

مدي اختصاص المحكمة الدستورية الكويتية بالتفسير الملزم للنصوص الدستورية

دكتور

وفاء بدر الصباح

أستاذ القانون الإداري والدستوري المساعد

كلية الدراسات التجارية – الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب

المخلص

ان الوصول إلى المعنى الحقيقي للقاعدة الغامضة لن يكون إلا من خلال التفسير الذي يمثل حينئذ، الخطوة الضرورية لتطبيق القاعدة تطبيقاً صحيحاً على الوقائع التي تحكمها وإزالة الغموض في القاعدة القانونية يكون من خلال تفسيرها. وهو الامر الذي يفرض أن يتوافر في القائم به قدرات عقلية ومهارات فنية يتطلب الخبرة والتجربة في القيام بها، لاسيما وأن تفسير النصوص القانونية يطرح عادة مشكلتين أساسيتين، أولهما فنية، تتجسد في أن هناك ألفاظ للتعبير عن أفكار، ومن اللازم حدوث التطابق بين هذه الألفاظ وبين الفكر التي يراد التعبير عنها، وثانيهما مذهبية ترتبط بالنظر إلى أصل القانون وتكوينه.

وإذ نص الدستور الكويتي الصادر سنة ١٩٦٢ في المادة (١٧٣) منه على أن "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ويبين صلاحيتها والإجراءات التي تتبعها..."

كما جاء في المذكرة التفسيرية للدستور تعليقاً على هذا النص بأنه قد "أثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين في اللوائح إلى محكمة خاصة يراعى في تشكيلها وإجراءاتها طبيعة هذه المهمة الكبيرة، بدلاً من أن يترك ذلك لاجتهاد كل محكمة على حدة، مما قد تتعارض معه الآراء في تفسير النصوص الدستورية أو يعرض القوانين واللوائح لشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والاعتبارات

من خلال النصوص سالفه الذكر يتضح أن اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية، قد يكون بصفة أصلية، أي بطريق مباشر، أو بطريق غير مباشر من خلال فحصها لمسألة الدستورية، إذا ما رفعت أمامها دعوى بعدم دستورية تشريع معين، إلا أن اختصاصها بالتفسير في هذه الحالة لا يقتصر فقط على نصوص الوثيقة الدستورية، بل يشمل أيضاً كافة القواعد الدستورية الأخرى التي تعد مرجعاً للرقابة الدستورية.

كما كشفت العلاقة المتوترة بين مجلس الأمة الكويت والحكومة العديد من الخلافات حول تطبيق بعض القواعد الدستورية وخاصة المتعلقة بأساليب

الرقابة البرلمانية وهو الأمر الذي تنامي إلى استخدام عنيف للسلطات الرقابية المنصوص عليها في دستور الكويت والممنوحة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية ولعل الأقوى وأعنف هذه الوسائل إدارة الاستجواب البرلماني، هذا التوتر حول العلاقة بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء من علاقة متعاونين إلى متنافسين... وهذا الخلاف الحاد نشئ عنه عدة تأويلات وتفسيرات حول النصوص الدستورية، الأمر الذي دفعنا للقيام بهذه الدراسة .

إذا اكتتف الغموض الحياة العادية ساءت أحوالها بصفة عامة، وإذا شاب الغموض الحياة القانونية اضطربت معالمها بصفة عامة. وهذا الغموض قد يكون متحققاً في القواعد القانونية، حيث يكون من النادر أن تكون هذه القاعدة مصاغة في ألفاظ واضحة تماماً وكاملة لتطبيقها في كافة الفروض.^(١)

إزالة الغموض في القاعدة القانونية يكون من خلال تفسيرها، فالتفسير هو علم حركة القانون، مضطراً لأن القواعد القانونية تتسم بالعمومية والتجريد، فإنه يجب الوقوف عند المعاني الحقيقية لهذه الألفاظ لتحديد نطقها بدقة للوصول مدى إمكانية تطبيقها على الحالة العروضة أم لا.

