



المحكمة الدستورية
المكتب الفني

مجموعة
قرارات المحكمة الدستورية
الصادرة في طلبات تفسير النصوص
الدستورية والمبادئ المستخلصة منها
في أربعين عاماً

الجزء الأول

منذ إنشاء المحكمة عام ١٩٧٣ حتى عام ٢٠١٣



حضرة صاحب السمو الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح
أمير الكويت



سَمُو الشَّيْخِ نَوَافِ بْنِ إِبْرَاهِيمَ بْنِ الصَّبَّاحِ
وَلِيِّ عَهْدِ دَوْلَةِ الْكُوَيْتِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا
وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ
اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمَ

(سورة النساء - الآية : ٥٨)

تقديم

فبمناسبة مرور أكثر من أربعة عقود على إنشاء القضاء الدستوري بدولة الكويت، أتوجه بخالص التحية لقضاتها الأجلاء الذين حملوا عظيم أمانتها، وجيل رسالتها، ونهضوا بأعبائها بشرف وحيادة وتجرد منذ إنشاء المحكمة الدستورية بالقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣، معرباً عن بالغ اعتزازي، وتقديري لدورهم البارز، وعطائهم المشهود.

وإذ تنفرد المحكمة الدستورية بدولة الكويت عن غيرها من المحاكم والمجالس الدستورية بالاختصاص بتفسير النصوص الدستورية بشكل أصيل ومباشر، فضلاً عن باقي اختصاصاتها سواء بالرقابة على دستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح، أو بالفصل في الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم، وأنه وعلى الرغم من ندرة طلبات التفسير الواردة إلى هذه المحكمة خلال تلك الفترة، فلم يبلغ عدد الطلبات الواردة إليها سوى (أربعة عشر) طلباً، وتم العدول عن طلب التفسير في (ثلاثة) منها، حيث أصدرت المحكمة (أحد عشر) قراراً خلال تلك المدة الطويلة، إلا أنه بالنظر لما تحظى به من أهمية بالغة بحكم كونها تمثل القول الفصل في تفسير أحكام الدستور، فقد رؤى أن يتم إعداد هذا الجزء الخاص والذي يحوي مجموعة القرارات الصادرة في طلبات تفسير النصوص الدستورية في أربعين عاماً، منذ إنشاء المحكمة وحتى عام ٢٠١٣، إبرازاً وتوثيقاً لهذه القرارات، فتم إخراج هذا الجزء من هذه المجموعة في الثوب الذي يراه المطلع عليه بشكل يوضح جوهر الخلاف حول النص الدستوري المطلوب تفسيره، وما خلصت إليه المحكمة من تفسير في شأنه، وبنسق مغاير لما درجت عليه المجموعات المشابهة، حيث

تم نظمها وترتيبها لتكون سبيلاً ميسراً يهتدى به في فهم نصوص الدستور،
ومرجعاً لكل باحث أو مهتم أو مشتغل في القانون.

والله ولي التوفيق

رئيس المحكمة الدستورية

المستشار/ يوسف جاسم المطاوعة



الفصل الأول
قرارات المحكمة الصادرة في طلبات التفسير
والمبادئ الدستورية المستخلصة منها

[١]

القرار الصادر بجلسة ١٩٨٢/١١/٨
في طلب التفسير رقم (٣) لسنة ١٩٨٢

طالب التفسير: مجلس الوزراء

حق عضو مجلس الأمة في توجيه السؤال إلى الوزير
وحد الفرد في كفالة حرته الشخصية

- السؤال البرلماني من الوسائل الفعالة لمراقبة أعمال الحكومة وتصرفاتها
- ضوابط توجيه السؤال • نطاق الحق المقرر لعضو مجلس الأمة في توجيه السؤال • حدود إجابة الوزير على السؤال

موضوع الطلب

تفسير المادة (٩٩) من الدستور.

وذلك بمناسبة السؤال المقدم بتاريخ ١٩/٤/١٩٨١ من السيد النائب / خليفة طلال الجري إلى وزير الصحة العامة، الذي يطلب فيه تزويده بأسماء وعدد الحالات التي أرسلت للعلاج خارج الكويت، حيث اعتذر الوزير عن عدم ذكر أسماء المرضى للأسباب المهنية.

نص المادة (٩٩) من الدستور

«لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة».

● السؤال البرلماني من الوسائل الفعالة لمراقبة أعمال الحكومة وتصرفاتها.

الأصل في السؤال المعني في المادة (٩٩) هو الذي يوجهه أحد النواب إلى أحد الوزراء وذلك بقصد الاستيضاح عما يتعلق بوزارته من أمور وأعمال ونشاطات والتي يجهلها العضو السائل، أو التحقق من واقعة معينة، أو استجلاء مسألة غامضة، كما قد يقصد به لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور، أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما لاستدراكها. حق النائب في السؤال هو مظهر من مظاهر الرقابة البرلمانية، ومن الوسائل الفعالة الممنوحة لمجلس الأمة لمراقبة أعمال وتصرفات الحكومة.

● حق عضو مجلس الأمة في توجيه السؤال وحق الفرد في كفالة حرته الشخصية.

حقان دستوريان، الأول حق مقرر في الدستور لعضو مجلس الأمة (م ٩٩) والثاني حق كفله الدستور للفرد (م ٣٠). الدستور حرص على الحفاظ على الحرية الشخصية وصورها بمقوماتها، ورَفَع الحق في الخصوصية إلى مصاف الحقوق الدستورية، باعتباره من الحقوق اللصيقة بالإنسان، مؤكداً الدستور هذا المعنى في المواد (١١)

و(٢٩) و(٣٠) و(٣١) و(٣٩). هذان الحقان يقفان على نحو متقابل ومتوازن، إذ يرعى كل منهما مصلحة عامة معتبرة واجبة الحماية والرعاية، الأمر الذي ينبغي معه التوفيق بين هذين الحقين.

● ضوابط توجيه السؤال

حق عضو مجلس الأمة في توجيه السؤال تحوطه بعض الضوابط والاعتبارات، منها أن يرد على الوقائع والأمور المطلوب استيضاحها، خالياً من التعليق والجدل والآراء الخاصة، وأن لا يتضمن عبارات وألفاظاً غير لائقة، أو ذكر أشخاص والمساس بكرامتهم وما يتعلق بأمورهم الخاصة.

● نطاق الحق المقرر لعضو مجلس الأمة في توجيه السؤال.

حق عضو مجلس الأمة في توجيه السؤال لأحد الوزراء ليس حقاً مطلقاً، وإنما يحده حين ممارسته الحق الدستوري المقرر للفرد في كفالة حريته الشخصية بما يقتضيه من الحفاظ على كرامته واحترام حياته الخاصة بعدم امتهائها وانتهاك أسرارها فيها، ومنها حالته الصحية ومرضه، مما لا يصح معه لمن استودع السر الطبي -ومنه وزير الصحة- أن يكشف سر المريض بما في ذلك اسمه دون إذنه أو ترخيص من القانون.

حدود إجابة الوزير على السؤال.

إجابة وزير الصحة على سؤال النائب والخاص بعلاج المواطنين في الخارج يجب أن لا تشمل ذكر أسماء المرضى، أما ما يتناوله السؤال متعلقاً ببيان عدد المرضى الذين أوفدوا للعلاج بالخارج، ونوعية الحالات المرضية، وتكاليف العلاج، فإن ذلك مما يدخل في نطاق حق النائب في الرقابة ولا يتنافى مع الضوابط المقررة للسؤال.

القرار الصادر بجلسة ١٩٨٢/١١/٨ (*)

برئاسة السيد المستشار / محمد يوسف الرفاعي رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين / عبد الله علي العيسى أحمد سلطان البطي بوطيبان
حمود عبد الوهاب الرومي د.عبد الله محمد عبد الله

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (٣) لسنة ١٩٨٢

الوقائع

من حيث إن الوقائع تتحصل في أنه بناءً على قرار مجلس الوزراء بجلسته ١٩٨٢ / ٤٥ / ١٩٨٢ تقدم وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية بمذكرة مؤرخة في ٢٥ / ٩ / ١٩٨٢ طلب فيها تفسير المادة (٩٩) من الدستور، وبيان ما إذا كان حق عضو مجلس الأمة في السؤال وفقاً لهذا النص حقاً مطلقاً لا يحده حد، أم أنه مقيد بقيود منها أن لا يتعرض لما فيه مساس بكرامة الأشخاص وحياتهم الشخصية، وخاصة ما يتعلق بأسرارهم الخصوصية مثل أسماء المواطنين الذين تستدعي حالتهم المرضية علاجهم في الخارج وحالاتهم المرضية.

وأوردت المذكرة تبريراً لطلب التفسير حاصله أن السيد النائب خليفة طلال الجري تقدم بتاريخ ١٩ / ٤ / ١٩٨١ بسؤال إلى وزير الصحة العامة يطلب فيه تزويده بأسماء وعدد الحالات التي أرسلت للعلاج خارج الكويت منذ أربع سنوات، فأجابه وزير الصحة بتاريخ ٣٠ / ٤ / ١٩٨١ بكتاب أورد فيه إحصائية بعدد المرضى ومرافقيهم معترفاً عن عدم ذكر أسماء المرضى للأسباب المهنية، وبتاريخ ١٢ / ١٢ / ١٩٨١ أعاد النائب توجيه سؤاله بطلب تزويده بكشف يوضح أسماء من أوفدتهم الدولة للعلاج في الخارج مع بيان نوع العلاج الذي تم لهم،

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (٤٤٤) السنة الثامنة والعشرون بتاريخ ١٤ / ١١ / ١٩٨٢.

فأجابهُ الوزير بتاريخ ١٦ يناير ١٩٨٢ بكتاب قال فيه بأنه يعتذر عن ذكر أسماء المرضى الموفدين للعلاج بالخارج لأن ذلك يعتبر من أسرار المهنة الطبية التي أوجب القانون رقم ٢٥ / ١٩٨١ عدم إفشائها إلا في الحالات الاستثنائية التي أوردها، وبتاريخ ٢٧ / ١ / ١٩٨٢ طلب النائب تحويل سؤاله - بمضمونه السابق - إلى استجواب لوزير الصحة بمقولة أن امتناع الوزير عن تقديم البيانات المطلوبة بدعوى سريتها إنما يؤدي إلى تعطيل اختصاصات المجلس في ممارسة رقابته المقررة دستورياً على أعمال الحكومة .

وأضافت المذكرة أن البيانات التي قدمها الوزير والمتعلقة بعدد المرضى ومرافقيهم ونوعيات الحالات المرضية وتكاليف علاجها كاف في الرد على سؤال النائب دون ما حاجة إلى الكشف عن أسماء المرضى ومرضى كل منهم لأن في ذلك مساس بحرية المريض وإفشاء لسر المهنة .

وأرفقت بالمذكرة صور من الكتب المتبادلة بين وزير الصحة وعضو مجلس الأمة خليفة الجري، وصورة من كتاب رئيس مجلس الأمة المؤرخ ١٦ فبراير ١٩٨٢ الموجه إلى رئيس المحكمة الدستورية في موضوع السؤال والاستجواب، وصورة من جواب رئيس المحكمة على الكتاب المذكور، وقد حدد لنظر الطلب جلسة ٩ / ١٠ / ١٩٨٢ . وبناء على طلب المحكمة فقد وردت محاضر مجلس الأمة المتعلقة بموضوع الطلب ومحاضر المجلس التأسيسي بموجب كتابي رئيس مجلس الأمة بتاريخ ٩ / ١٠ / ١٩٨٢، وبالجلسة المحددة كرر الحاضر عن الحكومة ما جاء بمذكرة طلب التفسير، وأثناء حجز الطلب لإصدار القرار أرسل رئيس مجلس الأمة إلى المحكمة تقريراً صادراً من لجنة الشئون التشريعية والقانونية بالمجلس مرفقاً بالبحوث القانونية المقدمة من قبل بعض رجال القانون المتعلقة بموضوع الاستجواب حول سؤال العضو خليفة طلال الجري لوزير الصحة .

الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة قانوناً.

وحيث إن الطلب قد استوفى أوضاعه القانونية فهو مقبول شكلاً.

ومن حيث إن طلب التفسير انصب على المادة (٩٩) من الدستور والتي جاء نصها كما يلي «لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة»، وعلقت المذكرة التفسيرية للدستور على هذه المادة بقولها (الأسئلة المنصوص عليها في هذه المادة، إنما توجه إلى رئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للحكومة، أما الهيئات التابعة لرياسة مجلس الوزراء أو الملحقة بها فيسأل عنها وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء، أما الوزراء فيسأل كل منهم عن أعمال وزارته، ومعلوم أن السؤال لا يجاوز معنى الاستفهام إلى معنى التجريح أو النقد وإلا أصبح استجواباً مما نصت عليه المادة (١٠٠) من الدستور)، وبينت المادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة مضمون السؤال وشروطه بنصها على أن «يقتصر السؤال على الأمور التي يراد الاستفهام عنها بدون تعليق عليها وألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص».

وحيث إن المستفاد مما سلف أن الأصل في السؤال المعنى في المادة (٩٩) الذي يوجهه أحد النواب إلى أحد الوزراء إنما يقصد به الاستيضاح عما يتعلق بوزارته من أمور وأعمال ونشاطات والتي يجهلها العضو السائل، أو التحقق من واقعة معينة أو استجلاء مسألة غامضة، أو أن يقصد به لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما لاستدراكها مما يرى طرحه على المجلس، ولا ريب أن حق النائب في السؤال هو مظهر من مظاهر الرقابة

البرلمانية التي اشترعها الدستور لتحقيق المصلحة العامة، وهو من الوسائل الفعالة الممنوحة للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، غير أنه من المسلم به وكما أوضحت المادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة أن حق السؤال ليس حقاً مطلقاً لا يقيد قيد ولا يحده حد، إذ تحوطه بعض الضوابط والاعتبارات منها أن يرد على الوقائع والأمر المطلوب استيضاحها، خالياً من التعليق والجدل والآراء الخاصة، وأن لا يتضمن عبارات وألفاظاً غير لائقة أو ذكر أشخاص والمساس بكرامتهم وما يتعلق بأمرهم الخاصة.

وحيث إن الدستور قد كفل حق المواطن في حرية الشخصية (م ٣٠) بما يقتضيه ذلك من صون كرامته والحفاظ على معطيات الحياة التي يحرص على عدم تدخل الناس فيها بعدم امتهائها وانتهاك أسرارها فيها، إعمالاً لحقه في احترام حياته الخاصة، بما يقف معه الحق في الخصوصية قلعة يحتمي فيها الفرد ضد تعكير صفوحياته الخاصة، ومرد ذلك أن كل ما يتعلق بالحياة الخاصة للإنسان هو جزء من كيانه المعنوي، فلا يجوز لأحد أن يناله أو ينشر عنه شيئاً إلا بإذنه الصريح أو وفقاً للقانون، ومن ذلك حالته الصحية وما يعانيه من أمراض، فلكل شخص الحق في أن يحجب أسرارها عن أعين الناس وأسماعهم حتى لا يصبح مضغة في أفواههم وحديثاً من أحاديثهم في مجالسهم الخاصة والعامة، بل ذهب الفقه والقضاء المقارن إلى أن الحق في الخصوصية لا يخص حياة الشخص وحده فقط وإنما يخص أسرته التي تتأثر بلا ريب في كشف سره، وقد قضى بأن تصوير الطفل المريض في سريره في المستشفى لا ينطوي على مساس بحق الطفل فقط في الخصوصية وإنما من شأنه أن يمس حق الأم في الخصوصية، فلا غرابة إذن إن كان المشرع الدستوري يحرصه على الحفاظ وصون الحرية الشخصية بمقوماتها قد رفع الحق في الخصوصية إلى مصاف الحقوق الدستورية باعتباره من الحقوق اللازمة لصفة الإنسان، وأكد هذا المعنى فيما أورده في المواد (١١) و(٢٩) و(٣٠) و(٣١) و(٣٩) من الدستور.

وحيث إنه يبين من ذلك . في المسألة المطروحة . أن الحق في الرقابة البرلمانية أيا كانت صورته، سواءً كان أم استجوباً، لوحدة الحكم، إنما يقف في مقابلة حق آخر هو حق الفرد في حماية خصوصياته ومنها الحفاظ على سره المرضي بغير إفشاء، إلا في حدود القانون، وهذان الحقان يكفلهما الدستور ويقفان على نحو متقابل ومتوازن، إذ يرعى كل منهما مصلحة عامة معتبرة واجبة الحماية والرعاية، بما ينبغي معه التوفيق بينهما بالتنسيق والمواءمة على نحو يحقق مصلحة المجتمع، مما يتعين معه القول بأنه إذا كان حق النائب في الرقابة هو حق دستوري، إلا أنه ليس حقاً مطلقاً وإنما يحده قيد نابع من حق دستوري آخر مقرر من أجل حماية الحياة الخاصة للفرد بما تحويه من أسرار ومنها حالته الصحية بحسبانها من خبايا الشخص وإحدى دقائق حياته الخاصة، بما يترتب عليه ضرورة احترام حق المريض في الاحتفاظ بسره والتزام الطبيب . أو من أوّتمن على السر الطبي . بعدم إفشاء ذلك السر إلا في الحدود التي رسمها القانون، ويدخل في مفهوم السر الطبي اسم المريض، إذ ذهب الفقه والقضاء المقارن إلى أن اسم المريض هو أحد عنصري السر الطبي، وإن إفشاؤه يتحقق باطلاع الغير عليه كله أو بعضه، ولا مشاحة أن ذكر اسم الشخص ضمن من أرسلوا للخارج للعلاج، إنما يكشف سره كمرض، بل يحمل على الاعتقاد بأنه مريض بمرض لا يجد له علاجاً بدولته، بما يظهر الشخص على نحو يشوه صورته الصحية ويوحي بإصابته بمرض غير عادي، الأمر الذي ينتقص من حقه في الحصول على الرعاية الطبية دون أية علانية، كما يؤدي إلى المساس بكرامته ويهتك سر صحته وهو ما يحرص على الحفاظ عليه ويكتمه من الغير لا اعتبارات يراها تمس مصالحه المالية أو العائلية أو الاجتماعية، وقد ذهب القضاء المقارن إلى الحكم بأن مجرد ذكر اسم مريضة دخلت مستشفى الولادة يعتبر من قبيل إفشاء سر المهنة، وأن نشر صورة فوتوغرافية لمريض في مؤلف الطبيب يجعله مسئولاً، إذ له أن يضرب مثلاً بالوقائع لكن عليه ألا يشير إلى أسماء أو صفات تستنتج منها شخصية المريض .

وحيث إنه لما تقدم، يكون حق عضو مجلس الأمة في توجيه السؤال لأحد الوزراء وفق أحكام المادة (٩٩) من الدستور، ليس حقاً مطلقاً وإنما يحده حين ممارسته حق الفرد الدستوري في كفالة حرّيته الشخصية بما يقتضيه من الحفاظ على كرامته، واحترام حياته الخاصة بعدم امتهائها أو انتهاك أسرارها فيها ومنها حالته الصحية ومرضه، مما لا يصح معه لمن استودع السر الطبي أن يكشف سر المريض بما في ذلك اسمه دون إذنه أو ترخيص من القانون، وعلى ذلك فإن إجابة وزير الصحة على سؤال النائب والخاص بعلاج المواطنين في الخارج يجب ألا تشمل ذكر أسماء المرضى لما سلف بيانه، أما ما يتناوله السؤال الموجه من عضو مجلس الأمة - فيما عدا ذكر الأسماء - كبيان عدد المرضى الذين أوفدوا للعلاج في الخارج، ونوعية الحالات المرضية، وتكاليف العلاج فإن ذلك مما يدخل في نطاق حق النائب في الرقابة ولا يتنافى مع الضوابط المقررة للسؤال.

فلهذه الأسباب

● قررت المحكمة :

أن حق عضو مجلس الأمة في توجيه السؤال - وفق أحكام المادة (٩٩) من الدستور - ليس حقاً مطلقاً وإنما يحده حين ممارسته حق الفرد الدستوري في كفالة حرّيته الشخصية، بما يقتضيه من الحفاظ على كرامته واحترام حياته الخاصة بعدم انتهاك أسرارها فيها، ومنها حالته الصحية ومرضه، بما لا يصح معه لمن استودع السر الطبي - ومنه وزير الصحة - أن يكشف سر المريض بما في ذلك اسمه دون إذنه أو ترخيص من القانون.

[٢]

**القرار الصادر بجلسة ١٩٨٥/٦/٢٩
في طلب التفسير رقم (١) لسنة ١٩٨٥.**

طالب التفسير: مجلس الوزراء

**الحق المقرر للأمير في اقتراح القانون.
وحق عضو مجلس الأمة في اقتراح القانون.**

- الحق المقرر للسلطين التنفيذية والتشريعية في اقتراح القوانين
- طبيعة كل من الاقتراحين • الفوارق الإجرائية بينهما • تباين النتائج
- المترتبة على مباشرة كل من الحقين

موضوع الطلب

تفسير نص الفقرة الأولى من المادة (٦٥) من الدستور مقارناً بنص المادة (١٠٩) من الدستور.

وذلك بمناسبة إنتهاء الفصل التشريعي الخامس وحلول الفصل التشريعي السادس، والخُلف حول مدى سقوط مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة لمجلس الأمة بإنتهاء الفصل التشريعي، مقارناً باقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء المجلس.

نص الفقرة الأولى من المادة (٦٥) من الدستور

((للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها))

نص المادة (١٠٩) من الدستور

((لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين، وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته))

● الحق المقرر للسلطين التنفيذية والتشريعية في اقتراح القوانين.

اقتراح القوانين حق مشترك بين كل من السلطين التنفيذية والتشريعية إعمالاً لمبدأ التعاون بين السلطات، وهو حق لا يختلف في جوهره عند ممارسة كل من السلطين له، إلا أن هناك من السمات والفوارق الإجرائية التي تباين بينهما، وفي النتائج المترتبة على مباشرة كل من هذين الحقين.

● طبيعة الاقتراح بقانون المقدم من عضو مجلس الأمة.

اقتراح القانون الذي يقدمه عضو المجلس يتسم بالذاتية، لأنه يعبر عن فكرة شخصية لصاحبه ومقدم للمجلس النيابي الذي هو عضو فيه لمدة محددة.

● طبيعة الاقتراح بقانون المقدم من الحكومة.

اقتراح القانون المقدم من الحكومة هو نتاج عمل جماعي، تولت إعداده وصياغته أجهزة فنية متخصصة، يشارك فيه الموقعون عليه، الأمير ورئيس مجلس الوزراء والوزير المختص - بصفتهم هذه وليس بصفتهم الشخصية - بما يتمتعون به من سلطة عامة لها طابع الدوام والاستمرار، وهو مقدم للمجلس النيابي باعتباره مؤسسة دستورية قائمة بذاتها، وليس إلى مجموعة الأعضاء بذواتهم.

● الفوارق الإجرائية بين كل من الاقتراحين.

مشروع القانون المقدم من الحكومة يُحال إلى إحدى اللجان المتخصصة في المجلس مباشرة، دون أن يمر على اللجنة التشريعية والقانونية، بخلاف الحال بالنسبة لاقتراح العضو، الذي يتعين عرضه أولاً على اللجنة التشريعية والقانونية، ليتم إفرغه في الصيغة التشريعية والفنية الملائمة، كما أنه في حالة رفض المجلس للاقتراح بقانون المقدم من العضو، فإنه لا يجوز تقديمه مرة ثانية في دور الانعقاد ذاته، لا من العضو نفسه، ولا من غيره من الأعضاء، بيد أنه لا وجود لمثل هذا القيد بالنسبة للاقتراح المقدم من الحكومة.

● تباين النتائج المترتبة على مباشرة كل من الحقين.

اقتراح القانون المقدم من الحكومة لا يوقف إجراءاته أو يؤدي إلى سقوطه تغير شخص أحد الموقعين عليه، لأي سبب من الأسباب كالوفاة أو الاستقالة، أو تغير الوزير أو الوزارة، أو إنتهاء الفصل التشريعي لمجلس الأمة. هذا الاقتراح - بقوامه وكيانه - له وضع قائم وكيان مستقر، على خلاف الحال بالنسبة لاقتراح العضو فهو يسقط بانتهاء عضويته أو زوالها، بينما مشروع الحكومة يظل قائماً ومطروحاً على المجلس حتى يقره أو يرفضه، ولو في فصل تشريعي تال، ما لم تقم الحكومة بسحبه.

القرار الصادر بجلسة ١٩٨٥/٦/٢٩ (*)

برئاسة السيد المستشار/ محمد يوسف الرفاعي رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين/ عبد الله علي العيسى أحمد سلطان بوطيبان
حمود عبد الوهاب الرومي د.عبد الله محمد عبد الله

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (١) لسنة ١٩٨٥

الوقائع

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

من حيث إن الوقائع تتحصل في أنه بناء على قرار مجلس الوزراء بجلسة (١٤) لسنة ١٩٨٥ بتاريخ ٢٤ مارس ١٩٨٥ تقدم وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية بمذكرة طلب فيها تفسير الفقرة الأولى من المادة (٦٥) من الدستور، وذلك لبيان الحق الذي يمارسه الأمير في إطار هذا النص، وهل المرسوم الذي يصدره الأمير إعمالاً لهذا الحق بإحالة مشروع قانون إلى مجلس الأمة هو حق موقوت بباقي مدة الفصل التشريعي المحال خلاله المشروع إلى مجلس الأمة، بحيث يسقط هذا المرسوم ويعتبر ملغياً عند نهايته، أم أن هذا المرسوم يظل سارياً وناظراً ومعروضاً على مجلس الأمة إلى أن يبت فيه بالقبول أو الرفض، وإن تعاقبت الفصول التشريعية عليه، وذلك طالما لم يصدر من الأمير مرسوم تال بسحبه.

وأوردت المذكرة تبريراً لطلب التفسير حاصله أنه بانتهاء الفصل التشريعي الخامس وحلول الفصل التشريعي السادس في ٩ مارس سنة ١٩٨٥ أرسل السيد رئيس مجلس الأمة بتاريخ ١٤/٣/١٩٨٥ كتاباً إلى رئيس لجنة الشئون

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (١٦٢٠) السنة الحادية والثلاثون بتاريخ ٧/٧/١٩٨٥.

التشريعية والقانونية بالمجلس أورد فيه ما يلي «أن المجلس جرى على تقليد مقتضاه استمراره في نظر مشروعات القوانين التي تحال إليه من الحكومة في أي فصل تشريعي ولم يبت فيها واعتبارها قائمة بحالتها في الفصل التشريعي التالي، ويجدر التساؤل عن مصير هذه المشروعات بقوانين وما إذا كان يتعين استرداد الحكومة لها لإعادة النظر فيها ثم تقديمها للمجلس ثانية في حالة التمسك بها أو بعد تعديلها أسوة بالاقترحات بمشروعات القوانين التي يتقدم بها الأعضاء، أم يستمر المجلس في نظرها بحالتها في المرحلة التي وصلت إليها أمامه.

وقد قامت اللجنة ببحث الموضوع في اجتماعها بجلسة ٢٠/٣/١٩٨٥ بحضور الوزير المختص وما زال الخلاف مطروحاً، مما دعا الحكومة إلى اللجوء إلى المحكمة الدستورية لحسم الخلاف.

وقد عرضت الحكومة وجهة نظرها في الموضوع بما خلاصته أن حق اقتراح القوانين هو حق دستوري للأمير، وهو يمارس هذا الحق في شكل مرسوم موقع من الوزير ورئيس مجلس الوزراء (بعد موافقة المجلس)، ثم يصدر الأمير هذا المرسوم بإحالة مشروع القانون إلى مجلس الأمة، ولما كان من المسلم دستورياً أن المرسوم، وهو أداة تشريعية يصدرها الأمير في إطار نصوص الدستور، تظل نافذة وقائمة، ترتب آثارها أمام مجلس الأمة، وتتضمن إرادة صاحب السمو في اقتراح القانون، وهي إرادة مستمرة أمام مجلس الأمة، مهما تعاقبت الفصول التشريعية، وهي لا تلغى ولا تسقط طالما لم يصدر مرسوم جديد بإلغائها أو سحبها، وهي بهذا الوصف أيضاً لا تتأثر باستقالة الوزير أو مجلس الوزراء، سواء أثناء الفصل التشريعي أو عند انتهائه، لأن هذا المرسوم لا يرتبط بأمر خاص أو شخصية تتعلق بأحد ممن وقع عليه، ولقد أجمع على ذلك فقهاء القانون الدستوري، وأنه قد جرى التطبيق على هذا الفهم الصحيح لنص المادة (٦٥) وتفسيرها منذ نشأة الحياة البرلمانية في الكويت، منذ أكثر من عشرين عاماً حتى الآن، وأن مشروع القانون المقدم من الحكومة في شكل مرسوم يختلف في بعض أحكامه عن الاقتراح بقانون الذي يقدمه النائب،

ويرجع هذا الاختلاف إلى الشكل والصفة التي يقدم بها كل منها، ومن بين الأحكام المختلفة في هذا الشأن ما نصت عليه المادة (١٠٩) من اللائحة، وأن انتهاء الفصل التشريعي يعتبر سبباً لزوال العضوية وفقاً لحكم المادة (٨٣) من الدستور، وبذلك تسقط اقتراحات القوانين التي يتقدم بها الأعضاء عند نهاية الفصل التشريعي، أما بالنسبة لمشروع القانون المقدم من الحكومة فقد حرص المشرع على أن لا يتضمنه نص المادة (١٠٩) من اللائحة، وذلك قصداً منه وتسليماً باختلاف الوضع بينهما، وأن هذا الاختلاف لا يتعلق بالأفضلية أو التمييز بينهما وإنما يرتبط بتقرير أحكام خاصة تتناسب مع أوضاع وطبيعة مهمة كل منهما، دون أن يمس ذلك جوهر الحق في المشاركة في التشريع، ومن بين هذه الأحكام ما نصت عليه المادة (١٠٩) من الدستور التي لا تجيز عرض اقتراح بقانون سبق أن تقدم به عضو المجلس ورفض أثناء دور الانعقاد نفسه، وكذلك الاختلاف بين المشروعين وفق ما نصت عليه المادتين (٩٧) و(٩٨) من اللائحة.

ثم تقدمت الحكومة بمذكرة لاحقة جاء فيها أنه بعد إيداع الطلب قدمت لجنة الشئون التشريعية والقانونية بمجلس الأمة تقريراً حول هذا الموضوع انتهت فيه إلى أنها ترى سقوط مشروعات القوانين التي سبقت إحالتها من الحكومة إلى المجلس في الفصل التشريعي السابق، ولم يكن قد بت فيها عند انتهاء الفصل التشريعي المذكور، وهذا الرأي الذي أبدته اللجنة المذكورة. على قول المذكرة. يصطدم بنص المادة (٦٥) من الدستور التي خلت من أي قيد أو حكم تسقط معه مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة عقب كل فصل تشريعي، ويصطدم بعرف دستوري استقر لدى مجلس الأمة، كما أن المادة (١٠٩) من الدستور جاءت مقيدة أصلاً بالنسبة لممارسة أعضاء مجلس الأمة لحق اقتراح القانون، فضلاً عن القيد الذي أورده اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في المادة (١٠٩) منها، عن سقوط اقتراحات الأعضاء فقط عقب انتهاء الفصل التشريعي، دون اقتراحات القوانين المقدمة من الحكومة، ثم تستطرد المذكرة إلى القول

بأنه ما دامت الحكومة لم تطعن في طلب التفسير بعدم دستورية قانون معين، وإنما هدفت بطلبها هذا تفسير نص المادتين (٦٥) و(١٠٩) من الدستور في ضوء العرف الدستوري، فإن محاولة تقييد طلب التفسير بأي قيد، يتعلق بضرورة صدور موافقة مجلس الأمة على تقرير اللجنة التشريعية والقانونية، كشرط لتقديم الطلب يكون علي غير سند من القانون، وانتهت المذكرة إلى طلب إصدار تفسير لنص المادتين (٦٥) و(١٠٩) من الدستور، في ضوء الأسانيد التي تقدمت بها في طلب التفسير والمذكرة، وقدمت الحكومة حافظة مستندات تضمنت صورة خطاب رئيس مجلس الأمة المؤرخ ١٤/٣/١٩٨٥، وكذلك كشفاً بمشروعات بعض القوانين التي قدمتها الحكومة إلى مجلس الأمة خلال الفصلين الأول والثاني، أقر المجلس بعضها وصدرت به قوانين في فصول تشريعية لاحقة، بينما سحبت - بمرسوم - البعض الآخر لإعادة النظر فيه، ومن تلك المشروعات ١. القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٧ في شأن تحصيل ضريبة الدخل المستحقة على بعض شركات النفط، إذ قدم مشروع هذا القانون في ٣١/٣/١٩٦٥ في الفصل التشريعي الأول، وظل قائماً إلى أن صدر في الفصل التشريعي الثاني بتاريخ ٢٤/٦/١٩٦٧. ٢. القانون رقم (٩) لسنة ١٩٦٩ في شأن حيازة الكلاب والإجراءات الوقائية من مرض الكلب، فقد أحيل إلى مجلس الأمة بتاريخ ٣١/١٠/١٩٦٣ وبقى في مجلس الأمة حتى الفصل التشريعي الثاني، حيث صدر بتاريخ ٨/٤/١٩٦٩. ٣. القانون رقم (٦٨) لسنة ١٩٦٩ بتحديد أملاك الدولة خارج خط التنظيم العام، فقد صدر مرسوم الإحالة إلى مجلس الأمة بتاريخ ٢٥/١٠/١٩٦٥ في الفصل التشريعي الأول وبقى في المجلس حتى الفصل التشريعي الثاني، حيث صدر بتاريخ ٧/٥/١٩٦٩. ٤. القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧١ في شأن الوصية الواجبة، فقد أحيل إلى مجلس الأمة بتاريخ ٣٠/٧/١٩٦٩ في الفصل التشريعي الثاني وظل في المجلس حتى الفصل التشريعي الثالث، وصدر بتاريخ ٤/٤/١٩٧١. ٥. القانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٢ بشأن الموافقة على إتفاقية المركز العربي لدراسات المناطق الجافة

والأراضي القاحلة فقد أحيل إلى مجلس الأمة بتاريخ ٢/٣/١٩٧٠ في الفصل التشريعي الثاني وظل في المجلس في الفصل التشريعي الثالث حيث صدر بتاريخ ١٢/٤/١٩٧٢.٦- القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٧٢ بإنشاء بنك العيون فقد أحيل إلى مجلس الأمة في ٢١/٣/١٩٦٨ في الفصل التشريعي الثاني وبقي في المجلس حتى الفصل التشريعي الثالث حيث صدر بتاريخ ٢٥/٤/١٩٧٢.٧- القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٨١ بمزاولة مهنة الطب البشري وطب الأسنان والمهن المعاونة فقد صدر في البداية مرسوم الإحالة بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٠ بمزاولة مهنة الطب البشري وطب الأسنان بالكويت بتاريخ ٢٤/٩/١٩٦٧ وأرسل إلى مجلس الأمة بتاريخ ٢٦/٩/١٩٦٧ في الفصل التشريعي الثاني، ثم أعيد تعديل القانون المذكور وأحيل إلى مجلس الأمة بتاريخ ١٦/١٢/١٩٦٨، وظل المشروعان في المجلس حتى الفصل التشريعي الثالث حيث رأت الحكومة سحبهما لإعداد مشروع جديد، ثم صدر المرسوم بالقانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٨١ بتاريخ ٢٢/٢/١٩٨١ وأقره مجلس الأمة.٨- القانون رقم (٧) لسنة ١٩٧٦ بشأن الرسوم القنصلية، فقد أحيل إلى مجلس الأمة بتاريخ ٣١/١/١٩٧٠ في الفصل التشريعي الثاني، وظل في المجلس حتى الفصل التشريعي الرابع حيث صدر بتاريخ ٧/٢/١٩٧٦.٩- القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٧٦ في شأن تنظيم البيع بالأسعار المخفضة فقد صدر مرسوم الإحالة بتاريخ ٣٠/٩/١٩٦٤ في الفصل التشريعي الأول وظل في مجلس الأمة في الفصول التشريعية الثاني والثالث والرابع حيث صدر بتاريخ ٢١/٤/١٩٧٦ بعد مرور قرابة (١٢) عاماً في المجلس.

ولدى إشعار المحكمة لمجلس الأمة بحصول طلب التفسير - طبقاً لما هو مخول لها، وفق أحكام لائحتها- حضر المحامون حمد عبد الله الجوعان وعبد الله يوسف الرومي والدكتور يعقوب حياتي، وحمد يوسف العيسى موكلين من رئيس المجلس - بناء على التفويض المعطى له من قبل المجلس - وقد أبدوا الرأي في الطلب في الجلسة وبمذكرة لاحقة، بما خلاصته:

أولاً: أن المحكمة غير مختصة بنظر الطلب، لأن اختصاصها الأصلي طبقاً للمادة (١٧٣) من الدستور إنما ينصب على فحص دستورية القوانين واللوائح، ولم تسند هذه المادة للمحكمة أي اختصاص آخر خارج عن نطاق رقابتها في هذا المجال، وأن رقابتها على دستورية القوانين تقوم على بحث مطابقة القوانين واللوائح للدستور أو مخالفتها لأحكامه، فلا ينطوي بدهاة تفسير نص دستوري تفسيراً مجرداً خارج نطاق منازعة قائمة بالفعل، فاختصاص المحكمة المقيد في مجال التفسير منوط بأمرين، يلزم تحققهما معاً، الأول وجود نص مكتوب يشوبه لبس أو إبهام أو غموض يثير خلافاً يستدعي تجليته تفسيراً حاسماً ملزماً، والثاني أن يكون هذا النص وارداً في الدستور لا في تشريع عادي، كما أن استناد الطلب إلى العرف لتقدير الوجهة التي يتبناها، يخرج بالطلب عن نطاق تفسير نص إلى طلب تقرير حكم، يستند إلى عرف مدعي وهو ما يخرج، بلا مرأى، عن حد اختصاص المحكمة الدستورية، إذ أن النص الدستوري المحدد لولايتها أو قانون إنشائها لم ينط بها سلطة إثبات عرف دستوري أو إقرار قوته الملزمة، وينفصم هذا العرف المدعي عن نص الفقرة الأولى من المادة (٦٥) من الدستور، وإن كان نص هذه الفقرة من المادة المذكورة والذي صور الطلب على أنه تفسير لها، واضحاً لا لبس فيه، ولم يثر بشأنه نزاع في التطبيق، ولا تختلف الأفهام في شأنه، وارتد الطلب المبدى من الحكومة فوق العرف المدعي إلى نص المادة (١٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، واستخلص من نصها دلالته على عدم سقوط مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة بنهاية الفصل التشريعي، مستنداً بدلالة مفهوم المخالفة، وكل ذلك لا دليل عليه من نص الفقرة الأولى من المادة (٦٥) المطلوب تفسيرها، وإنما يمتد إلى طلب نص قانوني يخرج عن نطاق اختصاص المحكمة الدستورية به.

ثانياً: أن الطلب غير مقبول لأنه ليس هناك خلاف حول النص الدستوري، إذ أن واقع الأمر أنه حتى الآن لم يتأكد الخلاف بين مجلس الأمة والحكومة في صدد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في الفصل التشريعي السابق، وإلى أن يتحقق قيام هذا الخلاف فإن الركن الأساسي لقبول الطلب غير متحقق، إذ أنه سابق على تحقق الواقعة القانونية المبررة له، وبالتالي يكون طلب التفسير المائل، على النحو الذي صُور به، مفتقداً أساسه القانوني، بتخلف موجب اللجوء إلى التفسير، إزاء وضوح النص، مما يكون معه طلب التفسير قد ورد علي غير محل، وهو ما يقتضي القضاء بعدم قبوله، وانتهت مذكرة مجلس الأمة إلى الطلب أصلياً بعدم اختصاص المحكمة بنظر الطلب، واحتياطياً القضاء بعدم قبوله.

وحيث إنه عن القول بعدم قبول طلب التفسير لانتفاء الخلاف بين الحكومة والمجلس حول مصير مشروعات القوانين الحكومية الموجب لطلب التفسير، هذا القول مردود، ذلك أن طلب التفسير لا يتسم بالطابع القضائي الذي يقوم على الإدعاء والدفاع وحسم خلاف شاجر بين طرفين، وإنما تباشر المحكمة الدستورية نظر الطلب عندما يقدم لها من الحكومة أو من مجلس الأمة لتفسير نص دستوري معين لاستجلاء معانيه ومقاصده، لوجود لبس أو غموض لدى كل سلطة في كيفية تطبيقه وإعمال أثره، وتباين الآراء والأفكار حول ذلك، وليس بلازم أن يصل الأمر إلى حد الخلاف المحتدم أو المنازعة بالمعنى المعروف في قانون المرافعات، إذ في ذلك قيد لم يتضمنه نص المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة، بل يكفي أن يدور حول نص دستوري أكثر من رأي، على نحو يغم معه إعمال حكمه، سواء فيما بين مجلس الأمة والحكومة أو في داخل أي منهما، ليسوغ معه الالتجاء إلى المحكمة الدستورية لتجلية الغموض الحاصل في هذا المجال، وذلك ضماناً لوحدة التطبيق الدستوري واستقراره، ومع ذلك فإن البادي من كتاب رئيس مجلس الأمة إلى اللجنة التشريعية والقانونية،

وما ذهبت إليه اللجنة المذكورة في تقريرها المرفوع إلى المجلس في الموضوع، وما ورد على لسان ممثلي مجلس الأمة أمام هذه المحكمة، وما تضمنته مذكرتهم المقدمة إليها، البادي من ذلك أن خلافاً نشب بين المجلس والحكومة حول بقاء أو سقوط مشروعات القوانين التي تقدمت بها الحكومة للمجلس في الفصول التشريعية المتعاقبة، اقتضى معه اللجوء إلى المحكمة الدستورية استطلاعاً لرأيها في المسألة، في نطاق تفسير النص الدستوري، أما عن القول بعدم اختصاص المحكمة، فإنه لما كان تفسير النص الدستوري قد اسند للمحكمة الدستورية بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ بإنشائها، وقد صدر ذلك القانون، بما تضمنه من أحكام، إعمالاً لنص المادة (١٧٣) من الدستور، والواضح مما ساقته المذكرة التفسيرية للدستور عن تلك المادة، أنها أرادت أن تكون المحكمة الدستورية هي الجهة التي يوكل إليها أمر تفسير نصوص الوثيقة الدستورية، على نحو ملزم، يقضي على كل خلاف في الرأي حول تفسير قاعدة دستورية معينة، وإذا كان ذلك فيكون المشرع الدستوري هو الذي جعل المحكمة الدستورية المختصة وحدها بتفسير نصوص الدستور والقوانين الأساسية، ولم يكن ذلك من صنع قانون إنشاء المحكمة، هذا ومن ناحية أخرى، فإن البين من طلب التفسير أن الحكومة إنما تستهدف منه التعرف على مدى الحق في اقتراح القوانين المقرر بالمادة (٦٥) من الدستور، مقارنةً بالحق المقابل المقرر لعضو مجلس الأمة بالمادة (١٠٩) من الدستور، وهل يسقط المشروع المقدم منها بانتهاء الفصل التشريعي، كالمشأن في مقترحات الأعضاء، أم يظل باقياً مطروحاً على المجلس الجديد، كأثر من آثار ممارسة هذا الحق، ونتيجة له في مجال تحديد مدى إعماله بما يقتضي استبانة نطاق ذلك الحق وحدوده في نشوئه وزواله، بتفسير المادة (٦٥) سالف الذكر، وترى المحكمة أن الركون إلى العرف الدستوري والمادة (١٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة هو باعتبارهما من قبيل الحجج المساندة للرأي الدستوري المطلوب تقريره، في

نطاق الحق الوارد في النص الدستوري، سيما وأنه من المسلم أن لجهة التفسير أن تستعين في سبيل التوصل إلى وجه الرأي في الأمر المطلوب، بوسائل التفسير المختلفة، والتي منها استنتاج المعنى المقصود بواسطة تقريب عبارات كل نص مع عبارات النصوص الأخرى وكذلك بالعرف الدستوري إن وجد.

وحيث إن الطلب استوفى الأوضاع المقررة قانوناً.

وحيث إنه لما كان المقصود من الطلب المعروف هو تفسير الفقرة الأولى من نص المادة (٦٥) من الدستور، التي تنص على أن «للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها،...»، مقارناً بحكم المادة (١٠٩) من الدستور التي تنص على أن «لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين، وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته»، بما يقتضي ذلك التعرف على قوام الحق الأميري في اقتراح القانون ونطاقه وحدوده، وأنه ولئن كان اقتراح القانون هو في النظام الدستوري الكويتي - كالشأن في معظم النظم البرلمانية الأخرى - هو حق مشترك بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، إعمالاً لمبدأ التعاون بين السلطات، وأن اقتراح القانون لا يختلف في طبيعته وجوهره عند ممارسة كل من السلطتين له، إلا أن هناك ثمة سمات وفوارق إجرائية تباين بينهما، ومرد ذلك أن اقتراح القانون المقدم من العضو إنما يتسم بالذاتية، لأنه يعبر عن فكرة شخصية لمقدمه، ومقدم لمجلس نيابي هو عضو فيه لمدة محدودة، بينما مشروع القانون المقدم من الحكومة هو نتاج عمل جماعي، تولت إعداده وصياغته أجهزة فنية متخصصة، يشارك فيه الموقعون عليه، الأمير ورئيس مجلس الوزراء والوزير المختص - بصفتهم هذه وليس بصفتهم الشخصية - بما يتمتعون به من سلطة عامة لها طابع الدوام والاستمرار، ويقدم المشروع للمجلس النيابي باعتباره مؤسسة دستورية قائمة بذاتها، وليس إلى مجموعة من الأعضاء بذواتهم، مما نجمت عنه بعض

الآثار المميزة بين كل من الاقتراحين (الحكومي والنيابي)، التي تتمثل في أن المشروع المقدم من الحكومة إنما يحال إلى إحدى اللجان المتخصصة في المجلس مباشرة، دون أن يمر على اللجنة التشريعية والقانونية بخلاف الحال بالنسبة لاقتراح العضو، الذي يتعين عرضه على اللجنة التشريعية والقانونية أولاً، ليتم إعداده بالصيغة التشريعية الفنية الملائمة (المادتين (٩٧) و(٩٨) من اللائحة)، كما أنه في حالة رفض المجلس للاقتراح بقانون المقدم من العضو فلا يجوز تقديمه مرة ثانية في دور الانعقاد ذاته، لا من العضو نفسه ولا من غيره من الأعضاء (المادة (١٠٩) من الدستور والمادة (٩٧) من اللائحة)، ولا وجود لمثل هذا القيد بالنسبة للاقتراح الحكومي.

وحيث أنه يبين من جماع ما تقدم اختلاف الوضع القانوني لكل من مقدمي الاقتراح، والطبيعة المتغايرة لكل من الاقتراحين، وأن ثمة فوارق بينهما استلزمت تباين الأحكام المنظمة لمباشرتهما، والنتائج المترتبة تبعاً، والتي من بينها أنه لا يؤثر في الاقتراح الحكومي ولا يوقف إجراءاته أو يؤدي إلى سقوطه تغير شخص أحد الموقعين عليه، لأي سبب من الأسباب كالوفاة أو الاستقالة، وإذا كان ذلك، وكان الاقتراح الحكومي - بقوامه وكيانه سالف الذكر - مقدماً من الحكومة إلى مجلس الأمة، باعتباره سلطة من السلطات الثلاث له وضع قائم وكيان مستقر، وفق ما هو مقرر بالدستور، فهو لا يعتبر مقدماً إلى المجلس بفصل تشريعي معين بمجموعة من الأعضاء بذواتهم، ذلك كان من الطبيعي أن يسقط اقتراح العضو بانتهاء عضويته أو زوالها عملاً بالمادة (١٠٩) من لائحة المجلس، بينما يظل مشروع الحكومة قائماً مطروحاً على المجلس حتى يقره أو يرفضه، ولو في فصل تشريعي تال، أي أنه لا يسقط بانتهاء الفصل التشريعي الذي قدم فيه، أخذاً بالاعتبارات سالفة الذكر، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه إزاء خلو الدستور من حكم يقيد سقوط المشروعات الحكومية، وإعمالاً لمفهوم المخالفة لحكم

المادة (١٠٩) من لائحة المجلس، والتي قصرت السقوط على اقتراحات القوانين المقدمة من الأعضاء بزوال عضويتهم ولم تقرر ذلك بالنسبة للمشروعات الحكومية، بما يعني عدم التسوية بينها في المصير، بغير الحاجة بوحدة الحق أو بمبدأ التوازن بين السلطتين وتعاونهما، ذلك أن أعمال هذا التوازن إنما يقوم بتقرير الحق لكل من الحكومة والنائب في اقتراح القوانين، فتحقق معه المشاركة في العملية التشريعية على الوجه المذكور، أما ماعدا ذلك فإنه يجاوز جوهر الحق في آثاره - ومنها مصير الحق - وهي أمور يؤثر فيها ويحكمها الوضع القانوني لكل من مقدمي الاقتراح، وطبيعة كل من الاقتراحين المتغايرة، والتي تؤدي إلى تباين النتائج المترتبة على مباشرة كل من الحقيين، وبذلك يكون لتلك المشروعات سندها في البقاء، فلا ينالها السقوط بانتهاء الفصل التشريعي، ويساند هذا النظر ما نشأ من عرف مقرر لهذا الحكم، وهو عرف جاء مفسراً لحق الاقتراح الحكومي الوارد في المادة (٦٥) من الدستور، من حيث مداه ونطاقه وآثاره، بشأن مصير المشروعات الحكومية عند انتهاء الفصل التشريعي، وهذا العرف أوضحه كتاب رئيس مجلس الأمة للجنة التشريعية والقانونية بتاريخ ١٤/٣/١٩٨٥، فيما أورده من أن المجلس قد جرى على تقليد مقتضاه استمراره في نظر مشروعات القوانين التي تحال إليه من الحكومة في أي فصل تشريعي ولم يبت فيها، واعتبارها قائمة بحالتها في الفصل التشريعي التالي، وهو ما دل عليه عمل المجلس في الفصول التشريعية المختلفة، بالنسبة لتلك المشروعات الحكومية. والتي نوهت عنها الحكومة ضمن مستنداتها المقدمة للمحكمة، والتي استمر عرضها على المجلس خلال أكثر من فصل تشريعي، في الحقبة الزمنية التي استغرقتها الفصول التشريعية الأربعة الأولى للحياة البرلمانية بالكويت وظلت باقية إلى أن أقرها المجلس في فصل تشريعي تال للفصل الذي قدمت فيه، وهو ما توافر به العرف الدستوري المفسر على نحو ما سلف.

وبناء على كل ما تقدم.

فلهذه الأسباب

قررت المحكمة :

أن مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة إلى مجلس الأمة إعمالاً للحق المقرر بالمادة (٦٥) من الدستور، وفي ضوء أحكام المادة (١٠٩) من الدستور، هذه المشروعات لا يوقف إجراءاتها أو يؤدي إلى سقوطها تغيير الوزير أو الوزارة أو انتهاء الفصل التشريعي لمجلس الأمة. بل تظل قائمة ومطروحة على المجلس حتى يقرها أو يرفضها، ولو في فصل تشريعي آخر، ما لم تقم الحكومة بسحبها.



[٣]

القرار الصادر بجلسة ١٤/٦/١٩٨٦
في طلب التفسير رقم (١) لسنة ١٩٨٦.

طالب التفسير: مجلس الوزراء

**حق مجلس الأمة في أن يوِّلف لجان تحقيق
أو ندب عضو أو أكثر من أعضائه للتحقيق.**

**أهداف التحقيق البرلماني • نطاقه وحدوده • البنك المركزي • سر المهنة
المصرفية • عناصر الذمة المالية لعملاء البنوك • حق الخصوصية •
مبدأ فصل السلطات •**

موضوع الطلب

تفسير المادة (١١٤) من الدستور.

وذلك بمناسبة السؤال الموجه من السيد النائب حمد عبد الله الجوعان إلى وزير المالية والاقتصاد والمتضمن طلب تزويده بصورة من محاضر اجتماعات مجلس إدارة البنك المركزي واللجان المتفرعة عنه إن وجدت وذلك منذ يناير ١٩٨١ حتى تاريخه، وقيام مجلس الأمة بنذب السائل للتحقيق، وذلك في ضوء تمسك الوزير بتعذر الاستجابة لهذا الطلب لعدم جواز إفشاء أية معلومات تتعلق بشئون البنك المركزي وعملائه أو بشئون البنوك الخاضعة لرقابته.

نص المادة (١١٤) من الدستور

((يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يُولف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم)).

● حق مجلس الأمة في إجراء التحقيق.

حق أصيل للسلطة التشريعية يستمد وجوده من طبيعة النظام البرلماني نفسه، ومرد ذلك إلى ما للمجلس النيابي من حق الرقابة والتشريع.

● أهداف التحقيق البرلماني.

* أن يتوصل مجلس الأمة بنفسه أو عن طريق لجنة يشكلها إلى ما يريد معرفته من الحقائق التي يمكن أن تكون قد خفيت عنه، أو وصلت إليه غير واضحة، أو ناقصة عن طريق الوزراء المختصين، تمكيناً له من القيام بمهمته والوقوف على سير الجهاز الإداري لعلاج ما عسى أن يكون قد أصابه من خلل. وليس

هدف التحقيق دائماً وبالضرورة توجيه الاتهام وتحريك المسؤولية السياسية أو الجنائية.

* يُمكن المجلس من الاستنارة والإحاطة قبل إصدار التشريع ليجيء أدق ما يكون اتفاقاً مع المصلحة العامة ومحافظةً عليها، كما يتيح للمجلس مراقبة سلامة ما اتخذته السلطة التنفيذية من أعمال ومدى ملاءمتها للأهداف التشريعية أو السياسية، وما يرتبط بذلك من تحديد المسئول عن عدم التنفيذ السليم من الناحية السياسية، بما يُمكن المجلس على ضوء ذلك من تحديد موقفه منها.

● نطاق وحدود التحقيق.

* حق مجلس الأمة في إجراء التحقيق يشمل أي موضوع، أو أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاصه التشريعي والرقابي، ويكفي لصحة التحقيق أن يكون **موضوعه محدداً، واضح المعالم**، كما لا يتطلب في الأمور محل التحقيق أن تكون مما يخالفها شبهة المخالفة. ولا وجه لقياس هذا التحقيق على التحقيق الجنائي لاختلاف طبيعة كل منهما وغايته والنتيجة المترتبة عليه.

* جواز أن يطال التحقيق أعمالاً وقعت في عهد وزارة أو وزارات سابقة على تشكيل الحكومة القائمة، في أي فترة معقولة من الزمن، وفي ظل مجلس أو مجالس نيابية سابقة على المجلس القائم. وذلك لبحث المشاكل والأمور التي يحددها منطوق قرار التحقيق الصادر من مجلس الأمة، ولو كانت لتلك المشاكل والأمور جذورها الضاربة في فترات سابقة، وذلك تمكيناً لجهة التحقيق من تحديد إطار المسألة وأبعادها والإحاطة بكافة جوانبها واقتراح الحل المناسب لعلاجها.

● التحقيق البرلماني • البنك المركزي.

* نص المادة (١١٤) من الدستور جاء عاماً مطلقاً من أي قيد أو شرط، اللهم إلا اشتراط أن يكون موضوع التحقيق داخلياً في اختصاص المجلس النيابي، ومنه - بلا شبهة - الرقابة على أعمال البنك المركزي.

● البنك المركزي • سر المهنة المصرفية.

الالتزام بسر المهنة المصرفية الوارد في المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي والذي يحظر على أي من موظفيه إفشاء أية معلومات تتعلق بشئون البنك أو عملائه أو شئون البنوك الأخرى الخاضعة لرقابته، حماية للأسرار البنكية. هذه الحماية مفروضة بنص في القانون، لا يجوز التحدي بها في مواجهة السلطة التشريعية، إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، إذ لا يجوز الاحتجاج بقاعدة أدنى في مواجهة قاعدة أعلى مقررة بنص في الدستور، وهو أسمى وأقوى من النص القانوني العادي، بما يضحى معه النص الدستوري هو الأولى بالإعمال، فضلاً عن أن الالتزام المتعلق بسر المهنة المصرفية هو الآخر ليس التزاماً مطلقاً، بل هناك حالات تبرر الخروج عليه لاعتبارات تفوق أهميتها مصلحة صاحب الأسرار، وذلك حينما يتطلب الأمر تغليب المصلحة العامة وهي الأولى بالرعاية على حفظ السر.

● عناصر الذمة المالية لعملاء البنوك • حق الخصوصية.

يستثنى من الأعمال المصرفية التي يشملها التحقيق ما يتعلق بالذمة المالية لعملاء البنوك، فلا يجوز الكشف عن عناصرها وإشاعة أسرارها، صوناً للحرية الشخصية، باعتبار أن من شأن التعرض لعناصر الذمة المالية للفرد المساس بحقه في الخصوصية، وهو حق يحميه الدستور، كما تمتد هذه الحماية أيضاً للشخص الاعتباري.

● حق مجلس الأمة في الرقابة وإجراء التحقيق البرلماني • مبدأ فصل السلطات.

حق مجلس الأمة في الرقابة وإجراء التحقيق يستلزم معه إطلاع عضو المجلس المنتدب للتحقيق في أعمال البنك المركزي على كافة الوثائق والأوراق والبيانات والسجلات والإجراءات، وذلك دون التعرض لما فيه مساس بأسماء وأصحاب المراكز المالية، والتسهيلات الائتمانية من عملاء البنك والبنوك الأخرى، أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين تقصياً للحقائق، وكل ذلك هو مما يدخل في نطاق التحقيق ويتفق مع طبيعته، ولا يُعد تدخلاً في عمل السلطة التنفيذية، ولا يشكل إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات، بل هو إعمال وتأكيد له.

القرار الصادر بجلسة ١٤/٦/١٩٨٦(*)

برئاسة السيد المستشار/ محمد يوسف الرفاعي رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين/ عبد الله علي العيسى وأحمد سلطان البطي بوطيبان
وحمود عبد الوهاب الرومي ود.عبد الله محمد عبد الله

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (١) لسنة ١٩٨٦

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

من حيث إن الوقائع تتحصل في إنه بناء على قرار مجلس الوزراء بجلسته (١٦) لسنة ١٩٨٦ المنعقدة بتاريخ ٢٣/٣/١٩٨٦م تقدم وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية بمذكرة طلب فيها تفسير المادة (١١٤) من الدستور، وذلك لبيان ما إذا كان حق مجلس الأمة في تشكيل لجان تحقيق أو ندب عضو من أعضائه للتحقيق وفق نص المادة سالفه الذكر حقاً مطلقاً لا يحده حد ويشمل كل الأمور التي يقررها المجلس أم أن هذا الحق حق مقيد بضوابط تستخلص من نص المادة ذاتها ومن باقي نصوص الدستور، ومن المبادئ والأعراف الدستورية، وبيان ما إذا كان التحقيق المقصود في هذه المادة يتعين أن يجري عن واقعة محددة تحمل شبهة المخالفة أم أنه يرد شاملاً مطلقاً لأعمال الوزارة دون تخصيص أو تحديد، وهل يشمل هذا التحقيق الأمور التي وقعت في أعمال وزارات سابقة، وأثناء مجالس الأمة السابقة وفي نطاق رقابتها أو عن ادعاءات بوقوع مخالفات في فصول تشريعية سابقة مهما طال، وما إذا كان للجنة التحقيق أو للعضو المحقق أن يطلع على أمور يمتنع عن الحكومة أن

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (١٦٧٠) السنة الثانية والثلاثون بتاريخ ٢٢/٦/١٩٨٦.

تفسيها لسريتها وفقاً للمبادئ الدستورية المسلم بها والقوانين التي صدرت تطبيقاً وإعمالاً لهذه المبادئ، أم أن هذا الحق يقابله حقوق دستورية أخرى ومنها الحق في الخصوصية للأفراد وعدم انتهاك السر المصرفي للبنوك، وكذلك عدم تعريض الاقتصاد الوطني والمصلحة العليا للدولة للمخاطر إذا ما فقدت الثقة في أمر الائتمان.

وأوردت المذكرة مبررات لطلب التفسير حاصلها أنه بتاريخ ١/٤/١٩٨٥ تقدم السيد النائب حمد عبد الله الجوعان إلى وزير المالية والاقتصاد بسؤال يطلب فيه ما يلي:

١- صورة عن محاضر اجتماعات مجلس إدارة البنك المركزي واللجان المتفرعة عنه إن وجدت وذلك منذ يناير سنة ١٩٨١ وحتى تاريخه.

٢- صورة عن التقارير المشار إليها في البند (١) فقرة (ج) من المادة (٥٠) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية وذلك عن نفس الفترة.

وبتاريخ ١٨/١/١٩٨٦ أجابه السيد وزير المالية والاقتصاد بكتاب قال فيه أنه بالنسبة إلى الطلب الأول من السؤال فإن المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي تحظر على أي عضو من أعضاء مجلس إدارة البنك إفشاء أية معلومات تتعلق بشئون البنك أو عملائه، أو بشئون البنوك الخاضعة لرقابة البنك، وكذلك صدر قرار من وزير المالية ينص على حظر إفشاء المعلومات المذكورة في المادة (٢٨) سالفه الذكر، ولما كانت محاضر الاجتماعات هذه تتضمن معلومات وبيانات متنوعة خاصة بأمور البنك المركزي والبنوك الأخرى ولا يجوز إفشاؤها، لذلك يتعذر الاستجابة إلى هذا الطلب، كما أنه لا توجد لجان متفرعة عن مجلس إدارة البنك، أما بالنسبة إلى الطلب الثاني، فإن البنك المركزي يُضمّن تقاريره الاقتصادية التي يصدرها سنوياً الأحداث التي طرأت على الوضع النقدي أو

المادي وأسبابها ونتائجها وما يراه من سبل لمعالجة ما ترتب عليها من آثار، أما إذا كان هناك بعض الأمور الخاصة فإن البنك يرسل بها تقارير إلى وزير المالية، وقد أرفق السيد وزير المالية والاقتصاد بكتابه المذكور نسخاً من التقارير التي أرسلها البنك المركزي إلى الجهات المعنية، وكذلك نسخاً من التقارير الخاصة التي قدمت خلال الفترة المحددة في السؤال.

وفي جلسة ١١/٣/١٩٨٦ تقدم بعض السادة أعضاء مجلس الأمة بمشروع القرار التالي:

➤ - بعد الاطلاع على المادة (١١٤) من الدستور وعلى المادة (١٤٧) من اللائحة الداخلية.

- وعلى القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.

- وعلى سؤال العضو حمد عبد الله الجوعان المتضمن تزويده بصورة عن محاضر اجتماعات مجلس إدارة البنك المركزي وذلك منذ يناير سنة ١٩٨١ وحتى تاريخه.

- وعلى رد وزير المالية والاقتصاد بتعذر الاستجابة إلى ذلك استناداً إلى نص المادة (٢٨) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ المشار إليه.

- وبعد أن استمع المجلس إلى تعقيب السيد العضو، ونظراً لما ينطوي عليه حجب محاضر مجلس إدارة البنك المركزي خلال الفترة المشار إليها عن مجلس الأمة من احتمال وقوع مجلس الإدارة في مخالفات لأحكام القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ المشار إليه. ولكي يتمكن مجلس الأمة من أن يطمئن إلى سلامة تصرفات البنك المركزي وهو محور سياسة الدولة النقدية والمصرفية. وعلى حسن النهج الذي يتبعه فيما هو من صلاحياته وفقاً للقانون المذكور قرر:

مادة أولى: يندب حمد عبد الله الجوعان عضو مجلس الأمة للتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بالمهام الموكلة إليه طبقاً لأحكام القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ المشار إليه وذلك عن الفترة من يناير سنة ١٩٨١ وحتى تاريخه.

مادة ثانية: يقدم عضو المجلس تقريراً عن المهمة الموكلة إليه وذلك خلال فترة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ العمل به، على أن لا يتضمن التقرير ذكر لأي شخص طبيعي أو اعتباري.

مادة ثالثة: يعمل بهذا القرار من تاريخ صدوره ويبلغ إلى مجلس الوزراء. ❖
وقد طلبت الحكومة تأجيل النظر في مشروع هذا القرار، فوافق مجلس الأمة على التأجيل لمدة أسبوعين، وفي جلسة ١٩٨٦/٣/٢٥ ألقى السيد وزير المالية والاقتصاد بياناً عرض فيه وجوه المخالفات الدستورية التي شابته مشروع القرار سالف الذكر، ورغم ذلك وافق مجلس الأمة على هذا المشروع، وبتاريخ ١٩٨٦/٣/٢٧ أرسل رئيس مجلس الأمة القرار سالف الذكر إلى سمو رئيس مجلس الوزراء، لذلك فإن مجلس الوزراء يتقدم بهذا الطلب استناداً إلى أحكام القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية وأحكام مرسوم إصدار لائحتها.

وقد عرضت الحكومة وجهة نظرها في الموضوع بما خلاصته:

أولاً: التحقيق يفترض وجود واقعة محددة تحمل شبهة المخالفة وتكون هي محل التحقيق، إلا أن المادة الأولى من القرار بندب أحد أعضاء مجلس الأمة قد خلت من أي واقعة تنبئ عن وجود شبهة أية مخالفة منسوبة للبنك المركزي وإنما حددت مهمة العضو بالتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بالمهام الموكلة إليه طبقاً لأحكام القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨،

وهذا يخرج عن نطاق الرقابة السياسية وتدخل في نطاق التفتيش والمتابعة التي تختص بها السلطة التنفيذية، كما يتعارض مع الاستقلال الممنوح للبنك بالقانون، ويخالف نص المادة (٥٢) من الدستور، وما ورد في ديباجة القرار لا يخرج من كونه مجرد إدعاء يقوم على الظن والتخمين.

ثانياً: التحقيق يتناول أعمال وزارة سابقة بتحديدته التحقق عن نشاط البنك المركزي عن الفترة من يناير ١٩٨١ وحتى تاريخه، وهذا يصطدم بالمبادئ الدستورية التي لا تجيز مساءلة الوزير أو الوزارة بوجه عام عن أعمال وزارة سابقة إذ أن كل وزير مسئول عن وزارته وفقاً للسياسة التي التزمت بها كل وزارة في الفصول التشريعية المختلفة، كما أن كل مجلس يتحمل مسئولياته في إطار الصلاحيات التي يتولاها خلال المدة التي يباشر فيها أعماله سواء كانت في مجال التشريع أو في مجال الرقابة ومن بينها مساءلة الوزير أو الوزارة عن أعمال تمت خلال مدة المجلس، ومما يساند هذا الرأي ما جاء في المادة (١٣٠) من الدستور.

ثالثاً: الرقابة السياسية لا تجيز الكشف عن السرية التي يقرها القانون، فالبنك المركزي هو بنك إصدار، له امتياز إصدار النقد لحساب الدولة، ويستخدم سلطاته المقررة لتأمين ثبات النقد في داخل البلاد وخارجها، ومسئول عن توجيه السياسة الائتمانية عامة كما من شأنه دعم السياسة الاقتصادية للبلاد، وهو كذلك بنك الحكومة ومستشارها المالي، ولما كان القرار الذي أصدره مجلس الأمة يهدف إلى اطلاع العضو الذي انتدبه على جميع القرارات التي أصدرها مجلس إدارة البنك المذكور في مجال السياسة النقدية والائتمانية والتعرض لأمواره المالية، وفي ذلك انتهاك للأسرار المالية لذوي الشأن من أشخاص القانون الخاص أو السلطات العامة بما هو مقرر لها من حماية طبقاً لأحكام المادة (٣٠) من الدستور، ولما كانت الذمة

المالية للشخص تعتبر من أهم المسائل الداخلة في صميم حياته الخاصة، وأن الكشف عنها يعتبر من قبيل المساس بالحق في الخصوصية، وما جاء في المادة (٢٨) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ هو تأكيد لسرية المعلومات عن الذمم والمراكز المالية المحمية أصلاً بنص الدستور، مما يفيد أن المشرع يهدف إلى حماية المصالح الفردية وتدعيم روابط الثقة شأن ذلك شأن سائر الأسرار المهنية.

رابعاً: الرقابة السياسية لا يجوز أن تخل بمبدأ الفصل بين السلطات إذ أن نظام الحكم في الكويت يقوم على مبدأ أساسي هو فصل السلطات مع تعاونها - مادة (٥٠) من الدستور - وهذا التعاون إنما يكون وفق أحكام الدستور فلا تجوز سلطة على أخرى، ولما كانت (العملية الإدارية) أياً كان موضوعها هي من اختصاص السلطة التنفيذية لا تشاركها فيها أية سلطة أخرى، لا يقيدتها في ذلك سوى الدستور والقوانين النافذة، وهذه الحرية الواسعة في كيفية الأداء هي أساس المسؤولية السياسية التي تتحملها السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية عن نتائج هذا الأداء، فلا مجال إذن في العملية الإدارية بكافة عناصرها لقرارات يصدرها مجلس الأمة ويلزم بها السلطة التنفيذية، والقرار إذ يستهدف التحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بمهامه، يخرج عن هذا المبدأ الدستوري إذ إنه نوع من التفتيش أو المتابعة يروم المجلس إجراءه بنفسه مع إحدى وحدات السلطة التنفيذية، وهو ما لا يملكه إلا وفقاً للأسلوب الذي نص عليه الدستور أي عن طريق ديوان المحاسبة الملحق بمجلس الأمة وفقاً للمادة (١٥١) من الدستور وفي حدود صلاحيات الديوان.

وقدمت الحكومة مستندات في أربع حافظات تضمنت صورة من خطاب رئيس مجلس الأمة المؤرخ ١/٤/١٩٨٥ بشأن السؤال الموجه من النائب حمد عبد الله الجوعان إلى وزير المالية والاقتصاد، وصورة خطاب وزير المالية والاقتصاد

المؤرخ ١٨ / ١ / ١٩٨٦ بالإجابة على السؤال الوارد في المستند الأول، وصورة من مضبطة جلسة مجلس الأمة المنعقدة بتاريخ ١١ / ٣ / ١٩٨٦، وصورة خطاب رئيس مجلس الأمة المؤرخ ٢٧ / ٣ / ١٩٨٦ الموجه إلى مجلس الوزراء بشأن مشروع القرار بندب عضو مجلس الأمة حمد عبد الله الجوعان للتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بالمهام الموكلة إليه طبقاً لأحكام القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ عن الفترة من يناير ١٩٨١ وحتى تاريخه، وصورة من بيان وزير المالية والاقتصاد الذي ألقاه في جلسة ٢٥ / ٣ / ١٩٨٦ أمام مجلس الأمة بوجهة نظر الحكومة في مشروع القرار سالف الذكر، وصورة قرار وزير المالية والنفط المؤرخ في ١ / ٤ / ١٩٦٩ بشأن الأمور المحظور إفشاؤها، ونموذج خاص بحقوق والتزامات البنوك الكويتية على بنوك خارج الكويت، ونموذج بيان الوضع المالي الذي يرسله كل بنك من البنوك الكويتية إلى البنك المركزي وفقاً لنص المادة (٨٢) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨، وبعض الكشوف الشهرية والربع سنوية للبيانات المذكورة في النموذج السابق، والقواعد الخاصة بنظام الإخطار المصرفي (العملاء المقيمون) التي وضعها البنك المركزي تنفيذاً لأحكام المادة (٨٣) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي، ونموذج مخصص لشركات الاستثمار التي تخضع لرقابة البنك المركزي، ونموذج مالي لشركة الصيرفة التي تخضع لرقابة البنك المركزي، ونموذج بيانات البنوك الربع سنوي، ونماذج من تقارير ربع سنوية وشهرية لشركات الاستثمار والصيرفة لموجودات كل شركة من العملات الأجنبية وحركة القروض والودائع.

ولدى إشعار المحكمة لمجلس الأمة بحصول طلب التفسير حضر المحامون: حمد يوسف العيسى ومحمد مساعد الصالح ومحمد علي الياسين ومحمد عبد المحسن المخيزيم ومبارك سعدون المطوع موكلين من رئيس مجلس الأمة بصفته وقد أبدوا الرأي في الطلب بالجلسة وبمذكرة لاحقة بما خلاصته:

أولاً: التحقيق البرلماني لا يختلط دوماً باتهام جنائي، ولا يلزم فيه دوماً أن ينصب على وقائع محددة تحمل شبهة المخالفة، ذلك أن البرلمان وهو يمارس صلاحياته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية يحتاج دائماً إلى الحصول على الكثير من المعلومات والبيانات والحقائق التي تتعلق بأعمال الوزارات وما يلحق بها أو يتبعها من إدارات أو أجهزة أو مرافق أو مؤسسات، ومن وسائل الحصول على تلك المعلومات والبيانات والحقائق هو التحقيق البرلماني، وأن قرار مجلس الأمة الصادر بتاريخ ٢٥/٣/١٩٨٦ بنذب أحد أعضائه للتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بالمهام الموكلة إليه طبقاً للقانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ قد صدر صحيحاً ومتفقاً مع حكم المادة (١١٤) من الدستور، فليس ثمة شك في أن أعمال البنك المركزي - وهو بنك حكومي ووكيلها المالي تحت إشراف وزير المالية والاقتصاد - تدخل في دائرة الصلاحيات الرقابية لمجلس الأمة، وأن تحديد مهمة النذب تحمل بغير حاجة إلى استخدام العبارات الصريحة أو المباشرة معنى قيام الشبهة في سلامة أعمال البنك المركزي وتصرفاته، وأن هذه الشبهة وحدها تكفي لإجراء التحقيق البرلماني.

ثانياً: التحقيق في شئون البنك المركزي لا يتناول أعمال وزير سابق بل يتناول أعمال مرفق عام يتمتع بخاصية الاستمرار، وصولاً إلى تحديد الموقف من الوزير الحالي، ذلك أن وجود الدولة كشخص قانوني واستمرارها لا يتأثر بتغير الأشخاص الممثلين لها أو بتغير نظام الحكم فيها، وأنها تستهدف أغراضاً تتجاوز عمر جيل بذاته من أجيال شعبها، وفي ضوء هذه المبادئ فإن الوزير الذي يترك منصبه لسبب من الأسباب تخلى ساحته السياسية ولكن دون المساس بما عساه يتعلق بمسلكه من مسئوليات جنائية أو مدنية، وأنه ليس من العدل كذلك أن يسأل الوزير الذي يخلفه عما فعله من قبله، وهكذا يجب فهم قرار مجلس الأمة سالف الذكر وما يهدف إليه من تحقيق الشبهة

التي تحيط بتصرف البنك المركزي في الماضي والحاضر وصولاً إلى تحديد موقف مجلس الأمة من وزير المالية والاقتصاد الحالي عن سياسته الحالية وعن مدى سلبيته أو إيجابيته في محاولة إصلاح أمور البنك الذي يرتبط به المسار الاقتصادي العام في الدولة، ومع هذه الحقائق فإنه يلزم أن يبقى في الذهن دائماً أن التحقيقات البرلمانية لا تتعلق دوماً بموضوع المسؤولية الوزارية ولكن لها سندها كذلك فيما تملكه البرلمانات من وظيفة تشريعية، والسوابق على ذلك كثيرة وموجودة لدى الكثير من الدول.

ثالثاً: سرية معلومات البنك المركزي لا تمنع من ممارسة التحقيق البرلماني، ذلك أن التحقيقات البرلمانية هي وسيلة المجالس التشريعية للحصول على المعلومات ولتقصي الحقائق وللإستئارة إما بشأن أمور تتجه إلى التشريع فيها، وإما بشأن أمور تتحرك بسببها المسؤولية الوزارية، وعليه يكفي إنن لكي يكون الموضوع صالحاً دستورياً للتحقيق البرلماني أن يكون مما يدخل في صلاحيات مجلس الأمة التشريعية والرقابية، ولا ريب في أن أعمال البنك المركزي محل التحقيق موضوع التفسير لا يخرج دستورياً عن دائرة اختصاص مجلس الأمة على الوجه المذكور، إذ بمراجعة الدستور يبين أنه قد أجاز للسلطة التشريعية (مجلس الأمة والأمير) حق اقتراح القوانين بغير تحديد للموضوعات التي يرد عليها هذا الاقتراح ما عدا الاستثناءات التي تقررها المواد (١٧٥) و(١٧٦) و(١٧٧) من الدستور، بعد ذلك فإن صلاحيات مجلس الأمة التشريعية تبقى صلاحيات واسعة وشاملة، ومن هذا المدخل صدر القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ بشأن النقد والبنك المركزي وتنظيم المهنة المصرفية، وحيث إن شئون النقد والبنك المركزي من الأمور المتاحة لمجلس الأمة لكي يتدخل فيها بالتشريع فإنها تبقى متاحة له لكي يتدخل فيها بوسيلة التحقيق البرلماني.

رابعاً: الحق في الخصوصية مع الاعتراف به حقاً له ارتباطه الوثيق بحرية الإنسان وكرامته واحترام آدميته، إلا أن تعريف هذا الحق وتحديد مضمونه ونطاقه لا يزال حتى الآن محل جدل وخلاف لأنه لا يُعلم بالضبط وعلى وجه التحديد - في الظروف التي اشتد تعقيدها اليوم - وتشابكت فيها المصالح والعلاقات من منتهى الحياة الخاصة للإنسان لتبدأ حياته العامة، وظهر في هذا الصدد اتجاهان، اتجاه يأخذ بالمعنى الواسع للحق في الخصوصية، واتجاه يأخذ بالمعنى الضيق لهذا الحق، ورغم هذا الخلاف فإن المتفق عليه في القانون المقارن فقهاً وقضاً أن هذا الحق هو حق نسبي وغير مطلق، وعلى هذا المعنى فإن أعمال البنك المركزي وسرية معاملاته لا تعتبر من عناصر هذا الحق ولا تتمتع بالحماية الدستورية الواجبة، وأرقت بالذاكرة بعض البحوث والمذكرات المؤيدة لرأي المجلس.

ثم قدمت الحكومة مذكرة جوابية على مذكرة مجلس الأمة كررت فيها مبرراتها وحججها في طلب التفسير، كما ردت على ما قدمه المجلس من بحوث ومذكرات فقهية.

وحيث إن الطلب استوفى الأوضاع المقررة قانوناً.

وحيث إنه لما كان المقصود من الطلب المعروف هو تفسير المادة (١١٤) من الدستور والتي تنص على أن "يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يوِّلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم". وذلك لبيان ما إذا كان حق مجلس الأمة في تشكيل لجان تحقيق هو حق مطلق ويشمل كل الأمور التي يقرها المجلس بغير حد، وأن يجري عن واقعة محددة تحمل شبهة المخالفة أم غير ذلك، وهل يشمل التحقيق الأمور التي وقعت في أعمال وزارات سابقة

وأثناء مجالس الأمة السابقة، وما إذا كان للجنة التحقيق أو للعضو المحقق أن يطلع على أمور يمتنع على الحكومة أن تفشيها لسريتها وفق المبادئ الدستورية والقوانين التي صدرت إعمالاً لها، أم أن هذا الحق يقابله حقوق دستورية أخرى منها الحق في الخصوصية للأفراد وعدم المساس بمراكزهم المالية، وكذلك عدم انتهاك السر المصرفي للبنوك، وعدم تعريض الاقتصاد الوطني والمصلحة العليا للدولة للمخاطر إذا ما فقدت الثقة في أمر الائتمان، ومدى سريان القيود والضوابط التي ترد على المادة الدستورية المذكورة على قرار المجلس بنذب أحد أعضائه للتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بالمهام الموكلة إليه طبقاً لأحكام القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ وذلك عن الفترة من يناير ١٩٨١ وحتى تاريخ صدور قرار المجلس.

وحيث إنه عن مدى حق السلطة التشريعية في إجراء التحقيق ونطاقه وكنه واقعه وزمانها في ضوء المادة (١١٤) من الدستور، فإن المسلم به أن التحقيق البرلماني هو حق أصيل للسلطة التشريعية يستمد وجوده من طبيعة النظام البرلماني نفسه، ولو لم يرد به نص في الدستور، وبه تتوصل السلطة بنفسها أو عن طريق لجنة تشكلها إلى ما تريد معرفته من الحقائق التي يمكن أن تكون قد خفيت عنها أو وصلت إليها غير واضحة أو ناقصة عن طريق الوزراء المختصين، ومرد ذلك إلى ما لها من حق الرقابة والتشريع، إذ التحقيق البرلماني يمكن المجلس النيابي من الاستنارة والإحاطة قبل إصدار التشريع المنوي إصداره ليحى هذا أدق ما يكون اتفاقاً مع المصلحة العامة ومحافظة عليها، كما يمكنه من مراقبة سلامة ما اتخذته السلطة التنفيذية من أعمال ومدى ملاءمتها للأهداف التشريعية أو السياسية، وما يرتبط به من تحديد المسئول عن عدم التنفيذ السليم من الناحية السياسية، وعلى ضوء ذلك يمكن للمجلس أن يحدد موقفه منها، ولما كان من مقتضى المادة (١١٤) من الدستور أنه يحق لمجلس الأمة أن يجري تحقيقاً في أي أمر من الأمور، بما يعني أن سلطة المجلس في التحقيق إنما يشمل أي

موضوع، أو أي شأن من الشئون الداخلة في اختصاصه التشريعي والرقابي، ولا يتطلب أن يكون موضوع التحقيق واقعة محددة بعينها، لعموم النص موضوع عبارته، فيكفي لصحة التحقيق أن يكون موضوعه محدداً وواضح المعالم، ولا وجه لقياس التحقيق السياسي على التحقيق الجنائي لاختلاف طبيعة كل منهما وغايته والنتيجة المترتبة عليه، كما لا يتطلب في الأمور محل التحقيق أن تكون مما يخالفها شبهة المخالفة، إذ أن البين من نص المادة (١١٤) سالف الذكر أنه جاء عاماً مطلقاً من أي قيد أو شرط اللهم إلا اشتراط أن يكون موضوع التحقق داخلاً في اختصاص المجلس النيابي، ومنه. بلا شبهة. الرقابة على أعمال البنك المركزي. أما عن شمول التحقيق لأموال وقعت في الماضي فإنه لما كان الهدف من التحقيق هو في المقام الأول تمكين السلطة التشريعية من القيام بمهمتها والوقوف على سير الجهاز الإداري لعلاج ما قد يكون قد أصابه من خلل، وليس هدفه دائماً وبالضرورة الاتهام وتحريك المسؤولية السياسية أو الجنائية، ومن ثم فلا مانع يمنع أن يطال التحقيق أعمالاً صادرة من السلطة التنفيذية في أي فترة معقولة من الزمن وإن كانت قد وقعت في عهد وزارة أو وزارات سابقة على تشكيل الحكومة الحالية، وفي ظل مجلس أو مجالس نيابية سابقة على المجلس الحالي، ولا يحتاج في ذلك أن مسؤولية الوزير السياسية محددة في الأعمال المتعلقة بإدارة شئون وزارته منذ تقلده أعباء منصبه، ذلك لأن الأمر لا يتعلق بالمساءلة السياسية، وإنما يتعلق ببحث المشاكل والأمور التي يحدها منطوق قرار التحقيق الصادر من السلطة التشريعية، ولو كانت لتلك المشاكل والأمور جذورها الضاربة في فترات سابقة، تمكيناً لجهة التحقيق من تحديد إطار المسألة وأبعادها والإحاطة بكافة جوانبها واقتراح الحل المناسب لعلاجها، بما يخلص معه أنه لا وجه للربط بين التحقيق وفكرة المساءلة الوزارية، إذ أن ذلك فضلاً عن عدم سلامته بصفة مطلقة فإنه يصادر حق المجلس النيابي الرقابي وهو حق دستوري لا يجوز المساس به بالتقييد والتحديد.

وحيث إنه عما تثيره الحكومة عن كون الحق الرقابي لمجلس الأمة مقيد بالأمر لا يتعرض لما فيه مساس بالأموال المالية لعملاء البنوك أو انتهاك الأسرار المالية لأشخاص القانون الخاص والعام استناداً إلى المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي، وكذلك احترام الحق في الخصوصية طبقاً للمادة (٣٠) من الدستور، فيرد عليه أن الأمر لا يجوز أن يؤخذ على إطلاقه إزاء الحق الدستوري المقرر لمجلس الأمة في المادة (١١٤) من الدستور، ذلك أن المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي وإن كانت تحظر على أي من موظفي البنك المركزي أن يفشى أية معلومات تتعلق بشئون البنك أو عملائه أو شئون البنوك الأخرى الخاضعة لرقابته، حماية للأسرار البنكية إلا أن هذه الحماية وهي مفروضة بنص قانوني لا يمكن التحدي بها في هذا الخصوص، إذ أنه إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية فإنه ينبغي عدم الاحتجاج بقاعدة أدنى في مواجهة قاعدة أعلى مقررته بنص الدستور وهو أسمى وأقوى من النص القانوني العادي، بما يضحى معه النص الدستوري هو الأولى بالرعاية والإعمال، مما يخلص القول معه بأنه لا يجوز الاحتجاج بما ورد في المادة المذكورة من حظر في مواجهة سلطات الدولة العامة ومنها التشريعية والتي يدخل البنك في دائرة سلطانها الرقابي والتشريعي، وكذا الأمر بالنسبة للالتزام المتعلقة بسر المهنة المصرفية فهو الآخر ليس التزاماً مطلقاً، بل هناك حالات تبرر الخروج عليه لاعتبارات تفوق أهميتها مصلحة صاحب الأسرار، وذلك حينما يتطلب الأمر تغليب المصلحة العامة وهي الأولى بالرعاية من حفظ السر، غير أنه يستثنى من الأعمال المصرفية ما يتعلق بالذمة المالية لعملاء البنوك، ذلك أن نشر ما يتعلق بالذمة المالية لأحد الأشخاص إنما يعتبر من قبيل المساس بالحق في الحياة الخاصة بما لا يجوز معه الكشف عن عناصرها وإشاعة أسرارها التي يحرص عليها الفرد في المجتمع، بما ينبغي معه حماية هذا السر (الذمة المالية) تأكيداً للحرية الشخصية ورعاية لمصلحة الجماعة من أجل تدعيم الائتمان العام باعتباره مصلحة اقتصادية عليا للدولة، بما يصح معه القول إن التعرض لعناصر الذمة

المالية للفرد فيه مساس بحقه في الخصوصية، وهو حق يحميه الدستور، شأنه في ذلك شأن التعرض لحالته الصحية والعاطفية والعائلية، وتمتد الحماية أيضاً للشخص الاعتباري، وعلى هذا الأساس فإنه توفيقاً لمقتضى الحق في الرقابة البرلمانية بإجراء التحقيق السياسي، بما يستلزم معه اطلاع عضو المجلس المنتدب للتحقيق على أعمال البنك، وبين الحفاظ على المراكز المالية للعملاء لخصوصية حياتهم في شأن عناصر ذممهم المالية، فإن الأمر يقتضي اطلاع العضو المنتدب على كافة الوثائق والأوراق والإجراءات المتخذة انصياعاً لحكم المادة (١١٤) من الدستور، ولكن دون التعرض لما فيه المساس بأصحاب المراكز المالية من العملاء، أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين، ولا ينال من تقرير حق المجلس الدستوري في الرقابة ما ذهبت إليه الحكومة من أن قيام اللجنة بالتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بمهامه هو نوع من التفتيش والمتابعة مما يشكل إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات لما فيه من جور على وظيفة السلطة التنفيذية، هذا القول إنما يجافي حقيقة الوضع الدستوري، وما هو مقرر لطبيعة الحق في التحقيق وما يستلزمه من الاطلاع على الأوراق والبيانات والوثائق والسجلات وتقصي الحقائق، وكل ذلك هو مما يدخل في نطاق التحقيق ويتفق مع طبيعته، بما لا يعد ذلك تدخلاً في عمل السلطة التنفيذية، وبالتالي لا يشكل إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات بل هو إعمال وتأكيد له.

وحيث إنه بالبناء على ما تقدم.

فلهذه الأسباب

قررت المحكمة :

إن حق مجلس الأمة في إجراء تحقيق نيابي على مقتضى المادة (١١٤) من الدستور يشمل أي موضوع مما يدخل في اختصاصه التشريعي أو الرقابي، ولو كان حاصله في عهد وزارة أو مجلس نيابي سابقين، وليس بلازم أن يكون الإجراء عن واقعة محددة.

وإنما يكفي أن يكون موضوعاً محدداً واضح المعالم، وما يجري فيه التحقيق من قيام البنك المركزي بالأعمال الموكلة إليه يقتضي إطلاع العضو المنتدب للتحقيق على كافة الوثائق والأوراق والبيانات دون التعرض لما فيه مساس بأسماء وأصحاب المراكز المالية، والتسهيلات الائتمانية من عملاء البنك والبنوك الأخرى أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين.



[٤]

القرار الصادر بجلسة ١٤/٦/١٩٨٦
في طلب التفسير رقم (٢) لسنة ١٩٨٦

طالب التفسير: مجلس الوزراء

مجال الرقابة البرلمانية ونطاق التحقيق البرلماني

دخول نشاط مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات
التي تمت بالأجل في المجال الرقابي لمجلس الأمة • عقد قرض • أعمال
اختصاص لجنة التحقيق البرلمانية على إجراءات العقد وما يرتبط به
من بيانات بخير قيد بما فيها أسماء المستفيدين منه •

موضوع الطلب

تفسير المادة (١١٤) من الدستور.

وذلك بمناسبة تشكيل مجلس الأمة لجنة من بعض أعضاء المجلس للتحقيق في موضوع القرض الذي منحتة البنوك المحلية لمديني المحالين إلى مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت بالأجل عن طريق بنك الكويت الصناعي، وتكليف اللجنة وزير المالية والاقتصاد بموافاتها بأسماء المستفيدين من القرض، للتعرف على الإجراءات التي أتبعته في عقد هذا القرض، وماهية الأسس التي مُنح على ضوءها، وما أبداه الوزير من وجود موانع دستورية وقانونية تحول دون موافاة اللجنة بأسماء المستفيدين منه.

نص المادة (١١٤) من الدستور

«يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يُولف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم».

● مجال الرقابة البرلمانية ونطاق التحقيق البرلماني

حق مجلس الأمة في تشكيل لجان تحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه. مرده إلى المبادئ العامة المترتبة على حق المجلس في التشريع والرقابة. كل موضوع أو أمر يستطيع المجلس أن يمارس فيه صلاحياته المذكورة يمكن أن تطاله سلطة المجلس المقررة بهذا الصدد. لا شبهة في أن أعمال السلطة التنفيذية، وما يتبعها من أجهزة ومؤسسات وهيئات عامة، تدخل في المجال الرقابي لمجلس الأمة.

● دخول نشاط مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت بالأجل في المجال الرقابي لمجلس الأمة • عقد قرض • أعمال اختصاص لجنة التحقيق البرلمانية على إجراءات العقد وما يرتبط به من بيانات بغير قيد بما فيها أسماء المستفيدين منه •

مطالبة لجنة التحقيق الوزير المختص موافاتها ببيانات القرض المبرم بين مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت بالأجل وبين أحد البنوك التجارية، وبأسماء المستفيدين من هذا القرض، باعتبار أن الوزير تتبعه المؤسسة التي قامت بإبرام العقد، وأشرفت على تنفيذه. دخول نشاط المؤسسة بكل عناصره في مجال الرقابة البرلمانية، وبالتالي يكون للجنة التحقيق أعمال اختصاصها على عقد القرض سواء في إجراءاته، أو ما يرتبط به من بيانات بغير قيد، بما فيها أسماء المستفيدين منه. ثبوت أن أسماء المقترضين قد نالتها العلانية طبقاً للقانون فانتفت عنها السرية، ومن ثم فلا وجه للتعلل بالأسرار البنكية والكتمان المصرفي ودمم العملاء المالية.

القرار الصادر بجلسة ١٤/٦/١٩٨٦(*)

برئاسة السيد المستشار/ محمد يوسف الرفاعي رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين/ عبد الله علي العيسى وأحمد سلطان البطي بوطيبان
حمود عبد الوهاب الرومي د.عبد الله محمد عبد الله

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (٢) لسنة ١٩٨٦

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

من حيث إن الوقائع تتحصل في أنه بناء على قرار مجلس الوزراء بجلسته (٢١) لسنة ١٩٨٦ المنعقدة بتاريخ ٢٣/٤/١٩٨٦م تقدم وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية بمذكرة طلب فيها تفسير المادة (١١٤) من الدستور، وذلك لبيان ما إذا كان حق مجلس الأمة في تشكيل لجان تحقيق أو ندب عضو من أعضائه للتحقيق وفق نص المادة المذكورة حقاً مطلقاً لا يحده حد ويشمل كل الأمور التي يقررها المجلس، أم أن هذا الحق حق مقيد بضوابط تستخلص من نص المادة ذاتها ومن باقي نصوص الدستور ومن المبادئ والأعراف الدستورية، وبيان ما إذا كان اختصاص المجلس الوارد في هذه المادة يشمل الأمور التي تربط بين أشخاص القانون الخاص كالبنوك والشركات التجارية والأفراد، أم أن اختصاص المجلس يتحدد في نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة أو فروعها كسلطة تنفيذية في أدائها لمهامها الإدارية تنفيذاً للسياسة العامة التي تنتهجها الوزارة تحت رقابة المجلس، وكذلك بيان ما إذا كانت صلاحيات لجنة التحقيق تمتد إلى الإطلاع على أسرار عملاء البنوك فيما يتعلق بمعاملاتهم وقروضهم من هذه البنوك، وهي أمور محظور على البنوك

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (١٦٧٠) السنة الثانية والثلاثون بتاريخ ٢٢/٦/١٩٨٦.

وعلى المحكمة أن تفسحها لسريتها، أم أن ذلك يقابله حقوق دستورية أخرى ومنها الحق في الخصوصية للأفراد وعدم المساس بأموالهم ومراكزهم المالية، وكذلك عدم انتهاك السر المصرفي للبنوك، وكذلك عدم تعريض الاقتصاد الوطني والمصلحة العليا للدولة للمخاطر إذا ما فقدت الثقة في أمر الائتمان.

وأوردت المذكرة مبررات لطلب التفسير حاصلها أن مجلس الأمة قد قرر بجلسته الثانية والعشرين رقم (٥١٤) لدور الانعقاد العادي الأول للفصل التشريعي السادس المعقودة يوم السبت ٢٧ من رمضان ١٤٠٥ هـ الموافق ١٥ / ٦ / ١٩٨٥ تشكيل لجنة تحقيق من بعض السادة أعضاء المجلس لبحث موضوع القرض البالغ مقداره مائة وخمسون مليون دينار الذي منحتة البنوك المحلية لمديني المحالين إلى مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت بالأجل عن طريق بنك الكويت الصناعي، بهدف التعرف على الإجراءات التي اتبعت في عقد هذا القرض وماهية الأسس التي منح على ضوءها، ومدى اتفائه مع القواعد والأعراف المصرفية. وقد صدر قرار مجلس الأمة سالف الذكر مقيداً بعدم مساس التحقيق بسرية أسماء الأشخاص والمساس بكرامتهم على النحو الثابت في أقوال بعض السادة الأعضاء وما جرى التصويت على أساسه. وقامت لجنة التحقيق بتنفيذ هذا القرار. بطلب عقد القرض المؤرخ ٢٣ / ٨ / ١٩٨٤ سالف الإشارة، وكذلك المستندات والوثائق المتصلة به، وقد وضعت الحكومة تحت يدي أعضاء اللجنة جميع المستندات التي طلبتها اللجنة، كما استمعت اللجنة إلى أقوال معظم القيادات في البنوك وأعضاء مجالس الإدارة والمدراء ممن اتصلوا بحكم مناصبهم بالقرض موضوع التحقيق، كما استمعت إلى أقوال وزير النفط والمالية السابق وأقوال وزير المالية والاقتصاد الحالي في كل ما يتعلق بظروف إبرام هذا العقد وإجراءات تنفيذه. وأثناء مباشرة لجنة التحقيق - للمهمة الموكلة إليها - رأت اللجنة تكليف وزير المالية والاقتصاد بموافاتها بأسماء المستفيدين في القرض، رغم أن قرار مجلس الأمة بتشكيل اللجنة جاء مقيداً بعدم المساس بأسماء المستفيدين من هذا القرض، وقد أبدى وزير المالية والاقتصاد أمام لجنة

التحقيق أن هناك موانع دستورية وقانونية تحول دون موافاة اللجنة بأسماء المستفيدين، ثم أكد ذلك بكتابه المؤرخ ١٦/١٢/١٩٨٥، غير أن لجنة التحقيق لم تقتنع بوجهة نظر وزير المالية والاقتصاد وأعدت تقريراً انتهت فيه إلى أن عملها وصل إلى طريق مسدود، ثم قرر المجلس بتاريخ ١٥/٤/١٩٨٦ إعادة التقرير إلى اللجنة لاتخاذ اللازم نحو تطبيق نصوص اللائحة في شأن امتناع وزير المالية والاقتصاد عن تزويد اللجنة بأسماء المستفيدين من القرض رغم أن الخلاف حول تفسير نص المادة (١١٤) من الدستور معروض على المحكمة الدستورية في الطلب رقم (١) لسنة ١٩٨٦ المقدم من الحكومة بمناسبة صدور قرار مجلس الأمة بتكليف أحد أعضائه بالتحقق من قيام أعضاء مجالس إدارة البنك المركزي بالمهام الموكلة إليهم وفقاً للقانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨. ولما كان مؤدي تنفيذ قرار مجلس الأمة الصادر بجلسته ١٥/٤/١٩٨٦ هو قيام لجنة التحقيق بتحديد المسئولين عن الامتناع عن تزويدها بأسماء المستفيدين من القرض تمهيداً لمخاطبة وزير العدل بشأن رفع الدعوى العمومية عليهم طبقاً لقانون الجزاء والإجراءات الجزائية (مادة (٩) و(١٤٧) من اللائحة الداخلية) لذلك فقد قدمت الحكومة هذا الطلب.

وقد عرضت الحكومة وجهة نظرها بموضوع الطلب بما خلاصته:

أولاً: التحقيق يستلزم دخول واقعة محددة تحمل شبهة المخالفة في اختصاص المجلس، فالدستور قد حدد في نصوصه اختصاصات كل من مجلس الأمة والحكومة، لذلك فإن مناط الرقابة للمجلس هو أن يكون محلها داخلاً في اختصاصه أيًا كانت وسيلة الرقابة سواءً أكانت استجواباً أو تحقيقاً برلمانياً، وعلى هدى نصوص الدستور ترى الحكومة أن الواقعة محل التحقيق لا تدخل في اختصاص مجلس الأمة لكون عقد القرض المؤرخ ٢٣/٨/١٩٨٤ مبرم بين بنك الكويت الصناعي بصفته وكيلاً عن البنوك الكويتية ومؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت

بالأجل بهدف التيسير على الأفراد الذين صدرت ضدّهم أحكام من هيئة التحكيم لسداد ديونهم إلى الأفراد المدينين المحالين للمؤسسة، وأن البنك المذكور والبنوك الكويتية هي شركات تجارية خاصة من أشخاص القانون الخاص، وأن تمويل القرض يكون من أموال هذه البنوك المملوكة للمساهمين فيها من الأفراد، كما أن المؤسسة المذكورة أبرمت عقد القرض بصفتها حارساً قضائياً على أموال الأفراد المذكورة المحالين إليها تنفيذاً لأحكام القانون رقم (٧٥) لسنة ١٩٨٣ بتنظيم تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت بالأجل، وباعتبارها نائبة قانونية عن الدائنين في تلك المعاملات في التسوية أو الصلح ووكيله عن المدينين المستفيدين بالقرض، وبوصفها الجهة التي عهد إليها المشرع السيطرة على إدارة وتصفية ومراقبة وتنفيذ التسويات والتفليسات والمصالحات في علاقة أفراد مدينين بدائنيهم وفقاً لأحكام القانون، فهي لم تبرم العقد المذكور بصفتها شخصاً من أشخاص القانون العام أو بصفتها سلطة عامة. علاوة على أن عقد القرض يحكمه قانون التجارة والقانون المدني ويقوم على علاقات ذات طبيعة تجارية بحثه بين أطرافه دون أن تساهم الدولة بأي نصيب من أموالها لتدبير مصادر تمويل هذا القرض. وقد تم تنفيذ القرض من جانب البنوك الكويتية وسددت التزاماتها وفقاً للدفعات والتواريخ المبينة في البند (١٣) من المادة الثانية منه دون قيام عقبات أو مشاكل، ويجري الآن تصفية إجراءاته وفقاً لبنوده بلا خلاف ووفقاً للمادة (٧) من شروط العقد يخضع تفسيره وتنفيذه لأحكام القانون الكويتي وتختص المحاكم الكويتية بنظر أي خلاف حول ذلك.

ثانياً: الرقابة السياسية لا تجيز الكشف عن الأسرار المالية للأفراد، لأن مصدر الحماية للأسرار المالية لعملاء البنك مستمد أصلاً من أحكام المادة (٣٠) من الدستور التي كفلت الحرية الشخصية، وأن الذمة المالية للشخص تعتبر من

أهم المسائل الداخلة في صميم الحياة الخاصة وما جاء في المادة (٢٨) من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ هـ هو تأكيد لسرية المعلومات عن الذمم والمراكز المالية المحمية بنص الدستور، ووفقاً للمادة الثالثة من شروط عقد القرض المؤرخ ٢٣ / ٨ / ١٩٨٤ تظل أسماء المستفيدين من القرض محبوسة لدى بنك الكويت الصناعي حتى عن البنوك الكويتية إلى أن يتم حصر الممتنعين عن السداد بعد استبعاد الأفراد الذين سددوا ديونهم خلال مهلة السداد المتفق عليها، كل ذلك حماية للحياة الخاصة للفرد بما تحويه من أسرار، فلا يصح والحال كذلك أن تفضى البنوك أسماء المستفيدين من الذين نفذوا التزاماتهم خلال مهلة السداد، كما أن حماية الكتمان المصرفي تعتبر فيه حماية لمصلحة الجماعة من أجل تدعيم نظام الائتمان.

ثالثاً: التحقيق لا يلزم الحكومة بتقديم بيانات في أمر لا يدخل في اختصاص المجلس، إذ الثابت من الشق الأول من الطلب أن الواقعة محل التحقيق لا تدخل في اختصاص مجلس الأمة للأسباب السابق بيانها، كما أن الثابت من الشق الثاني من الطلب أن حق مجلس الأمة في تشكيل لجان التحقيق مقيد بعدم انتهاك أسرار الذمة المالية للأفراد، يضاف إل ذلك أن المجلس عندما وافق على تشكيل لجنة التحقيق حرص على أن يقيد اللجنة في تنفيذ مهمتها بما لا يصطدم بالقوانين التي قررت سرية الأسماء والتي تحافظ على كرامة الأشخاص وعلى سرية المؤسسات الاقتصادية.

وقدمت الحكومة حافظة مستندات تضمنت صورة قرار وزير المالية المؤرخ ١ / ٤ / ١٩٦٩ الصادر بمقتضى التفويض التشريعي من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية، وصورة من العقد المبرم بين مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت بالأجل وبين بنك الكويت الصناعي بصفته وكيلاً عن البنوك الكويتية بشأن تقديم تسهيلات مصرفية للديون المستحقة على المحالين للمؤسسة بضمان

سداد المبالغ المستحقة على مديني المحالين من غير المحالين بموجب السندات التي تصدرها المؤسسة إلى الدائنين، وصورة من العقد المؤرخ ٨ / ١ / ١٩٨٥ بتعديل العقد المؤرخ ٢٣ / ٨ / ١٩٨٤، وصورة من التقرير الأول للجنة التحقيق في القرض الذي منحته البنوك المحلية لمديني المحالين عن طريق البنك الصناعي، وصورة من كتاب وزير المالية والاقتصاد إلى السيد رئيس مجلس الأمة بتاريخ ١٤ / ١٢ / ١٩٨٥ الذي تضمن أن السرية تحيط بعمليات البنوك بصفة عامة ولا يجوز الإخلال بهذا الالتزام إلا في الأحوال التي يحددها القانون، وأن القرض محل الطلب ليس من أموال الخزانة العامة أو من أموال مملوكة للدولة أو لأحدى الهيئات العامة أو المؤسسات العامة، وإنما هو قرض من أموال البنوك التجارية قدم لمواطنين لتمكينهم من أداء التزاماتهم.

ولدى إشعار المحكمة لمجلس الأمة بحصول طلب التفسير حضر في الجلسة المحامون حمد يوسف العيسى، محمد مساعد الصالح، محمد علي الياسين، محمد عبد المحسن المخيزيم ومبارك سعدون المطوع موكلين من رئيس مجلس الأمة بصفته، وقد أبدوا الرأي في الجلسة وبمذكرة لاحقة بما خلاصته:

أولاً: التحقيقات البرلمانية لا تستلزم دوماً واقعة محددة تحمل شبهة المخالفة، فذلك مما لا تستلزمه صلاحيات البرلمان التشريعية، وأن كل ما يحتاجه البرلمان لممارسة مهمة التشريع هو أن يستنير بشأن الأمور أو الموضوعات التي يتصدى لها، كذلك فإنه في مجال ممارسة صلاحياته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، فإن التحقيق الذي يجريه البرلمان لا يستلزم بدوره أن يتصل بواقعة محددة تحمل شبهة المخالفة، وذلك لأن المسؤولية الوزارية لا تختلط دوماً بالاتهام الجنائي ولا تخالطها دوماً جرائم، كما أنها لا تختلط دوماً بفكرة الخطأ الموجب للمسئولية المدنية. أن مجال المسؤولية الوزارية واسع وشامل يقتضي مناقشة كافة أعمال وتصرفات وسياسات الوزير من حيث ملائمتها واتفاقها مع المصلحة

العامة، كذلك فإن القرض موضوع التحقيق يدخل في اختصاص مجلس الأمة، ذلك أن لمجلس الأمة في كل وقت حق تشكيل لجان تحقيق أو ندب أحد أعضائه للتحقيق في أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه، وفي مجال التشريع فإن صلاحيات المجلس واسعة وشاملة باستثناء بعض الموضوعات التي تقرها المواد (١٧٥) و(١٧٦) و(١٧٧) من الدستور، وحيث يكون الأمر متاحاً لتدخل سلطة التشريع فيه، فإنه يبقى متاحاً ليدخل دائرة التحقيقات البرلمانية، وأن القرض موضوع التحقيق، والقروض الممنوحة لمواطنين مدينين للمحاليين هي من مفرزات أزمة المناخ، وواحدة من محاولات تطويقها والخروج من آثارها وهي التي يعتني بها مجلس الأمة ولجان التحقيق فيه لمعرفة حسن استخدام الوسائل التي قررتها القوانين المُشرّعة محل الأزمة، ولتأكيد القناعة بسلامة التوجه نحو هذا الحل مما قد يحتاج معه سن قوانين جديدة أو تعديل القوانين القائمة، وقد يقتضي الأمر كنتيجة للتحقيق مجرد التقدم إلى الحكومة ببعض التوصيات التي تساعد في الإسراع بالحل، وربما يتكشف الأمر عن خلل معين مما قد تتحرك بسببه المسؤولية الوزارية.

ثانياً: الأسرار المالية للأفراد لا تحول دون إجراء التحقيقات البرلمانية، فلا يجب الخلط بين الحق في الخصوصية وإفشاء الأسرار المهنية وحق مجلس الأمة الدستوري في العلم والرقابة، وكلها أمور لا يجوز الخلط فيها، فلكل منها مجاله ونطاق اعماله، فإذا جاز الاحتجاج بالحق في الخصومة في مواجهة الأفراد العاديين أو غيرهم من أشخاص القانون الخاص، فإنه لا يجوز الاحتجاج له في مواجهة سلطات الدولة، وعلى افتراض أن عناصر الذمة المالية تعتبر من عناصر الحق في الخصومة فإن اتصال هذه الذمة المالية بموضوع القرض محل التحقيق، واتصال هذا القرض بما التزمت به الدولة بقوانينها الأربعة المشهورة لحل أزمة المناخ وبناتجها الخطيرة

على صعيد الوضع الاقتصادي القومي العام أو على صعيد المشاكل المالية والاقتصادية والاجتماعية الخطيرة التي أصابت بسبب هذه الأزمة شريحة عريضة من الأفراد ومؤسسات وشركات وطنية، فإن والحالة هذه لا يجوز الإدعاء بحماية الحق في الخصوصية لمحاورة صلاحيات مجلس الأمة في التحقق حول كل ما تعلق بها أو نتج عنها بحثاً عن حلول أفضل أو مساءلة المقصر. واستناد الحكومة إلى قرار المحكمة الدستورية بتفسير المادة (١٩٩) من الدستور لا يصادف محله، لأنه تطبيقاً للمبادئ العامة الحاكمة لحجية الأحكام والقرارات القضائية فإنه يجب أن يتحدد إعمال قرار المحكمة الدستورية ونطاق الالتزام فيما صدر فيه وللأسباب التي صدر بموجبها، وأنه إذا جاز القول بأن حق السؤال والاستجواب ليسا من الحقوق المطلقة لمجلس الأمة وإنما يقيدانها الحق في الخصوصية في ظروف خاصة، فإنه لا يجوز اطلاق ذات القول على حق التحقيق البرلماني، ولا يجوز الاحتجاج بالمادة (٢٨) من قانون البنك المركزي لتقييد حكم المادة (١١٤) من الدستور، لأن في ذلك مساس بمبدأ سيادة الدستور ويؤدي إلى تقويض الثوابت في الفقه المقارن بشأن مبدأ تدرج القواعد القانونية، وفيه تقييد حكم الدستور المنصوص عليه في المادة (١١٤) إعمالاً لحكم قانون عادي، كما أن ذلك ينطوي على دعوة مستترة - وراء طلب التفسير - إلى التعدي على الدستور وإهدار أحكامه. وتضيف المذكرة إلى كل ذلك أن طلب التفسير هو محاولة من الحكومة للاستناد إلى قرار تصدره المحكمة الدستورية فتعدل به المادة (١١٤) من الدستور وفيه إجازة الطعن القضائي في القرارات البرلمانية للمجالس التشريعية، في حين أن هذه القرارات تدخل في طائفة ما يسمى «بأعمال السيادة» والقضاء في الكويت ممنوع من النظر في أعمال السيادة، وأن أي اختلاف في مثل هذه الأمور تحله الوسائل السياسية. وتستطرد المذكرة إلى القول أن

مؤسسة تسوية معاملات أسهم الشركات التي تمت بالأجل هي بصريح نصوص مواد القانون رقم (٧٥) لسنة ١٩٨٣ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية ملحقة بوزارة المالية، فهي من أشخاص القانون العام التي تلاحقها سلطات مجلس الأمة الرقابية، فضلاً عن سلطاته التشريعية، أما الحصانة التي يتمتع بها المدين المحال ضد إفشاء أسرار أو ضاعه المالية، فقد تكلفت بها المواد (٤) و(٦) و(٧) و(١٠) من القانون رقم (٧٥) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه. وأهم ما يجب الإشارة إليه هنا ما تنص عليه المادة (٤) في فقرتها الأخيرة من وجوب نشر قرار احالة المدين إلى المؤسسة في الجريدة الرسمية وفي جريدتين يوميتين على الأقل، وأن هذا النشر لا بد وأن ينصب على التقرير الذي تطبعه المؤسسة بشأن المدين المحال، عن حالته ومركزه المالي، مما يعني انتفاء السرية في ذلك.