والوصول إلى المعنى الحقيقي للقاعدة الغامضة لن يكون إلا من خلال التفسير الذي يمثل حينئذ، الخطوة الضرورية لتطبيق القاعدة تطبيقاً صحيحاً على الوقائع التي تحكمها.

ومداخل هذا يعتبر التفسير من أدق وأصعب العمليات المتعلقة بتطبيق القاعدة القانونية، حيث يجب أن يتوافر في القائم به قدرات عقلية ومهارات فنية يتطلب الخبرة والتجربة في القيام به والموضوعية عند إجرائه. لذلك يجب أن يتحرى الدقة ويتعد عن التحمس لفكرة شخصية من أجل أن يأتي التفسير محققاً لأغراض القاعدة المراد تطبيقها على النزاع.

لاسيما وأن تفسير النصوص القانونية يطرح عادة مشكلتين أساسيتين، أولهما فنية، تتجسد في أن هناك ألفاظاً للتعبير عن أفكار، ومن اللازم حدوث التطابق بين هذه الألفاظ وبين الفكر التي يراد التعبير عنها، وثانيهما مذهبية ترتبط بالنظر إلى أصل القانون وتكوينه، ولقد اختلف الروى بالنسبة لأصل القانون مما ينتج عن اختلاف المذاهب حول تكوين القاعدة القانونية مما أدى

(١) Luchoire (F), De la method. En droit constitutionnel, R.D.P. 1981,

بدوره إلى الاختلاف في تحديد طرق تفسيرها. لذا فلكل مذهب من مذاهب أصل القانون منهج في التفسير.^(١)

والتفسير على هذا النحو يتناول كافة القواعد القانونية بما فيها القواعد الدستورية. إلا أن أهمية التفسير بالنسبة للقواعد الدستورية تكون بالغة، وذلك نظراً لأن هذه القواعد تصاغ في عبارات مرنة تحتمل التأويل لأكثر من معنى، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن القواعد الدستورية تشكل حجر الزاوية في البنيان القانوني داخل الدولة، فهي تأتي على قمة هذا البنيان، وبالتالي يجب أن تكون كافة القواعد القانونية التالية لها في المرتبة متفقة معها نصاً وروحاً.

ولقد أتاحت العلاقة المتوترة بين مجلس الأمة الكويت والحكومة العديد من الخلافات حول تطبيق بعض القواعد الدستورية وخاصة المتعلقة بأساليب الرقابة البرلمانية وهو الأمر الذي تنامي إلى استخدام عنيف للسلطات الرقابية المنصوص عليها في دستور الكويت والممنوحة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية ولعل الأقوى وأعنف هذه الوسائل إدارة الاستجواب البرلماني، هذا التوتر حول العلاقة بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء من علاقة متعاونين إلى متنافسين... وهذا الخلاف الحاد نشئ عنه عدة تأويلات وتفسيرات حول النصوص الدستورية، استعصى على التوفيق، مما عكس أهمية وضرورة اللجوء إلى المحكمة لتجلية الغموض والإبهام. وهو الأمر الذي سيطرح مشاكل عديدة يجب حسمها تفادياً لاختلافات وجهات النظر فيها، خصوصاً وإن محل التفسير قواعد دستورية.

ولقد نص الدستور الكويتي الصادر سنة ١٩٦٢ في المادة (١٧٣) منه على أن "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ويبين صلاحيتها والإجراءات التي تتبعها...".

(١) حمد صبري السعدي، تفسير النصوص في القانون والشريعة الإسلامية - الطبعة

الأولى، ١٩٧٧، ص ٢.