واختتمت المذكرة بطلب رفض طلب الحكومة تفسير المادة (١١٤) من الدستور وأرفعت بالمذكرة بعض البحوث الفقهية المؤيدة لوجهة نظر المجلس.

ثم قدمت الحكومة مذكرة جوابية على مذكرة مجلس الأمة كررت فيها مبرراتها وحججها في طلب التفسير، كما ردت على ما قدم المجلس من بحوث ومذكرات فقهية.

ومن حيث إن الطلب استوفى الأوضاع المقررة قانوناً.

حيث إن الطلب ينصب على تفسير المادة (١١٤) من الدستور والتي يجري نصها على أنه «يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضو أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم» وذلك لبيان ما إذا كان حق مجلس الأمة في تشكيل لجان تحقيق حقاً مطلقاً أم مقيداً، وهل يشمل الأمور التي تربط بين أشخاص القانون الخاص كالبنوك والشركات التجارية والأفراد، أم أن اختصاص المجلس يتحدد في نطاق

الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة أو فروعها كسلطة تنفيذية في أداؤها لمهامها الإدارية تنفيذاً للسياسة العامة التي تنتهجها الوزارة تحت رقابة المجلس، وكذلك بيان ما إذا كانت صلاحيات لجنة التحقيق تمتد إلى الإطلاع على أسرار عملاء البنوك فيما يتعلق بمعاملاتهم وقروضهم من هذه البنوك - وهي أمور محظور على البنوك وعلى الحكومة أن تفتشها لسريتها - أم أن ذلك يقابله حقوق دستورية أخرى ومنها الحق في الخصوصية للأفراد وعدم المساس بأموالهم ومراكزهم المالية، وكذلك عدم انتهاك السر المصرفي للبنوك، وأخيراً بيان مدى سريان الضوابط التي تحكم المادة (١١٤) المشار إليها على قرار مجلس الأمة بتشكيل لجنة للتحقيق في إجراءات عقد القرض المؤرخ ١٩٨٤/٨/٢٣ وعلى قراره بتاريخ ١٩٨٦/٤/١٥ في هذا الشأن، ومدى صلاحيات لجنة التحقيق وفق النص الدستوري المذكور.

و حيث إنه من المسلم به أن لمجلس الأمة حق تأليف لجان تحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه طبقاً لحكم المادة (١١٤) من الدستور، وأن هذا الاختصاص مصدره المبادئ العامة المترتبة على حق المجلس في التشريع والرقابة، وبالتالي يكون كل موضوع أو أمر يستطيع المجلس أن يمارس فيه صلاحياته المذكورة هو مما تطاله سلطة المجلس المقررة بهذا الصدد، ولا شبهة والحالة هذه في أن تدخل في المجال الرقابي للمجلس أعمال السلطة التنفيذية وما يتبعها من أجهزة ومؤسسات وهيئات عامة.

و حيث إنه يبين من الأوراق أن القرض الذي طلبت لجنة التحقيق البرلمانية موافقتها بأسماء المستفيدين منه، هذا القرض قد أبرم عقده فيما بين بنك الكويت الصناعي وبين مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت بالأجل بغية الحصول على قرض باسم مديني المحالين الصادرة ضدّهم أحكام من هيئة التحكيم للتيسير عليهم في سداد ديونهم إلى المحالين للوفاء بما عليهم من ديون لدائنيهم، حلاً لبعض المشكلات الناجمة عن أزمة المناخ، بما يختص معه المجلس بالتحقيق فيما اتبع فيه من إجراءات للاطمئنان على سلامة تنفيذه،

ولا يغير منه القول بأن المؤسسة قد أبرمت العقد بصفتها حارسة قضائية على أموال المحالين وهم من أشخاص القانون الخاص وليس بصفتها شخصاً من أشخاص القانون العام، ذلك أنه من الثابت وفقاً للمادة الأولى من القانون رقم (٧٥) لسنة ١٩٨٣ أن المؤسسة المذكورة هي مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة ملحقة بوزارة المالية، وأنها أنشئت لتتولى تسوية المعاملات المسجلة، وفقاً للقانون رقم (٧٥) لسنة ١٩٨٣ وتقييم موجودات المحالين إليها بسبب هذه المعاملات، وإدارة وتصفية ومراقبة تنفيذ التسويات والتفليسات والمصالحات التي تتم طبقاً لهذا القانون، وقد حولها القانون مباشرة المهام التي أسندها إليها بصفتها نائبة قانونية عن الدائنين في التسوية والصلح، وحارسة قضائية على المحالين، ومن ثم فهي مؤسسة عامة، أناط بها القانون النشاط المشار إليه الذي يدخل بكل عناصره في مجال اختصاص المجلس النيابي والتشريعي والرقابي بما فيه ما تعلق بالقرض موضوع الطلب، والذي عقده المؤسسة بالوكالة عن مديني المحالين، بديون أصدرت هيئة التحكيم بها أحكاماً، وكانت محلاً للتقدير بأسماء أصحابها عند إعداد المؤسسة للمركز المالي للمحالين (المادة ٦) من القانون رقم (٧٥) لسنة ١٩٨٣)، كما تناولتها أجهزة المؤسسة المختلفة بالتحقيق والتقييم والتسوية بإجراءات علنية عديدة تناولتها ثم قامت المؤسسة بتزويد البنك الصناعي بها وبأصحابها المقترضين، سواء عند إبرام القرض أو عند طلب أي دفعة من دفعاته، وقد أصدر هؤلاء المقترضون للمؤسسة والبنك إقرارات مديونية ووكالات وثقت بصفة رسمية لدى كاتب العدل، بغية إبرام عقد القرض، الأمر الذي تغدو معه أسماء هؤلاء المقترضين قد نالتها العلنية، فانتفت عنها السرية، ويسري هذا الحكم على دائني المحالين.

وبالبناء على ما تقدم، فإن موضوع القرض لا يكون بمنأى عن مهمة لجنة التحقيق البرلمانية الرقابية في كافة إجراءاته وما يرتبط به من بيانات بغير قيد، ولا ينال من ذلك ما أورده عقد القرض ضمن مندرجاته بالتقيد بالسرية، إذ أن العقد المذكور وإن كان ملزماً لطرفيه إلا أنه لا يمكن بأي حال أن يقيم جداراً من

السرية في مواجهة الحق الدستوري في الرقابة الدستورية، سيما وأن مطالبة لجنة التحقيق ببيانات القرض وأسماء المستفيدين منه موجهة لوزير المالية والاقتصاد، الذي تتبعه مؤسسة تسوية المعاملات، وهي التي أبرمت العقد والمشرفة على تنفيذه بكافة بنوده ومجالاته ابتداءً وانتهاءً، بما لا حاجة معه إلى إقحام البنك الصناعي. الطرف الآخر. في الموضوع للمحاجة من ثم بحماية الأسرار البنكية والكتمان المصرفي وذمم العملاء المالية.

فلهذه الأسباب

قررت المحكمة :

أن حق مجلس الأمة في إجراء تحقيق نيابي على مقتضى المادة (١١٤) من الدستور يشمل كل موضوع يدخل في اختصاصه التشريعي أو الرقابي، ومنه نشاط مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت بالأجل، ويكون للجنة التحقيق أعمال اختصاصاتها الرقابية على عقد القرض الذي أبرمته المؤسسة المذكورة في إجراءاته وما يرتبط به من بيانات بما فيها أسماء المستفيدين من القرض.

[٥]

القرار الصادر بجلسة ١٤/٦/١٩٨٦
في طلب التفسير رقم (٣) لسنة ١٩٨٦

طالب التفسير: مجلس الوزراء

الجهة القضائية التي اختصها الدستور بالفصل
في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح •
ومدى شمول ولايتها تفسير نصوص الدستور

ولاية المحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية • طبيعة
الاختصاص الذي أسنده الدستور للمحكمة بتفسير النصوص
الدستورية •

موضوع الطلب

تفسير المادة (١٧٣) من الدستور.

وذلك بمناسبة الاقتراح بقانون المقدم من بعض أعضاء مجلس الأمة بتعديل المادة (الأولى) من قانون إنشاء المحكمة الدستورية رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣، ليكون اختصاص المحكمة بتفسير النصوص الدستورية بمناسبة الفصل في منازعة منظورة أمامها، سواء كانت من المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، أو من الطعون الخاصة بانتخابات مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم، على ألا تختص المحكمة بتفسير النصوص الدستورية بصورة مستقلة في غير هذه المنازعات أو الطعون.

نص المادة (١٧٣) من الدستور

«يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها. ويكفل القانون حق كل من الحكومة وذوي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح. وفي حالة تقرير الجهة المذكورة عدم دستورية قانون أو لائحة يعتبر كأن لم يكن».

● ولاية المحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية

* البين من نص الفقرة الأولى من المادة (١٧٣) ومن المذكرة التفسيرية للدستور أنه الزم المشرع بتعيين الجهة القضائية التي اختصاصها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح.

* الدعوى الدستورية دعوى عينية تضم في مدلولها ونطاقها المنازعة في فهم النص الدستوري. المنازعة الدستورية ليست قاصرة على مجرد الطعن في دستورية

تشريع معين، وإنما تتسع لتشمل تفسير النص الدستوري بصورة مستقلة. ولاية المحكمة بتفسير النصوص الدستورية، نابعة من نص الدستور ذاته وبأمر من المشرع الدستوري وإرادته وليس من المشرع العادي.

● طبيعة الاختصاص الذي أسنده الدستور للمحكمة بتفسير النصوص الدستورية

لا يرد القول في تقرير هذا الاختصاص للمحكمة على أنه يعد تحكيماً لها في خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أو زجها في صراع سياسي، أو أنه ينطوي على إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات. المحكمة لا تتأخر في ذلك، ولا في أعمال رقابتها إلا وظيفية فنية ذات طابع قانوني مجرد.



القرار الصادر بجلسة ١٩٨٦/٦/١٤ (*)

برئاسة السيد المستشار/ محمد يوسف الرفاعي رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين/ عبد الله علي العيسى وأحمد سلطان البطي بوطيبان
حمود عبد الوهاب الرومي د.عبد الله محمد عبد الله

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (٣) لسنة ١٩٨٦

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

من حيث إن الوقائع تتحصل في إنه بناء على قرار مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٢ / ٤ / ١٩٨٦ م تقدم وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية بمذكرة طلب فيها تفسير نص المادة (١٧٣) من الدستور، وذلك لبيان مدى ولاية الجهة القضائية (المحكمة الدستورية) التي عينها الدستور في هذه المادة، وما إذا كانت هذه الولاية تشمل - بحكم اللزوم - تفسير نصوص الدستور واستجلاء المعنى الذي قصده المشرع الدستوري منها، وإلزام جميع السلطات به على نحو ملزم سواء أكان ذلك بطلب تفسير نص دستوري عند وقوع خلاف حوله بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أو حتى داخل أي منهما مما يقتضي رفع الأمر إلى هذه المحكمة لحسم الخلاف وبيان التفسير السليم لهذا النص، أم أن هذه الولاية مقصورة فقط على الطعن في قانون معين بدعوى أن هذا القانون مخالف للدستور.

وأوردت المذكرة مبررات لطلب التفسير حاصلها أن بعض السادة أعضاء مجلس الأمة قدم بتاريخ ٨ / ٤ / ١٩٨٥ اقتراحاً بقانون بتعديل المادة الأولى من القانون

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (١٦٧٠) السنة الثانية والثلاثون بتاريخ ٢٢ / ٦ / ١٩٨٦.

رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ على نحو يسلب المحكمة اختصاصها بتفسير النصوص الدستورية بمقولة أن اختصاص الجهة القضائية الوارد في المادة (١٧٣) من الدستور قاصر على الفصل في المنازعات التي تتعلق بدستورية القوانين واللوائح دون أن تصبح جهة إفتاء في تفسير النصوص الدستورية استقلالاً بطلب مبتدأ من طرف واحد يراد به تأويل نص في الدستور مجرد من قيام نزاع يكون مجال سلطة التفسير التي تملكها المحكمة بصدده بالقدر اللازم للوصول إلى الفصل في هذا النزاع.

وقد قدم السادة الأعضاء هذا الاقتراح عقب تقديم الحكومة طلباً بتاريخ ١٩٨٥/٣/٣١ إلى المحكمة الدستورية لتفسير نص المادة (٦٥) من الدستور، وقيد هذا الطلب بجدول المحكمة تحت رقم (١) لسنة ١٩٨٥، وأمام المحكمة أبدى مجلس الأمة دفعا بعدم اختصاص المحكمة استناداً لذات التبريرات سالفه الذكر، وقد أصدرت المحكمة قرارها بالرأي الدستوري المطلوب تقريره ورفضت الدفع بعدم الاختصاص الذي أبداه مجلس الأمة مقررة اختصاصها الأصلي بتفسير النصوص الدستورية على نحو ملزم.

إلا أنه وبمناسبة تقديم الحكومة بتاريخ ١٩٨٦/٤/١ طلباً إلى المحكمة الدستورية لتفسير نص المادة (١١٤) من الدستور، لبيان مدى حق مجلس الأمة في تشكيل لجان التحقيق البرلمانية والقيود والضوابط التي ترد على هذا الحق، قدم بعض السادة أعضاء مجلس الأمة بتاريخ ١٩٨٦/٤/٥ أي في وقت لاحق لتاريخ إيداع طلب الحكومة سالف الذكر. اقتراحاً آخر بقانون تفسير تشريعي لنص المادة الأولى من قانون المحكمة الدستورية، ويقضي الاقتراح في المادة الأولى منه بما يأتي «يكون اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية وفقاً للمادة الأولى من القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه بمناسبة الفصل في منازعة منظورة أمامها من المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح أو من الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصفة عضويتهم، ولا تختص المحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية في غير هذه المنازعات أو الطعون».

وقد عرضت الحكومة وجهة نظرها بموضوع الطلب بما خلاصته :

أولاً: أن المحكمة الدستورية في طلب التفسير رقم (١) لسنة ١٩٨٥ قد حسمت الخلاف حول ما إذا كانت ولايتها بالنظر في طلبات تفسير النصوص الدستورية التي تقدم من مجلس الأمة أو من الحكومة مستمدة من الدستور أم من قانون إنشائها رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ بحكم ملزم ونهائي، وقررت في هذا الشأن أن المشرع الدستوري هو الذي جعل المحكمة الدستورية مختصة وحدها بتفسير النصوص الدستورية والقوانين الأساسية، وقررت كذلك أن هذا الاختصاص لم يكن من صنع قانون إنشاء المحكمة باعتبار ذلك من المسائل الدستورية التي لا تتغير، وذلك بعد سماع دفاع مجلس الأمة في طلب التفسير سالف الذكر، وقد استقرت هذه الحقيقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بقرار المحكمة استقراراً جامعاً مانعاً بصفة حتمية وصريحة مما يمنع معه العودة إلى ذلك الخلاف سواء بتقديم أعضاء مجلس الأمة اقتراحاً بقانون يستبعد اختصاص المحكمة بنظر طلبات التفسير أو عن طريق تقديم اقتراح بقانون تفسير تشريعي ينتزع منها ذلك الاختصاص، إذ أن مثل هذا الاتجاه يتصادم مع حكم المادة (١٧٣) من الدستور ومذكرته التفسيرية، وقرار المحكمة الصادر بتاريخ ٢٩/٦/١٩٨٥ سالف الإشارة، وفي ذلك مخالفة لأحكام الدستور والقاعدة الدستورية التي تنفرع عنه وهي قاعدة تدرج القواعد القانونية التي من مقتضاها وجوب إخضاع القاعد الأدنى للقاعدة الأعلى.

ثانياً: إذا كان الاختصاص بالفصل في الدستورية يقتضي ابتداءً تفسير نصوص الدستور في الحالة المعروضة على المحكمة لبيان ما إذا كان القانون قد خالف هذه النصوص أم لا، فمن باب أولى أن يكون لها الحق في التفسير ابتداءً وخاصة في الأمور التي قد تكون محل خلاف بين الحكومة وبين

مجلس الأمة أو إحدى لجانه، وذلك وقاية للقوانين وللإجراءات البرلمانية من أن تصدر معيبة بمخالفة الدستور، وإنه من المعلوم أن توقي الخطأ خير وأفضل وأعم نفعاً من علاجه لأن القانون بعد أن يصدر أو بعد أن يتخذ الإجراء المخالف للدستور فقد تترتب عليه آثار ضارة كثيرة، وهذا ما حققته المحكمة الدستورية في قراراتها السابقة، ولا شك أن اتجاه الدستور يجعل الاختصاص في تفسير نصوص الدستور لأعلى محكمة في الدولة، حيث يكون للقضاء الكلمة النهائية فيما يقع من خلاف بهذا الصدد ضماناً لوحدة التطبيق الدستوري واستقراره، والقول بغير ذلك يؤدي إلى وجود فراغ في تحديد الجهة التي تحسم أي خلاف في تفسير نصوص الدستور وما يستتبع ذلك من تضارب الآراء وتعدد الاجتهادات في أمور تمس المصلحة العليا للدولة، لذلك فإن مجلس الأمة لم يبتدع عند إصداره قانون إنشاء المحكمة اختصاصاً جديداً لم يرده المشرع الدستوري، وإنما أتى باختصاص متكامل للمحكمة الدستورية من تفسير النصوص الدستورية والفصل في دستورية القوانين على النحو الذي قصده المشرع الدستوري، فلا يملك المشرع العادي . بعد أن قام بواجبه التزاماً بأمر من المشرع الدستوري . أن يلغي اختصاص المحكمة الأصيل سواء بالنسبة لتفسير النصوص الدستورية أو بالفصل في دستورية القوانين أو بالنسبة إليهما معاً وإلا كان ذلك خروجاً على صلاحياته التي عهد به إليها الدستور، لأن الأمر لا يتعلق بتشريع عادي يمكن إعمال قواعد الملاءمة السياسية فيه، وإنما يتعلق باختصاص قضائي مستمد من الدستور نفسه .

ثالثاً: أن اختصاص المحكمة الدستورية بطلبات تفسير النصوص الدستورية . بحكم اللزوم . تبعاً لاختصاصها الأصيل بالرقابة على دستورية التشريعات ليس من شأنه الزج بالمحكمة في الخلافات السياسية ولا يعد تحكماً للسلطة القضائية في هذه الخلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،

ذلك أن عمل القاضي الدستوري هو عمل قضائي خالص وليس عملاً سياسياً، وسلطته في ذلك ليست سلطة موازنة سياسية وإنما هو يمارس هذا الاختصاص امتداداً لوظيفته القضائية مستعيناً بالوسائل الفنية التي تستخدم عادة لاستخلاص معنى القاعدة القانونية بصفة عامة، وهذه الوسائل الفنية إما داخلية ينطوي عليها النص الدستوري أو النصوص محل التفسير، وإما خارجية تعتمد على عنصر خارج عن الدستور وفقاً لقواعد التفسير المتعارف عليها، والنتيجة المنطقية لذلك كله أن النص القانوني الذي يقرر اختصاص المحكمة الدستورية بنظر تفسير النصوص التشريعية لا يمكن أن يكون خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات أو تهديداً لاستقلال المجلس التشريعي أو إقحاماً للقضاء في خلافات سياسية، وإنما يقع الخروج إذا تصدت المحكمة أو عهد إليها بممارسة عمل تشريعي مما ناطته النصوص الدستورية بمجلس الأمة، ثم إن اختصاص مجلس الأمة بالتشريع لم يمنع المشرع الدستوري من تخويل الجهة القضائية المختصة من بسط رقابتها على القوانين للتحقق من التزام مجلس الأمة بحدود الدستور، كما فعل في المادة (١٧٣) من الدستور وتوجب المشرع إلى تنظيمه على النحو الذي صدر به القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣.

وعلى ذلك فإن اختصاص المحكمة الدستورية بطلبات تفسير النصوص الدستورية مستمد - في أساسه ومبدئه - من الدستور نفسه الذي أناط في المادة (١٧٣) نظرها بجهة قضائية، وحدد بعض الأحكام الأساسية المتعلقة بها، وأحال في بيان صلاحيتها والإجراءات التي تتبعها إلى القانون، ولم يخرج القانون عن هذا الإطار.

وقدمت الحكومة حافظة مستندات تضمنت صورة من تقرير لجنة الشئون التشريعية والقانونية بمجلس الأمة بالموافقة على اقتراح بمشروع قانون بتعديل نص المادة الأولى من القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة

الدستورية، وصورة اقتراح بمشروع قانون بتعديل المادة الأولى من قانون المحكمة الدستورية ومذكرته الإيضاحية، وصورة اقتراح بمشروع قانون بتفسير تشريعي للمادة الأولى من قانون المحكمة الدستورية ومذكرته الإيضاحية، ومذكرة من وزارة العدل بالاعتراض على الاقتراح بتعديل المادة الأولى من قانون المحكمة الدستورية مقدمة للجنة الشئون التشريعية والقانونية بمجلس الأمة، وصورة من العدد رقم (١٦٢٠) من الجريدة الرسمية (الكويت اليوم) منشور فيه قرار المحكمة الدستورية في طلب التفسير رقم (١) لسنة ١٩٨٥ «تفسير دستوري».

وأثناء فترة حجز الطلب لقرار الحكم قدم ممثلو مجلس الأمة مذكرة برأي المجلس في طلب التفسير وتتخلص فيما يلي:

أولاً: أن نص المادة (١٧٣) من الدستور، وبإعمال الوسائل الفنية الداخلية للتفسير لا تفيد شيئاً آخر غير التأكيد على أن الجهة القضائية (المحكمة الدستورية) المعنية بالنص لا تتلقى من الدستور إلا اختصاصاً واحداً ومحددًا هو الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، وأنها وهي تملك بالتبعية لهذا الاختصاص الوحيد الأصيل ولاية تفسير نصوص الدستور بقصد استبيان حكمه في المنازعات المعروضة عليها فإنها لا تتلقى من الدستور أي اختصاص مستقل بتفسير الدستور عن طريق طلبات التفسير المبتدأة والأصلية. وأن أي اختصاص من هذا القبيل لا يجد سنده ومصدره خارج نص المادة الأولى من القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية وهو قانون يمكن تعديله أو إلغاؤه، وأنه مع وضوح النص الدستوري وقطعية دلالة ألفاظه وتراكيبه اللغوية والاصطلاحية فليس ثمة حاجة لتلمس معان أخرى له من المذكرة التفسيرية أو أي وسيلة أخرى من الوسائل الفنية الخارجية للتفسير، ومن غير أي تشكك في قيمة المذكرة التفسيرية للدستور فإنها لا تصلح سنداً

صحيحاً بأي مقياس لتبرير إدعاء الحكومة بأن المحكمة الدستورية تتلقى من الدستور ذاته ومن مذكرته التفسيرية مباشرة اختصاصاً أصلياً مبتدأً بنظر طلبات تفسير نصوص الدستور، فليس فيما قررته لفظاً أو عبارة أو تركيباً أو اصطلاحاً يمكن حمله على أنها خرجت في شئ عن صريح المادة (١٧٣) من الدستور، أو أنها أضافت إليها حكماً جديداً لم يتضمنه نص هذه المادة، وقد جاءت مناقشة المادة (١٧٣) من الدستور لدى المجلس التأسيسي مؤكدة هذا المعنى.

ثانياً: استناد الحكومة إلى قرار المحكمة الدستورية في طلب التفسير رقم (١) لسنة ١٩٨٥ الصادر بتاريخ ٢٩/٦/١٩٨٥ لا يفيد شيئاً، لأن المحكمة الدستورية - وإن جاز التسليم لها مؤقتاً وإلى حين - باختصاص النظر في طلبات التفسير فما ذلك إلا لأن قانون إنشائها رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ هو الذي حولها هذه الولاية لا الدستور ولا مذكرته التفسيرية، ولأن قرار المحكمة الدستورية ليس فيه ما يلزم خارج نطاق ما صدر فيه إعمالاً للحجية النسبية للقرارات والأحكام القضائية، وليس هناك ما يحول دون المحكمة إعادة النظر في قرارها السابق وتقديم إيضاح كاف له.

ثالثاً: إن اختصاص المحكمة الدستورية بنظر طلبات التفسير، يخلط الرقابة السياسية بالرقابة القضائية بشأن دستورية القوانين واللوائح ويخالف الدستور، ذلك أن محاولة إقحام الرقابة القضائية عن طريق الإدعاء باختصاص المحكمة الدستورية بطلبات تفسير الدستور استقلالاً بهدف وقاية القوانين واللوائح من أن تصدر معيبة بمخالفة الدستور يفيد باختصار تقرير أسلوب للرقابة السياسية لم يقرره الدستور، كما أنه يكون بمثابة من يدعو المحكمة إلى أن تعتدي على صلاحيات السلطات والهيئات المختصة بممارسة الرقابة السياسية، إضافة إلى ما في ذلك من

إحراج لقدسية القضاء ومحاولة شدة خارج دائرته القانونية ليصبح حكماً سياسياً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو بالأقل. كما تقرر ذلك مذكرة الحكومة. رقيباً سياسياً مسبقاً على أعمال البرلمان ومشروعات القوانين المقترحة عليه من أعضائه، كل ذلك مما يخل بمبدأ الفصل بين السلطات في الحدود التي قررتها المادة (٥٠) من الدستور، كما لا محل لما تتوهمه الحكومة من فراغ تشريعي في حالة نفي اختصاص المحكمة الدستورية بطلبات التفسير للمواد الدستورية، إذ أن المسلمات في فقه القانون أن من يملك وضع النص يملك تفسيره، وهو ما يفيد ضرورة أن يترك لمجلس الأمة بعض سلطات التقدير في تفسير نصوص الدستور التي تضبط اختصاصه وانتهت مذكرة المجلس إلى طلب رفض طلب التفسير للمادة (١٧٣) من الدستور المقدم من الحكومة. ثم قدمت الحكومة مذكرة ثانية معززة للأسانيد التي ضمنتها طلب التفسير ودفاعها السابق.

وحيث إن الطلب استوفى الأوضاع المقررة قانوناً.

وحيث إن طلب التفسير المطروح يستهدف بيان ولاية المحكمة الدستورية في نطاق ما قرره المادة (١٧٣) من الدستور، وهل هي تختص بتفسير النصوص الدستورية بصفة أصلية أم تبعاً لنظرها الطعن في دستورية التشريع.

وحيث إنه لما كانت الفقرة الأولى من المادة (١٧٣) من الدستور قد جرى نصها على أن «يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح»، وإن كان من مقتضى التفسير تحري القصد التشريعي، النزول من ظاهر النصوص إلى مكوناتها، بغية التعرف على فحواها الحقيقي، وأنه على هدي هذه المعاني فإنه بتمحيص عبارة (المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح) يبين أنها تضم في مدلولها ونطاقها المنازعة في فهم النص الدستوري، مما يعني اختلاف الرأي في معاني النص ومراميه، سيما وأن من المسلم أن الدعوى الدستورية في عمومها هي دعوى

عينية تستهدف تشريع ما لبيان مدى مطابقتها لأحكام الدستور، فهي خصومة بشأن النص الدستوري، ينطوي في إطارها الخلاف المتعلق بمجال إعماله، بما يقتضي لزوماً استبانة نطاقه وصولاً لوجه الرأي فيما يثيره في التطبيق من اختلاف. وعلى ذلك فإن المنازعة الدستورية التي أشارت إليها المادة (١٧٣) من الدستور ليست قاصرة على مجرد الطعن في دستورية تشريع ما، وإنما تتسع أيضاً لتشمل تفسير النص الدستوري، بصورة مستقلة، ذلك أن طلب تفسير نص دستوري إنما يحمل في ثناياه وجود منازعة حوله وتباين وجهات النظر فيما تعنيه عباراته، ويكفي في هذا الشأن أن يدور حول النص أكثر من رأي على نحو يغم معه إعمال حكمه، سواء فيما بين الجهات المعنية (مجلس الأمة والحكومة) أو في داخل أي منهما ليسوغ معه الالتجاء إلى الجهة القضائية المختصة (المحكمة الدستورية) لتجلية غموضه، وذلك ضماناً لوحدة التطبيق الدستوري واستقراره، ويستند هذا الرأي إلى أنه في بيان اختصاص الجهة القضائية صدر المشرع الدستوري المادة (١٧٣) المشار إليها بالعبارة «المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين»، ثم استعمل في الفقرة الثانية. لكفالة حق الحكومة وذوي الشأن في تحريك الدعوى الدستورية. عبارة «الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين»، ووضح من مقارنة العبارتين أن الأولى أوسع معنى من الثانية، مما يعني أن الفقرة الأولى قصدت أن تكون المنازعة الدستورية شاملة طلب التفسير والطعن في دستورية التشريع، في حين أن ما عنته الفقرة الثانية قاصر على الطعن في الدستورية ليس إلا، ولو كان المراد من النص الدستوري بفقرتيه غير ذلك لاستعمل المشرع عبارة (تختص بالرقابة القضائية على دستورية القوانين) ليفصل بين الاختصاص بالرقابة والاختصاص بالتفسير، أو اقتصر على عبارة الفقرة الثانية (تختص بالفصل في الطعون في دستورية ...)، لما كان ذلك، وكان من صور التفسير للنص الدستوري الذي تقوم به المحكمة صور ثلاث، الأولى فيما يطعن على التشريع بعدم مطابقتها للنص الدستوري، بما يقتضي ذلك تفسيره لحسم الخلاف الذي ثار حول التشريع المطعون فيه، والثانية إذا ما أريد الطعن على تشريع ما بعدم الدستورية فتقوم الحاجة للجوء إلى المحكمة

الدستورية للتعرف أولاً على نطاق النص الدستوري وحدوده وضوابطه وصولاً لوجه الرأي في الخلاف الشاغر حول التشريع المشكوك في دستوريته لإمكان الطعن فيه، والثالثة إذا ما أريد قبل إصدار تشريع ما التعرف على التفسير الصحيح للنص الدستوري المتصل به لإمكان إعداد مشروع القانون المقصود متطابقاً مع أحكام الدستورية، وهي الصورة التي قال بها الخبير الدستوري بحاشية الصياغة النهائية لنص المادة الأولى من القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ (مضبطة الجلسة العاشرة المعقودة بتاريخ ٢٧ / ١ / ١٩٧٣)، وليس في هذه الصورة ابتداء أسلوب للرقابة السياسية لم يقرره الدستور، وإنما يستهدف بذلك الوقاية من خطر صدور قانون غير دستوري وليس بإمكان الجهة القضائية مباشرة ذلك إلا بناء على طلب الهيئة السياسية المختصة كالهيئة التشريعية أو الهيئة التنفيذية، وتكون الرقابة القضائية حينئذ مرتبطة بالرقابة السياسية ونتيجة لها، وعلى ذلك يصح القول بأن المشرع الدستوري فيما قرره في المادة (١٧٣) من الدستور إنما أراد أن يسند للجهة القضائية - المحكمة الدستورية - ولاية تفسير النصوص الدستورية، سواء كان ذلك بصفة أصلية أو تبعاً لطعن دستوري على تشريع ما، وهو ما ذهبت إليه هذه المحكمة في قرارها السابق رقم (١) لسنة ١٩٨٥ تفسير دستوري، وما قال به من تصدي له من رجال الفقه بالبحث والدراسة.

وحيث إنه تأكيداً لما سلف إيراده ما جاء بالملذكرة التفسيرية للدستور بصدد المادة (١٧٣) المشار إليها حينما قالت (أثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين واللوائح إلى محكمة خاصة... بدلاً من أن يترك ذلك لاجتهاد كل محكمة على حده، مما قد تتعارض معه الآراء في تفسير النصوص الدستورية أو يعرض القوانين واللوائح للشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والاعتبارات...، وأنه يترك لها القيام على وضع التفسير القضائي الصحيح لأحكام القوانين وفي مقدمتها الدستور، قانون القوانين)، مما يتضح معه على وجه اليقين أن المشرع الدستوري أراد أن تكون المحكمة الدستورية هي الجهة التي يوكل إليها أمر تفسير ما غمض من نصوص الوثيقة الدستورية.

وحيث إنه إعمالاً لنص المادة (١٧٣) من الدستور فقد صدر القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ مقررًا للمحكمة الدستورية ولاية التفسير للنصوص الدستورية بالإضافة إلى اختصاصها بالفصل في الطعون المتعلقة بالدستورية، مما يعني أن المحكمة إنما تباشر هذا الاختصاص استقلالاً وبصفة أصلية، وقد جاء ذلك القانون ثمرة عمل المجلس النيابي والحكومة، وتجسيداً لاتجاههما ورغبتهما في إصداره على نحو يكفل تنفيذ خطاب المشرع الدستوري بجعل ولاية المحكمة الدستورية شاملة الاختصاص بتفسير النصوص الدستورية بصفة أصلية ومستقلة، وهو ما كشفت عنه المناقشات التي دارت داخل المجلس بين أعضائه حول مشروع قانون إنشاء المحكمة المقدمين من الحكومة والمجلس، كما أكده الخبير الدستوري الذي شارك في المناقشات، وساهم في صياغته وصياغة الدستور من قبل، فقد جاء في رده على بعض استفسارات أعضاء مجلس الأمة حول اختصاصات المحكمة الدستورية ودور المجلس في تقديم الطعون إليها ما يلي (اختصاص المجلس بأن يقدم طعوناً إلى المحكمة الدستورية مقصود به بصفة خاصة أمران: الأول الطعون الانتخابية التي تقدم للمجلس فيحيلها إلى المحكمة الدستورية، والأمر الثاني ليس الطعن بمخالفة القوانين العادية للدستور، لأن هذا كما قال العضو المحترم أمر بيد المجلس، إنما حيث يُختلف على تفسير مادة دستورية كما حدث مثلاً من قبل بالنسبة للمادة (١٣١) تختلف الآراء في تفسير المادة الدستورية... فيريد المجلس قبل أن يصدر قانوناً في أمر من الأمور أن يعرف التفسير الصحيح لهذه المادة من المحكمة الدستورية، وهذا منصوص عليه في المادة الأولى من مشروع القانون بعبارة (المحكمة الدستورية تختص بنظر تفسير الدستور) ثم دستورية القوانين المخالفة للدستور، فالطعن الانتخابي والتفسير هما الحالتان اللتان يأتي الطلب فيهما من مجلس الأمة) انتهى وتراجع في ذلك مضبطة الجلسة العاشرة المعقودة في ٢٧/١/١٩٧٣.

وحيث إنه لما كان البين من نص المادة (١٧٣) من الدستور أنه قد ألزم المشرع بتعيين الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية

القوانين، والتي تدخل فيها المنازعة في فهم النص الدستوري وطلب تفسيره، وفق ما أسلفنا، كما فوض النص المشرع في تحديد اختصاص تلك الجهة، إعمالاً للقاعدة العامة المقررة في المادة (١٦٤) من الدستور، بما يجب معه على المشرع الالتزام بحدود التفويض، والذي ينبغي أن يقتصر على تنظيم صلاحيات تلك الجهة بالقدر الذي يحفظ لها جوهرها المنصوص عليه في المادة (١٧٣) من الدستور، وبغير مساس بها، ومن ثم فإن ولاية المحكمة بتفسير النصوص الدستورية، استقلالاً أو تبعاً، تكون نابعة من الدستور لا مقررة من المشرع العادي، بما يترتب عليه لزوماً عدم المساس بهذا الاختصاص إلا بنص يعدل المادة (١٧٣) من الدستور ولا يتأتى ذلك بتشريع عادي يقرره.

وحيث إنه لما كان تفسير الوثيقة الدستورية إنما يمثل إحدى الموضوعات الهامة في التطبيق العملي لنصوصها، بما استلزم معه الحرص على تضمينها أيضاً لطريقة تفسيرها وحدوده حتى يكون هناك ضماناً لعدم الخروج على قواعدها تحت ستار تفسيرها، الأمر الذي اقتضى معه تضمين المادة (١٧٣) موضوع التفسير بما يلزم المشرع بتعيين الجهة التي تقوم بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والتي تشمل الاختصاص بتفسير النصوص الدستورية، وقد خلا الدستور من نص صريح يخول جهة ما القيام بتفسير النصوص الدستورية غير الجهة القضائية المشار إليها، توكيداً لاختصاصها بذلك التفسير دون سواها، وليس من المقبول أن يعهد بتلك الولاية إلى أي جهة أخرى دون الجهة القضائية، مع حرص الدستور على إحاطة هذه الجهة بسياج من الاستقلالية وفيض من الضمانات (المادة ١٦٣) من الدستور. وكفل حق التقاضي أمامها للجميع (المادة ١٦٦) من الدستور بوصفها مؤتمل العدل وإحقاق الحق، ورجال القضاء. على ما قالت به المذكرة التفسيرية للدستور. هم الأصل في القيام على وضع التفسير القضائي الصحيح لأحكام القوانين وفي مقدمتها الدستور، قانون القوانين، بما يستوي معه القول باختصاص المحكمة الدستورية بمهمة التفسير الدستوري على ما سلف بيانه، ولا يرد القول في تقرير هذا الاختصاص للمحكمة على أنه تحكيمياً لها في خلاف بين السلطتين أو زجها

في صراع سياسي، أو إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك لأن عمل القاضي الدستوري في هذا الصدد إنما هو عمل قضائي من أعمال وظيفته، والمحكمة لا تباشر في ذلك، أو في أعمالها للرقابة إلا وظيفة فنية ذات طابع قانوني مجرد، فهي تتخذ من ظاهر النص التشريعي أساساً لفحص دستوريته، وتستبعد في ذلك كل عنصر غير دستوري، وتتجنب إصدار حكم تقويمي علي القانون، فهي لا تفتش عن بواعثه ولا تناقش مدى ضرورته أو ملاءمته أو صلاحيته الاجتماعية أو السياسية، المتروك أمره لمطلق تقدير الهيئة التشريعية، وبذلك فلا يحمل ما تباشره على أنه من أعمال التشريع، كما أنه لا يمس في قليل أو كثير مبدأ الفصل بين السلطات، طالما أنها تقوم بعملها وفق الإطار الذي رسمه الدستور، وليس في ذلك إهدار للمبدأ ذاته، بل وضع للأمور في نصابها الدستوري الصحيح بما يؤكد المبدأ ويثبته، إذ من المقرر أن استعمال السلطات لوظائفها إنما يكون على الوجه المبين بالدستور، ومن ثم فلا تملك إحدى السلطات أن تهدر أحكام الدستور، وأن تتذرع لضمان قرارها من التعقيب على تصرفاتها بمبدأ الفصل بين السلطات وإلا لصار الأمر بغير ضابط.

وبناءً على ما تقدم.

فلهذه الأسباب

قررت المحكمة :

أن ولاية تفسير النصوص الدستورية قد أسندت إلى المحكمة الدستورية وحدها بأمر من المشرع الدستوري وإرادته في المادة (١٧٣) من الدستور، وما جاء في المذكرة التفسيرية الشارحة لها، وليس من المشرع العادي، مما لا يسوغ معه تعديل هذا الاختصاص أو سلبه إلا بنص دستوري معدل للنص الدستوري المقرر لذلك الاختصاص.

[٦]

القرار الصادر بجلسة ١٩٩٥/٥/٢٧
في طلب التفسير رقم (٢) لسنة ١٩٩٥

طالب التفسير: مجلس الوزراء

المراسيم التي لها قوة القانون

الصادرة فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله •
والمراسيم بقوانين الصادرة أثناء وقف الحياة النيابية بأمر أميري

سحب مجلس الوزراء لطلب التفسير • قرار المحكمة بإثبات
ترك الحكومة لهذا الطلب •

موضوع الطلب

تفسير المادة (٧١) من الدستور.

وذلك بمناسبة ما أثير من تباين في وجهات النظر حول مدى انحصار مجال تطبيق هذه المادة فيما يتعلق بالمراسيم التي تكون لها قوة القانون على الحالتين الواردين فيها، أي تلك الصادرة فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله فحسب، أو جريان حكم تلك المادة أيضاً على المراسيم بقوانين الصادرة أثناء وقف الحياة النيابية بأمر أميري.

نص المادة (٧١) من الدستور

«إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تشمل التأخير. جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر».

سحب مجلس الوزراء لطلب التفسير

قرار مجلس الوزراء بسحب طلب التفسير لما استجد في الواقع من أمور وتقديرات لاعتبارات المصلحة العامة • قرار المحكمة بإثبات ترك الحكومة لهذا الطلب.

القرار الصادر بجلسة ٢٧/٥/١٩٩٥ (*)

برئاسة السيد المستشار/ محمد يوسف الرفاعي رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين/ عبد الله علي العيسى راشد عبد المحسن الحماد
أحمد سلطان البطي بوطيبان حمود عبد الوهاب الرومي

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (٢) لسنة ١٩٩٥

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن مجلس الوزراء قد تقدم إلى هذه المحكمة بتاريخ ٢/٤/١٩٩٥ بطلب قال فيه أنه يطلب تفسير نص المادة (٧١) من الدستور التي تنص على أنه «إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمر أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر» وذلك لبيان مجال تطبيق هذه المادة، وهل تنحصر في المراسيم بقوانين الصادرة في الحالتين الواردين فيها واللتين تنشآن أثناء قيام الحياة البرلمانية أم أنه يمتد ليجري حكمها على المراسيم بقوانين التي تصدر أثناء وقف الحياة البرلمانية بموجب

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (٢١٠) السنة الواحدة والأربعون بتاريخ ١١/٦/١٩٩٥.

أمر أميري يقضي بانتقال ولاية التشريع إلى صاحب السمو الأمير ومجلس الوزراء لظروف استثنائية يقدرها الأمير وحده، وذلك طوال هذه الظروف، كما تم وفقاً للأمر الأميري الصادر في ٢٧ شوال ١٠٤٦هـ الموافق ٣ يوليو ١٩٨٦.

وبعد نظر الطلب بالجلسة المحددة وحضور ممثلو كل من الحكومة ومجلس الأمة أجل نظره لجلسة ١٩٩٥/٥/٢٧، ثم تقدمت الحكومة بمذكرة ضمنيتها القول بأن مجلس الوزراء لجأ إلى المحكمة الدستورية بطلب تفسير المادة (٧١) من الدستور بعد ما ثار من تباين في وجهات النظر حولها، وأنه نظراً لما استجد في الواقع من أمور وتقديرات لاعتبارات المصلحة العامة، فقد قرر بجلسته رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ المنعقدة بتاريخ ١٩٩٥/٥/٢٤ سحب ذلك الطلب.

وحيث إنه بالجلسة صمم الحاضر عن الحكومة على ما جاء بالمذكرة المشار إليها والتنازل عن طلب التفسير سالف الذكر، ولم يمانع الحاضرون عن مجلس الأمة في الترك وطلبوا الحكم بإثباته.

وحيث إن سحب الطلب يفيد ترك الطالب لطلبه مما يدخل في مفهوم المادة (٩٩) من قانون المرافعات المدنية والتجارية وبدلالة المادة الثامنة من قانون إنشاء المحكمة الدستورية رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة: بإثبات ترك الحكومة للطلب المقدم منها بتفسير المادة (٧١) من الدستور.

[٧]

القرار الصادر بجلسة ١٩٩٧/١/٨
في طلب التفسير رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٦.

طالب التفسير: مجلس الأمة

انتخاب رئيس مجلس الأمة •
مفهوم عبارة (الأغلبية المطلقة للحاضرين)
في انتخاب الرئيس

حق التصويت ومدلول كلمة (الحاضرين) • مفهوم عبارة (الأغلبية
المطلقة للحاضرين) • مفهوم الأغلبية المطلقة في التصويت •

موضوع الطلب

تفسير المادة (٩٢) من الدستور .

وذلك بمناسبة قيام مجلس الأمة بإجراءات انتخاب رئيس المجلس بجلسته الافتتاحية الأولى في الفصل التشريعي الثامن بتاريخ ٢٠/١٠/١٩٩٦، حيث حصل أحد المرشحين علي (٣٠) صوتاً، وحصل المرشح الآخر علي (٢٩) صوتاً مع وجود ورقة بيضاء بين مجموع أوراق التصويت التي أودعت في صندوق الانتخاب وعددها (٦٠) ورقة، وعلي إثر ذلك أعلن فوز المرشح الحاصل علي (٣٠) صوتاً، إلا أن المرشح الآخر اعترض تأسيساً علي أن المفهوم الصحيح لماهية الأغلبية المطلقة للحاضرين تكون بحصول الفائز علي (٣١) صوتاً.

نص المادة (٩٢) من الدستور

«يختار مجلس الأمة في أول جلسة له، ولمثل مدته رئيساً ونائب رئيس من بين أعضائه، وإذا خلا مكان أي منهما اختار المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته. ويكون الانتخاب في جميع الأحوال بالأغلبية المطلقة للحاضرين، فإن لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى، أعيد الانتخاب بين الإثنين الحائزين لأكثر الأصوات، فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية تم الاختيار بينهم بالقرعة. ويرأس الجلسة الأولى لحين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سناً».

● حق التصويت ومدلول كلمة (الحاضرين).

التصويت حق شخصي ذاتي يعبر به الناخب عن إرادته عند مباشرته لحقه الدستوري في الانتخاب، وذلك علي نحو ايجابي بالموافقة أو الرفض سراً أو علناً،

والتصويت وإن كان واجباً إلا أنه يباشر اختياراً وليس إلزاماً، ومن ثم فإن كلمة «الحاضرين» لا تعني سوى مجموع المشاركين في التصويت فعلاً بشكل إيجابي قبولاً أو رفضاً.

● مفهوم عبارة (الأغلبية المطلقة للحاضرين).

العبرة في الحضور الذي تُحسب علي أساسه الأغلبية هي بحضور من شارك في التصويت فعلاً بشكل إيجابي وصحيح ، ومن ثم يستبعد من حساب الحاضرين الأصوات الباطلة والممتنعة عن التصويت ، ويسري ذات الحكم على الورقة البيضاء الذي يعتبر صاحبها ممتنعاً عن التصويت لأنه يُعد بمثابة الغائب عن الجلسة، كل ذلك متى كانت النسبة الدستورية اللازمة لانعقاد المجلس متوافرة.

● مفهوم الأغلبية المطلقة في التصويت.

الأغلبية المطلقة في التصويت تعني أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة المعطاة، أي كان قدر هذه الزيادة.

القرار الصادر بجلسة ١٩٩٧/١/٨ (*)

برئاسة السيد المستشار/ محمد يوسف الرفاعي رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين/ عبد الله علي العيسى راشد عبد المحسن الحماد
حمود عبد الوهاب الرومي كاظم محمد المزيدي

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (٢٦) لسنة ١٩٩٦

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، وسماع المرافعة الشفوية، وبعد المداولة.

حيث إن الوقائع تتحصل - حسبما يبين من الأوراق - في أنه بتاريخ ١٨/١٢/١٩٩٦ ورد إلى المحكمة كتاب السيد رئيس مجلس الأمة مرفقاً به طلب تفسير نص المادة (٩٢) من الدستور لبيان وجه الحقيقة في المقصود بالأغلبية المطلقة للحاضرين في حكم هذه المادة، وهل تطبق المادة بمعزل عن سائر مواد الدستور واللائحة الداخلية التي ترتبط بها وتحكم انتخاب رئيس مجلس الأمة، ومدى اعتبار الامتناع عن التصويت بمثابة الغياب عن الجلسة حكماً، وهل يلحق بالامتناع عن التصويت إيداع المصوت ورقة بيضاء في صندوق الإدلاء بالرأي، وذلك حسماً للخلاف الذي أثير في هذا الشأن، وأورد طلب التفسير مبرراً له بالقول أن مجلس الأمة عقد جلسته الافتتاحية الأولى في الفصل التشريعي الثامن بتاريخ ٢٠/١٠/١٩٩٦، وإذ بدأت إجراءات انتخاب رئيس المجلس تقدم للترشيح كل من السيدين العضوين أحمد عبد العزيز السعدون، وجاسم محمد الخرافي، وبعد عملية فرز الأصوات تبين حصول السيد/ أحمد عبد العزيز السعدون على ٣٠ صوتاً بينما حصل السيد/ جاسم محمد الخرافي على ٢٩ صوتاً مع وجود ورقة بيضاء بين مجموع أوراق التصويت التي أودعت في

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (٢٩٢) السنة الثالثة والأربعون بتاريخ ١٩٩٧/١/١٩.

صندوق إبداء الرأي وعددها (٦٠) ورقة، وإثر ذلك أعلن رئيس الجلسة عن فوز السيد / أحمد عبد العزيز السعدون بمنصب الرئيس، الذي بدأ ممارسة مهامه، إلا أن السيد / جاسم محمد الخرافي أثبت بالجلسة اعتراضه على نتيجة الترشيح، لوجود شبهة خطأ في 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 أن الفائز لم يحصل سوى على ٣٠ صوتاً، والقول بغير ذلك يمثل مخالفة لحكم المادة (٩٢) من الدستور والتي تنفرد بتنظيم إجراءات انتخاب الرئيس ونائبه بمعزل عن سائر مواد الدستور واللائحة الداخلية للمجلس، كما أنه في حساب الأغلبية المطلقة للحاضرين يجب الاعتماد بعدد النواب الحاضرين في الجلسة عند التصويت دون اعتبار لمن يكون منهم خارج القاعة أو من أمتنع عن التصويت بوضع ورقة بيضاء في صندوق الإدلاء بالرأي، إذ أن اعتبارهم بمثابة الغائبين حكماً عن الجلسة يكون قد قام على غير سند يبرره، ويؤدي إلى تعارض بين مواد الدستور واللائحة الداخلية، التي يجب أن تنقيد أحكامها بالنص الدستوري دون أن تضيف إليه شروطاً أو قيوداً لم يرد النص عليها، ولم يخول المشرع العادي في هذا الشأن، وأضاف طلب التفسير أن هناك رأياً آخر إتجه إلى أن انتخاب رئيس المجلس ونائبه تحكمه ثلاثة نصوص دستورية هي المواد (٩٢) و(٩٧) و(١١٧)، إذ أن المادة (٩٢) من الدستور لم تنص على أحكام النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة، وحالات تساوي الأصوات والأغليات الخاصة بما لا محالة معه من أعمال حكم المادة (٩٧) من الدستور، كما أن المادة (١١٧) تكمل نص هاتين المادتين، إذ أولت تفويضاً تشريعياً لمجلس الأمة ليضع لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه، وأصول المناقشة والتصويت، وكذلك سائر الأحكام المتعلقة بالعملية الانتخابية وإجراءاتها، ووفقاً له فإن «الحاضرين» تعني مجموع المشاركين في التصويت بشكل إيجابي قبولاً

أو رفضاً أو امتناعاً، فلا يدخل في حساب الأغلبية اللازمة لاتخاذ أي قرار إلا هؤلاء مادام أن عددهم يتحقق به النصاب اللازم لانعقاد المجلس، بما يعتبر معه أصحاب الأصوات الباطلة أو الممتنعة عن التصويت من غير الحاضرين عند حساب الأغلبية، أما السكوت وفي حكمه ترك ورقة التصويت بيضاء فهو عمل سلبي يستوي والامتناع تماماً، والأغلبية المطلقة للحاضرين حسبما أوردته المادتان (٩٢) و(٩٧) من الدستور، إنما هي أغلبية الأصوات الصحيحة المشاركة في التصويت فعلاً والتي أعطيت من الحاضرين في مكان الاجتماع وقت التصويت مادام عددهم يتحقق به النصاب اللازم لانعقاد الجلسة، وانتهى طلب التفسير إلى أنه إزاء هذا الخلاف وحرصاً من المجلس على حسم النزاع الدائر في تحديد مدلول هذه العبارات، ومن ثم مدى توافر الصحة في انتخاب رئيس مجلس الأمة، وصوناً للدستور وقواعد المشروعية فقد انتهى المجلس بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩ / ١١ / ١٩٩٦ إلى الموافقة على طرح هذا الخلاف في الرأي على المحكمة الدستورية لتقضي فيما تضمنه الطلب من أمور حسماً للخلاف الذي نجم عن تطبيقها بجلسة المجلس المنعقدة بتاريخ ٢٠ / ١٠ / ١٩٩٦.

وضمن المجلس طلبه أسانيد كل رأي كما أرفق به صورة من مذكرة اعتراض النائب السيد/ جاسم محمد الخرافي، وخمس مذكرات بالرأي القانوني في موضوع الطلب مقدمة من بعض رجال القانون.

وحيث إن الطلب قد استوفى الأوضاع المقررة قانوناً.

وحيث إن طلب مجلس الأمة المطروح إنما ينصب على بيان المقصود «بالأغلبية المطلقة للحاضرين» الواردة بالمادة (٩٢) من الدستور، وهي ما يلزم لانتخاب رئيس المجلس ونائبه، وكان النص في المادة (٩٢) من الدستور على أنه «يختار مجلس الأمة في أول جلسة له، ولمثل مدته رئيساً ونائباً رئيس من بين أعضائه، وإذا خلا مكان أي منهما اختار المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته. ويكون الانتخاب في جميع الأحوال بالأغلبية المطلقة للحاضرين، فإن لم تتحقق هذه

الأغلبية في المرة الأولى، أعيد الانتخاب بين الإثنين الحائزين لأكثر الأصوات، فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية تم الاختيار بينهم بالقرعة. ويرأس الجلسة الأولى لحين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سنًا» وإذ كان هذا النص قد اقتصر على إيراد عبارة «الأغلبية المطلقة للحاضرين» كشرط لانتخاب رئيس المجلس ونائبه دون بيان كيفية الترشيح لهذا الانتخاب أو كيفية الاقتراع فيه أو فرز الأصوات أو إعلان النتيجة، أو كيفية احتساب الحضور، أو النصاب القانوني لانعقاد الجلسة اللازم لصحة قرار المجلس، وهي أمور لازمة لعملية الانتخاب للرئيس ونائبه، ومن ثم فإن تطبيق المادة (٩٢) المشار إليها وحدها في هذه المسألة يكون قاصراً، بما يلزم معه الرجوع للمادة (٩٧) من الدستور والتي تنص على أنه «يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة» وهذا النص وإن كان يرسى الأصول العامة التي تهيمن على قرارات المجلس بما فيها انتخاب الرئيس ونائبه إلا أنه قد اجتزأ بيان النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة الذي لا تصح القرارات إلا به، ومن ثم فلا تكفي للإجابة على المسألة المطروحة، والتعرف على معنى «الحاضرين» من أعضاء المجلس لإمكان الوصول إلى ماهية الأغلبية المطلقة لهؤلاء الحاضرين، والمنصوص عليها في المادة (٩٢) وكذلك المادة (٩٧) من الدستور بما يقتضي الأمر الرجوع إلى المادة (١١٧) من الدستور لمعرفة كيفية معالجة تلك الأمور على الوجه الأكمل، وقد نصت تلك المادة على أن «يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور» واستناداً إلى هذا التفويض الدستوري وضع مجلس الأمة اللائحة الداخلية الصادرة بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ والتي تضمنت نظام سير العمل

بالمجلس وأصول المناقشة والتصويت، الذي يشمل في معناه ويندرج تحت مفهومه التصويت عامة. ما عدا ما هو منصوص عليه على وجه الخصوص. سواء كان تصويتاً لانتخاب رئيس المجلس أو تصويتاً على مشروع قانون أو قرار، فضلاً عن تحديد أسلوب التصويت سواء كان اقتراعاً سرياً أو علنياً، وإذ كانت تلك اللائحة صادرة استناداً إلى ذلك التفويض الدستوري فقد أضحت مكملة لأحكام الدستور في خصوص وظيفة المجلس التشريعية، وسائر صلاحياته الدستورية، وتغذو وثيقة ذات طبيعة دستورية تأخذ حكم القوانين الأساسية وذلك في حدود التفويض الدستوري، وقد خصصت اللائحة المشار إليها الفصل الثالث منها بعنوان مكتب المجلس، وحرصت المادة (٣٢) منها على النص على تكوين مكتب المجلس من الرئيس ونائبه وأمين السر والمراقب فضلاً عن رئيسي لجنّتين من لجان المجلس، أما المادة (٣٤) فتتنظم طريقة الترشيح لمناصب المكتب وتحدد المادة (٣٥) القواعد الضابطة لهذا الانتخاب، ثم جاءت المادة (٣٦) لتحدد حكم الأوراق الصحيحة والأوراق الباطلة في عملية الانتخاب، ثم جاءت المادة (٣٧) ويجري نصها على أن «يعتبر الامتناع عن التصويت بمثابة الغياب عن الجلسة فلا تحسب أصوات الممتنعين ضمن أصوات المؤيدين أو المعارضين، كما لا تدخل في حساب الأغلبية، كل ذلك إذا كانت الأصوات التي أعطيت لم تقل عن النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة»، ولما كانت هذه الأحكام تتعلق بتكوين مكتب مجلس الأمة وانتخاب أعضائه وعلى قمته رئيسه ونائبه وجاءت مفصلة لما عممه الدستور ومبينة لما أجمله في خصوص ما فوضت المادة (١١٧) من الدستور لللائحة في تنظيمه، والتي جاءت المادة (٩٢) من الدستور خلواً منها مع لزومها ومن بينها معالجة الأوضاع التي تقتضيها ممارسة المجلس التشريعي لصلاحياته بما فيها أصول التصويت بما لزم معه الرجوع إليها وبخاصة المادة (٣٧) متى كانت لا تتعارض مع أي حكم دستوري، وذلك للتعرف على التطبيق الصحيح للمادة (٩٢) المشار إليها ونطاق أعمال حكمها ومداه وصولاً لوجه الحق في المسألة المثارة، إذ أن المعروف أن القاعدة القانونية ليست منعزلة عن

غيرها من القواعد بل مرتبطة بها ارتباطاً وثيقاً فالتشريع ليس عبارة عن نصوص متفرقة لا رابط بينها أو قاعدة تحكمها، وإنما يجب النظر إلى نصوصه كمجموعة واحدة، وبذلك يتحدد معنى كل منها في ضوء تلك المجموعة المتماسكة أو يتحدد مدى كل نص ومعناه، ومقارنته بغيره من النصوص .

وحيث إنه لما كانت مخالفة الدستور هي مناط عدم الدستورية الذي يدور معها وجوداً وهدماً، بمعنى أن عدم الدستورية ينتفي بانتفاء المخالفة بحكم الدستور موضوعياً أو إجرائياً، وكانت المادة (٣٧) من اللائحة وفي نطاق التفويض الدستوري قد تناولت بالتنظيم موضوع الامتناع عن التصويت، فاعتبرته بمثابة الغياب عن الجلسة، وهو ما يتصل بالعملية الانتخابية، وبتفسير كيفية احتساب الحاضرين عند إجراء الاقتراع وصولاً للأغلبية المطلقة المنصوص عليها في المادة (٩٢) من الدستور، ولا يعدو حكمها أن يكون تقريراً لحقيقة واقعية وقانونية، يفرضه المنطق المجرد وإذ كانت هذه المادة قائمة ومتمتعة بقرينة الصحة التي لا يزيلها أو يصمها عدم المشروعية الدستورية مجرد الدفع بذلك أو إثارته ما لم يتم ذلك وفقاً للقانون وتقضي به المحكمة الدستورية المختصة، وهو ما لم يحصل، بما يكون معه حكم هذه المادة ملزماً وواجب الاتباع، وإذ كان من المقرر أن المطلق يجري على إطلاقه والعام يبقى على عمومه ما لم يقدّم الدليل على تخصيصه، وإذ جاء حكم المادة (٣٧) المشار إليها عاماً بغير دليل على تخصيصه، فإنه يكون واجب التطبيق في كل ما يعرض على المجلس للتصويت عليه وأخذ قرار فيه، يستوي في ذلك أن يكون في عملية انتخاب أو مشروع قانون أو أي قرار يصدره المجلس ومنه انتخاب رئيسه . من باب أولى لأهمية مركزه . ولا يغير منه أن التنسيق التشريعي قد أورد المادة المشار إليها في الفصل الخاص بمكتب الرئيس دون رئاسته، لأن النص القانوني يجب تطبيق حكمه على كل موضوع ينطبق عليه، وهو ما توافر في شأن المادة المشار إليها بالنسبة لعملية انتخاب رئيس المجلس .

وحيث إنه لما كانت المادة (٩٢) من الدستور قد اشترطت توافر الأغلبية المطلقة

لحاضرين لانتخاب الرئيس ونائبه إلا أنها لم تحدد المقصود بالحاضرين من الأعضاء مما يثور معه التساؤل عن المعنى المنطبق على هؤلاء الحاضرين والذين تحتسب على أساسهم الأغلبية المطلقة المشار إليها بتلك المادة والواردة أيضاً بالمادة (٩٧) من الدستور، ولما كان التصويت هو حق شخصي ذاتي يعبر به الناخب عن إرادته عند مباشرته لحقه الدستوري في الانتخاب، وذلك على نحو إيجابي، أي بالموافقة أو الرفض، سراً أو علناً، والتصويت وإن كان واجباً على كل ناخب إلا أنه يباشر هذا الواجب اختياراً وليس إلزاماً، ومن ثم كان امتناع الفرد عن استعماله يعد تنازلاً منه عن ذلك الحق دون ثمة جزاء، وعلى فإن كلمة «الحاضرين» الواردة في المادتين (٩٢) و(٩٧) من الدستور لا تعني سوى مجموع المشاركين في التصويت فعلاً، وبشكل إيجابي، قبولاً أو رفضاً ومن ثم لا يدخل في عداد هؤلاء الحاضرين الأشخاص الحاضرون مادياً، دون أن يدلوا بأصواتهم في المسألة المطروحة، وكذلك الممتنعون عن التصويت ومن أعطى ورقة بيضاء، كما لا عبرة بمن أثبت اسمه بدفاتر الحضور أو بالحضور والانصراف السابق على عملية الانتخاب، طالما أنه لم يشارك فيها فعلاً وإيجابياً، وإذ كان لا يعتد في الفهم القانوني في العملية الانتخابية إلا بالأصوات الصحيحة المعطاة أي المشاركة في التصويت فعلاً، فإنه يخرج من حساب الأغلبية الأصوات غير الصحيحة وتلك التي لحقها أي سبب من أسباب البطلان، وليس ذلك كله إلا تطبيقاً لقاعدة مقررة شايحها الفقه والقضاء وتبنتها بعض التشريعات، ومنها قانون الانتخاب الكويتي الذي نصت المادة (٣٩) منه على أن «ينتخب عضو مجلس الأمة بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة المعطاة...» وهو ما يسري حكمه أيضاً على الورقة البيضاء فتخرج من حساب الأغلبية، ذلك أن التصويت هو الإدلاء بالرأي، وتعبير عن الإرادة لصاحبه سلباً أو إيجاباً، سراً أو علناً في المرشح المطلوب اختياره، أو الأمر المطروح للتصويت، فهو عمل إرادي إيجابي وليس حضوراً مادياً فحسب، أما ترك الورقة بيضاء فهو عمل سلبي مؤداه عدم إفصاح الناخب عن رأيه وإرادته في شخصية المرشح

المراد اختياره، وتجهيل برأيه في المرشح وفي حقيقة الأمر هو امتناع عن المشاركة في التصويت، ولا يجوز اعتباره عملاً إيجابياً يمثل تصويتاً برفض أو بتأييد أي من المرشحين، فليس هناك أي وضع قانوني لصاحب الورقة البيضاء والذي يعد ممتنعاً عن التصويت، بل يأخذ حكم الغائب وإن كان له حضور مادي، وذلك إعمالاً للمادة (٣٧) من اللائحة.

وحيث إنه بالنسبة لحساب الأغلبية المطلقة في التصويت فإن من بديهيات فهم المقصود بالأغلبية أنها تعني أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة المعطاة، أيًا كان قدر هذه الزيادة، ولذلك كان خطأ. رغم شيوعه. القول بأن الأغلبية المطلقة هي النصف زائداً واحداً، وتختلف الأغلبية في حالة ما إذا كان عدد الأصوات الصحيحة المعطاة زوجياً أو فردياً، فإذا كان العدد زوجياً تكون الأغلبية المطلقة هي نصف عدد الأصوات زائداً واحداً، فإن كان العدد ٦٠ صوتاً فتكون الأغلبية المطلقة لهذا العدد هي ٣١ صوتاً، أما إذا كان العدد فردياً فتتحقق الأغلبية بأن يكمل الكسر الناتج من نصف العدد إلى العدد الصحيح التالي، ومن ثم تكون الأغلبية المطلقة لعدد ٥٩ صوتاً. كما في الحالة المطروحة. هي ٣٠ صوتاً، ذلك أن نصف العدد هو ٢٩,٥ فيكمل الكسر ليصل إلى العدد الصحيح التالي لرقم (٢٩) وهو ثلاثون، أما إذا قيل بأن الأغلبية المطلقة هي النصف زائداً واحداً وكانت النتيجة ثلاثين ونصفاً وهو ما لا يمكن القول به.

وحيث إنه ترتيباً على ما تقدم يخلص القول بأن البين من المواد (٩٢) و(٩٧) و(١١٧) من الدستور والمواد (٢٨) و(٣٦) و(٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ أنه في بيان المقصود بعبارة الأغلبية المطلقة للحاضرين المنصوص عليها في المادة (٩٢) من الدستور، فإن العبرة في الحضور، الذي تحسب على أساسه الأغلبية اللازمة لصحة الانتخاب أو اتخاذ القرار، هي بمن شارك في التصويت بشكل إيجابي وصحيح، ومن ثم يستبعد من حساب تلك الأغلبية الأصوات الباطلة أو الممتنعة، وهو ما يسري

حكمه على الورقة البيضاء الذي يعتبر صاحبها ممتنعاً عن التصويت، والامتناع عنه هو بمثابة الغياب عن الجلسة، كل ذلك متى كانت النسبة الدستورية اللازمة لانعقاد المجلس متوافرة، والأغلبية المطلقة تعني أكثر من نصف الأصوات الصحيحة المعطاة بأي قدر.

فهذه الأسباب

قررت المحكمة:

أن المقصود بالأغلبية المطلقة للحاضرين المنصوص عليها في المادة (٩٢) من الدستور، إنما يجري التعرف عليه في ضوء غيرها من المواد المرتبطة، وبخاصة المادتان (٩٧) و(١١٧) من الدستور والمواد (٢٨) و(٣٦) و(٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والعبرة في الحضور الذي تحسب على أساسه تلك الأغلبية هو حضور من شارك في التصويت فعلاً بشكل إيجابي وصحيح، فتستبعد من حساب الحاضرين الأصوات الباطلة والممتنعة، وهو ما يسري حكمه على الورقة البيضاء الذي يعتبر صاحبها ممتنعاً عن التصويت، أي بمثابة الغائب عن الجلسة، كل ذلك متى كانت النسبة الدستورية اللازمة لانعقاد المجلس متوافرة، والأغلبية المطلقة تعني أكثر من نصف الأصوات الصحيحة المعطاة، أيأ كان قدر هذه الزيادة، وبناءً على ذلك يكون من حصل على ثلاثين صوتاً من أصل (٥٩) صوتاً قد توافرت له الأغلبية المطلقة.

[٨]

القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٢/١/٣٠
في طلب التفسير رقم (٨) لسنة ٢٠٠١

طالب التفسير: مجلس الوزراء

حق عضو مجلس الأمة في توجيه السؤال أو
الاستجواب إلى الوزير المختص

حدود ونطاق مسؤولية وزير العدل بالنسبة لأعمال
واختصاصات السلطة القضائية وأعضائها أمام مجلس الأمة

سحب مجلس الوزراء لطلب التفسير • قرار المحكمة بإثبات ترك
الحكومة لهذا الطلب

موضوع الطلب

تفسير المواد (٩٩) و (١٠٠) و (١٠١) و (٢/١١٥) و (١٣٠) من الدستور.

وذلك بمناسبة الاستجواب الموجه من السيد النائب / حسين علي القلاف إلى وزير العدل، وما أثير من تباين في وجهات النظر بشأن سلطات واختصاصات وزير العدل التي يجوز سؤاله واستجوابه بشأنها، ومدى مسؤوليته عن أعمال واختصاصات السلطة القضائية وأعضائها أمام مجلس الأمة.

نص المادة (٩٩) من الدستور

«لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة»

نص المادة (١٠٠) من الدستور

«لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصهم...»

نص المادة (١٠١) من الدستور

«كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء أعتبر معترلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً...»

نص الفقرة الثانية من المادة (١١٥) من الدستور

«ولا يجوز لعضو مجلس الأمة أن يتدخل في عمل أي من السلطين القضائية والتنفيذية» .

نص المادة (١٣٠) من الدستور

«يتولى كل وزير الاشراف على شئون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها» .

سحب مجلس الوزراء لطلب التفسير

قرار مجلس الوزراء بسحب طلب التفسير استجابة لطلب رئيس مجلس الأمة • قرار المحكمة بإثبات ترك الحكومة لهذا الطلب.

القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٢/١/٣٠ (*)

برئاسة السيد المستشار/ عبد الله على العيسى رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين/ راشد عبد المحسن الحماد وفيصل عبد العزيز المرشد
حمود عبد الوهاب الرومي وكاظم محمد المزيدي

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (٨) لسنة ٢٠٠١

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة .

حيث إن مجلس الوزراء قد تقدم إلى هذه المحكمة بتاريخ ١/١٢/٢٠٠١ بطلب قال فيه إنه يطلب تفسير نص المواد (٩٩) و(١٠٠) و(١٠١) و(٢/١١٥) و(١٣٠) من الدستور على ضوء أحكام المواد (٥٠) و(١٦٣) و(١/١٦٧) من الدستور، والمواد (٢٧) و(١/١٢١) و(١٣٣) من قانون اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والمادتين (١٧) و(٢/٦٠) من المرسوم بالقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٠ بشأن تنظيم القضاء المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٦، والمادتين (١٤٦) و(١/١٤٧) من قانون الجزاء، وذلك لبيان الآتي :-

أولاً: ما إذا كان حق عضو مجلس الأمة في السؤال أو الاستجواب وفقاً لحكم المادتين (٩٩) و(١٠٠) من الدستور حقاً مطلقاً دون حدود أم أن هذا الحق مقيد بضوابط وقيود دستورية وتشريعية عند ممارسته .

ثانياً: تحديد المقصود بعبارة (الأمر الداخلي في اختصاصهم) الواردة في نص المادتين (٩٩) و(١٠٠) من الدستور، وعبارة (أعمال وزارته) الواردة في

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (٥٥١) السنة الثامنة والأربعون بتاريخ ٣/٢/٢٠٠٢ .

نص المادة (١٠١) من الدستور من جهة، وعبارة (عمل السلطة القضائية) الواردة صراحة في نص الفقرة الثانية من المادة (١١٥) من الدستور، وضمناً في المادتين (١٦٣) و(١٦٧) من الدستور من جهة أخرى، لتوضيح ما إذا كانت جميع هذه العبارات تحمل مفهوماً واحداً متماثلاً بالنسبة لوزير أو وزارة العدل، بما يعني أن أعمال وزير ووزارة العدل واختصاصاتها الدستورية والتشريعية تشمل بالضرورة بجانب غيرها من الأعمال والاختصاصات المحددة بالمرسوم الصادر في ٧ يناير ١٩٧٩ في شأن وزارة العدل، الأعمال والاختصاصات المنوطة بالسلطة القضائية وأعضائها من القضاة وأعضاء النيابة العامة المحددة في كل من الدستور والمرسوم بالقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٠ بشأن قانون تنظيم القضاء المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٦، وغيرها من القوانين واللوائح، وما يفرضه ذلك من وجوب تفسير المادة (١٣٠) من الدستور التي حددت مقدار ومدى السلطات الممنوحة لسائر الوزراء على وزاراتهم، وما يعنيه ذلك من وجوب الإقرار لوزير العدل بسلطة التدخل والإشراف والتوجيه للقضاة وأعضاء النيابة العامة عند مباشرتهم لمقتضيات وظائفهم القضائية، شأنهم في ذلك شأن الموظفين الإداريين العاملين بالجهات والإدارات التابعة لوزارة العدل. أم أن هناك مغايرة واختلافاً بين مفهوم ومعنى أعمال واختصاصات وزير ووزارة العدل المشار إليها في المواد (٩٩) و(١٠٠) و(١٠١) من الدستور، والمحصورة فيما أورده مرسوم ٧ يناير ١٩٧٩ دون مساس بالسلطة القضائية وأعضائها من جهة، وبين مفهوم أعمال واختصاصات السلطة القضائية وأعضائها المشار إليها في المواد (١١٥/٢) و(١٦٣) و(١٦٧) من الدستور ومواد المرسوم بالقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٠ المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٦ التي يحظر على وزير العدل التدخل فيها أو يمارس بشأنها سلطة الرقابة أو التوجيه للقضاة أو أعضاء النيابة العامة لدى مباشرتهم لمهام وظائفهم القضائية من جهة أخرى، بما يلزم معه تفسير مقدار ومدى سلطات

وزير العدل المنصوص عليها في المادة (١٣٠) من الدستور سالفه البيان، بالنسبة للسلطة القضائية وأعضائها، على نحو مغاير لذلك المقدر والمدى في السلطة المقررة لسائر الوزراء على وزاراتهم والعاملين فيها، وبحيث تنحصر سلطات وزير العدل الواردة في المادة (١٣٠) من الدستور، وكذا المواد (١٧ / ١) و(٣٥) و(٦٠ / ٢) من المرسوم بقانون تنظيم القضاء وتعديلاته في مجرد الإشراف المالي والإداري على مرفق القضاء والنيابة العامة دون تدخل أو مساس بأعمال واختصاصات السلطة القضائية وأعضائها .

ثالثاً: تحديد مفهوم ومدى مسئولية وزير العدل عن أعمال واختصاصات السلطة القضائية وأعضائها أمام مجلس الأمة طبقاً لحكم المادة (١٠١) من الدستور، ومدى إمكانية توجيه الأسئلة والاستجابات من أعضاء مجلس الأمة لوزير العدل عن تلك الأعمال والاختصاصات المقررة للسلطة القضائية بمقتضى الدستور، وقانون تنظيم القضاء، وغيرهما من القوانين، أم أن تلك المسئولية عن الأعمال والاختصاصات المذكورة منوطة بالسلطة القضائية وأعضائها ولا تجوز مساءلة وزير العدل عنها، وتقتصر مسئوليته على ما قد يشوب تلك الأعمال والاختصاصات الناتجة عن الإشراف المالي والإداري الذي تنحصر فيه اختصاصات وزير العدل بالنسبة لمرفق القضاء، بما ينبني عليه لزوماً عدم إمكان توجيه سؤال أو استجواب لوزير العدل عن الأعمال والاختصاصات المنوطة بالسلطة القضائية وأعضائها، وإلا كان ذلك تدخلاً في عمل القضاء واعتداء على استقلاله بطريق غير مباشر الأمر الذي يجافي النصوص الدستورية في هذا الشأن وباعتبار أن لا سلطان لأي جهة كانت على القاضي في قضائه، كما لا يجوز في كل الأحوال التدخل في سير العدالة طبقاً للمواد (٥٠) و(١١٥ / ٢) و(١٦٣) و(١٦٧) من الدستور، كما أن التأثير على جهات القضاء أو الإساءة إلى سمعتها أو الإخلال بالاحترام الواجب للقضاة مما يعاقب عليه القانون، الأمر الذي يمتنع معه على وزير العدل بل يحظر عليه التدخل

في أعمال واختصاصات السلطة القضائية، ومن ثم لا يجوز ولا يتصور مساءلة وزير العدل أمام مجلس الأمة عن أمور حظر الدستور والقانون عليه التدخل فيها، كالحالة المعروضة في الاستجواب محل هذا الطلب، نزولاً على قاعدة منطقية مفادها وجوب توافر مناط المسؤولية، المتمثل في حق التدخل والرقابة والإشراف والتوجيه للأعمال والاختصاصات ومن يتولون القيام بها للشخص الذي يسأل عنها .

وحيث إنه بجلسة ٩ / ١ / ٢٠٠٢ المحددة لنظر الطلب حضر ممثل الحكومة وطلب تأجيل نظر موضوع التفسير لجلسة قادمة لتقييم الموقف على ضوء ما اتخذته مجلس الأمة بجلسته المعقودة بتاريخ ٨ / ١ / ٢٠٠٢ من شطب الاستجواب المقدم لوزير العدل من النائب / حسين علي القلاف . فأجل نظر الطلب لجلسة ٣٠ / ١ / ٢٠٠٢ ثم تقدمت الحكومة بمذكرة مؤرخة في ٢٧ / ١ / ٢٠٠٢ ورد بها أن مجلس الوزراء أصدر في اجتماعه رقم (٣) لسنة ٢٠٠٢ المنعقد بتاريخ ١٣ / ١ / ٢٠٠٢ قراره رقم (٥٢ أولاً وثانياً). التالي :

أولاً : أحيط المجلس علماً بشئون مجلس الأمة، واستجابة من المجلس لمناشدة رئيس مجلس الأمة الموقر لسحب طلب التفسير المقدم من الحكومة إلى المحكمة الدستورية بخصوص تفسير بعض مواد الدستور المتعلقة بالاستجواب المقدم لوزير العدل من النائب حسين القلاف، وإيماناً منه بوجوب تحقيق التعاون المثمر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتعزيزاً للخطوات الجادة نحو تأكيد الممارسة الديمقراطية مع ترسيخ الثوابت الدستورية السليمة، ومجلس الوزراء إذ يؤكد على أن ولاية تفسير النصوص الدستورية قد أسندت وفقاً للدستور إلى المحكمة الدستورية، والتي تختص وحدها بنظر تفسير النصوص الدستورية ودون أن يعد ذلك خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات أو مساساً باستقلال المجلس التشريعي أو إقحاماً للقضاء في خلافات سياسية، كما يؤكد المجلس كذلك في ضوء ما تقدم على حق الحكومة في الالتجاء إلى المحكمة الدستورية لطلب تفسير

النص الدستوري الذي قد تتباين وجهات النظر فيما تعنيه عباراته أو يدور حوله أكثر من رأي .

ثانياً : تكليف إدارة الفتوى والتشريع بتقديم طلب للمحكمة الدستورية لسحب طلب التفسير المنوه عنه .

وبناء عليه : يقرر مجلس الوزراء بترك الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠١ دستوري بتفسير المواد (٩٩) و(١٠٠) و(١٠١) و(٢/١١٥) و(١٣٠) من الدستور طبقاً لحكم المادة (٩٩) مرافعات .

وأرفعت الحكومة بالمشورة من كتاب نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الأمة، المرفق معه صورة كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المتضمن قرار مجلس الوزراء آنف الذكر .

وحيث إنه بالجلسة صمم الحاضر عن الحكومة على ما جاء بالمشورة المشار إليها والتنازل عن طلب التفسير الراهن .

وحيث إنه لا مانع من قبول ترك الحكومة للطلب وفقاً للمادة (٩٩) من قانون المرافعات المدنية والتجارية .

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة:

بإثبات ترك الحكومة للطلب المقدم منها بتفسير المواد (٩٩) و(١٠٠) و(١٠١) و(٢/١١٥) من الدستور.

[٩]

القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٢/١/٣٠
في طلب التفسير رقم (٩) لسنة ٢٠٠١

طالب التفسير: مجلس الوزراء

الأغلبية المتطلبية دستورياً لإقرار
مجلس الأمة لميزانية الدولة

ميزانية الدولة • قانون الميزانية • طبيعته • قانون شكلي •
يكفي لإقرار الميزانية من مجلس الأمة توافر الأغلبية العادية
المتتمثلة في الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين

موضوع الطلب

تفسير المادة (١٤٥) من الدستور

وذلك بمناسبة ما أثير من تباين في وجهات النظر بين الحكومة ومجلس الأمة حول الأغلبية المتطلبية دستورياً لإقرار الميزانية.

نص المادة (١٤٥) من الدستور

«إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره ، وتجبى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقاً للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة. وإذا كان مجلس الأمة قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب».

● ميزانية الدولة • قانون الميزانية • طبيعته • قانون شكلي

* الميزانية - بصفة عامة - لا تعدو أن تكون تقديراً احتمالياً لإيرادات جهة معينة ومصروفاتها خلال فترة زمنية مقبلة، وتنطوي ميزانية الدولة على بيان الإيرادات التي تتوقع الدولة تحصيلها في السنة المالية المقبلة، وأوجه الصرف التي تزمع أن توجه إليها تلك الإيرادات.

* قانون الميزانية إنما ينفرد بطبيعة خاصة مغايرة لسائر القوانين، فهو قانون شكلي لا يتضمن أي حكم موضوعي، وبالتالي فإنه يُعمل به من تاريخ بداية السنة المالية ما لم يتراخ صدوره إلى ما بعد هذا التاريخ، فيعمل به من تاريخ صدوره، بغير أثر رجعي لمخالفة ذلك لحكم الدستور.

● إقرار مجلس الأمة للميزانية • الأغلبية المتطلبية لإقرارها

يكفي لإقرار الميزانية من مجلس الأمة توافر الأغلبية العادية، المتمثلة في الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.

القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٢/١/٣٠ (*)

برئاسة السيد المستشار/ عبد الله على العيسى رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين/ راشد عبد المحسن الحماد فيصل عبد العزيز المرشد
حمود عبد الوهاب الرومي كاظم محمد المزيدي

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (٩) لسنة ٢٠٠١

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة .

حيث إن الوقائع تتحصل في أنه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (٩٣٧ / أولاً) في اجتماعه رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠١ المنعقد بتاريخ ٢٨ / ١٠ / ٢٠٠١ المتضمن عرض طلب تفسير المادة (١٤٥) من الدستور، على ضوء حكم المادتين (٩٧) و(١٧٩) من الدستور، على المحكمة الدستورية، وذلك لبيان ما إذا كانت قوانين الميزانية العامة التي تصدر ويُعمل بها بعد مضي تاريخ بدء السنة المالية تعتبر ذات أثر رجعي، سواء نص على تنفيذها اعتباراً من تاريخ بداية هذه السنة المالية أو لم ينص على ذلك، بما يشترط معه لإقرارها موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة طبقاً لحكم المادة (١٧٩) من الدستور، أم أن هذه القوانين لا تتضمن أثراً رجعياً، ويكفي لإقرارها الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين بمجلس الأمة، وفقاً لحكم المادة (٩٧) من الدستور. وأوردت الحكومة مبرراتها لطلب التفسير بما حاصله أن الخلاف قد ثار بين الحكومة ومجلس الأمة عند التصويت على الميزانيات في ١ / ٤ / ٢٠٠١ حول ما إذا كانت قوانين الميزانيات العامة للدولة تستلزم لإقرارها أغلبية خاصة هي أغلبية أعضاء مجلس الأمة

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (٥٥١) السنة الثامنة والأربعون بتاريخ ٢ / ٣ / ٢٠٠٢.

طبقاً لحكم المادة (١٧٩) من الدستور، باعتبار القوانين المذكورة ذات أثر رجعي، إذا ما نصت هذه القوانين على تنفيذها بعد بدء السنة المالية التي تحكمها أم أنها غير ذات أثر رجعي ويكفي لإقرارها الأغلبية العادية المنصوص عليها في المادة (٩٧) من الدستور، وقد وافق مجلس الأمة في النهاية على الميزانيات المعروضة بعد ذلك بأغلبية أعضاء المجلس وصدرت قوانين ربط هذه الميزانيات عن العام المشار إليه على هذا الأساس، بما لم ترمعه الحكومة مبرراً أو حاجة في ذلك الوقت إلى طلب إعادة النظر في هذه القوانين أو اللجوء إلى المحكمة الدستورية لانتفاء المصلحة القانونية، إلا أنه نظراً لأن هذا الأمر قد أُثير مجدداً في الوقت الحاضر داخل مجلس الوزراء، وتعددت وجهات النظر حوله، بما انتهى معه الرأي بالمجلس إلى ضرورة حسم الأمر بقرار ملزم من المحكمة الدستورية فيه، توكيلاً من تعطيل نظر الميزانيات التي ستعرض على مجلس الأمة عند تصويته عليها، ولذلك فقد صدر قرار مجلس الوزراء سالف الذكر باللجوء إلى المحكمة الدستورية لتحسم الأمر في هذا الخلاف.

وقد ذهبت الحكومة إلى أنها ترى في هذا الخصوص أن قوانين الميزانية العامة التي تصدر ويُعمل بها بعد مضي تاريخ بدء السنة المالية، سواء نص على تنفيذها اعتباراً من تاريخ بداية هذه السنة المالية أو لم ينص على ذلك تعد من قبيل القوانين التي لا تتضمن أثراً رجعياً في تنفيذها، ويكفي لإقرارها الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين بمجلس الأمة وفقاً لحكم المادة (٩٧) من الدستور، واستندت في رأيها إلى ما خلاصته :-

أولاً: أن قوانين الميزانية العامة هي مجرد بيانات حسابية بتقدير النفقات والإيرادات المحتملة للدولة عن سنة مالية معينة مقبلة، وهي وإن كانت تصدر في شكل قوانين إلا أنها لا تتضمن أية قواعد قانونية موضوعية تتصف بالعمومية

والتجريد، بما يجعلها مجرد عمل تنفيذي إداري بطبيعتها، ومن ثم فلا تسري في شأنها فكرة الأثر الرجعي للقانون، وهو ما ذهب إليه الفقه والقضاء.

ثانياً: أن المشرع الدستوري والعادي قد أضافا إلى ما سلف أن قانون الميزانية لا يتضمن عادة قواعد قانونية عامة أو مجردة على ما حظرته المادتان (١٤٣) من الدستور و(١٦٦) من اللائحة الداخلية، بما لا يسوغ معه إسباغ وصف القانون على قوانين الميزانية، وبالتالي فلا تسري عليها القواعد والأفكار التي تطبق على القوانين الموضوعية ومن بينها قاعدة الأثر الرجعي المقررة للقوانين.

ثالثاً: أن الميزانية العامة تصدر بقانون، وكل سنة مالية يحكمها القانون الخاص بها، أي أنه قانون مؤقت بطبيعته، وبالتالي فلا يتصور أن تتداخل مدة العمل بقانون منها في مدة العمل بغيره، بما لا يتأتى معه أن يكون لقانون الميزانية أثر رجعي، وقد خرجت المادة (١٤٥) من الدستور على الأصل العام المقرر للقوانين المؤقتة، فأوجبت العمل بالميزانية القديمة لحين صدور قانون الميزانية الجديدة، فتُجَبى الإيرادات وتُنْفَق المصروفات وفقاً للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المالية المذكورة، وإذا كان مجلس الأمة قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة، يُعْمَل بتلك الأبواب حتى قبل إقرار هذه الميزانية بكاملها، بما مؤداه أن الميزانية الجديدة التي تأخر اعتمادها لن يكون لها أثر رجعي، لأن الميزانية القديمة سيستمر العمل بها بحيث لن تطبق الميزانية الجديدة إلا بعد إقرارها إعمالاً للأثر المباشر للقانون، كما أنه إذا كان مجلس الأمة قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة، فإنه يُعْمَل بتلك الأبواب فور إقرارها دون انتظار لإقرار أبواب الميزانية بكاملها.

رابعاً: أن ما قد يثار من شبهة في حالة النص في قانون الميزانية الجديدة إذا صدر بعد بداية السنة المالية بأن يعمل به اعتباراً من تاريخ بدء

هذه السنة المالية بما قد يفهم منه أن قانون الميزانية له أثر رجعي، فمردود بأن هذه العبارة لا أثر لها قانوناً، وهي تحصيل حاصل ويمكن الاستغناء عنها، بأن يكتفي بذكر عبارة . ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية. دون ذكر عبارة ويعمل به اعتباراً من بدء السنة المالية.

هذا إلى أن كل ما يترتب من آثار على النص بسريان قانون الميزانية الجديدة على جزء من السنة السابقة ينحصر في اعتماد ذات تقديرات نفقات وإيرادات هذا الجزء ضمن البيانات الحسابية للتقديرات الواردة في الميزانية الجديدة عن السنة المالية الجديدة بكاملها لا أكثر، وبالتالي فإن الأمر منبت الصلة بفكرة الأثر الرجعي للقانون، وخلصت مذكرة الحكومة إلى القول بأنه ترتيباً على ما تقدم فإنه تكفي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين بمجلس الأمة المنصوص عليها في المادة (٩٧) من الدستور لإقرار الميزانية العامة للدولة في كل الأحوال، بما فيها حالات صدور هذه القوانين متأخرة عن تاريخ بدء السنة المالية التي تحكمها، سواء نص أو لم ينص على بدء تنفيذها من بداية هذه السنة المالية، دون أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة، المنصوص عليها في المادة (١٧٩) من الدستور، باعتبارها قوانين شكلية لا تسري في شأنها فكرة الأثر الرجعي المقررة للقوانين الموضوعية.

وحيث إنه لدى إشعار المحكمة لمجلس الأمة بحصول طلب التفسير المائل طبقاً لما هو مخول لها وفق أحكام لائحتها، لم يتقدم المجلس بأي مذكرة في هذا الخصوص، وبالجلسة المحددة لنظر هذا الطلب صمم الحاضر عن الحكومة على ما ورد بمذكرة طلب التفسير.

وحيث إنه أثناء فترة حجز طلب التفسير للحكم أرسل السيد رئيس مجلس الأمة كتاباً إلى هذه المحكمة أرفق معه عدة تقارير من لجنة الشؤون التشريعية والقانونية ومذكرات لخبراء دستوريين وقانونيين تتضمن الرأي في تفسير

المادة (١٤٥) من الدستور، وقد اتضح منها أن الرأي قد تشعب فيما أوردته تلك التقارير والمذكرات، فاتجه البعض إلى وجوب إعمال حكم المادة (١٧٩) من الدستور في حالة إقرار قانون الميزانية بعد بدء السنة المالية (تقارير لجنة الشئون التشريعية والقانونية بمجلس الأمة تاريخ ١٤/٨/١٩٩٥، وتاريخ ٢٦/٧/١٩٩٧، وتاريخ ٢٧/٦/١٩٩٨، ومذكرة من الدكتور إبراهيم الحمود). وعارض هذا الاتجاه العديد من رجال القانون من خلال أبحاثهم ومذكراتهم مستنديين في ذلك إلى أن قانون الميزانية هو قانون شكلي، ولا مجال فيه لقاعدة الأثر الرجعي، ويكفي لإقراره الأغلبية العادية المنصوص عليها في المادة (٩٧) من الدستور (د/ عادل الطببائي في بحثه المنشور في مجلة المحامي السنة (١٩) عدد يوليو ١٩٩٥، المستشارون القانونيون بمجلس الأمة / مصطفى كامل، وصفوت عباس، وشفيق إمام، ود/ منيب ربيع، ومغوض عبد التواب، ود/ طعيمة الجرف، ود/ عبد الفتاح حسن، مذكراتهم المقدمة إلى لجنة الشئون التشريعية بمجلس الأمة).

وحيث إن الطلب قد استوفى الأوضاع المقررة قانوناً

وحيث إنه لما كان من المقرر، وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة، أن طلب التفسير لا يتسم بالطابع القضائي الذي يقوم على الإدعاء 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 كل سلطة في كيفية تطبيقه وإعمال أثره، وتباين الآراء والأفكار حول ذلك، وليس بلازم أن يصل الأمر إلى حد الخلاف المحتدم 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، وكانت المادة (١٤٥) من الدستور المطلوب تفسيرها على ضوء المادتين (٩٧) و(١٧٩) من الدستور تنص على أنه ” إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره، وتُجبي الإيرادات وتُنفق المصروفات وفقاً للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة. وإذا كان مجلس الأمة قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب.“ وإذا كانت المادة (٩٧) من الدستور تنص على أنه ” يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة. وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً”. وكانت المادة (١٧٩) من الدستور تنص على أنه ” لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ، ويجوز، في غير المواد الجزائية، النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة”. بما يعني أن التساؤل يتحدد في أي المادتين أولى بالإعمال والتطبيق بالنسبة لإقرار قانون الميزانية إذا ما أريد إصداره والعمل به بعد مضي تاريخ بدء السنة المالية، سواء نص فيه على تنفيذه اعتباراً من تاريخ بداية السنة المالية أو لم ينص على ذلك، فهي الأغلبية العادية أي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين إعمالاً لحكم المادة (٩٧) من الدستور. أم يلزم لإقراره أغلبية خاصة هي أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة تطبيقاً لحكم المادة (١٧٩) من الدستور واللازمة لإقرار القوانين الموضوعية ذات الأثر الرجعي، أي التي تتضمن قواعد عامة مجردة تتناول الوقائع السابقة على صدورها، وإذا كانت الميزانية - بصفة عامة - هي تقديراً احتمالياً لإيرادات جهة معينة ومصروفاتها خلال فترة زمنية مقبلة، فميزانية الدولة تتضمن بياناً بالإيرادات التي تتوقع الدولة تحصيلها في السنة المالية المقبلة وأوجه الصرف التي تزمع أن توجه إليها تلك الإيرادات، والميزانية وإن كانت تأخذ في صدورها الدور الذي يأخذه القانون العادي، إلا أن قانونها ينفرد بطبيعة خاصة مغايرة لسائر القوانين، لما يتسم به من فوارق

بينهما من حيث صفته وموضوعه وأثره، فمشروع الميزانية تعده الحكومة وحدها دون تدخل من أعضاء مجلس الأمة، وحق الأعضاء في التعديل يخضع لضوابط لا توجد في مشروع القانون العادي. على ما تقرره المادة (١٦٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة. فلا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية سوى أحكام مالية خالصة، وليس له المساس بمبدأ سنوية الميزانية أو مبدأ وحدتها، ولا تعديل تاريخ بدئها وانتهائها، كما لا يجوز أن يتضمن حكماً موضوعياً، لا صراحة ولا ضمناً، وذلك وفق ما رسمته المادة (١٤٣) من الدستور من حظر تضمين قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة أو زيادة في ضريبة موجودة، أو تعديل قانون قائم، أو تفادي إصدار قانون خاص في أمر نص الدستور على وجوب صدور قانون في شأنه، كما حظرت المادة (١٦٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على قانون الميزانية أن يتناول أيّاً من الأمور التي حددتها هذه المادة، ومن أوجه المغايرة التي ينفرد بها قانون الميزانية عن القانون العادي أنه لا يسري في شأنه شرط المداولة الثانية (مادة (١٦٢) من اللائحة)، وأنه يجب العمل بأبواب الميزانية الجديدة فور إقرار المجلس لها، وقبل تصديق الأمير عليها، بما يخلص معه القول أن قانون الميزانية لا يتضمن قواعد عامة مجردة، وإنما هو بيان حسابي بتحديد إيرادات الدولة من مصادرها وتوزيعها على مصارفها العامة، بما يكفل سير مرافق الدولة في فترة محدودة من الزمن مدتها سنة مالية واحدة، وهذا العمل بطبيعته عمل تنفيذي إداري، ولكن لأهميته ولتحمل أفراد الأمة أعباءه وآثاره تقرر أن يصدر من السلطة التشريعية بقانون، وفقاً لما أورده المادة (١٤٤) من الدستور، بيد أنه لا يعدو أن يكون قانوناً شكلياً ذا طبيعة خاصة، يمتنع عليه أن يتضمن أية قواعد قانونية موضوعية، والتي من شأنها يمكن ترتيب الأثر الرجعي بمفهومه القانوني، ومن ثم فلا يجرى القانون الصادر بالميزانية مجرى القوانين العادية، وبالتالي تنتفي في شأنه فكرة الأثر الرجعي للقانون، ويسري بأثر فوري مباشر، وإن كان الدستور قد حدد مدة الميزانية بسنة تُعين بقانون. مادة (١٣٩) و(١٤٠) من الدستور. وهذا القانون هو الذي يحدد بداية

ونهاية السنة المالية، كما فعل المرسوم بالقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ الصادر بشأن قواعد إعداد الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، فنص في المادة الثالثة منه (معدله بالقانونين رقمي (١٨) و(٢٧) لسنة ٢٠٠٠) على أنها تبدأ في أول أبريل من كل عام - ومن ثم فإن إيراد تحديد المدة في قانون الميزانية ليس إلا ترديداً لحكم سبق تحديده بمقتضى قانون آخر صدر استناداً إلى الدستور ذاته، وعلى ذلك فإن قانون الميزانية إنما ينفذ من تاريخ بدء السنة المالية، ما لم يتراخ صدوره إلى ما بعد بدئها فيعمل به من تاريخ صدوره، دون أثر رجعي، ولا يخل ذلك بوحدة السنة المالية، بداية ونهاية، أو بتقديم حساب ختامي واحد عنها كلها، ذلك أنه وإن تمت جباية الإيرادات وإنفاق المصروفات في الفترة من أول السنة المالية لحين صدور قانون الميزانية الجديدة، وفقاً للقواعد المعمول بها في نهاية السنة المالية السابقة، إعمالاً لحكم المادة (١٤٥) من الدستور، فإنه عند صدور قانون الميزانية الجديدة، يجري تسوية القيود المالية لهذه الفترة، وفقاً للقواعد المحاسبية المقررة في هذا الشأن، هذا إلى أنه لا تعارض بين العمل بقانون الميزانية الجديدة من تاريخ صدوره وبين كون السنة المالية قد بدأت في تاريخ سابق على ذلك، لأن بداية السنة المالية هي تحديد للنطاق الموضوعي لبداية الفترة التي يجري عليها تقدير إيرادات الدولة ومصروفاتها، والتي لا يحددها قانون الميزانية وإنما يحددها قانون آخر على ما سلف. وإذا كان قانون الميزانية العامة هو الإجازة البرلمانية أو الإذن النيابي للحكومة بالتقديرات المالية الخاصة بتلك السنة المالية، فهي مرتبطة بها. كأصل عام. بحيث لا يمكن للسلطة التنفيذية بدون ذلك الإذن أو الإجازة القيام بصرف أي نفقات أو تحصيل أي إيراد، ومن ثم فقد تولى المشرع الدستوري مواجهة حالة تأخر المجلس في اعتماد قانون الميزانية إلى ما بعد بدء السنة المالية، فنص في المادة (١٤٥) منه على أنه ” إذ لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يُعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره، وتُجبي الإيرادات وتُنفق المصروفات وفقاً للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة. وإذا كان مجلس الأمة قد أقر بعض أبواب

الميزانية الجديدة يُعمل بتلك الأبواب ”. وإذا كان ذلك فلا حاجة، من بعد، إلى تضمين قانون الميزانية الجديدة أثراً رجعياً يغطي الفترة السابقة على إقرارها، لأن هذه الفترة ليس فيها فراغ تشريعي، وإنما هي محكومة بنص الدستور سالف الذكر، إذ أحل الدستور - بمقتضاه - إرادته محل إرادة المشرع العادي، وقام بتنظيم العمل المالي خلال هذه الفترة تنظيمًا جامعاً من حيث الجباية والإنفاق، وبما لا يجوز معه لقانون الميزانية أن يتضمن أثراً رجعياً، يرتد بأحكامه إلى تاريخ بداية السنة المالية، إذ أن سلوك هذا النهج هو مما يتنافى مع صريح نص المادة (١٤٥) من الدستور، ويتأبى على صحيح القانون، ولأن الانسحاق إلى هذا المنحى يترتب عليه أن العمل بقانون الميزانية الجديدة، في حال ارتداد العمل به إلى بداية السنة المالية، فيه أعمال لأحكام قانونين للميزانية - القديم والجديد - على ذات الإيرادات والمصروفات الخاصة بفترة زمنية واحدة، وهو ما لا يجوز، ومن ثم فإنه في سبيل إزالة هذا التعارض يقتضي الأمر أعمال حكم القانون القديم نزولاً على حكم المادة (١٤٥) من الدستور، ويعمل بالقانون الجديد من تاريخ صدوره، وذلك إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، وما يقتضيه حكم المادة (١٨١) من الدستور، والتي تقضي بعدم جواز تعطيل أي حكم من أحكام الدستور، والواضح أن العمل بقانون الميزانية الجديدة ابتداء من بداية السنة المالية التي بدأت في السريان، أي بأثر رجعي، فيه تعطيل لحكم الدستور، الذي قضى بسريان الميزانية القديمة خلال الفترة السابقة على صدور قانون الميزانية الجديدة، هذا إلى أن ترتيب الأثر الرجعي للقانون الجديد فيه - من ناحية أخرى - مخالفة لحكم المادة (١٤٥) من الدستور سالف الذكر، الذي يقرر العمل بأبواب الميزانية الجديدة التي أقرها المجلس وليس العمل بكافة أبواب الميزانية، وإعمال قانون الميزانية بأثر رجعي معناه العمل بكافة أبواب الميزانية من تاريخ بدء السنة المالية، وهو ما لا يجوز. ولا وجه للمحاجة بحكم المادة (١٧٨) من الدستور التي توجب العمل بالقوانين كأصل عام بعد شهر من تاريخ نشرها، وهو ما لا يتأتى عند إعمال أحكام قانون الميزانية بأثر فوري بمجرد صدوره، ذلك أن المادة (١٧٨) المشار إليها إنما تتضمن حكماً

يقضي بأنه يجوز مد هذا الميعاد أو قصره بنص خاص في القانون، ومن ثم فإنه يجوز النص في قانون الميزانية على نفاذه من تاريخ نشره، وحتى من تاريخ صدوره، هذا إلى جانب ما نصت عليه المادة (١٤٥) المشار إليها من أنه يُعمل بالأبواب التي تم إقرارها، وهو ما يقتضي نفاذ تلك الأبواب بمجرد إقرارها، دون تطلب نشرها في الجريدة الرسمية وفقاً للمادة (١٧٨)، بما يخلص معه القول أن قانون الميزانية هو قانون شكلي لا يتضمن أي حكم موضوعي، ومن ثم فلا يمس حقوقاً مكتسبة أو مراكز قانونية قائمة، وبالتالي فإنه يعمل به من تاريخ بداية السنة المالية ما لم يتراخ صدوره إلى ما بعد هذا التاريخ فيعمل به من تاريخ صدوره بغير أثر رجعي لمخالفة ذلك لحكم الدستور، ومن ثم يكفي لإقراره توافر الأغلبية العادية، المتمثلة في الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، المنصوص عليها في المادة (٩٧) من الدستور، ولا يتطلب لإقراره الأغلبية الخاصة المتمثلة في أغلبية أعضاء مجلس الأمة المنصوص عليها في المادة (١٧٩) من الدستور.

فلهذه الأسباب

قررت المحكمة:

أن قانون الميزانية هو قانون شكلي لا يتضمن أية قواعد قانونية موضوعية لها صفة العمومية والتجريد، ويعمل به من تاريخ بدء السنة المالية ما لم يتراخ صدوره إلى ما بعد هذا التاريخ فيعمل به من تاريخ صدوره بغير أثر رجعي، وكفي لإقراره الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين بمجلس الأمة وفقاً لحكم المادة (٩٧) من الدستور، ولا يستوجب لإقراره موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة المنصوص عليها في المادة (١٧٩) من الدستور.

[١٠]

**القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٣/٢/٢
في طلب التفسير رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢**

طالب التفسير: مجلس الوزراء

- مدة مجلس الأمة • ميعاد تجديد مدته • إجراء الانتخاب
- دعوة المجلس للاجتماع في دور الانعقاد الأول

**مفهوم إجراء التجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء
مدة مجلس الأمة**

موضوع الطلب

تفسير المادتين (١/٨٣) و (١/٨٧) من الدستور.

وذلك بمناسبة ما أثير من تباين في وجهات النظر حول موعد إجراء الانتخابات العامة وقرب انتهاء الفصل التشريعي التاسع لمجلس الأمة والذي بدأ أول اجتماع له بتاريخ ١٧/٧/١٩٩٩، وما إذا كان يتعين أن يستنفد المجلس كامل مدته المحددة بأربع سنوات من تاريخ أول اجتماع له، ومدى قابلية تلك المدة للتقصان.

نص المادة (١/٨٣) من الدستور

«مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري التجديد خلال الستين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة، مع مراعاة حكم المادة ١٠٧».

نص المادة (١/٨٧) من الدستور

«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 مدعواً للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين مع مراعاة حكم المادة السابقة».

● مفهوم إجراء التجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدة مجلس الأمة

* الدستور دلّ 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 مدعواً للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين.

* مؤدى هاتين المادتين باعتبارهما - حلقتين متعاقبتين في تتابعهما الزماني - أن أولاهما وقد حددت لمجلس الأمة مدة أربع سنوات فإنه لا يجوز الانقصاص من تلك المدة. وثانيتهما أن حلول المجلس الجديد محل المجلس السابق يكون بعد إجراء انتخابات عامة في ميعادها المحدد بحيث لا يخل ذلك بمدة المجلس السابق، وهو بما يعني لزوماً وجوب استكمال المجلس لمدته المقررة بالدستور وإجراء انتخاب مجلس جديد في الميعاد الدستوري المحدد ليعقب المجلس السابق مباشرة بعد انتهاء مدته، وهو ما يتمخض ذلك عن التزام لافكاك منه ولا محيص عنه بوجوب التقيد بالأمرين معاً لورودهما بنصين أمرين لا يجوز مخالفتهم.

* عبارة "ويجى التجديد" 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 يوماً بما لا يفتقر من المدة المقررة للمجلس أو يخل بالميعاد المحدد للاجتماع الأول للمجلس الجديد المنصوص عليه في المادة (١/٨٧) من الدستور.

القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٣/٢/٢ (*)

برئاسة السيد المستشار/ عبد الله على العيسى وكيل المحكمة
وعضوية السادة المستشارين/ راشد عبد المحسن الحماد ويوسف غنام الرشيد
وفیصل عبد العزيز المرشد وكاظم محمد المزيدي

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة .

حيث إن الوقائع تتحصل في أنه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٤٨)
ثالثاً) المتخذ في اجتماعه رقم ٥٦ / ٢٠٠٢ المنعقد بتاريخ ٢٤ / ١٢ / ٢٠٠٢، 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 ٣٠ / ١٢ / ٢٠٠٢ طلب فيها تفسير المادتين (١ / ٨٣ و ١ / 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 :

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (٦٠٣) السنة التاسعة والأربعون بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٩.

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

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

ثانياً: أم أنه يمكن طبقاً لحكم المادة (٨٣ / ١) 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 (٨٣ / ١)، 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، أخذاً في حساباتها الاعتبارية العملية أو السياسية التي تحيط في وقتها بالعملية الانتخابية بما يترتب على ذلك ما يلي :

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

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

وفي مقام بيان المبررات التي تستدعي تفسير النصين الدستوريين أشارت مذكرة الطلب إلى أن مجلس الوزراء بحث بجلسة ١٥ / ٧ / ٢٠٠٢ 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 لانتهاؤ مدة الفصل التشريعي التاسع كاملة، أم أنه يمكن أن تجري الانتخابات خلال السنتين يوماً السابقة على تاريخ مدة المجلس الحالي وأن يعقد المجلس المقبل - أول اجتماع له خلال أسبوعين من انتهاء هذه الانتخابات تطبيقاً للمادة (٨٧ / ١) من الدستور، وأن مجلس الوزراء عند بحثه لهذا الأمر طُرح عليه رأيان بيانهما فيما يلي :

الرأي الأول :

أن مؤدى نص المادتين (٨٣ / ١) و (٨٧ / ١) من الدستور يحتم استكمال المجلس الحالي لمدته (أربع سنوات) التزاماً بنص المادة (٨٣ / ١)، 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 (٨٣ / ١) التي لا تستثني سوى حالة حل المجلس قبل انقضاء مدته وذلك بقولها (مع مراعاة حكم المادة (١٠٧)).