كما جاء في المذكرة التفسيرية للدستور تعليقاً على هذا النص بأنه قد "أثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين في اللوائح إلى محكمة خاصة يراعى في تشكيلها وإجراءاتها طبيعة هذه المهمة الكبيرة، بدلاً من أن يترك ذلك لاجتهاد كل محكمة على حدة، مما قد تتعارض معه الآراء في تفسير النصوص الدستورية أو يعرض القوانين واللوائح لشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والاعتبارات. فوفقاً لهذه المادة يترك القانون الخاص بتلك المحكمة الدستورية مجال إشراك مجلس الأمة بل والحكومة في تشكيلها إلى جانب رجال القضاء العالي في الدولة، وهم الأجل في القيام على وضع التفسير القضائي الصحيح لأحكام القوانين، وفي مقدمتها الدستور قانون القوانين.

وهكذا تكون المذكرة التفسيرية قد بينت أن المحكمة الدستورية هي الجهة الوحيدة المختصة بتفسير نصوص الوثيقة الدستورية تفسيراً ملزماً لكل الهيئات داخل الدولة، الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق الاستقرار والوحدة لهذه النصوص ويقضي على كل خلاف في الرأي بشأن مضمونها.

وبالرغم من النص في المادة (١٧٣) من الدستور على إنشاء هذه المحكمة وتفويض المشرع أمر تنظيمها، إلا أن هذا الأخير لم يتدخل ويقوم بهذا التنظيم إلا في سنة ١٩٧٣، حيث أصدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية.

ولقد نصت المادة الأولى منه على أن تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح .. ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم.

ومن خلال ما تقدم يتضح أن اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية، قد يكون بصفة أصلية، أي بطريق مباشر، أو بطريق غير مباشر من خلال فحصها لمسألة الدستورية، إذا ما رفعت أمامها دعوى بعدم دستورية تشريع معين، إلا أن اختصاصها بالتفسير في هذه الحالة لا

يقتصر فقط على نصوص الوثيقة الدستورية، بل يشمل أيضاً كافة القواعد الدستورية الأخرى التي تعد مرجعاً للرقابة الدستورية.

وتأسيساً على ذلك سوف نتناول بالدراسة دور القضاء العادي والإداري في تفسير القاعدة الدستورية قبل إنشاء المحكمة الدستورية وذلك في مبحث تمهيدي ثم نتناول دور المحكمة الدستورية في تفسير القواعد الدستورية على النحو التالي:

— تفسير المحكمة الدستورية للقواعد الدستورية أثناء محض مسألة الدستورية في المبحث الأول.

— تفسير المحكمة الدستورية للقواعد الدستورية بصفة أصلية في المبحث الثاني.

مبحث تمهيدي

دور القضاء العادي والإداري في تفسير القاعدة الدستورية

قبل إنشاء القضاء الدستوري

كما بينا أن الدستور الكويتي قد نص على ضرورة إنشاء هيئة قضائية تتولى الرقابة على دستورية القوانين وطلب من المشرع القيام بتنظيمها. وبالرغم من صدور الدستور في سنة ١٩٦٢، إلا أن هذه الهيئة لم تر النور إلا في سنة ١٩٧٣. ولقد أدى ذلك إلى حدوث خلاف بين الفقهاء حول حق القضاء في التصدي للبحث مسألة الرقابة وبالتالي تفسير نصوص الدستور بإخلال الفترة الواقعة بين صدور الدستور وإنشاء المحكمة الدستورية، ولبيان موقف القضاء يقتضي الأمر، التعرض بالدراسة أولاً لموقف الفقه في مطلب أول ثم نعقبه بموقف القضاء في مطلب ثان.

المطلب الأول

موقف الفقه

ذهب بعض من الفقهاء^(١) إلى القول بأنه لا يجوز للقضاء العادي أن يتصدى لبحث مسألة الرقابة على دستورية القوانين، في حالة غيبة النص الذي يخوله ذلك، ولقد استند هذا الرأي إلى أن الدستور وقد نص على إنشاء محكمة خاصة لممارسة تلك الرقابة، يدل على أنه لم يقبل أن يمارسها القاضي العادي، ولما كانت هذه المحكمة لم يتم إنشاءها بعد، فإن مثل هذه الرقابة لا توجد الآن، لا من قبل محكمة خاصة، ولا من جانب القضاء العادي لأن المشرع الدستوري، وقد أشار إلى إنشاء محكمة خاصة لكون قد استبعد تماماً رقابة القضاء العادي من هذا المجال، سواء في ذلك رقابة الإلغاء أو رقابة الامتثال. ويسري هذا المنع منذ نفاذ الدستور وحتى قبل إنشاء المحكمة الدستورية الخاصة.