الرأي الثاني :

أن المادة (٨٣ / ١) إذ نصت على أن يُجرى التجديد خلال السنتين يوماً السابقة على انتهاء مدة الأربع سنوات، قد جاءت مطلقة بحيث يمكن أن يُجرى التجديد في بداية مدة السنتين يوماً أو في منتصفها أو في نهايتها، وبذلك يمكن أن يُجرى التجديد في أي يوم اعتباراً من ١٨ / ٥ / ٢٠٠٣، فإذا ما أُجريت الانتخابات على سبيل المثال في ١٨ / ٥ / ٢٠٠٣ تعين دعوة المجلس الجديد للانعقاد عملاً بحكم

المادة (٨٧ / ١) خلال أسبوعين من هذا التاريخ، فإذا دُعي المجلس الجديد لأول اجتماع له. على سبيل المثال. في ١ / ٦ / ٢٠٠٣ بدأ الفصل التشريعي العاشر من هذا التاريخ وانقضى الفصل التشريعي التاسع في ٣١ / ٥ / ٢٠٠٣، وهي بهذا الفرض تنتهي بصورة مبتسرة، وهو أمر تسمح به المادة (٨٧ / ١) وتعتبر عندئذ استثناء من المادة (٨٣ / ١) وتطبيقاً صحيحاً لها، ونظراً إلى أن مجلس الوزراء رأى 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 أشعرت مجلس الأمة بحصول طلب التفسير المائل 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. موضوع الطلب. 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. بصفته. 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 - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - 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 أيضاً، أن السلطة المخولة للمحكمة الدستورية - لدى تحريك اختصاصها واستنهاض ولايتها - في مجال تفسير نصوص الدستور، إنما تتحدد في توضيح ما أبهم من عبارات النص محل التفسير، واستخلاص دلالاته وفقاً لمناهج التفسير تحريماً لمقاصد هذا النص، ووقوفاً عند الغاية التي استهدفت من تقريره، والغرض المقصود منه والذي يفترض أن يكون النص محل التفسير معبراً عنه، ومحمولاً 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 جميعاً، فإن أصول التفسير توجب إعمال قواعد التخصيص والتقييد المتبادل بين أحكام الدستور، بما يجعل بعضها يفسر بعضاً، 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 متكلفة 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 يوماً السابقة على نهاية تلك المدة، مع مراعاة حكم المادة ١٠٧" ونص المادة الأخرى. في فقرتها الأولى. 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 مدعواً للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين مع مراعاة حكم المادة السابقة." فقد استظهرت المحكمة من النصين سالف الذكر أن المشرع الدستوري. في إطار التنظيم الشامل المتكامل للنظام النيابي الذي أورده الدستور كافلاً للديموقراطية دعائمها، متوخياً ألا توجد فترة تكون فيها البلاد بدون مجلس نيابي، حرص على تحديد مدة زمنية معلومة لمجلس الأمة باعتبار ذلك ركناً أساسياً من أركان النظام النيابي. موضعاً 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 حكماً خاصاً لدور الانعقاد الأول الذي يلي الانتخابات العامة محدداً أجلاً حتمياً للانعقاد في أول اجتماع له قاصداً 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 مدعواً 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 الانتقال 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 لزوماً. وفي إطار التنظيم المتماسك للدستور الذي صاغته أحكامه ومقاصده التي تُستخلص من عباراته وتكامل نصوصه وامتناع تعارضها. وجوب استكمال المجلس لمدته المقررة بالدستور وإجراء انتخاب مجلس جديد في الميعاد الدستوري المحدد ليعقب المجلس السابق مباشرة بعد انتهاء مدته، وهو ما يتمخض التزاماً لا فكاك منه ولا محيص عنه بوجود التقيد بالأمرين معاً لورودهما بنصين أمرين لا يجوز مخالفتها. وغني عن البيان أن استخلاص الدلالات من النصوص التشريعية وفقاً لمناهج التفسير إنما يقتضي دوماً 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 مشوباً بالتناقض ويؤدي إلى إبطال حكمه، والآخر يرفع هذا التناقض ويؤدي إلى إعماله تعين الالتزام بهذا الوجه لإعمال مقتضاه، ما دامت عبارة النص تحتل هذا الفهم بحسبان أن إعمال النصوص خير من إهمالها، وأن المشرع إذا وضع نصاً دستورياً فقد وجب التزامه ويمتنع مخالفته، وينبني على ذلك وجوب التقيد باستكمال المجلس لمدته المحددة وإجراء تجديد الانتخاب في الميعاد الدستوري الوارد بالمادة (٨٣ / ١) وذلك دون الانتقال من مدة المجلس، فيتيسر إذ ذاك دعوة المجلس الجديد إلى الاجتماع

في الموعد المحدد بالمادة (٨٧ / ١)، إذ لا يسوغ إغفال أن القواعد التي اشتملت عليها المادتان سالفتا الذكر هي قواعد أمرة وليست محض قواعد توجيهية يستباح في شأنها الخيار بين تطبيقها أو عدم تطبيقها أياً 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 عرفاً دستورياً 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 طبقاً لصريح نص المادة (٨٣ / ١)، 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 يوماً 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، فالمشروع بعد أن حدد بنص صريح مدة المجلس بأربع سنوات أعقب ذلك النص بأن يجرى التجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته بما مفاده ألا يكون من شأن إجراء التجديد الانتقاص من المدة المحددة للمجلس، وأنه لو قصد المشروع 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 يوماً بما لا ينتقص من المدة المقررة للمجلس أو يخل بالميعاد المحدد للاجتماع الأول للمجلس الجديد المنصوص عليه في المادة (٨٧ / ١) من الدستور. ولا مرأى 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 تفسيراً يصرّفها إلى غير معناها، أو يفرغها من مضمونها، ولا محل لقالة إلغاء نصوص الدستور بعضها لبعض، إذ أن لكل نص منها مضموناً قائماً 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 منصرفاً 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) — بوجوب إجراء تجديد الانتخاب خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدة المجلس — جواز الانتقاص من تلك المدة.

ثانياً: 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 يوماً بما لا ينتقص من المدة المقررة للمجلس، أو يخل بالميعاد المحدد للاجتماع الأول للمجلس الجديد المنصوص عليه في المادة (١/٨٧).

[١١]

القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٥/٤/١١

في طلب التفسير رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤

طالب التفسير: مجلس الوزراء

الحق المقرر لعضو مجلس الأمة في توجيه السؤال
وحق السائل في التعقيب على إجابة المسئول

- المقصود بالسؤال • حق عضو مجلس الأمة في توجيه السؤال • طبيعة رقابة الأسئلة • نطاق السؤال وموضوعه والغرض منه وحق السائل في التعقيب على إجابة المسئول • طريقة توجيه السؤال • شروط السؤال • الضوابط والحدود الدستورية لحق عضو المجلس في توجيه السؤال • الضوابط والحدود الدستورية للإجابة على السؤال • الرقابة عن طريق الأسئلة داخل المجلس •

موضوع الطلب

تفسير المادة (٩٩) من الدستور.

وذلك إزاء التباين في وجهات النظر بين مجلس الأمة والحكومة حول بعض الجوانب المتعلقة بالسؤال البرلماني والإجابة عليه بمناسبة ما طرحه وزير الخارجية بعدم إتاحة الفرصة له بالرد شفاهة على تعقيب أحد أعضاء مجلس الأمة عن إجابة سابقة للوزير على سؤال من هذا العضو في جلسة يوم ١١/١٢/٢٠٠٣.

نص المادة (٩٩) من الدستور

«لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة».

● المقصود بالسؤال

السؤال هو طلب بيانات أو استفهام عن أمر محدد يريد السائل الوقوف على حقيقته، أو استفسار عن مسألة أو موضوع معين أو واقعة بذاتها، أو استيضاح عن أمر مجهول أو مفروض أن السائل على الأقل يجهله، أو توجيه نظر إلى أمر من الأمور، أو التحذير من تصرف ما، أو لدرء خطر قد يتوقع حصوله.

● حق عضو مجلس الأمة في توجيه السؤال

توجيه السؤال هو حق ثابت لعضو المجلس مقرر له في الدستور، والسؤال بوصفه سبيلاً لتتبع نشاط الحكومة، يُعد من مقتضيات النظام النيابي ومن خصائصه الجوهرية ومستلزماته، وبالتالي فإن لعضو المجلس أن يسأل ما يشاء من الأسئلة وذلك فيما يدخل في اختصاص المسئول، كما أن للمسئول أن يجيب عليها.

● طبيعة رقابة الأسئلة

حددت المادة (٩٩) طرفي السؤال، وحصرته فيما بين عضو المجلس السائل وبين رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسئول، وهو بما يفيد لزوماً أنه ليس لأحد غير طرفي السؤال التدخل أو الكلام فيه. مؤدى ذلك أن رقابة الأسئلة هي رقابة فردية يمارسها العضو وحده. فالأسئلة — بحكم طبيعتها — لا يشترك في مناقشتها المجلس، وليست محلاً لمناقشة عامة ولا يصدر المجلس قراراً بشأنها، بخلاف الرقابة عن طريق الاستجواب فهي رقابة جماعية تستتبع قراراً من المجلس.

● نطاق السؤال وموضوعه والغرض منه وحق السائل في التعقيب على

إجابة المسئول

المادة (٩٩) أبانت نطاق السؤال والغرض منه وانصرافه إلى استيضاح من السائل عن بعض الأمور من المسئول وتوضيحها له، وحصرت موضوع السؤال فيما يدخل في اختصاص المسئول، وهو بما مؤداه أن يكون توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء في نطاق اختصاصه المحدد له طبقاً للدستور عن السياسة العامة للحكومة فحسب، وأن يكون توجيه السؤال إلى الوزير فيما يدخل في اختصاصه، أو في نطاق أعمال وزارته بحسب الأحوال، وقصرت تلك المادة حق التعقيب على إجابة المسئول على عضو المجلس السائل حيث استخدم في صياغة النص لفظ (وحده) للتعبير عن أنه ليس لأحد سوى العضو السائل أن يعقب على إجابة المسئول، وجعلت للسائل حق التعقيب على إجابة المسئول بالنص على أنها (مرة واحدة) وهذا التعبير في الأساليب العربية يفيد الحصر، الأمر الذي يقتضي معه أن يكون التعقيب مقتصرًا على التعليق على الإجابة، أو على محض استيضاح أمر فيما بقي غامضاً على السائل، دون استرسال في ذلك، أو التطرق إلى موضوعات أخرى تبعد عن موضوع السؤال أو توجيه أسئلة إضافية من السائل حتى لا يفضي الأمر في شأن السؤال إلى ما لا نهاية.

● طريقة توجيه السؤال

الأصل في السؤال أن يكون مكتوباً، والأسئلة المكتوبة تتطلب إجراءاتها بحكم طبيعتها وقتاً وذلك بعد ورودها وصدورها وإرسالها وإبلاغها إلى المسئول، وقد يحتاج بعضها إلى بحث قد يستغرق وقتاً في جمع البيانات المطلوبة، مما يقتضي معها منح المسئول الوقت الكافي للحصول على الإجابة المطلوبة، كما يضمن للمسئول أن يكون في مأمن من المباغطة ويوفر على المجلس وقتاً لا يستهان به.

● شروط السؤال

* يتعين أن يكون السؤال مختصاً بشأن عام، أو بمسألة عامة ترتبط بمصلحة الكثيرين من الناس، أو تتصل بالمبادئ التي ينبغي أن تسيّر عليها الحكومة في تصرفاتها.

* يتعين أن يكون السؤال واضحاً، مبيناً فيه الأمور المراد الاستفهام عنها، والحكمة بلزوم ذلك أن تجيء عبارات السؤال محددة بما يجعله مفهوماً بحيث تعين المسئول في البحث وإعداد الإجابة عليه في سهولة ويسر حتى يتحقق معه الهدف منه.

● الضوابط والحدود الدستورية لحق عضو المجلس في توجيه السؤال

* حق عضو المجلس في توجيه السؤال إلى المسئول ليس حقاً مطلقاً، بل يحده حين ممارسته حسن الاستعمال، فلا يسوغ إساءة استعمال هذا الحق بحيث يكون من شأنه عرقلة أعمال الحكومة وتعطيل مصالح الدولة أو ضياع وقت المجلس وتعطيله عن ممارسة عمله في نظر المسائل التشريعية.

* لا يجوز أن يكون من شأن السؤال المساس أو الإضرار بالمصالح العليا للبلاد أو إفشاء أسرارها العسكرية أو الأمنية لدواعي المصلحة العامة التي تعلق فوق كل اعتبار.

* لا يجوز أن يكون من شأن السؤال التدخل فيما يتصل بأعمال السلطة التنفيذية في تصريف شئون سياسة الدولة الخارجية، وما يرتبط بعلاقاتها الخارجية مع باقي الدول وما يتعلق بالمفاوضات أو المحادثات التي تجريها مع تلك الدول وفي إبرام المعاهدات باعتبار أن رئيس الدولة هو صاحب الحق في ذلك، فضلاً عن أن علانية المناقشات البرلمانية لا تتناسب مع طبيعة تلك الأعمال، وما قد تتطلبه من وجوب الحذر والاحتياط في تناول المسائل المتعلقة بها، باعتبار أن هذه الأمور جميعها ما هي إلا جزء من السياسة العامة للدولة، تتصل بما عهد إلى السلطة التنفيذية من اختصاص بالأعمال الخارجية فلا تمتد إليها الرقابة البرلمانية، وذلك إعمالاً لمبدأ فصل السلطات.

* لا يجوز أن يكون من شأن السؤال التدخل في أمور مثارة أمام القضاء أو ما يتعلق بأحكام قضائية بما يتعارض مع استقلال القضاء واختصاص السلطة القضائية.

* لا يجوز أن يكون من شأن السؤال التعدي على حقوق الأفراد أو تناول خصوصياتهم أو إفشاء أسرارهم أو التعريض بهم.

● الضوابط والحدود الدستورية للإجابة على السؤال

* الإجابة على الأسئلة التي يطرحها العضو على المسئول قد تكون كتابة، لا سيما إذا كانت هذه الأسئلة متعلقة بمحض طلب بيانات أو معلومات إحصائية، غالباً ما تكون الإجابة عليها مطولة وهو ما يتنافى مع ما تتسم به الإجابة الشفهية من إيجاز، أما الأسئلة التي يطرحها صاحبها على المسئول، ولأهمية موضوعها، فيكون الرد عليها في الجلسة المحددة لنظرها التي يتم إدراجها في جدول أعماله، عسى أن تكون إجابة المسئول عليها من فائدة قد تعود على أعضاء المجلس بالاستماع إليها، وإن لم يشتركوا في مناقشة فعلية إعمالاً للقاعدة الدستورية المسلم بها من أن الكلام في السؤال يكون بين السائل والمسئول.

* لا يسوغ فرض طريقة محددة للإجابة على السؤال دون مشيئة العضو السائل، فإذا جاء السؤال الموجه إلى المسئول دون بيان ذلك، فللمسئول أن يجيب على السؤال بالكتابة إذا كان السؤال لا تتناسب أو تتاح معه الإجابة عليه شفاهة، وللمسئول الحق في اختيار الأسلوب المناسب في إجابته الشفهية سواء من الذاكرة أو من خلال أوراق مكتوبة دون قيد عليه بوجوب إتباع أسلوب معين في تلك الإجابة.

* للمسئول الحق في الرد على السؤال بما عسى أن يراه مناسباً من بيان يفى بما هو مطلوب، دون أن يكون من شأن السؤال إلزامه بتقديم مستندات أو أوراق أو وثائق مؤيدة أو مثبتة لصحة إجابته على السؤال ما لم ير المسئول تقديمها توضيحاً لإجابته على السؤال، أو أنها لا تكتمل بدونها، لما ينطوي على إلزامه بذلك من معنى عدم الثقة في إجابة المسئول، ويحيد بالسؤال عن غرضه الأساسي، ويحول السؤال إلى اتهام أو تحقيق في غير أوضاعه الدستورية المقررة، مما يتعارض مع طبيعة السؤال والمقصود منه.

● الرقابة عن طريق الأسئلة داخل المجلس

الإجابة المطلوبة من المسئول داخل المجلس هي عن الأسئلة التي تدرج بجدول أعمال الجلسة المعينة لنظرها بعد توافر صلاحياتها واستيفاء مقوماتها، وللمجلس وحده تقرير هذا الشأن، دون إلزام عليه بوجوب التقيد بنظر الأسئلة بحسب تاريخ ورودها.

القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٥/٤/١١ (*)

برئاسة السيد المستشار/ راشد عبد المحسن الحماد رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين/ يوسف غنام الرشيد فيصل عبد العزيز المرشد
كاظم محمد المزيدي راشد يعقوب الشراح

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (٣) لسنة ٢٠٠٤

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة .

حيث إن الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - تتحصل في أنه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٤٤/ثانياً) المتخذ في اجتماعه رقم (٥٤-٢) لسنة ٢٠٠٣ المنعقد في ٢٣/١٢/٢٠٠٣ المتضمن عرض طلب تفسير نص المادة (٩٩) من الدستور بشأن السؤال البرلماني 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 ٧/٢/٢٠٠٤ ضمنها طلب تفسير المادة (٩٩) من الدستور بالارتباط مع المواد (٥٠) و(١٠٢/١) و(١١٧) و(١٢٣) و(١٢٧) و(١٣٠) من الدستور والمواد (٢٧) و(٤٧) و(١٢١) و(١٢٢/١) و(١٢٣) و(١٢٤) و(١٢٥) و(١٣١) من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة وذلك في إطار ما يلي :

أولاً : مدى التزام رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، طبقاً لأحكام المادة (٩٩) من الدستور، بتقديم المستندات والبيانات التي يطلبها عضو مجلس

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (٧١٢) السنة الحادية والخمسون بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

الأمة في سؤاله الموجه إلى أي منهما، سواء كان هذا السؤال مقصوراً على طلب تزويد عضو المجلس بتلك المستندات والبيانات فقط، أو كانت هذه المستندات والبيانات مطلوبة من العضو ضمن سؤال توافرت له مقومات وشرائط السؤال البرلماني.

ثانياً: مدى وجوب أن يكون السؤال البرلماني الموجه من عضو مجلس الأمة إلى رئيس مجلس الوزراء وفقاً لحكم المادة (٩٩) المشار إليها متعلقاً بالأمر والمسائل التي تدخل في نطاق الاختصاص الذي حدده الدستور لرئيس مجلس الوزراء وهي تلك المتعلقة بحسب السياسة العامة للحكومة، وما إذا كان رئيس مجلس الوزراء لا يلتزم بالإجابة إلا على الأسئلة البرلمانية المتعلقة بهذا الشأن وحده دون الأمور والمسائل المتعلقة بسياسة أية وزارة من وزارات الحكومة.

ثالثاً: بيان الطريقة أو الكيفية التي تتم بها الإجابة على السؤال البرلماني في الجلسة المحددة لنظره وفقاً لحكم المادة (٩٩) المشار إليها، وما إذا كان من اللازم أن تكون كتابة في جميع الأحوال، أو أن الأصل في تلك الإجابة أن تكون شفاهة، ولا يستثنى من ذلك إلا الحالات المشار إليها في المادتين (١٢٤/٢) و(١٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة سالفه البيان.

رابعاً: تحديد المقصود بعبارة (الجلسة المحددة لنظره) الواردة بالفقرة الأولى من المادة (١٢٤) من لائحة مجلس الأمة التي تنص على أن "يجيب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير على السؤال في الجلسة المحددة لنظره، ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على أسبوعين، فيجاب إلى طلبه ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس." وما إذا كان المقصود منها الجلسة التي يحل فيها الدور على السؤال البرلماني لنظره بالمجلس من خلال ترتيب الأسئلة بحسب تاريخ تقديمها لرئيس مجلس الأمة ومن ثم يكون ميعاد الإجابة هو تاريخ الجلسة التي يحل فيه الدور على السؤال البرلماني لنظره بالمجلس في تلك الجلسة،

بعد استيفاء جميع الخطوات والإجراءات السابقة على صلاحيته للنظر بالمجلس، أو أن المقصود منها الجلسة التي يدرج بها السؤال البرلماني في جدول أعمال أول جلسة تالية من تاريخ إبلاغه من رئيس مجلس الأمة إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الوزير طبقاً للإجراءات الواردة بالمادة (١٢٣) من اللائحة المذكورة التي يجرى نصها على أن ” يبلغ الرئيس السؤال... إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص فور تقديمه ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية من تاريخ إبلاغه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير “.

خامساً: تحديد المقصود بعبارة ” وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة “ الواردة في عجز المادة (٩٩) من الدستور، وما إذا كان حق العضو السائل في التعقيب مرة واحدة على إجابة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير طبقاً لهذه المادة، والمادة (١٢٥) من لائحة المجلس يتمثل في مجرد إفصاح العضو عن رأيه في الإجابة مرة واحدة، وبدون أن يتضمن التعقيب أية أسئلة أو طلبات إضافية أخرى بما يعني أن نهاية السؤال البرلماني تكون إما بعدم التعقيب عليه من العضو السائل أصلاً، أو بمجرد التعقيب لمرة واحدة على إجابته بحيث لا يلتزم رئيس مجلس الوزراء أو الوزير بالرد مرة أخرى على الأسئلة أو الطلبات الإضافية التي يتضمنها التعقيب، أو أن حق العضو في التعقيب لمرة واحدة على الإجابة يمكن أن يتضمن طرح أسئلة أو طلبات إضافية أخرى يجب على رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الرد عليها، وكذلك ما يليها من أسئلة أو طلبات إضافية يتضمنها التعقيب على الردود، وهكذا تكون نهاية السؤال البرلماني الأول الأصلي.

وفي مقام بيان مبررات طلب التفسير المائل أشارت المذكرة إلى ما يلي :

أولاً: يثير السؤال البرلماني عدة أمور لم يتم الاتفاق بشأنها بين الحكومة ومجلس الأمة، وقد ظهر عدم الاتفاق في هذا الصدد منذ بدايات الفصول التشريعية الأولى لمجلس الأمة واستمر حتى الآن، كان آخرها في الفصل التشريعي

العاشر الحالي، ولا تكاد تخلو جلسة من جلسات مجلس الأمة من النقاش بشأن الأسئلة البرلمانية، كما يسفر هذا النقاش دائماً عن اختلاف وجهات النظر في هذا الشأن، وبرغم أن هذا الخلاف قد عرض على اللجنة التشريعية والقانونية بمجلس الأمة عدة مرات، وقدمت بشأنه عدة تقارير بعد أخذ رأي الحكومة إلا أن تعارض الآراء وتباين وجهات النظر استمر وظل قائماً إلى الآن ويشهد على ذلك محضر الجلسة المنعقدة في ٢٩/١٢/٢٠٠٣.

ثانياً : أنه إزاء استمرار تباين وجهات النظر بين مجلس الأمة والحكومة حول جوانب متعددة من السؤال البرلماني بمناسبة ما طرحه وزير الخارجية بعدم إتاحة الفرصة له بالرد شفاهة على تعقيب أحد أعضاء مجلس الأمة عن إجابة سابقة للوزير على سؤال من هذا العضو في جلسة يوم ١١/١٢/٢٠٠٣ بمجلس الأمة قرر مجلس الوزراء عرض الأمر على المحكمة الدستورية.

ثالثاً : أكدت الحاجة الماسة للجوء إلى المحكمة الدستورية، ما شهدته الجلسة السادسة بتاريخ ٢٩/١٢/٢٠٠٣ من دور الانعقاد العادي الثاني للفصل التشريعي العاشر الحالي إذ استمر الخلاف في وجهات النظر قائماً بشأن بعض الجوانب المتعلقة بالسؤال البرلماني والإجابة عليه مما حدا بنائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الأمة في الجلسة المذكورة إلى الإعلان عن أن الحكومة سوف تلجأ إلى المحكمة الدستورية لتقرر هذه المحكمة الوجه الصائب في هذا الخلاف حتى تلتزم به كافة سلطات الدولة، هذا وقد أشار رئيس مجلس الأمة وبعض أعضاء المجلس إلى أن المحكمة الدستورية هي وحدها التي تحدد الوجه الدستوري والقانوني الصحيح في الخلاف القائم في هذا الصدد.

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

المسألة الأولى : ترى الحكومة أن رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص لا يلتزمان بتقديم المستندات والبيانات التي يطلبها عضو مجلس الأمة في سؤاله الموجه إلى أي منهما سواء كان هذا السؤال مقصوراً على طلب تزويد العضو بتلك المستندات والبيانات فقط أو كانت هذه المستندات والبيانات مطلوبة من العضو ضمن سؤال توافرت له كافة مقومات وشرائط السؤال البرلماني المنصوص عليها في المادة (٩٩) من الدستور إلا إذا رأى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير أن كمال إجابته ووضوحها يستلزم الإشارة إلى مضمون المستندات والبيانات فيها.

المسألة الثانية : ترى الحكومة أنه يجب أن يكون السؤال البرلماني الموجه من عضو مجلس الأمة إلى رئيس مجلس الوزراء وفقاً لحكم المادة (٩٩) من الدستور متعلقاً بالأمر والمسائل التي تدخل في نطاق الاختصاص الذي حدده الدستور لرئيس مجلس الوزراء، وهي تلك المتعلقة فقط بالسياسة العامة للحكومة دون التي تختص بها أية وزارة من وزارات الحكومة على حده، ومن ثم لا يلتزم بالإجابة إلا على الأسئلة البرلمانية المتعلقة بالسياسة العامة للحكومة دون غيرها.

المسألة الثالثة : ترى الحكومة أن الإجابة التي تصدر عن رئيس مجلس الوزراء أو الوزير كرد على السؤال البرلماني الذي يوجهه عضو مجلس الأمة وفقاً لحكم المادة (٩٩) من الدستور الأصل فيها أن تكون شفافة، ولا يستثنى من ذلك إلا الحالات المشار إليها في المادتين (٢/١٢٤) و(١٣١) من لائحة مجلس الأمة.

المسألة الرابعة : ترى الحكومة أن المقصود من عبارة «الجلسة المحددة لنظره» الواردة بالفقرة الأولى من المادة (١٢٤) من لائحة مجلس الأمة، الجلسة التي يحل فيها الدور على السؤال البرلماني لنظره بمجلس الأمة من خلال

ترتيب الأسئلة البرلمانية بحسب تاريخ تقديم السؤال من العضو لرئيس المجلس، ومن ثم يكون ميعاد الإجابة على هذا السؤال هو تاريخ الجلسة التي يحل فيها الدور على السؤال لنظره بالمجلس في تلك الجلسة بعد استيفاء الخطوات والإجراءات السابقة على صلاحيته للنظر بالمجلس .

المسألة الخامسة : ترى الحكومة أن حق العضو السائل في التعقيب مرة واحدة على إجابة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير وفقاً لحكم المادة (٩٩) من الدستور والمادة (١٢٥) من لائحة المجلس يتمثل في مجرد إفصاح العضو عن رأيه في الإجابة مرة واحدة وبدون أن يتضمن التعقيب أية أسئلة أو طلبات إضافية أخرى بما يعني أن نهاية السؤال البرلماني تكون إما بعدم التعقيب عليه أصلاً، أو مجرد التعقيب لمرة واحدة على الإجابة بحيث لا يلتزم رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص بالرد مرة أخرى على الأسئلة أو الطلبات الإضافية التي يتضمنها التعقيب .

وقد بسطت مذكرة طلب التفسير المشار إليها بعض الأسانيد المستمدة من الفقه والسوابق والتقاليد لبعض الأنظمة البرلمانية المقارنة، وذلك تدعيماً لرأيها في المسائل سالفة البيان، كما أرفقت بتلك المذكرة حافظة مستندات طويت على صورة ضوئية من كتاب الأمين العام لمجلس الوزراء رقم (١/١١٠.٧٦٣٠) بتاريخ ٢٩/١٢/٢٠٠٣ الموجه إلى نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء متضمناً قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٤٤/١٢٤٤) المتخذ في اجتماعه رقم (٢٠٥٤) لسنة ٢٠٠٣ المنعقد في ٢٣/١٢/٢٠٠٣ في شأن تقديم طلب تفسير المادة (٩٩) من الدستور إلى المحكمة الدستورية، ومشتماً هذا الكتاب على تكليف إدارة الفتوى والتشريع بتقديم مذكرة الطلب إلى المحكمة متناولاً فيها: المقصود بالسؤال البرلماني، وما إذا كان يدخل في ذلك طلب تزويد العضو ببعض البيانات والمستندات بصفة عامة، وما إذا كان يجب أن يكون السؤال البرلماني مقصوراً على الاستفهام عن واقعة

محددة أو مسألة معينة، ومدى جواز أن تتضمن الإجابة على السؤال أسماء وبيانات عن الأشخاص وحياتهم الخاصة ومستحقاتهم المالية، ومدى وجوب أن يكون السؤال الذي يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء متعلقاً بالسياسة العامة دون غيرها، ومدى جواز الامتناع عن الإجابة على السؤال فيما قد يرى أنه يضر بالمصلحة العليا للبلاد سواء فيما يتصل بالدفاع، أو الأمن، أو علاقاتها الخارجية والدولية، وموعد الإجابة على السؤال البرلماني، وكيفية الإجابة على السؤال البرلماني، وهل تكون كتابة أو شفاهة في الجلسة المحددة لنظر السؤال، والمقصود بالجلسة المحددة لنظر السؤال هل هي الجلسة التي يعرض فيها إخبار المجلس بأن أحد أعضائه تقدم بسؤال لأحد الوزراء أو هي الجلسة التي يحل فيها الدور بالنسبة للسؤال من خلال ترتيب الأسئلة، وذلك بحسب تاريخ تقديمه، وما يتعلق بنشر الصحافة للإجابة السرية، كما احتوت حافظة المستندات المرفقة بمذكرة طلب التفسير صورة ضوئية من تقرير عن الأسئلة البرلمانية وما أثير من جهات نظر في جلسات مجلس الأمة خلال الفصل التشريعي الثامن والتاسع والعاشر، وصوراً ضوئية من مضابط جلسات متعددة لمجلس الأمة منذ عام ١٩٩٦ حتى عام ٢٠٠٣ حول جهات النظر المختلفة بشأن السؤال البرلماني، وصورة ضوئية من مضبطة الجلسة رقم "١٧" من دور الانعقاد العادي الثاني للفصل التشريعي السابع متضمنة رأي رئيس مجلس الأمة السابق السيد / أحمد السعدون بشأن المادة (١٢٤) من لائحة المجلس، وصورة ضوئية من كتاب وزير الخارجية إلى نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الأمة بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٣ مرفقاً به صورة إجابة وزير الخارجية على عضو مجلس الأمة / مسلم البراك .

ولدى إشعار مجلس الأمة بورود طلب التفسير إلى المحكمة، طلب رئيس مجلس الأمة بكتابه رقم (٢٤/ص/٤٤٥٨.٢) بتاريخ ٩/٣/٢٠٠٤، وكتابه رقم (٦٤/ص/٤٤٩٦.١) بتاريخ ١٠/٣/٢٠٠٤ الموجهين للمحكمة قبول حضور كل من السادة أعضاء مجلس الأمة : ١. عبد الله يوسف الرومي

٢. أحمد عبد المحسن المليفي ٣. علي فهد الراشد ٤. وليد خالد الجري، ممثلين عن مجلس الأمة في الحضور أمام المحكمة لدى نظر طلب التفسير، فضلاً عن السادة الأساتذة المحامين : ١. عماد السيف ٢. خالد عايد المطيري ٣. فهاد ناصر العجمي ٤. نواف ساري المطيري ٥. صلاح الهاشم ٦. سلطان الدويش ٧. ثامر الجدعي ٨. نضال الحميدان ٩. عادل عبد الهادي ١٠. سهيلة عبد الله ١١. نكري الرشيدى ١٢. أحمد الضعيان ١٣. أحمد جاسم التميمي ١٤. ليبيد عبدال.

وحيث إن المحكمة نظرت طلب التفسير بجلساتها المنعقدة على التوالي في ٢٠٠٤/٣/١٣، و٢٠٠٤/٤/١٧، و٢٠٠٤/٥/٢٢، و٢٠٠٤/١١/١، و٢٠٠٤/١٢/١٨، و٢٠٠٥/٣/٧، على النحو المبين بمحاضرها، وقد أبدى الحاضرون عن مجلس الأمة اعتراضهم على حضور أعضاء إدارة الفتوى والتشريع عن الجهة طالبة التفسير، مشيرين إلى عدم صحة تمثيلها لمجلس الوزراء أمام هذه المحكمة بالنسبة إلى طلب التفسير، فضلاً عن عدم اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير نصوص قانون لائحة مجلس الأمة، واقتصار اختصاص المحكمة على تفسير النصوص الدستورية دون سواها، وإلى عدم قبول طلب التفسير لبطان إجراءات إيداعه لخلو الأوراق من بيان صفة من أودع الطلب إدارة كتاب المحكمة، وسند نيابته، أو وكالته عن مجلس الوزراء فضلاً عن اقتصار الطلب على محض سرد للنصوص المطلوب تفسيرها دون إشارة إلى مدى أهمية تلك النصوص ولا إلى ما أثارته من خلاف في التطبيق العملي يستدعي معها طلب تفسيرها.

وقدم الحاضرون عن مجلس الأمة مذكرتين، وحافضة مستندات طويت على صور ضوئية من كتب موجهة من مجلس الأمة إلى بعض الوزراء متعلقة بأسئلة برلمانية، ومضابط بعض جلسات المجلس ذات الصلة بهذا الشأن، وبعض الدراسات الدستورية حول بعض الموضوعات ذات الارتباط بطلب التفسير، وبيان إحصائي مفصل بعدد الأسئلة البرلمانية في الفصول التشريعية منذ عام ١٩٦٣ إلى عام ٢٠٠٤.

وفي مقام بيان رأي مجلس الأمة بالنسبة إلى ما ورد بطلب التفسير جاء بالمذكرتين المقدمتين من المجلس ما يلي :

أولاً: أنه فيما يتعلق بمدى التزام رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص طبقاً لحكم المادة (٩٩) من الدستور بتقديم المستندات والبيانات التي يطلبها عضو مجلس الأمة في سؤاله الموجه إلى أي منهما، سواء كان هذا السؤال مقصوراً على طلب تزويده بهذه المستندات والبيانات فقط أو ضمن سؤال توافرت له مقومات السؤال البرلماني وشرائطه، فإن مجلس الأمة يرى أن توجيه السؤال البرلماني من عضو مجلس الأمة إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الوزراء، هو حق مطلق تقررته المادة (٩٩) من الدستور في نطاق وروده على استيضاح أمر من الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا يكتمل تحقيق مقصده ابتغاء مصلحة عامة إلا باستيثاق موجه السؤال من تصديق مطابقة الإجابة للواقع، ولا يتأتى هذا التصديق أو إجلاء الإبهام فيه إلا بدليل من بيانات أو مستندات هي بطبيعتها وبالضرورة وبحكم اللزوم من المقومات الأساسية للسؤال فضلاً عن أنه لا يوجد قيد دستوري أو قانوني أو سند مقبول يمنع العضو السائل من طلبها.

ثانياً: أنه فيما يتعلق بالطريقة أو الكيفية التي تتم بها الإجابة على السؤال البرلماني في الجلسة المحددة لنظره وفقاً لحكم المادة (٩٩) من الدستور، وما إذا كان من اللازم أن تكون كتابة في جميع الأحوال، أو أن الأصل فيها أن تكون شفوية، فإن مجلس الأمة يرى أن السؤال البرلماني هو استيضاح جدي لأمر في ضمير من يوجهه يهدف إلى غاية وراءها مصلحة عامة ويقتضي إجابة محددة واضحة مفصلة مقرنة بما يؤيدها من بيانات وإحصاءات واستشهاد بفقرات أو نصوص أو مراجع أو مستندات عند الحاجة لا يمكن الاعتماد فيها على الذاكرة ولا ضمان سلامتها وشمولها وإمكان التعقيب عليها إذا كانت مرسلة شفوية، سواء كانت معدة من قبل

أو عفو خاطر من وحي اللحظة على نحو يمكن الاعتداد بها، فإن الأصل الطبيعي فيها الذي لا يحتاج إلى نص يقرره أن تكون كتابة حتى تتوافر فيها مقومات جدواها، ولا يمنع هذا من أن تكون شفوية على سبيل الخيار استثناء من هذا الأصل وذلك على نحو ما استقر عليه العرف في علاقة المجلس بالحكومة.

ثالثاً: أن المقصود من عبارة (الجلسة المحددة لنظره) الواردة بالفقرة الأولى من المادة (١٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة هي الجلسة التي يدرج فيها السؤال بجدول الأعمال وإن تأخر وقت التعقيب عليه إلى جلسة لاحقة بمعنى أن الجلسة التي يدرج السؤال بجدول أعمالها، وهي الجلسة التالية لتاريخ إبلاغه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص هي الجلسة المحددة لنظره.

رابعاً: أنه في حالة ما إذا كانت إجابة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير على السؤال، يشوبها نقص أو غموض، يكون من حق العضو توجيه أسئلة جديدة يطلب فيها استيفاء النقص أو استيضاح الغموض، ويلتزم رئيس مجلس الوزراء أو الوزير بالرد عليها.

أما بالنسبة إلى المسألة الثانية الخاصة بالسؤال الموجه من عضو مجلس الأمة إلى رئيس مجلس الوزراء، فإن مجلس الأمة يتفق مع ما ورد في طلب التفسير من أن هذا السؤال يجب أن يكون متعلقاً بالأمر والمسائل التي تدخل في نطاق الاختصاص الذي حدده الدستور لرئيس مجلس الوزراء وهي تلك المتعلقة فقط بالسياسة العامة للحكومة دون تلك التي تختص بها أي وزارة من وزارات الحكومة على حده.

هذا وقد أوردت كل من مذكرتي مجلس الأمة المشار إليها بياناً ببعض الأسانيد المستمدة من الفقه الدستوري وعدد من السوابق البرلمانية تدعياً لرأي المجلس في المسائل المشار إليها.

وأثناء فترة حجز طلب التفسير للقرار، أودع مجلس الأمة مذكرة، كما أودعت إدارة الفتوى والتشريع عن الحكومة مذكرة.

وحيث إن تقديم طلب التفسير إلى المحكمة تم بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٤٤/ثانياً) المتخذ في اجتماعه رقم (٥٤ . ٢ / ٢٠٠٣) المنعقد في ٢٣ / ١٢ / ٢٠٠٣ وهو أمر يعد وحده. وفي حد ذاته بعد موافاة المحكمة به. كافيًا لاتصال الطلب بها اتصالاً صحيحاً منتجاً لأثره قانوناً دون تطلب أي إجراء آخر على مثل ما يجري بالنسبة إلى الطعون والدعاوى الدستورية، وبالتالي فإنه لا صحة في القول بوجود قيام إدارة كتاب المحكمة بالتحقق أو التحقق من تفويض أو نيابة الشخص أو الجهة التي قامت بإيداع الطلب عن الجهة طالبة التفسير، إذ فضلاً عن عدم اشتراط ذلك قانوناً بالنسبة إلى طلب التفسير، فإن قرار مجلس الوزراء - على نحو ما هو ثابت من الأوراق - وقد جاء مفصلاً في ذاته عن اللجوء إلى المحكمة الدستورية لتفسير النص الدستوري محل طلب التفسير، وما كان استنهاض اختصاص المحكمة في هذا الشأن إلا بناء على طلب من مجلس الوزراء المقرر له هذا الحق، فمن ثم يغدو ما أثير في هذا الشأن في غير محله.

وحيث إن القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية اختصاصها دون غيرها - بموجب المادة الأولى منه - بتفسير النصوص الدستورية، وأبانت المادة (١) من لائحة المحكمة الدستورية وسيلة استنهاض اختصاصها في هذا الشأن، وذلك بطلب من مجلس الأمة أو مجلس الوزراء، واشترطت أن يتضمن الطلب بياناً للنص الدستوري المراد تفسيره والمبررات التي تستدعي التفسير، كما تطلبت المادة (٢) من ذات اللائحة إجراء قيد الطلب يوم تقديمه إلى إدارة كتاب المحكمة في السجل المعد لذلك، والقيام بعرضه على رئيس المحكمة لتحديد تاريخ الاجتماع لنظره ومكانه وإخطار الجهة طالبة التفسير بذلك بكتاب مسجل قبل تاريخ الاجتماع بأسبوع على الأقل، وإن كان الأمر كذلك، وكان من المقرر - في قضاء هذه المحكمة - 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، وكان ما جرت عليه المحكمة من إشعار مجلس الأمة ومجلس الوزراء بورود طلب التفسير إليها من أيهما، وبتاريخ موعد الاجتماع ومكانه لنظر الطلب هو بقصد الوقوف على وجهات النظر المتباينة حول النص الدستوري تحريماً لمبررات تفسيره، فإنه ليس من شأن قيام المحكمة بهذا الإجراء أن يغير من طبيعة الطلب ويدرجه تحت مفهوم الخصومة القضائية، أو أن يضيف على إجراءات نظره صبغة الأنزعة القضائية وسمات إجراءات التقاضي، أو أن يستفاد من ذلك انعقاد الخصومة أو إدخال طرف فيها أو إتاحة المجال لما قد يثور بمناسبةها من دفوع وطلبات إن لا يتصور أن يكون للتفسير الدستوري خصومٌ يتنازعون، أو أطرافٌ يتعددون، فمن ثم لا ينهض من بعد سند بين يسوغ معه لأي من الجهتين أن تحجب عن الأخرى حقها في تقديم طلب التفسير إلى المحكمة والمقرر لها قانوناً، أو إثارة الجدل حول اتصال المحكمة بالطلب وهي المنوط بها وحدها تحري استيفاء شرائطه، كما لا وجه لإنكار حق الجهة طالبة التفسير في الاستعانة بجهازها الفني المتخصص لسط وجهة نظرها وإفراغها في مذكرة الطلب التي يجري تقديمها إلى المحكمة في هذا الصدد، ولا تثريب على الجهة في ذلك، غاية الأمر أنه يقع على عاتق الجهة المكلفة بتحرير مذكرة الطلب واجب الالتزام في هذه الحالة بحدود ما عسى أن يكون قد طلب منها توضيحه من بيان، والتقيد 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.

وحيث إن مناط قبول طلب التفسير أن يكون ثمة نص دستوري معين آثار عند تطبيقه لفساً أو غموضاً في كيفية أعمال حكمه، فتعددت تأويلاته، وتباينت الآراء في فهمه، واختلفت وجهات النظر حوله فيما بين أعضاء مجلس الأمة أو فيما بين أعضاء مجلس الوزراء أو فيما بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء، على نحو يقتضي معه استنهاض اختصاص المحكمة في

هذا الشأن كي تباشر وظيفتها لتجلية الغموض الحاصل وإزالة الإبهام الذي قد يلبس النص، وذلك بتفسيره بياناً لمدلوله، وتوضيحاً لمراده باستجلاء معانيه، واستكناه الغرض المقصود منه، الذي يفترض أن يكون معبراً عنه ومحمولاً عليه، بلوغاً إلى غاية الوقوف على صحيح حكمه واستقرار دلالاته بما يحقق وحدة تطبيقه، وينقطع بذلك كل جدل في مضمونه.

وإن كان الأمر كذلك، وكان الثابت من الأوراق أن طلب التفسير المائل ينصب أساساً على تفسير نص المادة (٩٩) من الدستور، وذلك فيما يتعلق بالحدود الدستورية لحق عضو مجلس الأمة في السؤال، وما عسى أن تستوجه طبيعة السؤال من مقتضيات، وما يتصل بذلك بحق المسئول في الإجابة على السائل، ومداهها، وحق العضو السائل في التعقيب على الإجابة، وذلك في إطار النصوص الحاكمة والقيود الضابطة لنشاط كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في ممارسة كل منها لوظيفتها، واختصاصها، وصلاحياتها الواردة بنصوص الدستور، وكان ما سلف بيانه جميعه يشير إلى أهمية التفسير الدستوري المطلوب فضلاً عن قيام المبررات الداعية له على نحو ما كشفت عنه بجلاء المذكرات المقدمة من الجهة الطالبة، ومجلس الأمة من اختلاف وجهات النظر، وتباين الآراء فيما يتعلق بمضمون النص الدستوري محل طلب التفسير، وما يرتبط به من نصوص أخرى وفي أعمال آثارها، فبالتالي يغدو مناط نظر طلب التفسير المائل متوافراً، مستجمعاً لشرائطه، مستوفياً أوضاعه المقررة قانوناً.

وحيث إنه من المسلم به أن استخلاص الدلالات من النصوص التي احتواها الدستور يكون بالنظر إليها بوصفها متكلفة فيما بينها، متجانسة معانيها، متضافرة توجهاتها، وبحسبانها تمثل وحدة واحدة يكمل بعضها بعضاً، 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، مما يستلزم وجوب أعمال قواعد التخصيص والتقييد المتبادل بين تلك النصوص بما يجعل بعضها يفسر بعضاً،

فالنصوص لا تفهم معزولاً بعضها عن البعض، إنما تتأتى دلالة أي منها في ضوء ما تفيد دلالة النصوص الأخرى من معان شاملة.

وحيث إن ما وسد إلى المحكمة من اختصاص بإصدار التفسيرات الملزمة للنصوص الدستورية - بوصفها الحارسة على أحكام الدستور والرقبية عليها - يتحدد في تفسير النصوص الدستورية دون أن يستطيل ذلك إلى ما يخرج عن الإطار المرسوم لها في هذا الصدد، كما لا ينبسط اختصاصها إلا إلى ما كان منصرفاً إلى النصوص الدستورية المطلوب تفسيرها، ولا يتعدى إلى الخوض في أمر تطبيق تلك النصوص المنوط بالسلطة المختصة إعمال هذا الشأن وإنفاذ حكم الدستور في ضوء ما تستظهره المحكمة من صحيح الأمر في تفسيره، كما أنه غني عن البيان أنه ليس من شأن قيام المحكمة بتفسير نص دستوري على ضوء نصوص معينة وردت بالدستور ما يحول دون قيامها بتفسير ذات النص في إطار نصوص أخرى بالدستور تتصل به في تطبيقات مختلفة ومتنوعة، بيد أنه مما هو جدير بالإشارة إليه في هذا المقام أن ما تصدره المحكمة من تفسير في هذا الصدد، لا يعدو أن يكون تفسيراً مكماً لتفسيرها السابق فيعتبر جزءاً منه لا ينفك عنه، وفي اتصال مفاده ما يحمله النص من معان في إطار النصوص التي جرى تفسيره على ضوءها بمراعاة موضع النص من سياق تلك النصوص التي تتكامل معه محددة معانيه ومرامييه.

وحيث إن المحكمة الدستورية وهي في مجال ممارستها لاختصاصها بالنسبة إلى التفسير الدستوري يتحدد دورها في بيان مضمون النص الدستوري محل التفسير، واستخلاص دلالاته، واستجلاء معانيه، وتفهم مرامييه في إطار الأصول الهادية، والمبادئ الحاكمة، والأسس الواردة بالدستور في ظل التنظيم المتناسك والمتكامل الذي صاغته أحكامه نصاً وروحاً، خلوصاً إلى الكشف عن حقيقة مفهومه أو دلالاته بطرق التفسير المختلفة، وباستنباط لوازمه وأهدافه من بين سطور ومعاني ألفاظه اللغوية، وإنه ولئن كانت المحكمة مقيدة في ذلك بما ورد عليه النص دون مجاوزة له أو التوسع في تفسيره أو الخروج

عن غاياته التزاماً بصحيح مقتضيات قواعد التفسير، إلا أنها وهي في سبيل أداء مهمتها تلك، لا تفسر النصوص بمعزل عما ورد بالأعمال التحضيرية الممهدة للدستور أو المعاصرة لإعداده التي تلقي بظلالها على أحكامه عند إعمالها بعد صدوره، مستهدية بما يستخلص منها من إدراك للتوجهات العامة التي توضح مقاصد النص من إيراده والسياسات العامة التي أريد به تحقيقها، كما تُجِيل المحكمة ببصرها نحو مصادره في الأنظمة الدستورية المقارنة التي استقى منها أو المأخوذ عنها، والذي لا يحول دور المحكمة دون الوقوف عليها وتبيانها لما له وجه اعتبار في تفهم النص.

ولما كان ما تقدم، وكان الدستور الكويتي قد تناول الأحكام المتعلقة بالسلطات في الدولة في الباب الرابع منه، الذي استُهل بالنص في المادة (٥٠) منه على أن ” يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في الدستور. “ محدداً في المواد التالية لتلك المادة في ذات الباب لكل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية المجال الذي تعمل فيه، واختصاصها، وصلاحياتها، وذلك بما يحقق المساواة والتوازن بينها، واستقلال كل سلطة بذاتها، موضحاً القيود الضابطة لنشاطها بما يحول دون تدخل أي منها في أعمال السلطة الأخرى، وهو بما يدل على أن الدستور وإن حدد لكل سلطة وظيفتها فقد قرن ذلك بمبدأ جعله متلامماً مع هذا التحديد نص عليه صراحة ألا وهو ” فصل السلطات مع تعاونها “ وذلك بدلاً من تقريره ضمناً واستظهار دلالته من واقع الأحكام الخاصة بالسلطات العامة . على مثل ما جرت عليه دساتير أخرى . وذلك دفعاً لكل خلاف أو جدل قد يثور حول هذا المبدأ، وبذلك يكون الدستور قد قطع بأن يكون استعمال السلطات لوظائفها ينتظمه دائماً التعاون المتبادل بينها على أساس احترام أحكامه بحسبان ذلك هو خير الضمانات لتدعيم البنيان الدستوري جميعه، كما يبين 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 جماع 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، كما أقام الدستور وفقاً لأحكامه توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس الفصل المرن وليس على أساس الفصل الجامد وذلك بما يسمح بوجود نوع من التداخل مع التعاون والمساواة فيما بينهما، فالتشريع أصلاً من اختصاص السلطة التشريعية، والإدارة والتنفيذ من

اختصاص السلطة التنفيذية، غير أن للسلطة 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 الانعقاد (مادة ٨٥)، وفض دورته (مادة ٨٩)، وحق حل المجلس (مادة ١٠٧) وفي المقابل للسلطة التشريعية حق الرقابة على أعمال الحكومة وتصرفاتها، وللمجلس 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)، ومناقشة الميزانية وإقرارها (المادتان ١٤١ و ١٤٥)، 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 موجه إليه “، 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 وتلاقى 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 التماذي فيها أو الإصرار عليها“

وحيث إن البين من استقراء المادة (٩٩) من الدستور أنها تنص على أن ” لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة “، وقد جاء بالملحقة التفسيرية للدستور في خصوص تلك المادة أن «الأسئلة المنصوص عليها في هذه المادة، إنما توجه إلى رئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للحكومة، أما الهيئات التابعة لرياسة مجلس الوزراء أو الملحقة بها فيسأل عنها وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء. أما الوزراء فيسأل كل منهم عن أعمال وزارته، ومعلوم أن السؤال لا يجاوز معنى الاستفهام إلى معنى التجريح أو النقد وإلا أصبح استجواباً مما نصت عليه المادة (١٠٠) من الدستور».

كما أنه تنفيذاً 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 هو متبع في دساتير أخرى على أن يترك للمجلس النيابي وضع لائحته الداخلية، صدر القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وذلك على نحو ما جرت عليه بلاد أخرى من جعل اللائحة قانوناً وتطبيقه حتى يكون للسلطة التنفيذية من الشأن في أمور اللائحة ما لها من الشأن في أمور القوانين الأخرى، مشتملة اللائحة الداخلية المشار إليها على القواعد التي رسمت في تفصيل ما يتعلق بالسؤال وإجراءات توجيهه، ونظيره، والإجابة عليه، وموعدها، والتعقيب على الإجابة.

كما أنه يبين من التفسير السابق لهذه المحكمة الصادر بجلسة ٨ / ١١ / ١٩٨٢

للمادة (٩٩) من الدستور في إطار ما ورد بطلب التفسير رقم (٣) لسنة ١٩٨٢، أنه خلص إلى أن السؤال البرلماني هو حق مقرر لعضو مجلس الأمة، وهو وسيلة من وسائل رقابة مجلس الأمة على أعمال وتصرفات الحكومة، وأن هذا الحق ليس حقاً مطلقاً وإنما يحده حين ممارسته قيد نابع من حق دستوري مقرر هو حق الفرد في كفالة حرية الشخصية، وما يقتضيه ذلك من وجوب حماية خصوصياته، والحفاظ على كرامته، واحترام حياته الخاصة بعدم انتهاك أسراره فيها، ومنها حالته الصحية ومرضه، بما لا يصح معه لمن استودع السر الطبي ومنهم - وزير الصحة - أن يكشف سر المريض بما في ذلك اسمه دون إذنه أو ترخيص من القانون.

وحيث إن المحكمة - بعد استعراضها لما سلف بيانه جميعه - استظهرت من تتبع الأنظمة البرلمانية المقارنة أنه نظراً لما للسؤال البرلماني من أهمية - بحسبانه مظهراً من مظاهر رقابة المجلس النيابي على أعمال وتصرفات الحكومة، ومن أخص مقتضيات الرقابة البرلمانية ومن مستلزماتها - فقد عنيت الدساتير، وعنيت التشريعات ذات الصلة بنظام العمل بالمجالس النيابية بتنظيمه بما يتحقق المراد منه من الجهة الواحدة، وألا يساء استعماله من الجهة الأخرى، بحيث لا يكون من شأنه عرقلة أعمال الحكومة وتعطيل مصالح الدولة، أو ضياع وقت المجلس وتعطيله عن ممارسة عمله في نظر المسائل التشريعية، ولكل بلد نظامها وعرفها الدستوري وتقاليدها في أمر السؤال فالطريقة الغالبة في بعض المجالس النيابية استعمال الأسئلة، وفي أخرى استعمال الاستجابات، وفي بعضها لا تطرح الأسئلة إلا بالكتابة ولا يجيب عليها المسئول إلا بالكتابة، وذلك بالنظر إلى أن رقابة الأسئلة رقابة فردية للعضو وحده، فالبرلمان لا يشترك فيها، ولا يصدر قراراً بشأنها، بخلاف الرقابة عن طريق الاستجواب فهي رقابة جماعية تستتبع قراراً من البرلمان، وفي البعض الآخر لا يتلى في البرلمان سؤال ولا إجابة على سؤال وهو خارج جدول الأعمال إذ ينتهي الأمر في شأن السؤال بمجرد حصول السائل على إجابة المسئول عنه، فإذا رأى العضو أن الإجابة غير مرضية وأن

الأمر من الخطورة مما يسوغ معه إثارة هذا الشأن في البرلمان وجعله محلاً لمناقشة عامة قد تؤدي إلى طرح الثقة قدم عنه استجواباً، وفي أخرى تطرح الأسئلة بالكتابة، ويجب عليها المسئول شفاهةً أمام البرلمان أو كتابةً بحسب الأحوال ، ومهما يكن من العرف البرلماني في كل بلد، فالمصطلح عليه في النظم البرلمانية أن المقصود من السؤال هو طلب بيانات أو استفهام عن أمر محدد يريد السائل الوقوف على حقيقته، أو استفسار عن مسألة، أو موضوع معين أو واقعة بذاتها، أو استيضاح عن أمر مجهول أو مفروض أن السائل على الأقل يجله، أو توجيه نظر إلى أمر من الأمور، أو التحذير من تصرف ما أو لدرء خطر قد يتوقع حصوله، والسؤال يتعين أن يكون مختصاً بشأن عام، أو بمسألة عامة ترتبط بمصلحة الكثيرين من الناس، أو تتصل بالمبادئ التي ينبغي أن تسير عليها الحكومة في تصرفاتها، ولا يسوغ أن يكون السؤال عن نيات هي بطبيعتها ليست محلاً للأسئلة البرلمانية، وإنه ولئن كان الأمر في شأن السؤال منحصراً بين العضو السائل والمسئول، وللعضو أن يسأل ما يشاء من أسئلة وذلك فيما يدخل في اختصاص المسئول، كما أن للمسئول أن يجيب عليها، إلا أنه لا يجوز أن يكون من شأن السؤال المساس أو الإضرار بالمصالح العليا للبلاد أو إفشاء أسرارها العسكرية أو الأمنية لدواعي المصلحة العامة التي تعلق فوق كل اعتبار، أو التدخل فيما يتصل بأعمال السلطة التنفيذية في تصريف شئون سياسة الدولة الخارجية، وما يرتبط بعلاقاتها الخارجية مع باقي الدول وما يتعلق بالمفاوضات أو المحادثات التي تجريها مع تلك الدول وفي إبرام المعاهدات باعتبار أن رئيس الدولة هو صاحب الحق في ذلك، فضلاً عن أن علانية المناقشات البرلمانية لا تتناسب مع طبيعة تلك الأعمال، وما قد تتطلبه من وجوب الحذر والاحتياط في تناول المسائل المتعلقة بها، أخذاً بعين الاعتبار أن رئيس الدولة بما لديه من سفراء وقناصل ورسل يكون دون شك أكثر معرفة وأعظم إماماً بالظروف الدولية والعلاقات الخارجية وما تقتضيه هذه الظروف والعلاقات،

وإنه ولئن كانت سلطة رئيس الدولة يتولاها بواسطة وزرائه، وكانت هذه الأمور جميعها ما هي إلا جزء من السياسة العامة للدولة إلا أن مسئولية الحكومة إزاء تلك الأعمال الخارجية تختلف كل الاختلاف عن مسئوليتها إزاء الأعمال الداخلية وذلك لاختلاف طبيعة كل منهما، واختلاف وسائل الرقابة البرلمانية بالنسبة لكل منها تبعاً لذلك، فبينما تخضع الأعمال الداخلية للحكومة للرقابة البرلمانية بوسائلها المختلفة، لا تستطيع تلك الرقابة إلى ما عُهد إلى السلطة التنفيذية من اختصاص يتصل بالأعمال الخارجية، أو تمتد تلك الرقابة إلى التدخل في تلك الشؤون، وتقييد حق السلطة التنفيذية في هذا المجال وذلك إعمالاً لمبدأ فصل السلطات، وإنه بالنظر إلى طبيعة هذه الأعمال فإن للحكومة الحق في اختيار الوقت المناسب لتبليغ المجلس النيابي نتيجة هذه الأعمال دون إلزام عليها في ذلك، أو بالإفصاح عنها وفقاً لما تقتضيه الضرورات، وما تتطلبه المصلحة العليا للبلاد، هذا وقد قضت الدساتير في معظم الدول بأن المعاهدات تبلغ للبرلمانات . بعد إبرامها . مشفوعة ببيان، والحكمة في ذلك أنه لا يجوز أن تكون موضع أخذ ورد في المرحلة السابقة على ذلك، إلا إذا كان من شأنها الانتقاص من حقوق البلاد أو الاعتداء على حرية الدولة أو حرية الأفراد أو تناولت ما يمس أحكام الدستور، وعلى هذا سارت العديد من البرلمانات واستقرت على تأييد حق السلطة التنفيذية في هذا المجال، وعلى أنه لا يصح توجيه أسئلة ولا الجواب عليها فيما يختص بمعاهدات لا تزال معلقة أو مناقشة مسائل دبلوماسية في البرلمان، كما أنه من ناحية أخرى وإعمالاً لمبدأ فصل السلطات لا يجوز أن يكون من شأن السؤال البرلماني التدخل في أمور مثارة أمام القضاء أو ما يتعلق بأحكام قضائية بما يتعارض مع استقلال القضاء واختصاص السلطة القضائية، كما أنه نزولاً على صحيح المقتضيات التي تقضي بوجود احترام حقوق الأفراد وحياتهم الخاصة وحياتهم وامتناع المساس بها التي كفلتها الدساتير والمواثيق الدولية، لا يجوز أن يكون من شأن السؤال أو الإجابة عليه التعدي على حقوقهم أو تناول خصوصياتهم أو إفشاء أسرارهم أو التعريض بهم .

وإذ كان الحاصل أن السؤال موضوعه بين السائل والمسئول، وعلى الأخير الإجابة عليه، ما لم تكن ثمة مصلحة عليا تمنعه عن الإجابة، أو رأى أن في إفضائه بأية بيانات ضرراً بالمصلحة العامة، فإنه ليس من شأن ذلك تفويت أي حق من حقوق المجلس النيابي، إذ أن حق المجلس قائم في أن يعارضه في ذلك عن طريق الاستجواب طبقاً لإجراءاته وضوابطه، فالمسألة ليست حقاً للمسئول، بل هو اعتبار يسمو على الحقوق والواجبات لاتصاله بالمصلحة العليا للبلاد، وهو اعتبار إذا ذكر كان للمجلس النيابي تقديره واتخاذ قرار في شأنه طبقاً للإجراءات المقررة. والأصل في السؤال أن يكون مكتوباً، وأنه وإن درجت التشريعات المنظمة لأعمال المجالس النيابية على النص على ذلك، إلا أن ذلك لا يعدو أن يكون في حقيقته إلا تأكيداً لهذا الأصل المستمد من طبيعة الحق في السؤال وهدفه ومرامه، فالسؤال يتعين أن يكون واضحاً، مبيناً فيه الأمور المراد الاستفهام عنها، والحكمة بلزوم ذلك، أن تجيء عبارات السؤال محددة، بما يجعله مفهوماً، بحيث تُعين المسئول في البحث، وإعداد الإجابة عليه في سهولة ويسر، إذ أن من شأن إبهام السؤال أن يؤدي إلى عدم إمكان الحصول على إجابة محددة عليه من المسئول، وهو ما لا يتحقق معه الهدف من السؤال، كما أن من شأن توجيه السؤال بالكتابة إفساح الوقت والمجال للمسئول لتمكينه من إعداد الإجابة على السؤال بما قد يتطلبه ذلك من بحث، وجمع للبيانات المطلوبة، فضلاً عن أنه يضمن للمسئول أن يكون في مأمن من المباغته، كما يوفر على المجلس النيابي وقتاً لا يستهان به، خصوصاً وأن المجلس لا يشترك فعلاً في المناقشة كما تستوجبه طبيعة السؤال، إذ ليس محل لمناقشة عامة، أما فيما يتعلق بجواز توجيهه شفاهة أثناء مناقشة الميزانية، أو في أي موضوع مطروح على المجلس، فقد جاء ذلك باعتبار أن هذا النوع من الأسئلة، إنما يثار بمناسبة مسائل هي بطبيعتها محل لمناقشة عامة في المجلس، وهو بما مؤداه ولازمه وجوب التفرقة بين هذه الأسئلة، وبين الأسئلة المكتوبة، لاختلاف طبيعة ومجال كل نوع منها عن الآخر.

والأسئلة المكتوبة تتطلب إجراءاتها بحكم طبيعتها وقتاً، وذلك بعد ورودها، وصدورها، وإرسالها، وإبلاغها إلى المسئول حيث تجري مجرى غيرها من الرسائل، وقد يحتاج بعضها إلى بحث قد يستغرق وقتاً في جمع البيانات المطلوبة، مما قد يتطلب معها منح المسئول الوقت الكافي للحصول على الإجابة المطلوبة، والأسئلة على نوعين : أسئلة يطرحها العضو على المسئول، وتكون الإجابة عليها كتابة في الموعد المحدد لها، لا سيما إذا كانت هذه الأسئلة متعلقة بمحض طلب بيانات أو معلومات إحصائية، غالباً ما تكون الإجابة عليها مطولة وهو ما يتنافى مع ما تتسم به الإجابة الشفهية من إيجاز، وأسئلة يطرحها صاحبها على المسئول، ولأهمية موضوعها يكون الرد عليها في الجلسة المحددة لنظرها التي يتم فيها إدراجها في جدول أعمالها عسى أن تكون في إجابة المسئول عليها من فائدة قد تعود على أعضاء المجلس بالاستماع إليها، وإن لم يشتركوا في مناقشة فعلية إعمالاً للقاعدة الدستورية المسلم بها من أن الكلام في السؤال يكون بين السائل والمسئول.

لما كان ما تقدم، وكان نص المادة (٩٩) من الدستور قد حمل المعاني التي اشتملتها الأصول والقواعد الدستورية السالف بيانها، متجاوزاً معها، مؤكداً لها، إذ تناولت تلك المادة ما يتعلق بالسؤال البرلماني، وأباحت لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة الحق في توجيه السؤال بوصفه أداة من أدوات الرقابة البرلمانية، وسبباً لتتبع نشاط الحكومة، ووسيلة من وسائل ممارسة رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة وتصرفاتها، ومن مقتضيات النظام النيابي ومن خصائصه الجهورية، ومستلزماته، الذي يقوم على أساسه نظام الحكم، متخذاً هذا النظام من مبدأ المسئولية السياسية الفردية للوزراء أمام مجلس الأمة، وتحديد مسئولية كل منهم في نطاق اختصاصه خياراً، فحسب الأمة أن الوزراء مسئولون أمام نوابها، جاعلاً من ذلك إطاراً يوفر للحكم طابعه الشعبي في الرقابة البرلمانية، وحددت المادة (٩٩) سאלفة البيان طرفي السؤال، وحصرته فيما بين عضو المجلس السائل وبين

رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسئول، وهو بما يفيد لزوماً أنه ليس لأحد غير طرفي السؤال التدخل أو الكلام فيه، وأبانت نطاق السؤال والغرض منه وانصرافه إلى استيضاح من السائل عن بعض الأمور من المسئول وتوضيحها له، وحصرت موضوع السؤال فيما يدخل في اختصاص المسئول، وهو بما مؤداه أن يكون توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء في نطاق اختصاصه المحدد له طبقاً للدستور عن السياسة العامة للحكومة فحسب، وأن يكون توجيه السؤال إلى الوزير فيما يدخل في اختصاصه، أو في نطاق أعمال وزارته بحسب الأحوال، وقصرت تلك المادة حق التعقيب على إجابة المسئول على عضو المجلس السائل، حيث استخدم في صياغة النص لفظ (وحده) للتعبير عن أنه ليس لأحد سوى العضو السائل أن يعقب على إجابة المسئول، وجعلت للسائل حق التعقيب على إجابة المسئول بالنص على أنها (مرة واحدة)، وهذا التعبير في الأساليب العربية يفيد الحصر، وهو ما يقتضي أن يكون التعقيب مقتصراً على التعليق على الإجابة، أو على محض استيضاح أمر فيها بقي غامضاً على السائل، دون استرسال في ذلك، أو التطرق إلى موضوعات أخرى تبعد عن موضوع السؤال، أو توجيه أسئلة إضافية من السائل بما قد يفضي معه الأمر في شأن السؤال إلى ما لا نهاية.

وإذ كان الحق في توجيه السؤال هو من الحقوق الثابتة لعضو مجلس الأمة طبقاً للدستور، فإنه إذا ما توافرت في السؤال مقوماته واستجمعت شرائطه في إطار حدوده الدستورية، فإنه لا يسوغ وضع قيد على إرادة عضو المجلس في استعمال هذا الحق فيما يرى الحاجة إليه، والحصول على الإجابة المطلوبة، أو وضع العراقيل التي تحول بينه وبين استعماله لهذا الحق، أو تقييده على أي وجه من الوجوه، لما من شأن ذلك إفراغ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتصرفاتها. وهي جوهر المسئولية الوزارية. من مضمونها، وتعطيل حكم الدستور، كما أنه في المقابل إذا كان على المسئول واجب الإجابة على

ما يوجه إليه من سؤال في إطار الضوابط الدستورية المقررة، فإن له الحق في الرد على السؤال بما عسى أن يراه مناسباً من بيان يفي بما هو مطلوب، دون أن يكون من شأن السؤال إلزامه بتقديم مستندات أو أوراق أو وثائق مؤيدة أو مثبتة لصحة إجابته، إلا إذا رأى تقديمها توضيحاً لإجابته على السؤال أو رأى أن إجابته على السؤال لا تكتمل بدونها، لما ينطوي على إلزامه بذلك من معنى عدم الثقة في إجابة المسئول، ويحيد بالسؤال عن غرضه الأساسي المُنصب على استفسار أو استفهام عن أمر من الأمور من المسئول، ويُحوّل السؤال إلى اتهام أو تحقيق في غير أوضاعه الدستورية المقررة مما يتعارض مع طبيعة السؤال والمقصود منه، وليس في ذلك تفويت لأي حق من حقوق عضو المجلس، فحقه قائم وموجود، إذا ما ارتأى في إجابة المسئول أنها غير وافية أو غير شافية أو غير حقيقية أن يقدم استجاباً، ولا ريب في أن حق عضو المجلس في السؤال يختلف عن الحق في الاستجواب، وحق المجلس في التحقيق، فلكل حق من هذه الحقوق نطاقه، وحدوده، ومجاله، فالحق في الاستجواب المقرر طبقاً للمادة (١٠٠) من الدستور لا يقصد به مقدمه الاستفهام عن شيء يجهله كما هو الحال في السؤال بل مناقشة أمر من الأمور من المسئول وانتقاده أو تجريحه، وهو ليس محصوراً بين العضو المستجوب والوزير فقط، بل لكل من يشاء من أعضاء المجلس الاشتراك في المناقشة، فالاستجواب بخلاف السؤال يفتح باب المناقشة على مصراعيه، وإذا لم يقتنع العضو المستجوب أو المجلس ببيانات الوزير كان له، ولغيره من الأعضاء طرح الثقة بالوزير، وحق المجلس في التحقيق طبقاً للمادة (١١٤) من الدستور ينصرف إلى حصول المجلس بنفسه على المعلومات اللازمة لاتخاذ قرار من القرارات في أي من الأمور الداخلة في اختصاصه، وللمجلس أن يؤلف لجان تحقيق أو ندب عضو أو أكثر من أعضائه لهذا الغرض وممارسة جميع الصلاحيات المقررة طبقاً للمادة (١١٤) المشار إليها التي يتاح معها التحقق،

وحيث إنه بالبناء على ما تقدم جميعه .

فلهذه الأسباب

قررت المحكمة في شأن تفسير المادة (٩٩) من الدستور ما يلي :

أولاً: أن السؤال البرلماني بوصفه أداة من أدوات الرقابة البرلمانية وسبيلاً لتتبع نشاط الحكومة ووسيلة من وسائل ممارسة رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة وتصرفاتها يُعد من مقتضيات النظام النيابي ومن خصائصه الجوهرية ومستلزماته.

ثانياً: أن المقصود بالسؤال البرلماني هو طلب بيانات أو استفهام عن أمر محدد يريد السائل الوقوف على حقيقته أو استفسار عن مسألة أو موضوع معين أو واقعة بذاتها أو استيضاح عن أمر مجهول أو مفروض أن السائل على الأقل يجهله، أو توجيه نظر إلى أمر من الأمور، أو التحذير من تصرف ما، أو لدرء خطر قد يتوقع حصوله.

ثالثاً: أنه يتعين أن يكون السؤال مختصاً بشأن عام، أو بمسألة عامة ترتبط بمصلحة الكثيرين من الناس، أو تتصل بالمبادئ التي ينبغي أن تسير عليها الحكومة في تصرفاتها.

رابعاً: أن السؤال البرلماني هو من الحقوق الثابتة لعضو مجلس الأمة، وأنه متى توافرت في السؤال شرائطه ومقوماته وحدوده الدستورية، فإنه لا يسوغ وضع قيد على إرادة عضو المجلس في استعمال هذا الحق فيما يرى الحاجة إليه، والحصول على الإجابة المطلوبة، أو وضع العراقيل التي تحول بينه وبين استعماله لهذا الحق، أو تقييده على أي وجه من الوجوه.

خامساً: أنه لا يجوز أن يكون من شأن السؤال المساس أو الإضرار بالمصالح العليا للبلاد وذلك بإفشاء أسرارها - العسكرية أو الأمنية - لدواعي المصلحة العامة التي تعلو فوق كل اعتبار، ولا يجوز أن يكون من شأن السؤال التدخل فيما يتصل بأعمال السلطة التنفيذية في تصريف

شئون سياسة الدولة الخارجية، أو التدخل في شئون السلطة القضائية، أو التعدي على حقوق الأفراد، أو تناول خصوصياتهم، أو إفساء أسرارهم أو التعريض بهم.

سادساً: أن السؤال الذي يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء يكون في نطاق اختصاصه المحدد له طبقاً للدستور عن السياسة العامة للحكومة، ويكون توجيه السؤال إلى الوزير في المسائل والأمور التي تدخل في اختصاصه أو في نطاق أعمال وزارته بحسب الأحوال.

سابعاً: أنه على المسئول واجب الإجابة على ما يوجه إليه من سؤال في إطار الضوابط الدستورية المقررة، وأن له الحق في الرد على السؤال بما عسى أن يراه مناسباً من بيان يفي بما هو مطلوب، دون أن يكون من شأن السؤال إلزامه بتقديم مستندات أو أوراق أو وثائق مؤيدة أو مثبتة لصحة إجابته، ما لم ير المسئول تقديمها توضيحاً لإجابته على السؤال أو أنها لا تكتمل بدونها.

ثامناً: أن الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة عن طريق الأسئلة تتم داخل المجلس وبالتالي فإن الإجابة المطلوبة من المسئول هي عن الأسئلة التي تدرج بجدول أعمال الجلسة المعينة لنظرها - بعد توافر صلاحياتها واستيفاء مقوماتها - ولمجلس الأمة وحده تقرير هذا الشأن دون إلزام عليه بوجوب التقيد بنظر الأسئلة بحسب تاريخ ورودها.

تاسعاً: أن الأمر في شأن السؤال يتوقف على إرادة العضو السائل، ولا يسوغ فرض طريقة محددة للإجابة على السؤال دون مشيئة السائل، وللمسئول أن يجيب على السؤال شفاهة طالما لم يطلب منه الإجابة بخلاف ذلك، أو يجيب على السؤال كتابة إذا كان السؤال لا تتناسب أو تتاح معه الإجابة عليه شفاهة.

عاشراً: أن تعقيب السائل على إجابة المسئول يقتصر على التعليق على الإجابة، أو على محض استيضاح أمر فيها بقي غامضاً على السائل، دون استرسال في ذلك، أو التطرق إلى موضوعات أخرى تبعد عن موضوع السؤال، أو توجيه أسئلة إضافية من السائل.

[١٢]

القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٦/١٠/٩
في طلب التفسير رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤

طالب التفسير: مجلس الوزراء

حق عضو مجلس الأمة
في استجواب الوزير

أساس الحق في الاستجواب • الاستجواب يفترق عن السؤال • المسؤولية
الوزارية أمام مجلس الأمة • الضوابط والحدود الدستورية لممارسة
حق عضو المجلس في الاستجواب • إجراءات الاستجواب • مجال ونطاق
الاستجواب الموجه إلى الوزير • أعمال لا يجوز من الناحية الدستورية
استجواب الوزير عنها لتخلف مسألة الاختصاص بشأنها •

موضوع الطلب

تفسير المادتين (١٠٠) و (١٠١) من الدستور.

وذلك بمناسبة الطلب المقدم بتاريخ ٢٣/٢/٢٠٠٤ من السيد النائب مسلم محمد البراك باستجواب وزير المالية، وطلب استجواب آخر بتاريخ ١٨/٤/٢٠٠٤ مقدم من السيد النائب حسين سيد القلاف لوزير الصحة.

نص المادة (١٠٠) من الدستور

«لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا تجرى المناقشة في الاستجواب 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 الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس».

نص المادة (١٠١) من الدستور

«كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته ، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معترلاً 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 استجواب 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».

● أساس الحق في الاستجواب

الاستجواب حق دستوري مقرر لعضو مجلس الأمة، وهو أكبر مظاهر الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على أعمال وأداء الحكومة، إذ تتجلى فيه المسؤولية السياسية بأجلى مظاهرها. وأساسه القانوني الرغبة في تحقيق المسؤولية الوزارية السياسية أمام المجلس بطريقة فعالة. فالنظام الدستوري قائم على مبدأ المسؤولية الوزارية أمام مجلس الأمة، والطريقة لتحقيق هذا المبدأ هي مناقشة الحكومة الحساب، وليس الاستجواب إلا محققاً لهذا الغرض.

● الاستجواب يفترق عن السؤال

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 ومُسْتَجَوِباً وهو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسئول عن التصرفات أو الأعمال التي يراد الاستجواب عنها، ومؤدى ذلك أنه لا يصح دستورياً ولا عملياً توجيه استجابات إلا إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الوزراء. والاستجواب يحمل معنى المحاسبة، أما السؤال فينصرف إلى طلب بيانات أو إيضاحات من المسئول عن أمر معين، ومتى قدم المسئول البيانات المطلوبة انتهى الأمر، وإذا كان السؤال له جوابه، ويقتصر أمره ما بين السائل والمسئول، فإن الاستجواب له مناقشته، وله نتائج، فالاستجواب قد يستتبعه طرح موضوع الثقة بالوزير المستجوب، أما السؤال فليس له هذا الأثر.

● المسؤولية الوزارية أمام مجلس الأمة

* المسؤولية الوزارية إنما تقع على الوزراء فرادى، فكل وزير مسئول عن أعمال وزارته مسئولية فردية أمام مجلس الأمة وأمام الأمير، كما أنه مسئول بالتضامن مع رئيس الوزراء وباقي الوزراء أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة وهي تلك

المسائل التي لأهميتها كانت موضوع بحث مجلس الوزراء أو أن من المفروض فيها أن تكون موضوع بحثه.

* الوزير يتحمل تبعه الأخطاء الناشئة عن إدارته وعن أعماله وتصرفاته المتعلقة بشئون وزارته الداخلة في اختصاصاته، فيسأل سياسياً أمام مجلس الأمة 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.

● الضوابط والحدود الدستورية لممارسة حق عضو المجلس في الاستجواب

* حق عضو المجلس في تقديم الاستجواب ليس حقاً مطلقاً، فالواقع أن جميع الحقوق لها حدود من حسن الاستعمال، فإذا تجاوزت هذه الحدود انقلبت إلى ضدها وفقد صاحبها الحق فيها.

* أن تقتضيه ضرورة وأهمية، ذلك أنه وإن كان لعضو المجلس الحق في الاستجواب كلما دعت الحاجة إليه، 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 أن إبطاء 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 ويقلل من قيمتها.

* يجب أن يكون الاستجواب في أمر من شئون الدولة العامة والتي تتعلق مباشرة أو غير مباشرة بشئون سياستها وما له من أثر ظاهر في مجراها، والأمور الخاصة لا يصح أن تكون موضعاً له، وإلا ضاع الغرض المقصود منه، فالمجلس النيابي ليس منبراً تلقى منه المطاعن الشخصية على الوزراء أو تناول أمورهم الشخصية وخصوصياتهم بقصد النيل منهم أو التهجم عليهم أو التشهير بهم.

* يجب أن يكون موضوع الاستجواب واضحاً ومنصباً على وقائع محددة، وألا يكون غامضاً مبهماً حتى لا يتعذر حصر المعلومات التي يلزم جمعها استعداداً لمناقشته.

● إجراءات الاستجواب

أحيط الاستجواب نظراً لخطورته 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، فالمسئولية الوزارية يجب أن تقوم على عناصر واضحة كي تثار مسئولية المستجوب بشأنها، تحصر أسانيدھا 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.

● مجال ونطاق الاستجواب الموجه إلى الوزير

* 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، وعما 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 مُنِحَ قانوناً للوزير من السلطة والاختصاص بالأعمال المراد استجوابه عنها بما يمكنه من القدرة على الإتيان بها.

* يتعين أن يكون الوزير مختصاً بأعمال الوزارة المراد استجوابه عنها، وأن تتوافر في اختصاصه تلك العناصر المجتمعة:

العنصر الشخصي: ولازمه أن يكون الوزير المستجوب قد اكتسب الصفة الوزارية بتعيينه وزيراً لوزارته بموجب مرسوم أميري طبقاً للمادة (٥٦) من الدستور.

العنصر الموضوعي: ومؤداه أن تكون الأعمال والتصرفات محل الاستجواب داخله في الحدود التي قررها المشرع وفي النطاق الذي أتاح للوزير ممارستها فيه.

العنصر الزمني: ومقتضاه أن تكون الأعمال والتصرفات المراد استجواب الوزير عنها قد صدرت منه أو من أحد الأشخاص التابعين له بصفته سالفة الذكر 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.

العنصر المكاني: وقوامه أن الوزير باعتباره سلطة مركزية في وزارته فإنه يبسط سلطته هذه ليمارس سائر أعماله الوزارية - بالمعنى الواسع - المخولة له في شتى أنحاء البلاد ويمارس هذه الأعمال عن طريق التابعين له ولوزارته والملحقين بها من موظفين وإدارات وأجهزة ومرافق.

● **أعمال لا يجوز من الناحية الدستورية استجواب الوزير عنها لتخلف**

مسألة الاختصاص بشأنها:

* الأعمال السابقة التي صدرت منه قبل توليه الوزارة التي يحمل حقيبتها أيأ كانت صفته وقت صدورها.

* 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. فإذا 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 داخلية في اختصاصه بما ينفسح معها مجال مسؤوليته السياسية عنها، ويسوغ بالتالي استجوابه بشأنها وفقاً للدستور.

* الاستجواب إذا كان موجهاً إلى الوزير ومتعلقاً بسياسة وزارته، وكانت هي سياسة سلفه، فلعضو المجلس الحق في توجيه الاستجواب إلى الوزير عنها متى استمرت سياسة سلفه باقية في الوزارة.



القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٦/١٠/٩ (*)

برئاسة السيد المستشار/ راشد عبد المحسن الحماد رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين/ يوسف غنام الرشيد فيصل عبد العزيز المرشد
كاظم محمد المزيدي راشد يعقوب الشراح

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (٨) لسنة ٢٠٠٤

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 :

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (٧٩٠) السنة الثامنة والخمسون بتاريخ ١٠ / ١٠ / ٢٠٠٦.

أولاً: ما إذا كان حق عضو مجلس الأمة في استجواب الوزير عن الأمور الداخلة في اختصاصه طبقاً لحكم المادة (١٠٠ / ١) من الدستور، وعن إشرافه على شئون وزارته، وتنفيذه للسياسة العامة للحكومة فيها، ورسم اتجاهات الوزارة والإشراف على تنفيذها طبقاً لحكم المادة (٣٠ / ١) من الدستور، ومن ثم مساءلته عن أعمال وزارته طبقاً لحكم المادة (١٠١ / ١)، 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 داخلة ضمن الأعمال والتصرفات التي أجاز له المشرع ممارستها، والثالث زماني : بأن تكون داخلة 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

إلى وزير الصحة بتاريخ ١٨ / ٤ / ٢٠٠٤، وصوره 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، وصوره 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 بمرور 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 الأصلي 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 للأمر ولثلث أعضاء مجلس الأمة وهدهما، 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 - أياً 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 بفرض 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 بجلسته ٢٩/٦/١٩٨٥، وفي طلب التفسير رقم (٣) لسنة ١٩٨٦ بجلسته ١٤/٦/١٩٨٦، 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 سألقة البيان، وقررت المحكمة إصدار قرارها بجلسة اليوم .

الحكمة

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 تتنصل من اختصاص نيط بها وفقاً للدستور والقانون، ولا تخوض في اختصاص ليس لها مجاوز الولايتها، 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 جوازيّاً للمشرع 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 انفراد 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، وتقييد 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 بالمنذرة 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 يزعج 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 وظيفة 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 مردها 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 أعمال حكم القياس، فضلاً عن أنه لم يقل أحد إن تفسير نصوص الدستور لدى أعمال 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 يضفي

على إجراءات نظره صبغة الأنزعة القضائية وسمات إجراءات التقاضي، أو أن يستفاد من ذلك انعقاد الخصومة أو إدخال طرف فيها أو إتاحة المجال لما قد يثور بمناسبةها من دفوع 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 يملي عليها فهماً لا تستفيده 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 جملة 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 محددًا فيما ورد بهذا القرار، وإنه 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 الشئون 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 طرْحاً افتراضياً على محض تصور مجرد، ليتسنى 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 لافتقاد موجبه، ومناطق أعمال ولايتها في شأنه، وحيث إنه فيما عدا ذلك، فإن مناط نظر طلب التفسير يغدو متوافراً، مستجمعاً لشرائطه، مستوفياً أوضاعه 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، متآلفة 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 تفيده 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 سالفه الذكر أن الدستور حدد المسؤولية 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، فللسلطة 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 الانعقاد (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 ٤١ و٤٥)، 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 معترلاً 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 التماذي 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 أصدواؤها في الرأي العام. كما أن هذه الأصدقاء 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 الاستجواب 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 الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس»، والنص في المادة (١٠١) على أن «لكل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معزلاً 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 استجواب 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 المسؤولية السياسية بأجلى مظاهرها، فالنظام الدستوري قائم على مبدأ المسؤولية الوزارية أمام المجلس النيابي وإشراك الأمة في إدارة شؤون البلاد والإشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها ومدى التزام الحكومة في أعمالها وتصرفاتها بحدودها، والطريقة لتحقيق هذا المبدأ هي مناقشة الحكومة الحساب، وليس الاستجواب 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 المسؤول عن التصرفات أو الأعمال التي يراد الاستجواب عنها وبالتالي

فلا يصح دستورياً ولا عملياً توجيه استجابات 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 تُلقى 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 المسؤولية 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 الاستجابات حق مطلق لعضو المجلس قول لا يستقيم على إطلاقه، فإذا كان للنائب حق فلغير 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 إمطار 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 ويقلل 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 الأحيين 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 نتائج، والاستجواب قد يستتبعه طرح موضوع الثقة بالوزير المستجوب، أما السؤال فليس له هذا الأثر .

ولما كان الاستجواب على هذه الدرجة من الخطورة فقد أُحيطَ ببعض الإجراءات الخاصة منعاً للإسراف والتسرع فيه، كما أُحيطَ ببعض الضمانات تجعل الوزراء في مأمن من المباغته، مع إفساح الوقت والمجال لتمكينهم من الدفاع عن سياساتهم، وهو الأمر الذي أبرزته المادة (١٠٠) 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 مُفاجأةً 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 المُستَجَوِّب 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 تبعه 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 المسئولية السياسية إنما تقع بصفة أساسية على عاتق الوزراء فرادى بخلاف المسئولية 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 المسئولية 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، وإذ 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 المسئولية تتحدد في إطار الدائرة التي يستعمل فيها سلطته، وإذ نصت المادة (١٢٣) 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 سالفه 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 يمثله 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 والهيئات 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 وضيقاً، 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 (١٠٠ / ١) و(١٠١ / ١) 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 يُساءل 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 تفترق 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 داخلة 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 سالفة 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 أيّاً 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 .

وإن كانت هذه المحكمة قد أعملت ولايتها وباشرت اختصاصها بنظر طلب تفسير النصوص الدستورية سالفه 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، محددًا بوقائع تُحصر أسانيدها، حتى يتخذ المستجوبُ 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، وعما 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 أيأ 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 .

[١٣]

القرار الصادر بجلسة ٢٠١١/٢/٢١

في طلب التفسير رقم (٢) لسنة ٢٠١١

طالب التفسير: مجلس الوزراء

الفصل بين السلطات • الحصانة البرلمانية • مسئولية
رئيس مجلس الوزراء والوزير أمام مجلس الأمة •
أعمال السلطة القضائية

سحب مجلس الوزراء لطلب التفسير • قرار المحكمة بإثبات عدول
المجلس عن هذا الطلب •

موضوع الطلب

تفسير المواد (٥٠) و (١/١٠٠) و (١١١) و (١٦٣) من الدستور .

وذلك بمناسبة ما ثار من تباين في وجهات النظر حول حدود واختصاصات سلطات الدولة، والحصانة البرلمانية لعضو مجلس الأمة وضوابطها، وتحديد مسئولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الأمة، ومدى مسئوليته عن أعمال السلطة القضائية.

نص المادة (٥٠) من الدستور

«يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور».

نص المادة (١/١٠٠) من الدستور

«لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصهم...».

نص المادة (١١١) من الدستور

« لا يجوز أثناء دور الانعقاد، في غير حالة الجرم المشهود، أن تتخذ نحو العضو إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي آخر إلا بإذن المجلس، ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات جزائية أثناء انعقاده على النحو السابق».

كما يجب إخطاره دوماً في أول اجتماع له بأي إجراء يتخذ في غيبته ضد أي

عضو من أعضائه، وفي جميع الأحوال إذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصوله إليه اعتبر ذلك بمثابة إذن .

نص المادة (١٦٣) من الدستور

« لا سلطان لأي جهة على القاضي في قضاءه ، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل » .

سحب مجلس الوزراء لطلب التفسير

قرار مجلس الوزراء بسحب طلب التفسير لإفساح المجال للتعاون المثمر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والسعي إلى معالجة الأمور بالتحاور البناء فيما بينهما، وتهيئة الأجواء إلى تعاون يجسد الغايات الوطنية المشتركة ويحقق الإنجاز المنشود • قرار المحكمة بإثبات عدول مجلس الوزراء عن هذا الطلب.

القرار الصادر بجلسة ٢٠١١/٢/٢١ (*)

برئاسة السيد المستشار / يوسف غنام الرشيد رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين / فيصل عبد العزيز المرشد راشد يعقوب الشراح
محمد جاسم بن ناجي عادل ماجد بورسلي

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (٢) لسنة ٢٠١١

الوقائع

حيث إن حاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أن مجلس الوزراء في اجتماعه رقم (٢ / ٢٠١١) المنعقد بتاريخ ٩ / ١ / ٢٠١١ قرر عرض طلب تفسير المواد (٥٠) و (١ / ١٠٠) و (١١١) و (١٦٣) من الدستور علي المحكمة الدستورية في إطار ما يلي:

١- تفسير المادة (٥٠) من الدستور، وبيان مدى تعلق نصوص الدستور بقواعد النظام العام والتزام كافة سلطات الدولة بالاختصاصات المنوطة بكل منها وحدودها.

٢- تفسير المادة (١ / ١٠٠) من الدستور التي حصرت استجواب رئيس مجلس الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصه وهي التي وردت في المادتين (٢٣ و ٢٧) من الدستور على ضوء المادة (١٠٢) من الدستور التي حظرت تولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، مع بيان مناط التفرقة بين الأعمال المنوطة به والأعمال المنوطة بالوزراء الواردة في المادتين (١٠١ و ١٣٠) على ضوء تحديد عبارة (السياسة العامة للحكومة) المشار إليها في المادتين

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (١٠١٦) السنة السابعة والخمسون بتاريخ ٢٧ / ٢ / ٢٠١١.

(١٢٣ و١٣٠) من الدستور، ومن ثم تحديد المسؤولية البرلمانية لكل من رئيس مجلس الوزراء والوزراء على ضوء ذلك.

٣- تفسير المادة (١١١) من الدستور المتعلقة بالحصانة البرلمانية لتحديد الجهة المنوط بها تنفيذ التزام إخطار مجلس الأمة في حالات إجراء التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي مع أي عضو من أعضاء مجلس الأمة.

٤- تفسير المادة (١٦٣) من الدستور التي نصت على استقلال القضاء وعدم خضوع القاضي في قضائه لأي جهة، كما حظرت التدخل في سير العدالة، لبيان مدى المسؤولية البرلمانية لرئيس مجلس الوزراء عن أعمال السلطة القضائية.

وبناء على تكليف مجلس الوزراء إدارة الفتوى والتشريع بإعداد طلب التفسير وإيداعه إدارة كتاب المحكمة الدستورية وتفويض وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء بالتوقيع عليه، تم إعداد مذكرة تضمنت رأي الحكومة في شأن طلب تفسير النصوص الدستورية المشار إليها في ضوء النصوص المرتبطة بها من الدستور، والمبررات الداعية لهذا التفسير، حيث تم إيداع هذا الطلب إدارة كتاب هذه المحكمة بتاريخ ١٣ / ١ / ٢٠١١، وقيد في سجلها برقم (٢) لسنة ٢٠١١ "طلب تفسير".

وبعد أن حُدد لنظر هذا الطلب جلسة ٢١ / ٢ / ٢٠١١، وتم إخطار مجلس الوزراء طالب التفسير، وجرى إشعار مجلس الأمة بذلك، تلقت المحكمة بتاريخ ١٥ / ٢ / ٢٠١١ كتاباً من نائب رئيس إدارة الفتوى والتشريع يفيد أن مجلس الوزراء اتخذ قراراً في اجتماعه رقم (١١ / ٢٠١١) المنعقد بتاريخ ١٣ / ٢ / ٢٠١١ بتكليف إدارة الفتوى والتشريع بسحب طلب التفسير المشار إليه من المحكمة الدستورية، "إيماناً منه بضرورة التعاون المثمر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وسعياً إلى معالجة الأمور بالتحاور البناء فيما بينهما،

والحرص على تهيئة الأجواء إلى تعاون يجسد الغايات الوطنية المشتركة ويحقق الإنجاز المنشود التي رسمها الدستور والقانون“، وأنه تنفيذاً لقرار السحب سالف الذكر، فإن إدارة الفتوى والتشريع بوصفها النائب القانوني للدولة تقرر بترك طلب التفسير المشار إليه تطبيقاً لحكم المادة (٩٩) من قانون المرافعات المدنية والتجارية.

وقد نظر الطلب في الجلسة المشار إليها على النحو المبين بمحضرها، وحضر المحامي (جمال الجلاوي) عن إدارة الفتوى والتشريع وقدم صورة من الكتاب المشار إليه وصمم على ما ورد فيه، وقررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة اليوم.

الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن مجلس الوزراء بعد أن طلب من هذه المحكمة تفسير نصوص المواد (٥٠) و(١٠٠/١) و(١١١) و(١٦٣) من الدستور، عاد وطلب سحب طلب التفسير المشار إليه.

وحيث إنه سبق لهذه المحكمة أن أكدت على أن استنهاض اختصاصها في مجال تفسير نصوص الدستور 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 وكيفية إعمال حكمه، وأن يكون الخلاف حول هذا النص مستعصياً على التوفيق، تقتضيه ضرورة وأهمية، موجباً لاستنهاض اختصاص هذه المحكمة حسماً له بتفسيره، وذلك بتجلية الغموض وإزالة الإبهام الحاصل حول النص، بياناً لمفهومه، وتوضيحاً لمضمونه، ووقوفاً على مراده، إرساء لمدلوله، ضماناً لوحدة تطبيقه، وأنه بالنظر للطبيعة الخاصة لطلب التفسير، فإنه لا يندرج تحت مفهوم الخصومة القضائية، ولا تصطبغ إجراءات نظره بصبغة

الأنزعة القضائية وسمات إجراءات التقاضي والتي تقوم على الادعاء والدفاع والفصل في نزاع بين خصوم يتنازعون فيما بينهم على تقرير حقوق مدعى بها أو نفيها، كما لا يُتبع عند طرح هذا الطلب على هذه المحكمة ونظره الإجراءات التي رسمها قانون المرافعات المدنية والتجارية، إذ لا يتصور أن يكون لطلب التفسير خصوم يتنازعون أو أطراف يتعددون .

لما كان ذلك، وكانت الجهة طالبة التفسير المطروح على هذه المحكمة قد قررت العدول عن هذا الطلب، وهو الموضوع الذي لم يطرح - أصلاً - على هذه المحكمة أو يُستهض له اختصاصها بنظره إلا بناءً على طلب من هذه الجهة .

فلهذه الأسباب

قررت المحكمة: إثبات عدول مجلس الوزراء عن طلب التفسير المائل.

[١٤]

القرار الصادر بجلسة ٢٠/١٠/٢٠١١
في طلب التفسير رقم (١٠) لسنة ٢٠١١

طالب التفسير: مجلس الوزراء

حق عضو مجلس الأمة
في استجواب رئيس الوزراء

النظام الدستوري والمسئولية الوزارية • حق الاستجواب • اختصاص
رئيس مجلس الوزراء • نطاق الاستجواب الموجه إلى رئيس مجلس
الوزراء • المقصود بعبارة (السياسة العامة للدولة) وعبارة (السياسة
العامة للحكومة) • مناط الاستجواب الموجه إلى رئيس مجلس الوزراء
فيما يدخل في اختصاصه عن السياسة العامة للحكومة •

موضوع الطلب

تفسير المواد (١٠٠) و (١٢٣) و (١٢٧) من الدستور.

وذلك بمناسبة طلب عضو مجلس الأمة أحمد عبد العزيز السعدون وعضو مجلس الأمة عبد الرحمن فهد العنجري استجواب رئيس مجلس الوزراء لتقرير مدى مسؤليته عما ورد بمحاور هذا الاستجواب .

نص المادة (١٠٠) من الدستور

«لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا تجرى المناقشة في الاستجواب 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 الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس».

نص المادة (١٢٣) من الدستور

«يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة ، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية».

نص المادة (١٢٧) من الدستور

«يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة».

● النظام الدستوري والمسئولية الوزارية

الدستور تلمس في النظام الديمقراطي الذي تبناه نهجاً وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي مع انعطاف أكبر نحو أولهما، فنص على أن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء (م ٥٢)، ونأى الدستور بالأمير عن أية مساءلة سياسية وجعل ذاته مصونة لا تمس (م ٥٤)، وأبعد عنه مسببات التبعة حيث نص على أن رئيس الدولة يتولى سلطاته بواسطة وزرائه (م ٥٥)، ولما كانت الوزارة هي الهيئة التي يتولى الأمير سلطاته الدستورية بواسطتها فكان طبيعياً أن يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية (م ١٢٣)، كما نص الدستور على أن يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة (م ١٢٧)، ونص الدستور على أن تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج (م ٩٨)، وإذ كانت المسئولية ترتبط ارتباطاً لزوم بوجود السلطة، وإزاء ارتفاع المسئولية السياسية عن رئيس الدولة، فقد نص الدستور على أن رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، **لأنهم جميعاً شركاء في توجيهها**، كما يسأل كل وزير أمام الأمير عن أعمال وزارته (م ٥٨)، ولدى مجلس الأمة، مع جواز سحب الثقة من الوزير وفق إجراءات محددة (م ١٠١)، كما نص الدستور على أن لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به (م ١٠٢).

● المسئولية الوزارية وحق الاستجواب

الدستور أعطى سلطات واسعة للسلطة التنفيذية وقرر مبدأ المسئولية الوزارية، وأبان ضوابطها وأحكام قواعدها، باعتبار أن **هذا المبدأ هو محور النظام الدستوري** الذي تبناه وجوهره، **وهجر الأساس فيه**، وحدد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وجعل لمجلس الأمة إزاء الوزراء **حقاً هو المسئولية الوزارية**، وحقاً متفرعاً منه هو الاستجواب، وأحاطه بسياج من الضمانات والإجراءات

المقيدة منعاً من التسرع والإسراف فيه والذي لا يخفى على أحد أثره وخطره في الشؤون العامة للبلاد.

● اختصاص رئيس مجلس الوزراء

لما كان رئيس مجلس الوزراء طبقاً للدستور، يرأس مجلس الوزراء، ويرسم السياسة العامة للحكومة مع باقي الوزراء، وكان أمام مجلس الوزراء من الأمور الجسام التي تستدعي اهتماماً خاصاً وجهوداً متواصلة لا يمكن لرئيس مجلس الوزراء تسييرها إلا إذا تفرغ لأعمال رئاسة المجلس، لذا فقد نص الدستور في المادة (١٠٢) على أن لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يُطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به.

● نطاق الاستجواب الموجه إلى رئيس مجلس الوزراء

كل استجواب يُراد توجيهه لرئيس مجلس الوزراء، ينحصر نطاقه في مجال ضيق، وهو في حدود اختصاصه، في السياسة العامة للحكومة، باعتبار أن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يتكلم باسم مجلس الوزراء، ويدافع عن هذه السياسة أمام مجلس الأمة، دون أن يتعدى ذلك إلى استجوابه عن أية أعمال تنفيذية تختص بها وزارات بعينها، أو أي عمل لوزير في وزارته، وإلا أصبحت جميع الأعمال التي تختص بها الوزارات المختلفة محلاً لاستجواب رئيس مجلس الوزراء عنها، وهو ما يتعارض مع صريح حكم الدستور، ويفضي إلى سيل جارف من استجابات لرئيس مجلس الوزراء، وفي ذلك ما فيهم من عظيم الخطر بتعطيل الأعمال من غير حد ولا ضابط، وإذا كان الدستور قد خول لعضو مجلس الأمة هذا الحق فإنه ليس معناه أن يتصرف كما يشاء أو يهوى، إذ أن الواقع أنه مقيد بالمصلحة العامة وحسن الاستعمال، والأصل أن العضو أهل لتقدير هذه المصلحة على وجهها الصحيح، وإذا كان من الواجب استقلال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن التعاون بينهما أوجب، ولكن التعاون لا يتحقق مع دوام التصادم، وبالتالي فإن المسؤولية السياسية لدى مجلس

الأمة إنما تقع على عاتق الوزراء فرادى، وأخذاً بعين الاعتبار أن هذه المسئولية لا ينبغي أن يُساء فهمها بصرفها إلى الأشخاص لا إلى الأعمال والمبادئ، وذلك بخلاف مسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، ومسئولية كل وزير أمامه عن أعمال وزارته.

● المقصود بعبارة (السياسة العامة للدولة) وعبارة (السياسة العامة للحكومة)

عبارة "السياسة العامة للدولة" الواردة بالمادة (٥٨) وعبارة "السياسة العامة للحكومة" الواردة بالمادة (١٢٣) لا تستويان معنى ودلالة، فلفظ "الدولة" إنما يعني الدولة بمعناها الواسع، ولفظ "الحكومة" إنما يعني (الوزارة) وهي الهيئة التي يتشكل منها مجلس الوزراء، وعبارة "السياسة العامة للدولة" أعم وأشمل في التعبير من عبارة "السياسة العامة للحكومة"، كما أن الأصل في السياسة العامة للحكومة أنها متغيرة بتغير الحكومات، بينما السياسة العامة للدولة تتسم بقدر من الثبات لمدة طويلة، وتتعلق بالتوجهات العامة للدولة ذات الأهمية، التي لها أثارها السياسية في شؤونها الداخلية والخارجية، والمرتبطة بمصالح الدولة العليا، للعمل على سلامة أمنها في الداخل والخارج وإقامة العدل وحفظ النظام، وبالجملة ممارسة الدولة لوظائفها الرئيسية، أما السياسة العامة للحكومة التي يرسمها مجلس الوزراء فهي تعني الإطار العام الذي تتخذه الحكومة نهجاً لها في توجيه العمل الذي تسير على خطاه وزارات الدولة ومصالحها، وما تنوي الحكومة النهوض به من أعمال ومشروعات وخطط مستقبلية في المجالات المختلفة، والتي تُضمّنُها الحكومة برنامجها، وتقدمه إلى مجلس الأمة عقب تشكيل كل وزارة جديدة حتى يتيسر للمجلس الإلمام بهذا البرنامج وإبداء ما يراه من ملاحظات عليه. وبالتالي فإن المسئولية التضامنية أمام الأمير والتي تشمل التبعة فيها، الوزراء جميعاً،

لا تقتصر علي السياسة العامة للدولة فحسب، بل تتسع لتشمل السياسة العامة للحكومة أيضاً.

● **مناط الاستجواب الموجه لرئيس مجلس الوزراء فيما يدخل في اختصاصه عن السياسة العامة للحكومة**

إن كان لعضو مجلس الأمة الحق في استجواب رئيس مجلس الوزراء فيما يدخل في اختصاصه، كما لعضو المجلس الحق في أن يتخير الوقت المناسب لتوجيه هذا الاستجواب، إلا أن ذلك منوط بأن تكون السياسة العامة للحكومة المراد استجواب رئيس مجلس الوزراء فيها، قائمة ومستمرة، باعتبار أنها هي التي تهم المجلس للحكم لها أو عليها.



القرار الصادر بجلسة ٢٠/١٠/٢٠١١(*)

برئاسة السيد المستشار / فيصل عبد العزيز المرشد رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين / راشد يعقوب الشراح وخالد سالم علي
ومحمد جاسم بن ناجي وعادل ماجد بورسلي

في الطلب المقيد في سجل المحكمة برقم (١٠) لسنة ٢٠١١

الوقائع

حيث إن حاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (٦٠٠) المتخذ في اجتماعه رقم (٢٣-٢/٢٠١١) المنعقد في ١٥/٥/٢٠١١ المتضمن عرض طلب تفسير نصوص المواد (١٠٠) و(١٢٣) و(١٢٧) من الدستور - في ضوء ما يرتبط بها من نصوص دستورية أخرى - على المحكمة الدستورية، تقدم وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء بمذكرة في شأن هذا الطلب، أودعت إدارة كتاب هذه المحكمة بتاريخ ١٧/٥/٢٠١١، وتم قيد الطلب في سجلها برقم (١٠) لسنة ٢٠١١ «طلب تفسير»، وقد أوردت المذكرة المشار إليها أن مجلس الوزراء استعرض في اجتماعه سالف الذكر طلب عضو مجلس الأمة «أحمد عبد العزيز السعدون» وعضو مجلس الأمة «عبد الرحمن فهد العنجري» استجواب رئيس مجلس الوزراء على سند من أحكام المواد (١٠٢) و(١٢٣) و(١٢٧) من الدستور، وذلك لتقرير مدى مسؤوليته الوزارية عما ورد بمحاور هذا الاستجواب، وأنه بتدارس مجلس الوزراء جميع جوانبه الدستورية والقانونية والموضوعية، تبين له أن الأمر يستدعي معه طلب تفسير بعض النصوص الدستورية، للوقوف على مدى جواز توجيه

(*) نشر القرار بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم (١٠٥١) السنة السابعة والخمسون بتاريخ ٣٠/١٠/٢٠١١.

استجواب لرئيس مجلس الوزراء عقب توليه منصبه مباشرة عن أعمال سابقة لتاريخ صدور مرسوم تشكيل الوزارة، وبيان مفهوم الأمور الداخلة في اختصاص رئيس مجلس الوزراء التي يجوز توجيه استجواب له عنها وفقاً للمادة (١٠٠) من الدستور، في ضوء ما نصت عليه المادة (١٢٣) من أن «مجلس الوزراء يهيمن على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية.» والمادة (١٢٧) التي نصت على أن «يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة.» وما نصت عليه المادة (٥٨) من أن «رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته.» بما يقتضيه ذلك من بيان لما تعنيه عبارة «السياسة العامة للحكومة» التي ورد ذكرها في المادة (١٢٣) المشار إليها، وعبارة «السياسة العامة للدولة» التي تضمنتها المادة (٥٨) سالف الذكر، وذلك باستخلاص دلالات ما جاء بهذين النصين توصلاً إلى تحديد مدى مسئولية رئيس مجلس الوزراء عن تلك الأمور في إطار أحكام الدستور.

وعقب تلقي هذه المحكمة طلب التفسير المائل، حددت جلسة لنظره، وتم إخطار (الجهة الطالبة) بها، كما جرى إشعار (مجلس الأمة) بذلك، حيث نظرت المحكمة هذا الطلب على الوجه المبين بمحاضر جلساتها، وفيها حضر عن مجلس الأمة كل من عضوي المجلس (عبد الله يوسف الرومي) و(حسين ناصر الحريتي)، وقدما مذكرة برأي مجلس الأمة في خصوص هذا الطلب. بموجب التفويض الصادر لهما من رئيس مجلس الأمة في هذا الشأن. خلصاً في ختامها إلى طلب التقرير بعدم قبول طلب التفسير لسبق صدور قرار من المحكمة الدستورية في طلب التفسير رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤ متضمناً تفسير النصوص الدستورية محل الطلب المائل، كما حضر كل من (جمال الجلاوي) و(علي مناور) و(صلاح الماجد) ممثلي إدارة الفتوى والتشريع عن مجلس الوزراء، وقدموا مذكرة تناولت التعقيب على مذكرة مجلس الأمة المشار إليها، وحافضة مستندات

طويت على صورة ضوئية من بحث للدكتور (أحمد كمال أبو المجد) في شأن تفسير نصوص الدستور المتعلقة بحق أعضاء مجلس الأمة في استجواب كل من الوزراء ورئيس مجلس الوزراء، وقررت المحكمة بجلسة ٢٠١١ / ٦ / ١٩ إصدار قرارها في الطلب بجلسة ٢٠١١ / ١٠ / ١٦، وصرحت بتقديم مذكرات لمن يشاء خلال شهر، وأودع مجلس الأمة مذكرة خلال هذا الأجل، طالباً في ختامها التقرير: أصلياً: بعدم اختصاص المحكمة الدستورية بنظر طلب التفسير مجرداً دون أن يكون مرتبطاً بمنازعة قضائية، واحتياطياً: بعدم قبول الطلب، وبجلسة ٢٠١١ / ١٠ / ١٦ قررت المحكمة مد أجل النطق بالقرار لجلسة اليوم.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة .

حيث إن مجلس الوزراء طلب من هذه المحكمة تفسير نصوص المواد (١٠٠) و(١٢٣) و(١٢٧) من الدستور في ضوء ما يرتبط بها من نصوص دستورية أخرى.

وحيث إنه سبق لهذه المحكمة أن أكدت على أن الدستور نص عليها في صلبه، كافلاً بها للشرعية الدستورية أسسها، مقيماً منها مرجعاً نهائياً لتفسير أحكام الدستور، وهي تباشر اختصاصها ومهمتها طبقاً لقانون إنشائها منذ ما يقارب الأربعين عاماً، وبالتالي فإن اختصاصها في هذا الشأن لا يصح أن يكون محل جدل .

كما سبق للمحكمة أيضاً أن أكدت على أن قبول طلب التفسير منوط - في الأساس - بتحقق أمرين لازمين: أولهما: أن يكون النص من النصوص الدستورية، مقدماً طلب تفسيره إليها من مجلس الأمة أو مجلس الوزراء .

وثانيهما: أن يقوم خلاف حول هذا النص، ناشئ عن تعدد تأويلاته، فيما بين أعضاء مجلس الأمة أو فيما بين أعضاء مجلس الوزراء، أو فيما بين مجلس الأمة

ومجلس الوزراء، وأن يكون هذا الخلاف حاداً، مستعصياً على التوفيق، يعكس أهمية وضرورة، يتطلب معها اللجوء في شأنه إلى المحكمة لتجلية الغموض والإبهام الحاصل حول النص، ضماناً لوحدة تطبيقه، وسيادة الدستور في البلاد، وخضوع سلطات الدولة لقواعده وحدوده، وتقيد كل سلطة بما فرضه الدستور على نشاطها، تثبيتاً لدعائم الشرعية وموجباتها، إعلاءً لنصوص الدستور، وحفظاً لكيانه.

وأن للمحكمة وحدها سلطة التحقق من توافر المناط في قبول الطلب على الوجه المتقدم، باعتبار ذلك هو الضابط الحاكم لمباشرة اختصاصها في هذا الصدد، سداً لذرائع الإفراط في هذا الطلب دون داع ومبرر ومن غير ضرورة وأهمية، فضلاً عن أن ما تصدره المحكمة من قرارات لدى استنهاض اختصاصها في هذا الصدد هي ليست بالقطع آراء مجردة غايتها إثراء الفكر القانوني، وإنما هي بقصد الكشف عن دلالات النصوص الدستورية محل الطلب - بمراعاة موضعها من سياق باقي النصوص التي تتكامل معها - وتحديد مفهومها تحديداً جازماً، حسماً لما ثار حولها من خلاف بقرارات ملزمة للكافة، نافذة في شأن جميع سلطات الدولة. كما أنه سبق لهذه المحكمة أن أكدت - في مقام بيان طبيعة طلب التفسير - على أنه لا يندرج في مفهوم الخصومة القضائية، ولا يُتبع في شأن نظره سمات التقاضي وإجراءاته، ولا ما يُثار فيها من دفوع وطلبات.

لما كان ما تقدم، وكان الواضح من استعراض القرار الصادر من هذه المحكمة بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩ في الطلب المقدم من مجلس الوزراء في شأن تفسير المادتين (١٠٠) و(١٠١) من الدستور - حسبما جاء بمنطوقه وأسبابه - أنه قد أنصب علي بيان حدود استجواب الوزير عن الأمور الداخلة في اختصاصه، ونطاق مسؤوليته الوزارية عنها، بينما محل الطلب المائل ينصرف إلي تحديد مفهوم الأمور الداخلة في اختصاص رئيس مجلس الوزراء التي يجوز استجوابه فيها، ونطاق وحدود مسؤوليته السياسية عنها.