(١) راجع في ذلك عبدالفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة

العربية، بيروت، ١٩٦٨، ص ١٤٩ وص ١٥٣، ص ٢.

بينما اتجه أغلبية الفقه^(١) إلى القول بأنه إلى أن يتدخل المشرع ويقدم بعض التنظيم الذي نص عليه الدستور وضع التطبيق، فإن ممارسة الرقابة على دستورية القوانين تكون من نصيب المحاكم على اختلاف درجاتها، وبالتالي يجوز لهذه الأخيرة أن تنتظر الدفوع بعدم الدستورية التي تثار أمامها، وإن كانت أحكامها الصادرة في هذا الخصوص لا يقتد غيرها من المحاكم، بل ولا تقيدها هي نفسها إن رأت العدول عنها، وذلك لأن الإلزام بالسوابق القضائية لا يعرفها النظام الكويتي الذي ينتمي إلى النظام اللاتيني.

ولقد استند هذا الرأي إلى أن الرقابة المنظمة لدستورية القوانين لا توجد إلا بصدر التشريع الخاص بها، لذلك ليس هناك ما يحول دون قيام القاضي، وحتى يصدر هذا التشريع - بالامتناع عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور، باعتبار أن ذلك يدخل في صميم وظيفته الأساسية، وهي تطبيق القانون على المنازعة المعروضة عليه، والقول بغير ذلك من شأنه أن يخلق وضع شاذ، وهو "أن المشرع العادي، وهو الذي يفترض أن رقابة الدستورية ترد على ما بينه من قوانين يستطيع أن يعطل نص الدستور، ويستطيع أن يضيف حصانة على تشريعات تخالف الدستور، بالرغم من أن الدستور نفسه لا يضيف عليها تلك الحصانة.

أيضاً يشكل عدم قيام المشرع بإصدار التشريع المنظم للرقابة الدستورية نوع من المخالفة الموضوعية للدستور يضاف إلى ذلك أنه إذا كان قصد المشرع من وراء إنشاء المحكمة الخاصة لتمارس الرقابة على دستورية القوانين، هو الوصول إلى إلغاء القانون المخالف للدستور، لا مجرد الامتناع

(١) راجع في هذا الفقه، يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، سنة ١٩٧٠ - ١٩٧١، مطبوعات جامعة الكويت، ص ٤١١، رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الثالثة سنة ١٩٨٣، ص ٦٣٤ وما بعدها عثمان خليل عثمان في دستورية القوانين، مذكرات على الآلة الكاتبة لطلبة قسم الدكتوراه بجامعة الكويت سنة ١٩٧٣/١٩٧٤ وما بعدها.

عن تطبيقه فإنه لا يمكن القول بأن أراد أن تظل البلاد بدون رقابة على أعمال سلطتها التشريعية منذ صدور الدستور وحتى قيام هذه المحكمة.

وفي الواقع أن هذا الرأي هو الذي يتفق والفهم الصحيح لنص المادة (١٧٣)، فالمشرع ملزم - طبقاً لهذه المادة - بإصدار القانون المنظم للمحكمة الدستورية، حيث جاءت صيغتها "يعيد القانون"، بما يعني أنها تفرض على المشرع القيام بهذا التنظيم، ولا تترك له الخيار في ذلك، كما هو الحال في المادة ١٧١ المتعلقة بجواز إنشاء مجلس الدولة، فمن ثم إذا تقاعس المشرع عن القيام بهذا الالتزام، فيجب ألا يكفى على هذا التقاعس، وتكون أعماله المخالفة للدستور بمنأى عن الرقابة.