وإذ كان ذلك، وكان الثابت من الأوراق أن الخلاف في وجهة النظر بين الحكومة ومجلس الأمة، مرده عبارة "السياسة العامة للحكومة" التي وردت في المادة (١٢٣) وعبارة "السياسة العامة للدولة" في المادة (٥٨)، إذ ترى الحكومة أنه بالنظر إلى أن مجلس الوزراء هو الذي يهيمن على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية طبقاً للمادة (١٢٣)، وما نصت عليه المادة (١٢٧) بقصر اختصاص رئيس مجلس الوزراء على رئاسة المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة، فإن مسئوليته السياسية عن ذلك لا تتسع لشمول أية أعمال تخص وزارات بعينها، وأن المسئول عنها كل وزير يحمل حقيبتها، باعتبار أن الأصل العام في المسئولية السياسية أنها تقع بصفة أساسية على عاتق الوزراء فرادى، بخلاف المسئولية التضامنية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء عن السياسة العامة للدولة التي تكون أمام الأمير، وأن عبارة "السياسة العامة للحكومة" الواردة بالمادة (١٢٣) تثير اللبس والغموض والتداخل في المعنى مع عبارة "السياسة العامة للدولة" مما يقتضي معه الوقوف على المقصود بهاتين العبارتين لتحديد نطاق وحدود مسئولية رئيس مجلس الوزراء السياسية أمام مجلس الأمة، بينما يرى مجلس الأمة أن العبارتين تستويان في المعنى، وأن المسئولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الأمة تشمل جميع المسائل التي كانت لأهميتها موضوع بحث مجلس الوزراء أو كان من المفروض فيها أن تكون موضوع بحثه. وهو أمر يفيد بجلاء بأهمية طلب التفسير المائل باعتبار أن محله يعكس خلافاً دقيقاً وعميقاً، يؤكد بوضوح اعتصام كل من مجلس الأمة ومجلس الوزراء بوجهة نظره، وأن هذا الخلاف إنما يرجع الحكم فيه لنصوص الدستور، الأمر الذي يتوافر معه في الطلب المائل - والحال كذلك - مناط قبوله.

وحيث إن البين من أحكام الدستور أنه قد تلمس في النظام الديمقراطي الذي تبناه نهجاً وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي مع انعطاف أكبر نحو أولهما، فنص على أن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء

والوزراء (م ٥٢)، ونأى الدستور بالأمير عن أية مساءلة سياسية وجعل ذاته مصونة لا تمس (م ٥٤)، وأبعد عنه مسببات التبعة حيث نص على أن رئيس الدولة يتولى سلطاته بواسطة وزرائه (م ٥٥)، ولما كانت الوزارة هي الهيئة التي يتولى الأمير سلطاته الدستورية بواسطتها فكان طبيعياً أن يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية (م ١٢٣)، كما نص الدستور على أن يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة (م ١٢٧)، ونص الدستور على أن تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجهما إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج (م ٩٨)، وإذ كانت المسئولية ترتبط ارتباطاً لزم بوجود السلطة، وإزاء ارتفاع المسئولية السياسية عن رئيس الدولة، فقد نص الدستور على أن رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، **لأنهم جميعاً شركاء في توجيهها**، كما يسأل كل وزير أمام الأمير عن أعمال وزارته (م ٥٨)، ولدى مجلس الأمة، مع جواز سحب الثقة من الوزير وفق إجراءات محددة (م ١٠١)، كما نص الدستور على أن لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يُطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به (م ١٠٢).

وقد أوردت المذكرة التفسيرية للدستور في هذا المقام أن الدستور جعل حجر الزاوية في كفالة الاستقرار في الحكم متمثلاً في أمور معينة من بينها [عدم النص على إسقاط الوزارة بكاملها بقرار عدم ثقة يصدره مجلس الأمة، والاستعاضة عن ذلك الأصل البرلماني بنوع من التحكيم يحسمه الأمير بما يراه محققاً للمصلحة العامة، وذلك إذا ما رأى مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وبشرط ألا يصدر قرار بذلك إلا بناء على استجواب وبعد الانتهاء من مناقشته... ويجب أيضاً أن يكون قرار المجلس بعدم التعاون صادراً بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس (فيما عدا الوزراء)]. فإن أمكن اجتياز هذه **العقبات جميعاً**

وصدر قرار المجلس بعدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء لم يترتب على ذلك تنحيته (والوزراء بالتالي) عن الوزارة كما هو مقرر بالنسبة للوزير، وإنما يكون الأمير حكماً في الأمر، إن شاء أخذ برأي المجلس وأعلى الوزارة، وإن شاء احتفظ بالوزارة وحل المجلس. وفي هذه الحالة إذا استمر رئيس الوزارة المسئول في الحكم وقرر المجلس الجديد. بذات الأغلبية المنوه عنها. عدم التعاون معه اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس الجديد في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة. ولا يخفى ما في هذه **الضمانات** من كفالة لاستقرار الوزارة في مجموعها، بل لعلها، من الناحية العملية، لا مندوحة من أن تؤدي إلى ندرة استعمال هذا الحق البرلماني... وفي مقابل **الضمانات المقررة لرئيس مجلس الوزراء** على النحو السابق وجب النص على ألا يتولى مع الرئاسة أي وزارة، وهو أمر له أهميته من ناحية سير العمل الحكومي، وبمراعاة ضخامة **أعباء رئاسة الوزارة في التوجيه العام للحكم**، والتنسيق بين الوزارات واتجاهاتها، وتحقيق **رقابة ذاتية** يمارسها رئيس مجلس الوزراء على الوزارات المختلفة، مما يضاعف أسباب الحرص على الصالح العام والتزام هذه الوزارات للحدود الدستورية والقانونية المقررة. كما وضع الدستور أيضاً **قيوداً** على المسئولية السياسية الفردية للوزراء، بحيث لا يجوز طرح الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته هو أو بطلب موقع من عشرة من أعضاء المجلس (أي خمس الأعضاء) وذلك إثر مناقشة استجواب على النحو المبين آنفاً...].

كما أوردت المذكرة التفسيرية أنه [في نصوص متفرقة من الدستور، **ترك مجال واسع لتصرف رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية** دون رجوع سابق إلى مجلس الأمة أو دون الرجوع إليه كلية، ومثال ذلك اختيار نائب الأمير (م ٦١)، وإعلان الحرب الدفاعية (م ٦٨)، وإعلان الحكم العرفي (م ٦٩)، وإبرام المعاهدات فيما لم يستثن منها بالذات (م ٧٠)، والاستعاضة بثقة رئيس الدولة في تشكيل الوزارة عن حصولها على ثقة مجلس الأمة عقب كل تجديد لانتخابات هذا المجلس (م ٩٨)... كما قدر الدستور ضرورة الحذر من **المبالغة في ضمانات السلطة التنفيذية** وذلك مخافة أن تطغى هذه الضمانات على شعبية الحكم، أو تضيع في التطبيق جوهر

المسئولية الوزارية التي هي جماع الكلمة في النظام البرلماني. ومما يبعث على 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... كما أن تجريح الوزير أو رئيس مجلس الوزراء بمناسبة بحث موضوع عدم الثقة أو عدم التعاون، كفيل بإحراجة 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 الحَكَم النهائي في كل ما يثار حول الوزير أو رئيس مجلس الوزراء ولولم تتحقق في مجلس الأمة الأغلبية الكبيرة اللازمة لإصدار قرار "بعدم الثقة" أو "بعدم التعاون". كما انه في معرض تفسيرها لبعض النصوص وبخاصة المادة (٩٩) أوردت أن الأسئلة المنصوص عليها في هذه المادة **إنما توجه إلى رئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للحكومة...** ومعلوم أن السؤال لا يجاوز معنى الاستفهام إلى معنى التجريح أو النقد وإلا أصبح استجواباً مما نصت عليه المادة (١٠٠) من الدستور]. كما أوضحت المذكرة التفسيرية بخصوص المادة (٩٨) [أن هذه المادة أوجبت على كل وزارة جديدة أن تتقدم فور تشكيلها ببرنامجهما إلي مجلس الأمة، ولكنها لم تشترط لبقاء الوزارة في الحكم طرح موضوع الثقة بها على المجلس، بل اكتفت بإبداء المجلس ملاحظاته بصدد هذا البرنامج، والمجلس طبعاً يناقش البرنامج جملة وتفصيلاً، ثم يضع ملاحظاته مكتوبة، ويبلغها رسمياً للحكومة، وهي كمسئولة في النهاية أمام المجلس لابد وأن تحل هذه الملاحظات المكان اللائق بها وبالمجلس المذكور].

ومجمل ما تقدم، أن الدستور أعطى سلطات واسعة للسلطة التنفيذية، وقرر مبدأ المسئولية الوزارية، وأبان ضوابطها وأحكام قواعدها، باعتبار أن هذا المبدأ هو محور النظام الدستوري الذي تبناه وجوهره، وحجر الأساس فيه، وحدد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة،

وجعل لمجلس الأمة إزاء الوزراء حقاً هو المسئولية الوزارية، وحقاً متفرعاً منه هو الاستجواب، وأحاطه بسياج من الضمانات والإجراءات المقيدة منعاً من التسرع والإسراف فيه والذي لا يخفى على أحد أثره وخطره في الشؤون العامة للبلاد، فنص في المادة (١٠٠) على أنه "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم ..."، كما نص في المادة (١٠١) على أن "كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته ..."، ولما كان رئيس مجلس الوزراء، يرأس مجلس الوزراء، ويرسم السياسة العامة للحكومة مع باقي الوزراء، وكان أمام مجلس الوزراء من الأمور الجسام التي تستدعي اهتماماً خاصاً وجهوداً متواصلة لا يمكن لرئيس مجلس الوزراء تسييرها إلا إذا تفرغ لأعمال رئاسة المجلس، لذا فقد نص الدستور في المادة (١٠٢) على أن لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يُطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به.

وبالبناء على ذلك، فإن كل استجواب يُراد توجيهه لرئيس مجلس الوزراء، ينحصر نطاقه في مجال ضيق، وهو في حدود اختصاصه، في السياسة العامة للحكومة، باعتبار أن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يتكلم باسم مجلس الوزراء، ويدافع عن هذه السياسة أمام مجلس الأمة، دون أن يتعدى ذلك إلى استجوابه عن أية أعمال تنفيذية تختص بها وزارات بعينها، أو أي عمل لوزير في وزارته، وإلا أصبحت جميع الأعمال التي تختص بها الوزارات المختلفة محلاً لاستجواب رئيس مجلس الوزراء عنها، وهو ما يتعارض مع صريح حكم الدستور، ويفضي إلى سيل جارف من استجوابات لرئيس مجلس الوزراء، وفي ذلك ما فيه من عظيم الخطر بتعطيل الأعمال من غير حد ولا ضابط، وإذا كان الدستور قد خول لعضو مجلس الأمة هذا الحق فإنه ليس معناه أن يتصرف كما يشاء أو يهوى، إذ أن الواقع أنه مقيد بالمصلحة العامة وحسن الاستعمال، والأصل أن العضو أهل لتقدير هذه المصلحة على وجهها الصحيح، وإذا كان من الواجب استقلال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن التعاون بينهما أوجب، ولكن التعاون

لا يتحقق مع دوام التصادم، وبالتالي فإن المسؤولية السياسية لدى مجلس الأمة إنما تقع على عاتق الوزراء فرادى، وأخذاً بعين الاعتبار أن هذه المسؤولية لا ينبغي أن يُساء فهمها بصرفها إلى الأشخاص لا إلى الأعمال والمبادئ، وذلك بخلاف **مسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالتضامن أمام الأمير** عن السياسة العامة للدولة، ومسئولية كل وزير أمامه عن أعمال وزارته، وهذا الأمر إنما يؤكد صريح حكم الدستور الذي لم يقتصر على نص واحد وإنما تناولته نصوص متعددة يقوي بعضها بعضاً وتنتهي إلى هذا النظر، ويساند ذلك ما جاء بالمذكرة التفسيرية، ومناقشات المجلس التأسيسي في هذا الصدد إبان إعداد الدستور في مراحل الأولى التي تلقى بظلالها على تأكيد هذا المفاد.

وإذا كان الأصل في تفسير النصوص القانونية وتفهم مدلولها أن تُحمل ألفاظها على ما يقضي به الاصطلاح والعرف القانونيان، وإذا اختلف النصان في الحكم والسبب يُعمل بكل منهما في مجاله، كما أنه من أصول التفسير أيضاً ألا تُحمل النصوص على غير مقاصدها وألا تُفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها أو يؤول إلى الالتواء بها عن سياقها.

والحاصل أن عبارة "السياسة العامة للدولة" الواردة بالمادة (٥٨) وعبارة "السياسة العامة للحكومة" الواردة بالمادة (١٢٣) لا تستويان معنى ودلالة، فلفظ "الدولة" إنما يعني الدولة بمعناها الواسع، ولفظ "الحكومة" إنما يعني (الوزارة) وهي الهيئة التي يتشكل منها مجلس الوزراء، وعبارة "السياسة العامة للدولة" أعم وأشمل في التعبير من عبارة "السياسة العامة للحكومة"، كما أن الأصل في السياسة العامة للحكومة أنها متغيرة بتغير الحكومات، بينما السياسة العامة للدولة تتسم بقدر من الثبات لمدة طويلة، وتتعلق بالتوجهات العامة للدولة ذات الأهمية، التي لها أثارها السياسية في شئوننا الداخلية والخارجية، والمرتبطة بمصالح الدولة العليا، للعمل على سلامة أمنها في الداخل والخارج وإقامة العدل وحفظ النظام، وبالجملة ممارسة الدولة لوظائفها الرئيسية، أما السياسة العامة للحكومة التي يرسمها مجلس الوزراء فهي تعني الإطار العام

الذي تتخذه الحكومة نهجاً لها في توجيه العمل الذي تسير على خطاه وزارات الدولة ومصالحها، وما تنوي الحكومة النهوض به من أعمال ومشروعات وخطط مستقبلية في المجالات المختلفة، والتي تُضمّنُها الحكومة برنامجها، وتقدمه إلى مجلس الأمة عقب تشكيل كل وزارة جديدة حتى يتيسر للمجلس الإلمام بهذا البرنامج وإبداء ما يراه من ملاحظات عليه. ومن ثم فإن **المسئولية التضامنية أمام الأمير والتي تشمل التبعة فيها، الوزراء جميعاً، لا تقتصر على السياسة العامة للدولة فحسب، بل تتسع لتشمل السياسة العامة للحكومة أيضاً.**

وترتيباً على ذلك، فإنه وإن كان لعضو مجلس الأمة الحق في استجواب رئيس مجلس الوزراء فيما يدخل في اختصاصه، كما لعضو المجلس الحق في أن يتخير الوقت المناسب لتوجيه هذا الاستجواب، إلا أن ذلك منوط بأن تكون السياسة العامة للحكومة المراد استجواب رئيس مجلس الوزراء فيها، قائمة ومستمرة، باعتبار أنها هي التي تهم المجلس للحكم لها أو عليها.

فلهذه الأسباب

قررت المحكمة: في شأن تفسير نصوص المواد (١٠٠) و(١٢٣) و(١٢٧) من الدستور في ضوء ما يرتبط بها من نصوص دستورية أخرى:

أولاً: أن كل استجواب يُراد توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء، ينحصر نطاقه في حدود اختصاصه، في السياسة العامة للحكومة، دون أن يتعدى ذلك إلى استجوابه عن أية أعمال تنفيذية تختص بها وزارات بعينها، أو أي عمل لوزير في وزارته.

ثانياً: أن المسئولية السياسية لدى مجلس الأمة إنما تقع على الوزراء فرادى.

ثالثاً: أن استعمال عضو مجلس الأمة لحقه في استجواب رئيس مجلس الوزراء فيما يدخل في اختصاصه، منوط بأن تكون السياسة العامة للحكومة المراد استجوابه فيها، قائمة ومستمرة.

الفصل الثاني
الطبيعة القانونية لطلب التفسير
وقواعده الإجرائية
المستخلصة من قرارات المحكمة

● استنهاض اختصاص المحكمة بالتفسير يكون بناءً على طلب يُقدم

إليها :

حرص قانون إنشاء المحكمة على أن يكون استنهاض اختصاصها في شأن تفسير النصوص الدستورية بناءً 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.

(القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٦/١٠/٩ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤)

● الطبيعة القانونية لطلب التفسير :

طلب التفسير لا يندرج في مفهوم الخصومة القضائية، ولا يُتبع في شأن نظره سمات التقاضي وإجراءاته، ولا ما يُثار فيها من دفع وطلبات.

(القرار الصادر بجلسة ٢٠١١/١٠/٢٠ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠١١)

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.

ما جرت عليه المحكمة من إشعار مجلس الأمة ومجلس الوزراء بورود طلب التفسير إليها من أيهما، وبتاريخ موعد الاجتماع ومكانه لنظر الطلب هو بقصد الوقوف على وجهات النظر المتباينة حول النص الدستوري تحرياً لمبررات تفسيره، وليس من شأن قيام المحكمة بهذا الإجراء أن يغير من طبيعة الطلب ويدرجه تحت مفهوم الخصومة القضائية، أو أن يضيفي على إجراءات نظره صبغة الأنزعة القضائية وسمات إجراءات التقاضي، أو أن يستفاد من ذلك انعقاد الخصومة أو إدخال طرف فيها أو إتاحة المجال لما قد يثور بمناسبةها من دفوع وطلبات، إذ لا يتصور أن يكون للتفسير الدستوري خصومٌ يتنازعون، أو أطرافٌ يتعددون.

(القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤)

لا يعد ما تباشره المحكمة من اختصاص في التفسير تحكيمياً في نزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وليس من شأنه أن يمزج المحكمة في صراع سياسي، كما لا يحمل ما تباشره في هذا الصدد 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 مردها 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.

(القرار الصادر بجلسة ٩/١٠/٢٠٠٦ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤)

● مجلس الأمة ومجلس الوزراء هما صاحبا الصفة قانوناً في طلب

التفسير :

مجلس الأمة ومجلس الوزراء هما صاحبا الصفة قانوناً في طلب تفسير النصوص الدستورية من هذه المحكمة والذي أجاز لهما وحدهما القانون ذلك. المقصود بمجلس الوزراء الهيئة المشكلة من الوزراء جميعاً، والذي يصدر قراراته بحضور أغلبية أعضائه وبموافقة أغلبية الحاضرين على

نحو ما تقضي به المادة (٢٨) من الدستور، وبالتالي فإن طلب التفسير يكون محدداً فيما ورد بهذا القرار. وإنه وإن كان للجهة طالبة التفسير أن تستعين بجهازها الفني المتخصص لبسط وجهة نظرها وإفراغها 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 طُلب 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 ضوئها، دون إضافة نصوص قانونية أخرى إلى الطلب لانحسار هذا الاختصاص عنها أصلاً، وانتفاء صفتها في إصدار قرار بالطلب منفرداً.

(القرار الصادر بجلسة ٩/١٠/٢٠٠٦ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤)

لا يسوغ لأي من الجهتين أن تحجب عن الأخرى حقها في تقديم طلب التفسير إلى المحكمة والمقرر لها قانوناً، أو إثارة الجدل حول مدى صحة اتصال المحكمة بالطلب، باعتبار أنها هي المنوط بها وحدها تحري استيفاء شرائطه، كما لا وجه لإنكار حق الجهة طالبة التفسير في الاستعانة بجهازها الفني المتخصص لبسط وجهة نظرها وإفراغها في مذكرة الطلب التي يجرى تقديمها إلى المحكمة في هذا الصدد، ولا تثريب على الجهة في ذلك، غاية الأمر أنه يقع على عاتق الجهة المكلفة بتحرير مذكرة الطلب واجب الالتزام في هذه الحالة بحدود ما

عسى أن يكون قد طُلب 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.

(القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤)

● اتصال طلب التفسير بالحكمة يتم بناء على قرار من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء:

تقديم طلب التفسير إلى المحكمة يتم بناء على قرار من مجلس الوزراء أو من مجلس الأمة، هذا الأمر يعد وحده - وفي حد ذاته بعد موافاة المحكمة به - كافياً لاتصال الطلب بها اتصالاً صحيحاً منتجاً لأثره قانوناً دون تطلب أي إجراء آخر على مثل ما يجري بالنسبة إلى الطعون والدعاوى الدستورية. لا صحة في القول بوجود قيام إدارة كتاب المحكمة بالتثبت أو التحقق من تفويض أو نيابة الشخص أو الجهة التي قامت بإيداع الطلب عن الجهة طالبة التفسير.

(القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤)

● تحقق المحكمة من قيام الخلاف حول مضمون النص الدستوري كشرط لقبول طلب تفسيره:

إعمال 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 إعمال حكمه فيما بين أعضاء مجلس الأمة أو فيما بين أعضاء مجلس الوزراء أو فيما بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء، 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 تُطرح طرحاً افتراضياً على محض تصور مجرد، أو أبعاد محتملة لتطبيقها ليتسنى تدبر الأمر في خصوصها مستقبلاً، أو إلى نصوص يثار في شأنها جدل فقهي أو خلاف نظري.

(القرار الصادر بجلسة ٩/١٠/٢٠٠٦ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤)

● مناط قبول طلب التفسير:

قبول طلب التفسير منوط - في الأساس - بتحقق أمرين لازمين: أولهما: أن يكون النص من النصوص الدستورية، مقدماً طلب تفسيره إليها من مجلس الأمة أو مجلس الوزراء. وثانيهما: أن يقوم خلاف حول هذا النص، ناشئ عن تعدد تأويلاته، فيما بين أعضاء مجلس الأمة أو فيما بين أعضاء مجلس الوزراء، أو فيما بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء، وأن يكون هذا الخلاف حاداً، مستعصياً على التوفيق، يعكس أهمية وضرورة، يتطلب معها اللجوء في شأنه إلى المحكمة لتجلية الغموض والإبهام الحاصل حول النص، ضماناً لوحدة تطبيقه، وسيادة الدستور في البلاد، وخضوع سلطات الدولة لقواعده وحدوده، وتقيد كل سلطة بما فرضه الدستور على نشاطها، تثبيتاً لدعائم الشرعية وموجباتها، إعلاءً لنصوص الدستور، وحفظاً لكيانه.

● للمحكمة وحدها سلطة التحقق من توافر المناط في قبول الطلب:

للمحكمة وحدها سلطة التحقق من توافر المناط في قبول طلب التفسير، باعتبار ذلك هو الضابط الحاكم لمباشرة اختصاصها في هذا الصدد، سداً لذرائع الإفراط في هذا الطلب دون داع ومبرر ومن غير ضرورة وأهمية، فضلاً عن أن ما تصدره المحكمة من قرارات لدى استنهاض اختصاصها في هذا الصدد هي ليست بالقطع آراء مجردة غايتها إثراء الفكر القانوني، وإنما هي بقصد الكشف عن دلالات النصوص الدستورية محل الطلب - بمراعاة موضعها من سياق باقي النصوص التي تتكامل معها - وتحديد مفهومها تحديداً جازماً، حسماً لما ثار حولها من خلاف بقرارات ملزمة للكافة، نافذة في شأن جميع سلطات الدولة.

(القرار الصادر بجلسة ٢٠/١٠/٢٠١١ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠١١)

● حدود سلطة المحكمة في مجال التفسير:

أن السلطة المخولة للمحكمة الدستورية - لدى تحريك اختصاصها واستنهاض ولايتها - في مجال تفسير نصوص الدستور، إنما تتحدد في توضيح ما أبهم من عبارات النص محل التفسير، واستخلاص دلالاته وفقاً لمناهج التفسير تحريماً لمقاصد هذا النص، ووقوفاً عند الغاية التي استُهدفت من تقريره، والغرض المقصود منه والذي يفترض أن يكون النص محل التفسير معبراً عنه، ومحمولاً عليه.

(القرار الصادر بجلسة ٢/٢/٢٠٠٣ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢)

● **تفسير المحكمة لنص دستوري لا يحول دون قيامها بتفسير ذات النص في إطار نصوص أخرى:**

ليس من شأن قيام المحكمة بتفسير نص دستوري على ضوء نصوص معينة وردت بالدستور أن يحول ذلك دون قيامها بتفسير ذات النص في إطار نصوص أخرى بالدستور تتصل به في تطبيقات مختلفة ومتنوعة. ما تصدره المحكمة من تفسير في هذا الصدد، لا يعدو أن يكون تفسيراً مكماً لتفسيرها السابق، فيعتبر جزءاً منه لا ينفك عنه، وفي اتصال مفاده ما يحمله النص من معان في إطار النصوص التي جرى تفسيره على ضوءها بمراعاة موضع النص من سياق تلك النصوص التي تتكامل معه محددة معانيه ومرامييه.

(القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤)

● **ليس من مهمة المحكمة الخوض في أمر تطبيق النصوص الدستورية بعد تفسيرها:**

لا ينبسط اختصاص المحكمة إلا إلى ما كان منصرفاً إلى النصوص الدستورية المطلوب تفسيرها، ولا يتعدى إلى الخوض في أمر تطبيق تلك النصوص المنوط بالسلطة المختصة إعمال هذا الشأن وإنفاذ حكم الدستور في ضوء ما تستظهره المحكمة من صحيح الأمر في تفسيره.

(القرار الصادر بجلسة ٢/٢/٢٠٠٣ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢)

و(القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤)

الفصل الثالث
نهج المحكمة في استخلاص الدلالات من
النصوص الدستورية
وفقاً لقواعد التفسير من واقع القرارات الصادرة منها

لا ريب في أن الدستور - بحكم كونه - أساس القوانين، وإليه المرجع في تقرير حقوق الأفراد وحررياتهم، وتنظيم اختصاص السلطات العامة في الدولة، وَجَبَ أن تصاغ نصوصه في عبارات مفهومة، مُحددة المعنى لا لبس فيها ولا غموض، بحيث لا تدع أدنى مجال للاختلاف في التأويل حتى لا تثير تماساً بين السلطات العامة التي يتناولها الدستور بأحكامه، ولكنه مهما بُذِل من جهد في اختيار الألفاظ والعبارات، فإن هذا لا يمنع في الواقع وأثناء العمل والتطبيق، أن تتكشف في نصوصه عبارات غامضة أو مبهمة أو قابلة لعدة معاني وتأويلات، مما يؤدي إلى قيام الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على تحديد المعنى المراد، ويستدعي التدخل لتفسير هذه النصوص للوقوف على حقيقة المراد منها وتحديد مدلولها، على نحو يقضي على هذا الخلاف ويقطع دابره لضمان وحدة تطبيقها، وغني عن البيان أن التفسير لا ينبغي أن يمس معنى أصلياً في الدستور أو ما يؤول إلى التواء بالنص عن سياقه، وإنما مجرد إيضاح إذا ما غمض معنى نص أو ما أُبهِمَ من عبارة فيه .

والتَّفْسِير في اللغة، البيان، فَسَّرَ الشَّيْءَ أَبَانَهُ، قال الله تعالى في كتابه الكريم ﴿وَلَا يَأْتُونَكَ بِمَثَلٍ إِلَّا جِئْنَاكَ بِالْحَقِّ وَأَحْسَنَ تَفْسِيرًا﴾^(١)، وأحسن تفسيراً، أي: بياناً وتفصيلاً. والتفسير: تفعيل من الفَسْر، وهو كشف ما قد غطي^(٢)،^(٣)، أما التأويل: فهو ردُّ أحد المحتملين إلى ما يطابق الظاهر .

(١) سورة الفرقان الآية (٣٣).

(٢) الحافظ البَغَوِي.

(٣) الطبري: وعنى بقوله (وَأَحْسَنَ تَفْسِيرًا) وأحسن مما جاءوا به من المثل بياناً وتفصيلاً. وقال الضحاک: «وأحسن تفسيراً أي تفصيلاً. وقال ابن كثير: ولا يأتونك بمثل» أي بحجة وشبهة «إلا جئناك بالحق وأحسن تفسيراً» أي ولا يقولون قولاً يعارضون به الحق إلا أجبتناهم بما هو الحق في نفس الأمر وأبين وأوضح وأفصح من مقالاتهم.

وللمحكمة الدستورية بدولة الكويت ولاية تفسير النصوص الدستورية تفسيراً مجرداً بطريق مباشر، فضلاً عن ولايتها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية التشريعات، وما يقتضيه ذلك تبعاً وبحكم اللزوم من تفسير لنصوص الدستور بطريق غير مباشر.



المتن السابق من البحث المقدم من المحكمة بعنوان « ولاية المحكمة الدستورية بدولة الكويت في تفسير نصوص الدستور سواء بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر » في اجتماع الملتقى العلمي لإتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية المنعقد في مملكة البحرين - ٢٠١٣ .

● **تفهم المعنى المقصود من النص بالاستعانة بوسائل التفسير المختلفة ومنها التقريب بين النصوص وبالعرف إن وجد:**

لجهة التفسير أن تستعين في سبيل التوصل إلى فهم المعنى المقصود من النص بوسائل التفسير المختلفة، والتي منها تقريب عبارات كل نص مع عبارات النصوص الأخرى وكذلك بالعرف الدستوري إن وجد.

(القرار الصادر بجلسة ٢٩/٦/١٩٨٥ في الطلب رقم (١) لسنة ١٩٨٥)

● **تكامل النصوص التشريعية:**

الأصل أن القاعدة القانونية ليست منعزلة عن غيرها من القواعد بل مرتبطة بها ارتباطاً وثيقاً، فالتشريع ليس عبارة عن نصوص متفرقة لا رابط بينها أو قاعدة تحكمها، وإنما يجب النظر إلى نصوصه كمجموعة واحدة، وبذلك يتحدد معنى كل منها في ضوء تلك المجموعة المتماسكة أو يتحدد مدى كل نص ومعناه ومقارنته بغيره من النصوص.

● **النص المطلق والنص العام:**

الأصل أن المطلق يجري على إطلاقه، والعام يبقى على عمومه ما لم يقدّم دليل على تخصيصه.

(القرار الصادر بجلسة ٨/١/١٩٩٧ في الطلب رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٦)

● **التوفيق بين النصوص:**

التوفيق بين النصوص كمنهج أصيل في التفسير يعني التقريب

بين النصوص وترجيح الفهم الذي لا يقوم به التعارض بين أي منهما والآخر. وفي إطار أعمال نصوص الدستور والتوفيق بين أحكامها جميعاً، فإن أصول التفسير توجب أعمال قواعد التخصيص والتقييد المتبادل بين أحكام الدستور، بما يجعل بعضها يفسر بعضاً، فالنصوص لا يفهم بعضها بمعزل عن البعض الآخر، وإنما تتأتى دلالة أي منها في ضوء دلالة باقي النصوص، الأمر الذي يتطلب معه وجوب إمعان النظر إلى تلك النصوص جميعها بوصفها متكلفة فيما بينها، متجانسة معانيها، متضافرة توجهاتها، بما لا تنفلت معها متطلبات تطبيقها، أو يبتعد بها عن الغاية المقصودة منها.

(القرار صادر بجلسة ٢/٢/٢٠٠٣ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢)

● أعمال النصوص خير من إهمالها - وإذا وُضِعَ نص في الدستور فقد وجب التزامه:

استخلاص الدلالات من النصوص التشريعية وفقاً لمناهج التفسير يقتضي دوماً 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 مشوباً بالتناقض ويؤدي إلى إبطال حكمه، والآخر يرفع هذا التناقض ويؤدي إلى إعماله، تعين الالتزام بهذا الوجه لإعمال مقتضاه، ما دامت عبارة النص تحتل هذا الفهم بحسبان أن أعمال النصوص خير من إهمالها، وأنه إذا وضع نص دستوري وجب التزامه ويمتنع مخالفته.

(القرار صادر بجلسة ٢/٢/٢٠٠٣ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢)

● لا عبرة بالظن البين خطؤه :

لا وجه لمظنة أن عبارة ” ويجرى التجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته“ (أي مجلس الأمة). 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.

(القرار صادر بجلسة ٢/٢/٢٠٠٣ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢)

● الاعتبارات العملية ليس من شأنها تغيير أحكام الدستور أو تعديل الاستدلال عليها:

لا مرأى 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 هذه النصوص تفسيراً يصرّفها إلى غير معناها، أو يفرغها من مضمونها، ولا محل لقالة الغاء نصوص الدستور بعضها لبعض، إذ أن لكل نص منها مضموناً قائماً 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.

(القرار صادر بجلسة ٢/٢/٢٠٠٣ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢)

● **لا تُفهم النصوص معزولاً بعضها عن البعض، وإنما تتأتى دلالة أي منها في ضوء ما تفيدته دلالة النصوص الأخرى من معانٍ شاملة:**

استخلاص الدلالات من النصوص التي احتواها الدستور يكون بالنظر إليها بوصفها متكلفة فيما بينها، متجانسة معانيها، متضافرة توجهاتها، وبحسبانها تمثل وحدة واحدة يكمل بعضها بعضاً، وإنه 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، مما يستلزم وجوب أعمال قواعد التخصيص والتقييد المتبادل بين تلك النصوص بما يجعل بعضها يفسر بعضاً، فالنصوص لا تُفهم معزولاً بعضها عن البعض، وإنما تتأتى دلالة أي منها في ضوء ما تفيدته دلالة النصوص الأخرى من معانٍ شاملة.

(القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤)

و(القرار الصادر بجلسة ٩/١٠/٢٠٠٦ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤)

● **الكشف عن حقيقة مفهوم النص ودلالته بطرق التفسير المختلفة وباستنباط لوازمه وأهدافه من بين سطوره ومعاني ألفاظه اللغوية:**

أن المحكمة وهي في مجال ممارستها لاختصاصها بالنسبة إلى التفسير الدستوري يتحدد دورها في بيان مضمون النص الدستوري محل التفسير، واستخلاص دلالاته، واستجلاء معانيه، وتفهم مرامييه في إطار الأصول الهادية، والمبادئ الحاكمة، والأسس الواردة بالدستور في ظل التنظيم المتناسك والمتكامل الذي صاغته أحكامه نصاً وروحاً، خلوصاً إلى الكشف عن حقيقة مفهومه أو دلالاته بطرق التفسير المختلفة، وباستنباط لوازمه وأهدافه من بين سطوره ومعاني ألفاظه اللغوية،

وإنه وإن كانت المحكمة مقيدة في ذلك بما ورد عليه النص دون مجاوزة له أو التوسع في تفسيره أو الخروج عن غاياته التزاماً بصحيح مقتضيات قواعد التفسير، إلا أنها وهي في سبيل أداء مهمتها تلك، لا تفسر النصوص بمعزل عما ورد بالأعمال التحضيرية الممهدة للدستور أو المعاصرة لإعداده التي تلقي بظلالها على أحكامه عند إعمالها بعد صدوره، مستهدية بما يستخلص منها من إدراك للتوجهات العامة التي توضح مقاصد النص من إيرادها والسياسات العامة التي أريد به تحقيقها، كما أن المحكمة تُجِيل ببصرها نحو مصادره في الأنظمة الدستورية المقارنة التي استقى منها أو المأخوذ عنها، لما في ذلك من وجه اعتبار في تفهم النص.

(القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤)

● استخدام لفظ (وحده) في صياغة النص يفيد القصر. (مرة واحدة): هذا التعبير في الأساليب العربية يفيد الحصر:

المادة (٩٩) من الدستور في شأن السؤال البرلماني، قصرت حق التعقيب على إجابة المسئول على عضو المجلس السائل، حيث استخدم في صياغة النص لفظ (وحده) للتعبير عن أنه ليس لأحد سوى العضو السائل أن يعقب على إجابة المسئول، وجعلت للسائل حق التعقيب على إجابة المسئول بالنص على أنها (مرة واحدة)، وهذا التعبير في الأساليب العربية يفيد الحصر، وهو ما يقتضي أن يكون التعقيب مقتصراً على التعليق على الإجابة، أو على محض استيضاح أمر فيها بقي غامضاً على السائل، دون استرسال في ذلك، أو التطرق إلى موضوعات أخرى تبعد عن موضوع السؤال، أو توجيه

أسئلة إضافية من السائل بما قد يفضي معه الأمر في شأن السؤال إلى ما لا نهاية.

(القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤)

● **مخالفة الفهم المستفاد من دلالة النص الدستوري لا يقيم عرفاً يعتد به:**

مخالفة الفهم المستفاد من دلالة النص الدستوري على نحو ما استظهرته المحكمة لا يقيم عرفاً يعتد به، كما أن ما سبق من مبررات واعتبارات عملية بخلاف ذلك ليس من شأنها تغيير حكم الدستور، وتعديل الاستدلال على النص محل التفسير بتفسيره تفسيراً يصرفه إلى غير معناه أو إلى ما يغير فهمه المستفاد من دلالات نصوص أخرى مرتبطة به واردة بالدستور.

(القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤)

● **استخلاص حكم موضوعي من نص إجرائي:**

أُحيطَ الاستجواب ببعض الإجراءات الخاصة منعاً للإسراف والتسرع فيه، كما أُحيطَ ببعض الضمانات تجعل الوزراء في مأمن من المباغته، مع إفساح الوقت والمجال لتمكينهم من الدفاع عن سياستهم، وهو الأمر الذي أبرزته المادة (١٠٠) 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 مُفاجأةً 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، مقتضى ذلك 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 المُسْتَجَوِّب بشأنها، تُحصر أسانيدها 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.

(القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٦/١٠/٩ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤)

● لا يساوى بين مختلفين حال كون كل منهما يختلف في الطبيعة والتكيف القانوني الصحيح اختلافاً يتنافر معه إعمال حكم القياس:

دور المحكمة في إطار ما عقد لها من اختصاص بالتفسير يقتصر في المقام الأول على تفسير نصوص الدستور وفق ضوابط محددة مردها 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

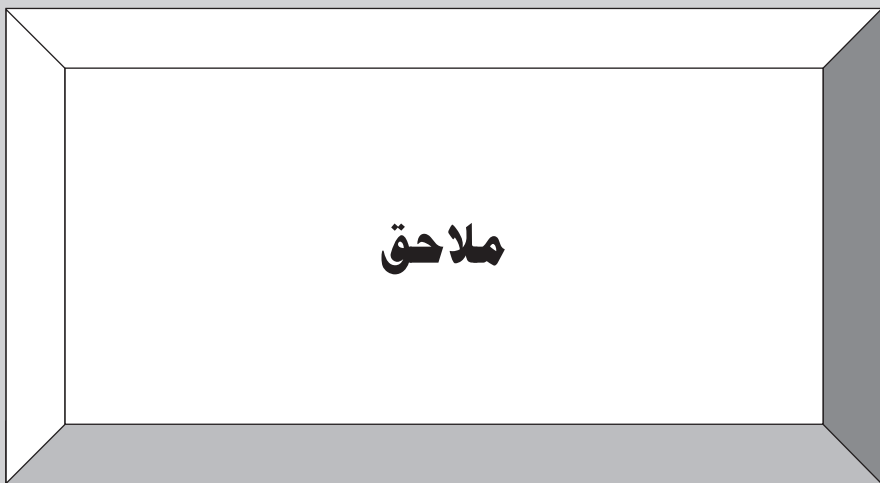
الأمرين من حيث الطبيعة والمعنى القانوني الصحيح اختلافاً يتنافر معه
إعمال حكم القياس .

(القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٦/١٠/٩ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤)

● **الأصل في التفسير ألا تحمّل النصوص على غير مقاصدها
وألا تُفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها أو يؤول إلى الالتواء بها
عن سياقها:**

الأصل في تفسير النصوص وتفهم مدلولها أن تُحمل ألفاظها على ما يقضي
به الاصطلاح والعرف القانونيان، وإذا اختلف النصان في الحكم والسبب
يُعمل بكل منهما في مجاله، كما أنه من أصول التفسير أيضاً ألا تُحمل
النصوص على غير مقاصدها وألا تُفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها
أو يؤول إلى الالتواء بها عن سياقها.

(القرار الصادر بجلسة ٢٠١١/١٠/٢٠ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠١١)



**نصوص مواد قانون إنشاء المحكمة
المتعلقة بتشكيلها واختصاصها بتفسير النصوص الدستورية**

**ونصوص مواد لائحة المحكمة
المتعلقة بإجراءات تقديم طلبات التفسير ونظرها وإصدار
القرارات فيها**

قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣

بإنشاء المحكمة الدستورية

الباب الأول

تشكيل المحكمة الدستورية واختصاصاتها

(مادة أولى)

تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح وفي الطعون الخاصة بانتخاب مجلس الأمة أو بصفة عضويتهم ، ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم .

(مادة ثانية) (*)

تؤلف المحكمة الدستورية من خمسة مستشارين يختارهم المجلس الأعلى للقضاء بالاقتراع السري، كما يختار عضوين احتياطيين، ويشترط أن يكونوا من الكويتيين، ويصدر بتعيينهم مرسوم .

(*) أوردت المذكرة الإيضاحية للقانون في هذا المقام أن «دستور الكويت قد نص في المادة (١٧٣) منه على أن «يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح»، وبذلك وضع الأمر بيد المشرع يحدده طبقاً لظروف البلاد ومصالحها العليا وطبقاً لمقتضيات الأحوال ... ووضع الدستور الكويتي على سلطة المشرع قديماً واحداً هو أن تكون الجهة التي تختص برقابة دستورية القوانين جهة قضائية أي جهة تُشكل من قضاة مستبعداً أن يعهد بهذا الأمر إلى جهة سياسية أي جهة تشكل من غير القضاة ... ونظراً لأن ما يعرض على المحكمة من مسائل هو أمر من أدق أمور القانون التي لا يقدر عليه إلا المتمرسون من رجال القانون وحتى لا تتأثر المسائل القانونية بالتيارات السياسية إذا ما شكلت المحكمة من غير القضاة، لذلك نص على أن تشكل هذه المحكمة من خمس من مستشاري محكمة التمييز ومحكمة الاستئناف الكويتيين ... وأبانت المادة الثانية طريقة اختيار أعضاء هذه المحكمة مراعية أن أعضاء هذه المحكمة سيقومون بأعمالهم بها إلى جانب عملهم الأصلي في المحكمة الملحقين بها نظراً لندرة القضايا المتوقع عرضها على هذه المحكمة .

وإذا خلا محل أي عضو من الأعضاء الأصليين أو الاحتياطيين اختار المجلس الأعلى للقضاء - بالاقتراع السري - من يحل محله ويكون تعيينه بمرسوم. ويقوم أعضاء المحكمة الأصليون والاحتياطيون بعملهم بها إلى جانب عملهم الأصلي بمحكمة التمييز أو محكمة الاستئناف.

الباب الثاني

أحكام عامة

(مادة سابعة)

يؤدي رئيس المحكمة وأعضاؤها أمام الأمير وبحضور وزير العدل اليمين الآتي نصها: « أقسم بالله العظيم أن أحترم الدستور، وأحافظ على دستورية القوانين واللوائح وأؤدي أعمالي بالتجرد والأمانة والصدق ».

لائحة المحكمة الدستورية

الصادر بها مرسوم بتاريخ ١٩٧٤/٥/٦

الباب الأول

تقديم الطلبات والطعون

الفصل الأول

طلبات تفسير النصوص الدستورية

(مادة ١)

الطلب الذي يقدم من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء بشأن تفسير النصوص الدستورية يجب أن يتضمن النص الدستوري المراد تفسيره والمبررات التي تستدعي التفسير.

(مادة ٢)

يقيّد قلم كتاب المحكمة الطلب يوم وروده في السجل المعد لذلك ويقوم بعرضه على رئيس المحكمة لتحديد تاريخ الاجتماع الذي ينظر فيه الطلب ومكانه، وتخطر الجهة طالبة التفسير بذلك بكتاب مسجل قبل تاريخ الاجتماع بأسبوع على الأقل.

الباب الثاني

الفصل في الطعون والطعون وتنفيذ الأحكام والقرارات

الفصل الثاني

إصدار الأحكام والقرارات

(مادة ١٦)

تصدر أحكام المحكمة وقراراتها باسم الأمير في جلسة علنية حتى ولو نظرت المنازعة أو الطعن في جلسة سرية.

(مادة ١٧)

عند النطق بالحكم أو القرار يجب أن تودع مسودته مشتملة على أسبابه، فإن لم يكن الحكم بالإجماع أرفق معها رأي الأقلية أو آراؤها وما تستند إليه من أسباب. ويجب أن تكون موقعة من الرئيس وأعضاء المحكمة، ولا يوصف حكم المحكمة بأنه حضوري أو غيابي.

(مادة ١٨)

يوقع رئيس المحكمة وكاتبها النسخة الأصلية من الحكم أو القرار المشتملة على أسبابه ومنطوقه وتحفظ في الملف.

(مادة ١٩)

تنشر في الجريدة الرسمية جميع الأحكام والقرارات التي تصدر من المحكمة مشتملة على أسبابها ومرفقاتها خلال أسبوعين من تاريخ صدورها.

(مادة ٢٠)

يجوز إعطاء صورة بسيطة من نسخة الحكم أو القرار لمن يطلبه ولو لم يكن له شأن في الطلب أو الطعن أو المنازعة.

الباب الثالث

أحكام عامة

(مادة ٢٦)

يجب أن ترفق الطلبات والمذكرات المشار إليها في هذه اللائحة بعدد كاف من صورها.

(مادة ٢٧)

يدعو رئيس المحكمة أعضائها للاجتماع قبل التاريخ المحدد له بأسبوع على الأقل بكتاب يوضح فيه تاريخ الاجتماع ومكانه ويرفق به جدول الأعمال وما يتعلق به من وثائق.

(مادة ٢٨)

يجوز لرئيس المحكمة في أحوال الاستعجال أن يصدر أمراً غير قابل للطعن بتقصير المواعيد المتعلقة بإيداع المذكرات ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره، ويسري الميعاد المقصر من تاريخ إعلانه.

(مادة ٢٩)*

يلحق بالمحكمة مكتب فني يؤلف من عدد كاف من رجال القضاء يندبون بقرار


(*) أنشئ مكتب فني للمحكمة الدستورية بموجب قرار رئيس المحكمة الدستورية رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ على أن يتولى القيام بما يأتي:

- ١- استخلاص المبادئ القانونية التي تقرها المحكمة فيما تصدره من أحكام وقرارات أو لأبأول وتبويبها، ومراقبة نشرها بعد عرضها على رئيس المحكمة، وإصدار المجموعات المتعلقة بهذا الشأن.
- ٢- مراجعة الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة بعد طباعتها أو نسخها، وذلك قبل توقيعها من رئيس المحكمة.
- ٣- إعداد التقارير والبحوث والدراسات الفنية في المسائل والموضوعات المحالة إليه من رئيس المحكمة
- ٤- متابعة الأحكام الصادرة من المحاكم الدستورية في الدول المختلفة، وتقديم الاقتراحات اللازمة لتدعيم الروابط وتوثيق التعاون بين المحكمة وبين تلك المحاكم، والعمل على تبادل النشرات ومجموعات الأحكام فيما بينهما.
- ٥- الإشراف على مكتبة المحكمة، وتقديم الاقتراحات في شأن تزويدها بالمراجع وكتب الفقه ومجموعات الأحكام، ورسائل الدكتوراه ذات الصلة بالمسائل الدستورية.
- ٦- إعداد البيانات الإحصائية المتعلقة بأعمال المحكمة
- ٧- فحص البحوث والدراسات والتقارير المقدمة للنشر في مجلة المحكمة.

من وزير العدل بناء على ترشيح رئيس المحكمة، ويقومون بعملهم إلى جانب عملهم الأصلي. ويلحق بالمكتب عدد كاف من الموظفين.

ويختص المكتب الفني باستخلاص المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة فيما تصدره من أحكام وقرارات وتبويبها ومراقبة نشرها بعد عرضها على رئيس المحكمة. وإصدار مجموعات الأحكام والإشراف على أعمال المكتبة وإعداد البحوث الفنية وسائر المسائل التي يطلب إليه رئيس المحكمة القيام بها.





المناقشات
التي دارت في مجلس الأمة
حول قانون إنشاء المحكمة الدستورية
إبان إعداده في مراحله الأولى
بخصوص اختصاصها في تفسير النصوص الدستورية

مجلس الأمة

**الفصل التشريعي الثالث
دور الانعقاد العادي الثالث
مضبطة
الجلسة الثامنة**

المعقودة يوم السبت ٢ ذو الحجة ١٣٩٢ هـ

الموافق ٦ يناير ١٩٧٣ م

الساعة التاسعة صباحاً

السيد الدكتور أحمد الخطيب: هذه الجلسة خصصناها للقوانين، وليس للميزانية.

سعادة الرئيس : اي ميزانية ؟ فهذا أيضا قانون ، وهو نفس الشيء.

(ترددت أصوات غير واضحة)

سعادة الرئيس : انا لله وانا إليه راجعون .

السيد خالد المسعود : لنناقش الآن المشروع الخاص بإنشاء المحكمة الدستورية ونحن موافقون على تقديمه .

السيد الدكتور أحمد الخطيب: نحن أعطينا الأولوية ...

سعادة الرئيس : الآن تريدون أن تناقشوه ؟

السيد الدكتور أحمد الخطيب: اي نعم نريد أن نناقش مشروع القانون الخاص بإنشاء المحكمة الدستورية .

سعادة الرئيس : الآن هل تريدون تقديم مشروع القانون الخاص بإنشاء المحكمة الدستورية؟

(أكثرية السادة الأعضاء : أي نعم)

السيد الدكتور أحمد الخطيب : تقديم هذا المشروع اتخذ فيه قرار من المجلس.

سعادة الرئيس : تتل الفقرة .

٨٦- التقرير الثالث والثلاثون للجنة الشؤون التشريعية والقانونية عن:

١- الاقتراح بمشروع القانون المقدم من السادة الأعضاء:

يوسف المخلد، بدر العجيل، جاسم إسماعيل، محمد الرشيد، مبارك الحساوي

في شأن إنشاء المحكمة الدستورية .

٢- مشروع القانون المقدم من الحكومة بشأن إنشاء المحكمة الدستورية..

قرر المجلس تقديمه في جلسة ١٩٧٢/١١/١٤ .

سعادة الرئيس : لبيتفضل السيد المقرر .

(انتقل السيد خالد المسعود عن مقرر لجنة الشؤون التشريعية والقانونية إلى المنبر)

سعادة الرئيس : دعونا ننه قانونا واحدا كي يخرج من المجلس.

السيد خالد المسعود : إن شاء الله سننهى هذا القانون اليوم .

عن (المقرر)

سعادة الرئيس : ... والآن تفضل بتلاوة التقرير.

السيد خالد المسعود : تلا تقرير اللجنة ونصه :

عن (المقرر)

التقرير الثالث والثلاثون

للجنة الشؤون التشريعية والقانونية

عن:

- ١- الاقتراح بمشروع القانون المقدم من السادة الأعضاء ، يوسف خالد المخلد ، بدر ضاحي العجيل ، جاسم إسماعيل ، محمد الرشيد ، مبارك الحساوي في شأن إنشاء المحكمة الدستورية .
- ٢- مشروع القانون المقدم من الحكومة بشأن إنشاء المحكمة الدستورية .

أحال سعادة رئيس مجلس الأمة الموقر إلى اللجنة بتاريخ ١٩٧١/٥/٣ الاقتراح بمشروع القانون المنوه عنه أعلاه، كما أحال إليها سعادته بتاريخ ١٩٧٢/٤/٢٤ مشروع القانون المقدم من الحكومة في شأن الموضوع ذاته ، ونظرتهما اللجنة في جلساتها المنعقدة في ٧٢/٣/١ ، ٧٢/٤/٣٠ ، ٧٢/٥/٣ ، ١٩٧٢/٥/١٧ حضرها بناء على دعوة منها سيادة الأستاذ/ سليمان دعيح الصباح – رئيس إدارة الفتوى والتشريع والقضايا، كما استعانت اللجنة بسيادة الدكتور/ عثمان خليل – الخبير الدستوري للمجلس .

وفيما يتعلق بالاقتراح بمشروع القانون المقدم من السادة الأعضاء، فقد نظرته من ناحية الشكل ووجدت ... أنه مقبول شكلاً بالصيغة القانونية المقدم بها.

أما من حيث الموضوع، فقد رأت اللجنة بإجماع أعضائها الحاضرين دمج مشروع القانونين وبحثهما معا نظراً لوحدة موضوعهما.

ورغبة من اللجنة في إيضاح المشروع المقترح ومشروع الحكومة والصيغة النهائية التي ارتأتها فقد أوردت في الكشف المرافق نصوص المواد المقترحة من السادة الأعضاء ونصوص المواد المشابهة لها في مشروع الحكومة تبعاً، ووضعت أمامها المواد التي انتهت إليها ليسهل على السادة الأعضاء مقارنتها.

هذا وأوردت اللجنة في خانة الإيضاحات أسباب التعديلات التي أدخلتها على المشروعين معا.

وقد اختارت اللجنة السيد العضو/ بدر ضاحي العجيل مقررأ لها لهذا الموضوع .

واللجنة إذ تقدم تقريرها هذا إلى المجلس الموقر ترحو الموافقة عليه .

مقرر اللجنة

المرفقات: الجدول المقارن المنوه عنه أعلاه .

سعادة الرئيس : هل يوافق المجلس على الاكتفاء بتوزيع مشروع القانون وخاصة وأنه سيتلي مادة، مادة وكذلك المذكرتين الإيضاحيتين مع إثبات نصوصها جميعا بالمضبطة .

(موافقة عامة)

سعادة الرئيس : إذن تثبت .

يثبت مشروع القانون والمذكرتين الإيضاحيتين بالمضبطة ونصوصها:

أقتراح بمشروع قانون بإنشاء المحكمة الدستورية

أمير الكويت

نحن صباح السالم الصباح

بعد الاطلاع على الدستور وخاصة على المواد ٩٥ ، ١٦٤ ، ١٧٣ منه .
وعلى المرسوم الأميري رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بقانون تنظيم القضاء والقوانين المعدلة له .
وعلى قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ٦ لسنة ١٩٦٠ والقوانين المعدلة له .
وافق مجلس الأمة على القانون الآتي وقد صدقنا عليه وأصدرناه .

الإيضاحات	تعديل اللجنة الباب الأول تشكيل المحكمة الدستورية واختصاصاتها	النص الأصلي في الاقتراح ومشروع القانون
(١) أدمجت اللجنة المادتين الأولى من اقتراح السادة الأعضاء والمادة الخامسة من مشروع الحكومة مع تعديل الصياغة على النحو الذي اقتضاه هذا الدمج . (٢) نصت اللجنة على جعل الرقابة الدستورية محصورة في المحكمة الجديدة وحدها ولذلك أضافت عبارة (دون غيرها)، وهي في ذلك تتجاوب مع المذكرة التفسيرية للمادة (١٧٣) من الدستور .	مادة أولى : تنشأ محكمة دستورية تختص <u>دون غيرها</u> بتفسير النصوص الدستورية والفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة وللسائر المحاكم .	مادة أولى : من اقتراح السادة الأعضاء: "تنشأ محكمة دستورية تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بتفسير الدستور أو بدستورية القوانين واللوائح ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً لسائر المحاكم". مادة خامسة : من مشروع الحكومة : " تتولى المحكمة الدستورية تفسير النصوص الدستورية التي تستدعي ذلك، والفصل في دستورية القوانين واللوائح، والنظر في الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم وذلك على التفصيل الوارد بالمواد التالية " .