المطلب الثاني

موقف القضاء

بالبحث في أحكام القضاء الكويتي تبين لنا أن هذا القضاء تصدى لأول مرة في تاريخه لمسألة تفسير النصوص الدستورية في سنة ١٩٧١، وذلك عندما طعن أمام الدائرة التجارية الأولى لمحكمة الاستئناف العليا بعدم دستورية القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٩ الخاص بتحديد أملاك الدولة خارج خط التنظيم العام، وطلب منها الامتناع عن تطبيقه استناداً إلى أن المحاكم يجب عليها أن تمتنع عن تطبيق أي قانون يكون مخالفاً للدستور.

وبعد فحصها للطعن من جميع جوانبها في ضوء النصوص الدستورية ولا سيما تلك المتعلقة بتنظيم السلطة القضائية، انتهت المحكمة إلى أنه "ليس ثمة رقابة الآن على دستورية التشريع - قوانين كانت أو لوائح - لا من قبل الجهة القضائية الخاصة التي نص عليها الدستور، ولا من جانب القضاء العادي.

ولقد استندت المحكمة في قضائها السابق إلى أن "دستور دولة الكويت المصدق عليه سنة ١٩٦٢ ميلادية قد نص في المادة (١٦٤) منه على أن "يرتب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ويبين وظائفها واختصاصاتها .." وجرى نص المادة (١٦٦) منه بأن "حق التقاضي مكفول

للناس ويبين القانون الإجراءات والأوضاع اللازمة لممارسة هذا الحق" ، ونصت المادة (١٧٣) منه على أن "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح وتبين 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".

وقد علقت المذكرة التفسيرية على ذلك بقولها "أثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين واللوائح" إلى محكمة خاصة يراعى في تشكيلها وإجراءاتها طبيعة هذه المهمة الكبيرة بدلاً من أن يترك ذلك لاجتهاد كل محكمة على حدة، مما قد تتعارض معه الآراء في تفسير النصوص الدستورية أو يعرض القوانين واللوائح للشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والاعتبارات. فوفقاً لهذه المادة يترك للقانون الخاص بتلك المحكمة الدستورية مجال إشراك مجلس الأمة بل والحكومة في تشكيلها إلى جانب رجال العالی في الدولة، وهم الأصل في القيام على وضع التفسير القضائي الصحيح لأحكام القوانين، وفي مقدمتها الدستور، قانون القوانين". ونصت المادة ١٨٠ منه على أن "كل ما قرره القوانين واللوائح والمراسيم والأوامر المعمول بها عند العمل بهذا الدستور يظل سارياً ما لم يعدل أو يلغ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور، وبشرط ألا يتعارض مع نص من نصوصه". ونصت المادة ١٨٢ على أن "ينشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ اجتماع مجلس الأمة على ألا يتأخر هذا الاجتماع عن شهر يناير سنة ١٩٦٣". وجرت المادة الأولى من قانون تنظيم القضاء الصادر به المرسوم الأميري رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ والنافذ من أول نوفمبر سنة ١٩٦٠ بأن تختص المحاكم بالفصل في جميع المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية وبالمسائل المدنية والتجارية وبالنظر في جميع الجرائم إلا ما استثنى". وجرى نص المادة الثالثة بأنه "ليس للمحاكم أن تتظر في أعمال السيادة، ولها دون أن تلغى الأمر الإداري أو توقف تنفيذه أو تؤوله، أن تفصل في المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة عدا الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك".