مذكرة تفسيرية
لاقتراح بمشروع القانون
بإنشاء المحكمة الدستورية

(١) أساس الدولة الديمقراطية خضوعها أولاً وقبل كل شيء للقانون ، ومن أهم خصائص الخضوع للقانون تدرج هذا الخضوع ، أو مبدأ تدرج القواعد القانونية، بحيث تخضع اللائحة التي تصدرها السلطة التنفيذية للقانون الأعلى منها في المرتبة الصادر عن السلطة التشريعية، كما يخضع الاثنان (القانون واللائحة) لما هو أعلى مرتبة منهما وهو الدستور، وبغير هذا الاحترام للقواعد الأعلى يمكن أن تتجاوز اللائحة أو القانون الحدود المقررة لكل منهما، وأن يخالفا الدستور. ومن هنا تظهر أهمية وضع الضمانات اللازمة لاحترام هذا التحديد التسلسلي للاختصاصات. وأخص هذه الضمانات وجود محكمة دستورية تسهر على أبطال ما قد يحدث من مخالفة للدستور، كما تتولى – على نحو ملزم لسائر المحاكم والسلطات – تفسير أحكام الدستور. ولذلك أشارت المادة ١٧٣ من الدستور إلى إنشاء هذه المحكمة بلفظ أمر يقول " يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح " ... ولم تقل (كما قالت المادة ١٧١ في شأن مجلس الدولة) " يجوز بقانون إنشاء مجلس الدولة " .

(٢) وإذا ما أنشئت " محكمة دستورية " للأمرين السابقين (مراقبة الدستورية وتفسير الدستور) أصبح من الطبيعي أن تختص كذلك بالفصل في الطعون الانتخابية وذلك استجابة للرخصة التي قررتها في هذا الشأن المادة ٩٥ من الدستور حيث تقول " ويجوز بقانون أن يعهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية " وتلحق بالطعون الانتخابية الخاصة بمجلس الأمة الطعون الانتخابية الخاصة بالمجلس البلدي ... ومعلوم أن الطعون البلدية في القانون الحالي من اختصاص لجنة من مستشاري محكمة الاستئناف العليا.

(٣) ... (٤) ... (٥) ونظراً لأن أحكام المحكمة تفسر الدستور وتكمله وتضع القوانين واللوائح وضعها الدستوري الصحيح فقد لزم أن تنشر الأحكام أسوة بالقوانين واللوائح في الجريدة الرسمية وحددت لذلك مهلة أسبوعين على أن تنشر معها مرفقاتها (م ٣ من الاقتراح). (٦) ... (٧) ...

والله أسأل أن يوفقنا لإحقاق الحق وإعلاء حكم الدستور في هذا البلد الناهض والمتطلع دوماً إلى ما هو أفضل لل سيادة الدستور والقانون .

مقدمو الاقتراح

محمد أحمد الرشيد

بدر ضاحي العجيل

يوسف خالد المخلد

مبارك عبدالعزيز الحساوي

جاسم إسماعيل جمعة الياسين

مذكرة إيضاحية

لمشروع قانون بإنشاء المحكمة الدستورية

اختلفت الدول والداستير العالمية في مسألة الرقابة القضائية الدستورية القوانين فمنها من منعها اطلاقاً ومنها من أجازها لجميع المحاكم، ومنها من جعلها من اختصاص محكمة معينة سواء كانت محكمة دستورية خاصة تنشأ لهذا الغرض أو كانت محكمة عليها قائمة كمحكمة التمييز يعهد إليها بهذا الاختصاص بالإضافة إلى اختصاصاتها الأصلية، وبعض الدول عهدت بهذا الاختصاص إلى هيئات سياسية تشكل من غير القضاة وإن كانت أغلبها قد عهدت به إلى جهات قضائية. أما دستور الكويت فقد نص في المادة ١٧٣ منه على أن " يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح " وبذلك وضع الأمر بيد المشرع يحدده طبقاً لظروف البلاد ومصالحها العليا وطبقاً لمقتضيات الأحوال سواء بتحويل الرقابة الدستورية لجميع المحاكم أو بتحويله إلى محكمة قائمة في البلاد كمحكمة الاستئناف العليا أو محكمة يزمع إقامتها كمحكمة التمييز وإما بإنشاء محكمة دستورية خاصة إنما وضع الدستور الكويتي على سلطة المشرع قيدها واحد هو أن تكون الجهة التي تختص برقابة دستورية القوانين جهة قضائية أي جهة تشكل من قضاة مستبعداً أن يعهد بهذا الأمر إلى جهة سياسية أي جهة تشكل من غير القضاة .

وعلى الرغم من أن كثيراً من دول العالم العريقة في الديمقراطية لم تخضع القوانين فيها لرقابة دستورية حتى الآن وبالرغم من أن أغلب الدول التي عرفت هذا النظام لم تعرفه إلا بعد سنوات طويلة من تطبيق دساتيرها قد روى أن ... يصدر قانون بتعيين الجهة القضائية التي تختص بنظر دستورية القوانين واللوائح ، بالرغم من أنه لم يدفع أمام المحاكم الكويتية منذ إنشائها حتى الآن بعدم دستورية أي قانون إلا مرة واحدة .

وإذا ما استحدثت محكمة دستورية لمراقبة دستورية القوانين واللوائح وتفسير أحكام الدستور (مادة ١ و ٥ من المشروع) أصبح من الملائم أن تختص كذلك بنظر الطعون المتعلقة بانتخابات أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم (مادة ٥ من المشروع) استجابة للرخصة المقررة بموجب المادة ٩٥ من الدستور في قولها " ويجوز بقانون أن يعهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية " ...

سعادة الرئيس : نبدأ الآن بالمناقشة في المبادئ العامة ، وتفضل يا أخ مبارك .

السيد مبارك الحساوي: سعادة الرئيس في الواقع أن هذا القانون هو التكملة الباقية لدستورنا ، وبإمكاننا أن نقول الآن إذا وافق المجلس الموقر على هذا القانون، أن الدستور قد اكتمل وأصبحت هناك طمأنينة على الانتخابات، سواء انتخابات الهيئة التشريعية أو انتخابات المجالس البلدية ، لذلك يا سعادة الرئيس وأنا من مقدمي هذا الاقتراح منذ ست سنوات وكنت أتابع هذا القانون إلى هذه الساعة، فالذي أرجوه من المجلس الموافقة عليه بالإجماع، وهناك يا سعادة الرئيس بعض الملاحظات حول الاقتراح المقدم منا، وحول القانون المقدم من الحكومة وهناك ملاحظات علي بعض الآراء بالنسبة لكيفية تعيين المستشارين والقضاة في الاقتراح وفي القانون ، لذلك يا سعادة الرئيس أنا في الحقيقة اكتفي عند هذا الحد، وسأناقش عندما نصل إلى مناقشة المواد مادة مادة ، ولي رأي حول اختيار الأسماء ، سواء أكانوا من إخوانا العرب أم من الكويتيين وشكراً سعادة الرئيس .

سعادة الرئيس : شكراً وتفضل يا أخ غنام .

السيد غنام الجمهور : نعم ؟

سعادة الرئيس : ألم تطلب الكلام .

السيد غنام الجمهور : لا يا سعادة الرئيس .

سعادة الرئيس : إذن تفضل يا دكتور أحمد .

السيد الدكتور أحمد الخطيب: سيادة الرئيس ، أنا أعتقد أننا تأخرنا كثيراً في استصدار قانون المحكمة الدستورية، فالدستور الذي أقر عام ١٩٦٢ قد نص على وجوب تشكيل المحكمة الدستورية ، وهي تعد ، أو تلي حاجة مهمة وأساسية بالنسبة لحياتنا الدستورية الفتية، وكل مواطن يشعر وقد مرت فترات ليست بقليلة، أحس المواطن فيها بحاجة الملحة إلى هذه المحكمة الدستورية ، وشعر بالفراغ الرهيب الذي تركته أو تركه عدم تشكيل هذه المحكمة الدستورية ، وهي ضمانات – باعتقادي – تكفل أن نمشي حسب نصوص الدستور وروح الدستور الذي وضعناه جميعاً مختارين، هذه المحكمة المفروض فيها وهذا دورها الأساسي، باعتقادي، أن تكون قيمة على حماية هذا الدستور، فلا يعتدى عليه من قبل أي سلطة موجودة في البلد، أو من أي فرد، وهذا باعتقادي أمر ضروري، شيء آخر سيادة الرئيس أريد أن أقوله في هذه المناسبة ، هو أننا باعتقادي في حاجة ماسة أيضاً إلى محكمة إدارية ، تأتي مع المحكمة الدستورية أو بعد المحكمة الدستورية مباشرة، لأن في ذلك أيضاً سدا لثغرة يعاني منها معظم الكويتيين، ويمكن أن الغالبية العظمى من الكويتيين يعملون بالوظائف العامة ، وهم بحاجة إلى محكمة من هذا النوع حتى تتفهم ، وهذا أيضاً فراغ، فراغ موجود في حياتنا الدستورية، أرجو أن تتمكن من سد هذه الفراغات ، وأنا باعتقادي أن تشكيل المحكمة الدستورية إذا أقر القانون، وخرجت المحكمة الدستورية إلى حيز الوجود ، أنا باعتقادي

أن ذلك سوف يشكل مرحلة تاريخية مهمة من تاريخ الكويت تسجل لهذا المجلس ولجميع الموجودين في هذا المجلس، حكومة ونواباً ، لأننا في اعتقادي نكون قد خطونا خطوة جديدة في تثبيت الديمقراطية في البلاد ، وأمل أن يحظى هذا المجلس بشرف إقرار هذا القانون وأن يرى المحكمة الدستورية تنشأ وهو موجود، باعتقادي أن هذا شيء عظيم ، أنا شخصياً أطمح إليه، وباعتقادي أن جميع الموجودين في هذا المجلس يطمحون إليه وشكراً .

سعادة الرئيس : تفضل يا أخ عبدالله النيباري.

السيد خالد المسعود : سعادة الرئيس .

عن (المقرر)

سعادة الرئيس : هل تريد أن ترد عليه ؟

السيد خالد المسعود : أي نعم .

عن (المقرر)

سعادة الرئيس : تفضل، (ثم وجه سعادته الكلام للسيد عبدالله النيباري بقوله استرح قليلاً يا أخ عبدالله. السيد خالد المسعود: الأخ الدكتور الزميل أشار إلى المحكمة الإدارية ، واللجنة تقريبا انتهت من مشروع قانون عن (المقرر) المحكمة الإدارية ، والقانون – بالاتفاق مع الحكومة – قد ينزل في جدول الأعمال بعد فترة قصيرة .

سعادة الرئيس : تفضل يا أخ عبدالله .

السيد عبدالله النيباري : سيادة الرئيس ، بالنسبة للمناقشة العامة، أنا لا يوجد عندي شيء أضيفه إلى ما قاله الدكتور أحمد الخطيب، وهو أن إقرار هذا المشروع يعتبر خطوة لاتمام الهيكل القانوني والدستوري في البلاد، وبطبيعة الحال هو أمر هام جداً، لأن أي نهج تشريعي لا يمكن أن يعتبر مكتملاً ما لم توجد المحكمة الدستورية والمحكمة الإدارية، وبطبيعة الحال نحن أيضاً في تجربتنا القصيرة – تجربة الكويت – في مجال التشريعات القانونية على الرغم من قصرها – وجدنا أيضاً في حالات كان وجود محكمة دستورية لازماً، وذلك للفصل في أي منازعات حول دستورية القوانين، والبت في أمور قد يكون عليها اختلاف بين الجهات المعنية كمجلس الأمة، أو أعضاء مجلس الأمة من جهة والحكومة من جهة أخرى، وبطبيعة الحال – بشكل عام – أنا أتمنى وأمل أن نوفق في إقرار هذا المشروع ، ثم – فعلاً – نوفق في اختيار الأشخاص من القضاة الذين ستوكل إليهم مهمة تطبيق هذا المشروع ، وإذا ما وفتنا في الوصول إلى مجيء محكمة دستورية من قضاة تفتخر بهم الكويت لنزاهتهم وتماسك شخصيتهم فعندها اعتقد أننا سنكون قد حققنا ضمانات كبيرة جداً للمواطن في هذه البقعة، واعتقد أيضاً – ربما في هذه المرحلة من مراحل الأمة العربية – لن يمر هذا الشيء دون أن يترك أثره وشكراً .

سعادة الرئيس : تفضل أخ علي .

السيد علي الغانم : أنا مسجل على مناقشة المادة الأولى .

(بعض السادة الأعضاء ، لننتقل لمناقشة المواد)

سعادة الرئيس : إذن ، هل يوافق المجلس على مشروع القانون من حيث المبدأ ؟

(موافقة عامة)

سعادة الرئيس : إذن تتل المواد مادة مادة .

(تليت المادة الأولى ونصها :

النص الأصلي في الاقتراح ومشروع القانون	تعديل اللجنة الباب الأول تشكيل المحكمة الدستورية واختصاصاتها	الإيضاحات
مادة أولى : من اقتراح السادة الأعضاء : "تنشأ محكمة دستورية تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بتفسير الدستور أو بدستورية القوانين واللوائح ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً لسائر المحاكم". مادة خامسة : من مشروع الحكومة : " تتولى المحكمة الدستورية تفسير النصوص الدستورية التي تستدعي ذلك، والفصل في دستورية القوانين واللوائح، والنظر في الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم وذلك على التفصيل الوارد بالمواد التالية "	مادة أولى : تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية والفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم .	(١) أدمجت اللجنة المادتين الأولى من اقتراح السادة الأعضاء والمادة الخامسة من مشروع الحكومة مع تعديل الصياغة على النحو الذي اقتضاه هذا الدمج . (٢) نصت اللجنة على جعل الرقابة الدستورية محصورة في المحكمة الجديدة وحدها ولذلك أضافت عبارة (دون غيرها)، وهي في ذلك تتجاوب مع المذكرة التفسيرية للمادة (١٧٣) من الدستور.

سعادة الرئيس : تفضل يا أخ علي .

السيد علي الغانم : سعادة الرئيس ، أنا في الواقع لدي ملاحظة ، فهنا تقول المادة " تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة " الواقع أن القانون لم يصف شيئاً بالنسبة لأعضاء المجلس البلدي ...

سعادة عبدالعزيز حسين : لهم قانون خاص .

(وزير الدولة)

السيد علي الغانم : لا ، أنا أتكلم عن دستورية انتخابهم كذلك .

السيد خالد المسعود : الحقيقة أنه بالنسبة للبلدية، هناك قانون خاص لذلك لم يشملها الحكم كما شمل عن (المقرر) أعضاء مجلس الأمة .

السيد علي الغانم : حتى مجلس الأمة هناك قانون خاص له، هناك قانون خاص لانتخابات مجلس الأمة.

السيد خالد المسعود : لا، ولكن هو تابع من حيث دستوريته، يعني من الناحية الدستورية حتى قانون المجلس الحالي ممكن أن تطعن أيضا في دستوريته عند المحكمة الدستورية ...
عن (المقرر)
وأى قانون صادر الآن وموجود، ممكن الطعن في دستورية القوانين كلها ...

السيد علي الغانم : أنا أتكلم عن صحة عضويتهم .

السيد خالد المسعود : يعني مثلا بالنسبة لقانون الانتخابات للمجلس البلدي، عندما تصير انتخابات للمجلس البلدي، حتى قانون البلدية أنا أستطيع أن أطعن فيه عند المحكمة الدستورية أي في مدى دستورية هذا القانون، الرجوع في هذا الموضوع دائما لدستورية القوانين، هذه القوانين كلها الصادرة الآن بما فيها قانون الجزاء يستطيع أي واحد بعد صدور الحكم عليه أن يطعن حتى في قانون الجزاء إذ كان النص غير دستوري .

السيد علي الغانم : حتى قانون الانتخابات تستطيع أن تطعن فيه بناء على قانون المحكمة الدستورية؟

السيد خالد المسعود : أي نعم .
عن (المقرر)

السيد علي الغانم : لكن الانتخابات أنت هنا نصت فقط على انتخاب أعضاء مجلس الأمة، والوضع عن (المقرر) نفس الوضع سواء بالنسبة للمجلس البلدي أو لمجلس الأمة، لأن الاثنين صدرت بهما قوانين .

السيد خالد المسعود : أي نعم .
عن (المقرر)

السيد علي الغانم : فأنت هنا أضفت مجلس الأمة فقط ، لماذا لم تضيف المجلس البلدي ؟

السيد خالد المسعود :تشكيل أعضاء المحكمة الدستورية من ضمنهم أعضاء من مجلس الأمة وبالنسبة لعضوية المجلس البلدي تستطيع أن تطعن في انتخابه في أي محكمة ، والآن فعلا هناك قضايا تقام ، أما الطعن في عضوية مجلس الأمة فتختص به لجنة خاصة عندنا في المجلس وكأن المجلس هو الذي يستطيع أن يقر العضوية ...

السيد علي الغانم : في المجلس البلدي الآن نفس الشيء .

السيد خالد المسعود : لا، الطعن في عضوية المجلس البلدي من اختصاص المحاكم أما الطعن في عضوية عن (المقرر) مجلس الأمة فلا يذهب إلى المحاكم .

السيد علي الغانم : طيب لو أمكن أن السيد الخبير يفسر لنا .

السيد الدكتور أحمد الخطيب : قانون البلدية واضح .

السيد علي الغانم : لأنه يوجد تعديل .

السيد خالد المسعود : دع الدكتور يوضح .
عن (المقرر)

سعادة الرئيس : طيب ، طيب ، تفضل يا سيادة الدكتور وضح .

السيد الدكتور الخبير الدستوري : الاعتبارات الدستورية والسياسية أظهر في عضوية مجلس الأمة منها في عضوية المجلس البلدي ، لأن المجلس البلدي عبارة عن هيئة تنفيذية، ومجلس الأمة هيئة تشريعية، الأمر الثاني أن المجلس البلدي عضويته أو صحة عضويته ينظرها القضاء أيضاً وإنما هو القضاء العادي الذي يشترك أيضاً في مراقبة إعداد الجداول وفي كل ما يتعلق بالانتخابات البلدية .
السيد علي الغانم : شكراً .

سعادة الرئيس : هل هذا واضح ؟
(السادة الأعضاء : واضح)

سعادة الرئيس : تفضل أخ مبارك .

السيد مبارك الحساوي : سعادة الرئيس ، في الواقع أنه جاء في اقتراحنا كلمة " تنشأ محكمة دستورية تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بتفسير الدستور أو بدستورية القوانين واللوائح " فكلمة اللوائح بالتعديل لا توجد وأنا أحب أن أسأل لماذا لم توجد هذه الكلمة هل المراسيم بقوانين اللوائح ؟

السيد خالد المسعود : سعادة الرئيس .
عن (المقرر)

سعادة الرئيس : تفضل .

السيد خالد المسعود : لقد وضعنا بدلا من كلمة " اللوائح " كلمة " المراسيم بقوانين " لأن هناك مراسيم تصدر ممكن ... الطعن فيها ، واللائحة ممكن أن تكون لائحة داخلية ، أما المرسوم المقصود فهو الذي يصدر الآن كمرسوم بقانون .

السيد مبارك الحساوي : ولكن هل تكفي كلمة المرسوم ؟

السيد خالد المسعود : هي أعم ، لأنها أوسع وأشمل وإذا أردت ممكن أن يفسر لك الخبير .

السيد مبارك الحساوي : إذا أمكن ذلك للاطمئنان .

سعادة الرئيس : طيب ، طيب .

السيد مبارك الحساوي : أنا أريد أن أضف كلمة " اللوائح " بحيث تكون العبارة " المراسيم والقوانين واللوائح " أريدها هكذا .

سعادة الرئيس : تفضل وضح يا سيادة الدكتور

السيد الدكتور الخبير الدستوري : ان المراسيم بقوانين غير اللوائح ، فالمراسيم بقوانين هي التي تصدر في غيبة مجلس الأمة بقرار تنفيذي هو مرسوم يحل محل القانون ويكون بقوة القانون ، انما اللوائح هي عبارة عن القرارات الادارية التي تصدرها السلطات التنفيذية في حدود اختصاصها وقد تكون بمرسوم أو تكون بقرار وزاري أو بأدني من هذه الأدوات ، فلعل اللجنة عندما حذفت اللوائح من النصين الواردين في مشروع الحكومة وفي مشروع السادة الأعضاء ، أرادت أن تترك أمر اللوائح لجهات القضاء العادي، لتستطيع أن تفصل في دستوريته أو مشروعيتها ، لأن اللوائح يوميا وهي كثيرة ومتعددة ويمكن للقضاء العادي أن يفصل في دستوريته بسهولة ...

السيد الدكتور أحمد الخطيب : أو المحكمة الادارية

السيد الدكتور الخبير الدستوري : أو المحكمة الادارية اذا أنشئت فاللجنة ربما أرادت بالحذف هذا المعني والأمر متروك للمجلس .

سعادة الرئيس : تفضل يا أخ مبارك .

السيد مبارك الحساوي : سعادة الرئيس ، الواقع اني أشكر الخبير الدستوري ، والان أرجو أن تضاف فيقال المراسيم بقوانين واللوائح.

سعادة الرئيس : قدم بذلك اقتراح .

السيد مبارك الحساوي : سأقدم اقتراح بذلك وأنا موافق علي المادة .

سعادة الرئيس : قدم اقتراحا (ثم أضاف سيادته قائلا) : تفضل أخ على .

السيد علي الغانم : خلاص .

سعادة الرئيس : خلاصنا ؟

(بعض السادة الأعضاء : خلاص)

سعادة الرئيس : هل يوافق المجلس على هذه المادة ؟

(بعض السادة الأعضاء : موافقون)

السيد مبارك الحساوي : نوافق اذا أضيفت كلمة اللوائح سعادة الرئيس .

سعادة الرئيس : هل يوافق المجلس على إضافة اللوائح ؟

السيد خالد السعود : هناك مشروع محكمة ادارية .

عن (المقرر)

السيد مبارك الحساوي : المحكمة الادارية تختلف عن هذا الشيء .

السيد خالد السعود عن (المقرر) : لا تختلف لأنها لوائح ادارية .

السيد مبارك الحساوي : هذه محكمة دستورية مستقلة .

السيد خالد السعود : سعادة الرئيس ، تسمح لي أوضح له.

(عن المقرر)

سعادة الرئيس : تفضل

السيد خالد السعود : يا أخ مبارك في الحقيقة بالنسبة للوائح ، فهي لوائح إدارية يعني ليست مراسيم (عن المقرر) بقوانين تلزم المجلس أو تلزم السلطة التشريعية يعني تستطيع أن تذهب وتشتكى الى المحكمة الادارية ولغيرها أي أنها تعد لوائح ووضعها هنا تقييد أكثر .

سعادة راشد الفرحان : سعادة الرئيس

(وزير الاوقاف والشئون الاسلامية)

سعادة الرئيس : تفضل يا معالي الوزير (ثم أضاف سعادته قائلا) أين اقتراحك يا أخ مبارك ؟ أحضره سعادة راشد الفرحان : معنى محكمة دستورية أي أنها تنتظر في دستورية القوانين والمراسيم ... القوانين)، أما القرارات الادارية واللوائح التي يصدرها الوزراء وكلاء الوزارات فهي لا تصدر الا مستمدة من القانون، فكل قرار ... لا يصدر الا استنادا على مادة في القانون فاذا كان القانون غير صحيح فالمحكمة الدستورية تنتظر في صحة هذا القانون .

(وزير الاوقاف والشئون الاسلامية)

سعادة الرئيس : هذا صحيح

(بعض السادة الأعضاء: ... كلمة اللوائح)

السيد على الغانم : سعادة الرئيس أنا لي رجاء بدون أن يكون هناك أي احراج بالنسبة الى المادة (١١٠) ...

سعادة الرئيس : المادة (١١٠) ؟ نحن في المادة الأولى

السيد على الغانم : لا ، أنا أتكلم عن اللائحة الداخلية، الذي أرجوه عندما تصوت لأخذ الموافقة، أن يكون تصويت فعلي ، لو سمحت ، سعادة الرئيس ...

سعادة الرئيس : نحن لم نصوت حتى الآن .

السيد على الغانم : أريد التصويت برفع الأيدي بالنسبة الى المادة الأولى، بحيث يعد الأعضاء المصوتون لكي لا يكون هناك احراج لاحد فرجاء ، سعادة الرئيس ، منذ الآن فصاعدا ، أرجو أن يكون التصويت فعليا ، فلي رجاء اذا سمحت ...

سعادة الرئيس : هذا ليس فيه شك ولا نقبل الموافقة على أي مادة ما لم يصوت عليها ٣٢ عضوا .

السيد على الغانم : يعني أنا أريد أن يصوت برفع الأيدي لان بعض الاعضاء غير موافقين

سعادة الرئيس : كلامك هذا عدل، وأنا لا أقبل بغير ذلك، وأنا أحصيت الموجودين من السادة الأعضاء قبل التصويت (ثم أضاف سعادته قائلاً) يا أخ مبارك أين اقتراحك ؟

(ترددت أصوات غير واضحة)

السيد خالد السعود : سعادة الرئيس

(عن المقرر)

سعادة الرئيس : تفضل

السيد خالد السعود: يا أخ مبارك المادة ١٦٩ من الدستور تقول (ينظم القانون الفصل في الخصومات الادارية (عن المقرر) بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الاداري شاملا ولاية الإلغاء وولاية التعويض بالنسبة الى القرارات الادارية المخالفة للقانون) فهذه المادة تخص اللوائح.

سعادة الرئيس : هذه موجودة يا أخ مبارك ، فأحضر اقتراحك

السيد الدكتور أحمد الخطيب : سيادة الرئيس ، نحن موافقون على اضافة اللوائح، نحن موافقون على اقتراح مبارك.

(ترددت أصوات غير واضحة)

سعادة الرئيس : يمكن لا يوافق عليه المجلس.

(بعض السادة الأعضاء : نعم ، نعم)

سعادة الرئيس : كلام الأخ على صحيح ، أين الاقتراح يا أخ مبارك.

السيد مبارك الحساوي : لحظة ، الآن سأقدمه .

سعادة الرئيس : لا بد أن يكتب العضو اقتراحه قبل كل شيء .

السيد خالد السعود (عن المقرر) : سعادة الرئيس.

سعادة الرئيس : نعم

السيد خالد السعود :ممكن أن نختصر موضوع الأخ مبارك .

(عن المقرر)

سعادة الرئيس : أي نعم.

السيد خالد السعود :اقرأ المادة مضافا اليها كلمة اللوائح وننتهي منها ولا يقدم اقتراح .

(عن المقرر)

سعادة الرئيس : تفضل

السيد خالد السعود: تقول المادة كما عدلتها اللجنة (تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص
(عن المقرر) الدستورية وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح
في الطعون الخاصة...الخ)

(بعض السادة الأعضاء : خلاص موافقون)

السيد مبارك الحساوي : نوافق على ذلك

سعادة الرئيس : هل يوافق المجلس على المادة بعد التعديل ؟

(موافقة عامة)

نصوص مواد الدستور
التي تناولتها قرارات المحكمة وكانت محلاً لطلبات التفسير
أو بحكم ارتباطها بالنصوص المتعلقة بهذه الطلبات

دستور دولة الكويت

الصادر بتاريخ ١١ نوفمبر ١٩٦٢

الباب الأول

الدولة ونظام الحكم

(مادة ٦) (١)

نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور.

الباب الثالث

الحقوق والواجبات العامة

(مادة ٢٩) (٢)

الناس سواسية في الكرامة الإنسانية، وهم متساوون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين.

(مادة ٣٠) (٣)

الحرية الشخصية مكفولة.

-
- (١) أحكام المسؤولية السياسية الفردية للوزراء أمام مجلس الأمة. هذه الأحكام إنما تتسق في المقام الأول مع النظام الديمقراطي الذي تبناه الدستور نظاماً وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي مع انعطاف أكبر نحو أولهما. راجع - القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٦/١٠/٩ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤.
- (٢) الحق في الخصوصية من الحقوق للصيقة بالإنسان مؤكداً الدستور هذا المعنى في هذه المادة وما تلاها. راجع - القرار الصادر بجلسة ١٩٨٢/١١/٨ في الطلب رقم (٣) لسنة ١٩٨٢.
- (٣) راجع - القرار السابق. والقرار الصادر بجلسة ١٩٨٦/٦/١٤ في الطلب رقم (١) لسنة ١٩٨٦.

(مادة ٣١) (١)

لا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون.
ولا يعرض أي إنسان للتعذيب أو للمعاملة الحاطة بالكرامة.

(مادة ٣٩) (٢)

حرية المراسلة البريدية والبرقية والهاتفية مصنونة، وسريتها مكفولة، فلا يجوز مراقبة الرسائل، أو إفشاء سريتها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبالإجراءات المنصوص عليها فيه.

الباب الرابع

السلطات

الفصل الأول - أحكام عامة

(مادة ٥٠) (٣)

يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور.

(١) راجع - القرار الصادر بجلسة ٨ / ١١ / ١٩٨٢ في الطلب رقم (٣) لسنة ١٩٨٢ .

(٢) راجع - القرار السابق.

(٣) هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها ثم تم العدول عن هذا الطلب. راجع - القرار الصادر بجلسة ٢١ / ٢ / ٢٠١١ في الطلب

رقم (٢) لسنة ٢٠١١. وقد تناولتها قرارات المحكمة بالتفسير بحكم ارتباطها بنصوص أخرى. راجع - القرار الصادر

بجلسة ١١ / ٤ / ٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤. والقرار الصادر بجلسة ١٤ / ٦ / ١٩٨٦ في الطلب رقم (١) لسنة

١٩٨٦. والقرار الصادر بجلسة ١٤ / ٦ / ١٩٨٦ في الطلب رقم (٣) لسنة ١٩٨٦. والقرار الصادر بجلسة ٩ / ١٠ / ٢٠٠٦

في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤.

(مادة ٥١) (١)

السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور.

(مادة ٥٢) (٢)

السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور.

(مادة ٥٣) (٣)

السلطة القضائية تتولاها المحاكم باسم الأمير، في حدود الدستور.

الفصل الثاني - رئيس الدولة

(مادة ٥٤) (٤)

الأمير رئيس الدولة، وذاته مصونة لا تمس.

(مادة ٥٥) (٥)

يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه.

(مادة ٥٦) (٦)

يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء بعد المشاورات التقليدية، ويعفيه من منصبه. كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء.

(١) راجع - القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤..

(٢) راجع - القرار السابق.

(٣) راجع - القرار السابق.

(٤) راجع - القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤.

(٥) راجع القرار السابق. والقرار الصادر بجلسة ٢٠/١٠/٢٠١١ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠١١.

(٦) راجع - القرار الصادر بجلسة ٩/١٠/٢٠٠٦ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤.

ويكون تعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم.
ولا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة.

(مادة ٥٨) (١)

رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته.

(مادة ٦٥) (٢)

للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها.
ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة، وتخفض هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال، ويكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم.
ولا تحسب أيام العطلة الرسمية من مدة الإصدار.
ويعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدر إذا مضت المدة المقرر للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة نظره.

(١) عبارة «السياسة العامة للدولة» الواردة بالمادة (٥٨) وعبارة «السياسة العامة للحكومة» الواردة بالمادة (١٢٣) لا تستويان معنى ودلالة، فلفظ «الدولة» إنما يعني الدولة بمعناها الواسع، ولفظ «الحكومة» إنما يعني (الوزارة) وهي الهيئة التي يتشكل منها مجلس الوزراء، وعبارة «السياسة العامة للدولة» أعم وأشمل في التعبير من عبارة «السياسة العامة للحكومة»، كما أن الأصل في السياسة العامة للحكومة أنها متغيرة بتغير الحكومات، بينما السياسة العامة للدولة تتسم بقدر من الثبات لمدة طويلة، وتتعلق بالتوجهات العامة للدولة ذات الأهمية، التي لها أثارها السياسية في شؤونها الداخلية والخارجية، والمرتبطة بمصالح الدولة العليا، للعمل على سلامة أمنها في الداخل والخارج وإقامة العدل وحفظ النظام، وبالجملة ممارسة الدولة لوظائفها الرئيسية، أما السياسة العامة للحكومة التي يرسمها مجلس الوزراء فهي تعني الإطار العام الذي تتخذه الحكومة نهجاً لها في توجيه العمل الذي تسير على خطاه وزارات الدولة ومصالحها، وما تنوي الحكومة النهوض به من أعمال ومشروعات وخطط مستقبلية في المجالات المختلفة، والتي تُضمّنُها الحكومة برنامجها، وتقدمه إلى مجلس الأمة عقب تشكيل كل وزارة جديدة حتى يتيسر للمجلس الإلمام بهذا البرنامج وإبداء ما يراه من ملاحظات عليه. (راجع - القرار الصادر بجلسته ٢٠/١٠/٢٠١١ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠١١).

(٢) الفقرة الأولى من هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسته ٢٩/٦/١٩٨٥ في الطلب رقم (١) لسنة ١٩٨٥.

(مادة ٧٠) (١)

يبرم الأمير المعاهدات بمرسوم ويبلغها مجلس الأمة فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

على أن معاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة، والإقامة، والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين الكويت يجب لنفاذها أن تصدر بقانون.

ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية.

(مادة ٧١) (٢)

إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية.

ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ

(١) لا يجوز أن يكون من شأن السؤال البرلماني التدخل فيما يتصل بأعمال السلطة التنفيذية في تصريف شؤون سياسة الدولة الخارجية وما يرتبط بعلاقاتها الخارجية مع باقي الدول وما يتعلق بالمفاوضات أو المحادثات التي تجريها مع تلك الدول وفي إبرام المعاهدات باعتبار أن رئيس الدولة هو صاحب الحق في ذلك، فضلاً عن أن علانية المناقشات البرلمانية لا تتناسب مع طبيعة تلك الأعمال، وما قد تتطلبه من وجوب الحذر والاحتياط في تناول المسائل المتعلقة بها، هذا وقد قضت دساتير معظم الدول بأن المعاهدات تبلغ للبرلمانات. بعد إبرامها. مشفوعة ببيان. والحكمة في ذلك أنه لا يجوز أن تكون موضع أخذ ورد في المرحلة السابقة على ذلك، إلا إذا كان من شأنها الانتقاص من حقوق البلاد أو الاعتداء على حرية الدولة أو حرية الأفراد أو تناولت ما يمس أحكام الدستور، وعلى هذا سارت العديد من البرلمانات واستقرت على تأييد حق السلطة التنفيذية في هذا المجال. راجع - القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤. والقرار الصادر بجلسة ٢٠/١٠/٢٠١١ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠١١.

(٢) هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها ثم تم العدول عن هذا الطلب. راجع - القرار الصادر بجلسة ٢٧/٥/١٩٩٥ في الطلب رقم (٢) لسنة ١٩٩٥.

صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر.

الفصل الثالث – السلطة التشريعية

(مادة ٨٣) (١)

مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري التجديد خلال السنتين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة مع مراعاة حكم المادة ١٠٧. والأعضاء الذين تنتهي مدة عضويتهم يجوز إعادة انتخابهم.

ولا يجوز مد الفصل التشريعي إلا لضرورة في حالة الحرب، ويكون هذا المد بقانون

(مادة ٨٧) (٢)

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 مدعواً للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين مع مراعاة حكم المادة السابقة.

وإذا كان تاريخ انعقاد المجلس في هذا الدور متأخراً عن الميعاد السنوي المنصوص عليه في المادة ٨٦ من الدستور، خفضت مدة الانعقاد المنصوص عليها في المادة ٨٥ بمقدار الفارق بين الميعادين المذكورين.

(١) الفقرة الأولى من هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسة ٢/٢/٢٠٠٣ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢.

(٢) الفقرة الأولى من هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسة ٢/٢/٢٠٠٣ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢.

(مادة ٩٠) (١)

كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً، وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه.

(مادة ٩٢) (٢)

يختار مجلس الأمة في أول جلسة له، ولمثل مدته رئيساً ونائب رئيس من بين أعضائه، وإذا خلا مكان أي منهما اختار المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته. ويكون الانتخاب في جميع الأحوال بالأغلبية المطلقة للحاضرين، فإن لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى، أعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين لأكثر الأصوات، فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية تم الاختيار بينهم بالقرعة. ويرأس الجلسة الأولى لحين انتخاب الرئيس أكثر الأعضاء سنأً.

(مادة ٩٧) (٣)

يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة.

وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً.

(مادة ٩٨) (٤)

تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجهما إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصددها هذا البرنامج.

(١) راجع - القرار الصادر بجلسة ٢/٢/٢٠٠٣ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢.

(٢) هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسة ٨/١/١٩٩٧ في الطلب رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٦.

(٣) راجع - القرار الصادر بجلسة ٣٠/١/٢٠٠٢ في الطلب رقم (٩) لسنة ٢٠٠١.

(٤) راجع - القرار الصادر بجلسة ٩/١٠/٢٠٠٦ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤. والقرار الصادر بجلسة ٢٠/١٠/٢٠١١.

في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠١١.

(مادة ٩٩) (١)

لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة.

(مادة ١٠٠) (٢)

لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصهم. ولا تجرى المناقشة في الاستجواب 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 الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس.

(مادة ١٠١) (٣)

كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معزلاً للوزارة منذ تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً.

ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة

(١) هذه المادة كانت محلاً لأكثر من طلب لتفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسته ٨ / ١١ / ١٩٨٢ في الطلب رقم (٣) لسنة ١٩٨٢. والقرار الصادر بجلسته ٣٠ / ١ / ٢٠٠٢ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠١. والقرار الصادر بجلسته ١١ / ٤ / ٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤.

(٢) هذه المادة كانت محلاً لأكثر من طلب لتفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسته ٣٠ / ١ / ٢٠٠٢ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠١. والقرار الصادر بجلسته ٩ / ١٠ / ٢٠٠٦ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤. والقرار الصادر بجلسته ٢٠ / ١٠ / ٢٠١١ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) هذه المادة كانت محلاً لأكثر من طلب لتفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسته ٣٠ / ١ / ٢٠٠٢ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠١. والقرار الصادر بجلسته ٩ / ١٠ / ٢٠٠٦ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤.

أعضاء إثر مناقشة استجواب 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.

(مادة ١٠٢) (١)

لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة.

وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة.

(مادة ١٠٩) (٢)

لعضو مجلس الأمة اقتراح القوانين:
وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

(مادة ١١١) (٣)

لا يجوز أثناء دور الانعقاد، في غير حالة الجرم المشهود، أن تتخذ نحو العضو

(١) راجع- القرار الصادر بجلسة ٢٠/١٠/٢٠١١ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠١١.

(٢) هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسة ٢٩/٦/١٩٨٥ في الطلب رقم (١) لسنة ١٩٨٥.

(٣) هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها ثم تم العدول عن هذا الطلب. راجع - القرار الصادر بجلسة ٢١/٢/٢٠١١ في الطلب

رقم (٢) لسنة ٢٠١١.

إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي آخر
إلا بإذن المجلس، ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات جزائية أثناء
انعقاده على النحو السابق.

(مادة ١١٤) (١)

يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يوِّلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر
من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس،
ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات
التي تطلب منهم.

(مادة ١١٥) (٢)

يشكل المجلس ضمن لجانه السنوية لجنة خاصة لبحث العرائض والشكاوى
التي يبعث بها المواطنون إلى المجلس، و تستوضح اللجنة الأمر من الجهات
المختصة، وتعلم صاحب الشأن بالنتيجة.
ولا يجوز لعضو مجلس الأمة أن يتدخل في عمل أي من السلطتين القضائية
والتنفيذية.

(مادة ١١٧) (٣)

يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس
و لجانه و أصول المناقشة والتصويت و السؤال و الاستجواب و سائر

(١) هذه المادة كانت محللاً لأكثر من طلب لتفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسة ١٤/٦/١٩٨٦ في الطلب رقم (١) لسنة
١٩٨٦. والقرار الصادر بجلسة ١٤/٦/١٩٨٦ في الطلب رقم (٢) لسنة ١٩٨٦.

(٢) الفقرة الثانية من هذه المادة كانت محللاً لطلب لتفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسة ٢٠/١/٢٠٠٢ في الطلب رقم (٨)
لسنة ٢٠٠١.

(٣) تنفيذاً لحكم هذه المادة، صدر القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة. جعل اللائحة قانوناً
حتى يكون للسلطة التنفيذية من الشأن في أمور اللائحة ما لها من الشأن في أمور القوانين الأخرى، مشتملة اللائحة الداخلية
المشار إليها على القواعد التي رسمت في تفصيل ما يتعلق بالسؤال وإجراءات توجيهه، ونظيره، والإجابة عليه، وموعدها،
والتعقيب على الإجابة. (راجع- القرار الصادر بجلسة ١١/٤/٢٠٠٥ في الطلب رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤).

الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور. وتبين اللائحة الداخلية الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مشروع.

الفصل الرابع - السلطة التنفيذية

الفرع الأول - الوزارة

(مادة ١٢٣) (١)

يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية.

(مادة ١٢٧) (٢)

يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة.

(مادة ١٣٠) (٣)

يتولى كل وزير الأشراف على شؤون وزارته و يقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها.

(مادة ١٣٣) (٤)

ينظم القانون المؤسسات العامة و هيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها.

(١) هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسته ٢٠/١٠/٢٠١١ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠١١.
(٢) هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسته ٢٠/١٠/٢٠١١ في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠١١.
(٣) هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها ثم تم العدول عن هذا الطلب. راجع - القرار الصادر بجلسته ٢٠/١/٢٠٠٢ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠١. وقد تناولها قرار المحكمة بالتفسير بحكم ارتباطها بنصوص أخرى. راجع - القرار الصادر بجلسته ٩/١٠/٢٠٠٦ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤.
(٤) راجع - القرار الصادر بجلسته ٩/١٠/٢٠٠٦ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤.

الفرع الثاني - الشؤون المالية

(مادة ١٣٩) (١)

السنة المالية تعين بقانون.

(مادة ١٤٠) (٢)

تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحصها وإقرارها.

(مادة ١٤٣) (٣)

لا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة أو زيادة في ضريبة موجودة، أو تعديل قانون قائم أو تفادي إصدار قانون خاص في أمر نص هذا الدستور على وجوب صدور قانون في شأنه.

(مادة ١٤٤) (٤)

تصدر الميزانية العامة بقانون.

(مادة ١٤٥) (٥)

إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره، وتجبى الإيرادات و تنفق المصروفات وفقا للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة.

(١) راجع - القرار الصادر بجلسة ٣٠ / ١ / ٢٠٠٢ في الطلب رقم (٩) لسنة ٢٠٠١.

(٢) راجع - القرار السابق

(٣) راجع - القرار السابق

(٤) راجع - القرار السابق.

(٥) هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها. راجع - القرار السابق.

وإذا كان مجلس الأمة قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب .

الفصل الخامس - السلطة القضائية

(مادة ١٦٣) (١)

لا سلطان لأي جهة على القاضي في قضاؤه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل.

(مادة ١٧٣) (٢)

يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها ويكفل القانون حق كل من الحكومة وذوي الشأن في الطعن لدي تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح.

وفي حالة تقرير الجهة المذكورة عدم دستورية قانون أو لائحة يعتبر كأن لم يكن.

الباب الخامس - أحكام عامة وأحكام مؤقتة

(مادة ١٧٩) (٣)

لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ ويجوز، في غير المواد الجزائية، النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة.

(١) هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها ثم تم العدول عن هذا الطلب. راجع - القرار الصادر بجلسة ٢١/٢/٢٠١١ في الطلب رقم (٢) لسنة ٢٠١١.

(٢) هذه المادة كانت محلاً لطلب تفسيرها. راجع - القرار الصادر بجلسة ١٤/٦/١٩٨٦ في الطلب رقم (٣) لسنة ١٩٨٦.

(٣) راجع - القرار الصادر بجلسة ٣٠/١/٢٠٠٢ في الطلب رقم (٩) لسنة ٢٠٠١.

بيان
بقرارات المحكمة الصادرة في طلبات التفسير
وتاريخ نشرها في الجريدة الرسمية

م	رقم قيد الطلب	تاريخ صدور القرار	تاريخ النشر	رقم العدد وسنة النشر
١	(٣) لسنة ١٩٨٢	١٩٨٢/١١ / ٨	١٩٨٢/١١/١٤	(٤٤٤) - الثامنة والعشرون
٢	(١) لسنة ١٩٨٥	١٩٨٥/٦/٢٩	١٩٨٥ / ٧ / ٧	(١٦٢٠) - الحادية والثلاثون
٣	(١) لسنة ١٩٨٦	١٩٨٦/٦ / ١٤	١٩٨٦/٦ / ٢٢	(١٦٧٠) - الثانية والثلاثون
٤	(٢) لسنة ١٩٨٦	١٩٨٦/٦ / ١٤	١٩٨٦/٦ / ٢٢	(١٦٧٠) - الثانية والثلاثون
٥	(٣) لسنة ١٩٨٦	١٩٨٦/٦ / ١٤	١٩٨٦/٦ / ٢٢	(١٦٧٠) - الثانية والثلاثون
٦	(٢) لسنة ١٩٩٥	١٩٩٥/٥/٢٧	١٩٩٥/٦ / ١١	(٢١٠) - الواحدة والأربعون
٧	(٢٦) لسنة ١٩٩٦	١٩٩٧/١ / ٨	١٩٩٧/١ / ١٩	(٢٩٢) - الثالثة والأربعون
٨	(٨) لسنة ٢٠٠١	٢٠٠٢/١ / ٣٠	٢٠٠٢ / ٢ / ٣	(٥٥١) - الثامنة والأربعون
٩	(٩) لسنة ٢٠٠١	٢٠٠٢/١ / ٣٠	٢٠٠٢ / ٢ / ٣	(٥٥١) - الثامنة والأربعون
١٠	(١٠) لسنة ٢٠٠٢	٢٠٠٣/٢ / ٢	٢٠٠٣ / ٢ / ٩	(٦٠٣) - التاسعة والأربعون
١١	(٣) لسنة ٢٠٠٤	٢٠٠٥/٤ / ١١	٢٠٠٥ / ٤ / ١٧	(٧١٢) - الحادية والخمسون
١٢	(٨) لسنة ٢٠٠٤	٢٠٠٦ / ١٠ / ٩	٢٠٠٦ / ١٠ / ١٥	(٧٩٠) - الثانية والخمسون
١٣	(٢) لسنة ٢٠١١	٢٠١١ / ٢ / ٢١	٢٠١١ / ٢ / ٢٧	(١٠١٦) - السابعة والخمسون
١٤	(١٠) لسنة ٢٠١١	٢٠١١/١٠/٢٠	٢٠١١ / ١٠ / ٣٠	(١٠٥١) - السابعة والخمسون

رؤساء المحكمة الدستورية منذ تاريخ إنشائها

- ١- السيد المستشار/ محمد يوسف الرفاعي من ٦ نوفمبر ١٩٧٣ حتى ٣٠ سبتمبر ٢٠٠٠
- ٢- السيد المستشار/ عبد الله على العيسى من أكتوبر ٢٠٠٠ حتى ٣٠ سبتمبر ٢٠٠٤
- ٣- السيد المستشار/ راشد عبد المحسن الحماد من ٢٤ أكتوبر ٢٠٠٤ حتى ٣٠ مايو ٢٠٠٩
- ٤- السيد المستشار/ يوسف غنام حمود الرشيد من ١٤ يولية ٢٠٠٩ حتى ٣٠ سبتمبر ٢٠١١
- ٥- السيد المستشار/ فيصل عبد العزيز المرشد من ٤ يناير ٢٠١٢ حتى ٢٠ يناير ٢٠١٥
- ٦- السيد المستشار/ يوسف جاسم المطاوعة من ١٥ فبراير ٢٠١٥ حتى الآن

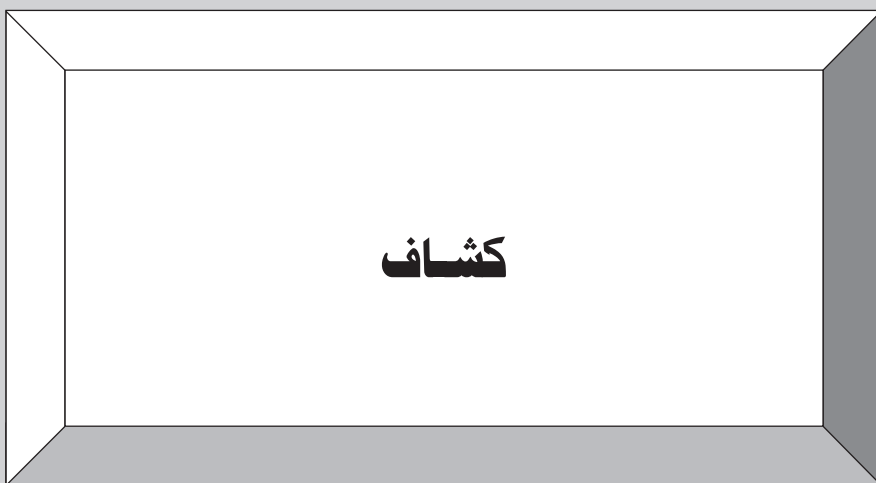
أعضاء المحكمة الدستورية منذ تاريخ إنشائها

- ١- السيد المستشار/ عبد الله على العيسى من ٦ نوفمبر ١٩٧٣ حتى ٣٠ سبتمبر ٢٠٠٠
- ٢- السيد المستشار/ أحمد سلطان ابو طيبان من ٦ نوفمبر ١٩٧٣ حتى سبتمبر ١٩٩٦
- ٣- السيد المستشار/ حمود عبد الوهاب الرومي من ٦ نوفمبر ١٩٧٣ حتى مايو ٢٠٠٢
- ٤- السيد المستشار/ د. عبد الله محمد عبد الله من ٦ نوفمبر ١٩٧٣ حتى مايو ١٩٩٣
- ٥- السيد المستشار/ راشد عبد المحسن الحماد من ١٩ يونيو ١٩٧٦ حتى ٣٠ سبتمبر ٢٠٠٤
- ٦- السيد المستشار/ يوسف غنصام الرشيد من ١٤ أغسطس ٢٠٠٢ حتى ١٤ يوليو ٢٠٠٩
- ٧- السيد المستشار/ فيصل عبد العزيز المرشد من ٥ نوفمبر ٢٠٠٠ حتى ٤ يناير ٢٠١٢
- ٨- السيد المستشار/ كاظم إبراهيم المزيدي من ٣٠ يونيو ١٩٨١ حتى ٣٠ سبتمبر ٢٠٠٨
- ٩- السيد المستشار/ راشد يعقوب الشراج من ١٧ ديسمبر ١٩٩٦ حتى ٣٠ سبتمبر ٢٠١٢
- ١٠- السيد المستشار/ صالح مبارك الحريتي من ١٧ ديسمبر ١٩٩٦ حتى ٣٠ سبتمبر ٢٠١٠
- ١١- السيد المستشار/ يوسف جاسم المطاوعة من ٨ أغسطس ٢٠١٢ حتى ١٥ فبراير ٢٠١٥
- ١٢- السيد المستشار/ محمد جاسم بن ناجي من ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠ حتى الآن
- ١٣- السيد المستشار/ خالد سالم علي محمد من ١٨ أغسطس ٢٠٠٨ حتى الآن
- ١٤- السيد المستشار/ خالد أحمد خالد الوقيان من ١٠ سبتمبر ٢٠١٢ حتى الآن
- ١٥- السيد المستشار/ علي أحمد علي سالم بوقماز من ١٥ فبراير ٢٠١٥ حتى الآن
- ١٦- السيد المستشار/ د. عسادل ماجد بورسلي من ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠ حتى ٢٦ نوفمبر ٢٠١٤
- ١٧- السيد المستشار/ إبراهيم عبد الرحمن السيف من ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠ حتى الآن

فهرس هجائي بالموضوعات

رقم الصفحة	الموضوع	رقم الصفحة	الموضوع
	(ب)		(أ)
٣٩	بنك مركزي -----	٧٧	اختصاص بتفسير نصوص الدستور -----
		٦١	اختصاص لجنة التحقيق البرلمانية -----
		٢٣١	استجواب رئيس الوزراء -----
		١٨٩	استجواب الوزير -----
		١٣	أعمال الحكومة -----
		١٠١	أغلبية مطلقة للحاضرين -----
		٢٣	اقتراح القانون -----
		١٢٥	إقرار الميزانية -----
		١٣٩	انتخاب -----
	(ج)		(ت)
١٣	حرية شخصية -----		تحقيق برلماني (نطاقه - أعمال البنك المركزي) -----
٣٩	حق الخصوصية -----	٣٩	تحقيق برلماني (نطاقه - نشاط مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت بالأجل) -----
		٦١	تصويت -----
		١٠١	تصويت -----

	(س)		(ف)
٩٥	سحب طلب التفسير	٣٩	ذمة مالية
١١٥	-----		
٢٢٣	-----		
١٣	سر طبي		
٣٩	سر المهنة المصرفية		
٢٣١	سياسة عامة للدولة		
٢٣١	سياسة عامة للحكومة		
١٣	سؤالي برلماني		
١٥٣	-----		
			(م)
		٣٩	مبدأ فصل السلطات
		١٣٩	مجلس الأمة (مدته)
		٧٧	محكمة دستورية
		١٨٩	مسئولية وزارية
		٢٣١	-----
		١٢٥	ميزانية الدولة



کشاف

رقم الصفحة	المحتوى
٩	تقديم
١١	الفصل الأول: قرارات المحكمة الصادرة في طلبات التفسير والمبادئ الدستورية المستخلصة منها
٢٥١	الفصل الثاني: الطبيعة القانونية لطلب التفسير وقواعده الإجرائية المستخلصة من قرارات المحكمة
٢٦١	الفصل الثالث: نهج المحكمة في استخلاص الدلالات من النصوص الدستورية وفقا لقواعد التفسير من واقع القرارات الصادرة منها
٢٧٣	ملاحق:
٢٧٥	- نصوص مواد قانون إنشاء المحكمة المتعلقة بتشكيلها واختصاصها بتفسير النصوص الدستورية ونصوص مواد لائحة المحكمة المتعلقة بإجراءات تقديم طلبات التفسير ونظرها وإصدار القرارات فيها
٢٨٣	- المناقشات التي دارت في مجلس الأمة حول قانون انشاء المحكمة الدستورية إبان اعداده في مراحله الأولى بخصوص اختصاص في تفسير النصوص الدستورية
٣٠١	- نصوص مواد الدستور التي تناولتها قرارات المحكمة وكانت محلاً لطلبات التفسير أو بحكم ارتباطها بالنصوص المتعلقة بهذه الطلبات
٣١٧	- بيان بقرارات المحكمة الصادرة في طلبات التفسير وتاريخ نشرها في الجريدة الرسمية
٣١٩	- بيان بأسماء رؤساء المحكمة الدستورية منذ تاريخ إنشاء المحكمة
٣٢١	- بيان بأسماء أعضاء المحكمة الدستورية منذ تاريخ إنشاء المحكمة
	فهارس:
٣٢٢	- فهرس هجائي بالموضوعات.
٣٢٥	كشاف