"وحيث أن الأمر يقتضي استقراء الحال من قبل ومن بعد صدور الدستور ونفاذه، ذلك بأن المادة الأولى من قانون تنظيم القضاء النافذ من قبل نفا الدستور بما يربو على سنتين، قد ناظرت بالمحاكم ولاية الفصل في كافة المنازعات الهامة استثنى بنص خاص، ثم جاء من بعده الدستور قاضياً في المادة (١٧٣) منه بإنشاء جهة قضائية للفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح بحيث إذا قررت تلك الجهة عدم دستورية شيء من هذا أو تلك اعتبر كأن لم يكن. وقد أخذ الدستور في ذلك بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وجعل منها رقابة إلغاء أصلية ولايقة لصدور القانون، وناط به جهة قضائية ذات تشكيل خاص على ما أشارت إليه المذكرة الإيضاحية - وجعل الرقابة غير مقصورة على القوانين فحسب، ضمها إلى اللوائح، وهي رقابة تتصرف بداهة إلى وجهي الشكل والموضوع على سواء، كما أن الدستور قد جعل استثناء هذه الهيئة أمراً مقضياً، آيته أنه لم يدع إلى ذلك جوازاً تشأناً نص المادة ١٧١ في شأن مجلس الدولة على أن "يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة..". وإنما أوجب إنشاءها على أن يعينها القانون ويبين صلاحيتها والإجراءات التي تتبعها (المادة ١٧٣) بيد أنه لما كان هذا القانون لم يصدر بعد، فإن الأمر يقتضي الوقوف على الأثر المترتب على عدم إنفاذ إرادة الشارع الدستوي.

"وحيث أن هذه المحكمة ترى أن الدستور قد فرض إنشاء تلك الجهة القضائية للممارسة تلك الرقابة، فإنه - وهو القانون الأسمى - قد عني حتى من قبل صدور نفاذ قانون إنشاء الجهة سالفة الذكر، أن يفرد تلك الجهة دون غيرها بها، وأن يسلب ما كان أو عسى أن يكون لسواها - ومنها المحاكم - من حق ممارسة رقابة الإلغاء الأصلية سالفة الذكر. لما كان ذلك وكان من المقرر أنه لا مجال للاجتهاد عند صراحة النص، وكان نص الدستور صريحاً في هذا المقام، فقد لزم النزول عن إرادته، وعدم إسباغ تلك الرقابة لغير الجهة التي حددها القانون الأعلى.

"وحيث أن هذا الذ أفصح عند الشارع الدستوري يحول كذلك دون قيام أي نوع آخر من الرقابة - ولو كانت رقابة امتناع عن تطبيق التشريع - لأية

جهة كانت غير تلك التي حددها، ذلك لأن لرقابة الإلغاء التي نص عليها الدستور تجب رقابة الامتثال، وأن القول بتحويل المحاكم رقابة الامتثال، إنما يعني ابتداء نوع من الرقابة غير الذي حدده الدستور، وإعطائه لجهة غير التي عينها، وفي هذا وذاك مخالفة لصريح نص الدستور لا يجوز للمحاكم الإقدام على أتياه.

"وحيث أن القول بتحويل المحاكم رقابة الإمتثال إلى حين صدور ونفاذ قانون إنشاء الجهة القضائية التي نص عليها الدستور بمقولة أن عدم إصدار ذلك القانون يشكل مخالفة للدستور، إنما هو قول داحض، إذ هو لا يجادل في انتفاء اختصاص المحاكم بهذه الرقابة في حالة قيام الجهة القضائية الخاصة، ومن جهة أخرى فإنه لا يسوغ للمحاكم أن تقدم على علاج تلك المخالفة بمخالفة دستورية تأيتها من جانبها - حين تقييم من نفسها - جهة رقابة مبدعة، وتعطي نفسها نوعاً من الرقابة المبدعة، وكلاهما فيه مخالفة لحكم الدستور.

وإذا كانت محكمة الاستئناف قد خلصت في حكمها السابق إلى عدم أحقية المحاكم في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، إلا أننا نرى أن هذا الاستنتاج يقوم على تفسير خاطئ للمادة (١٧٣) من الدستور، لا يتفق والقصد الحقيقي للشارع فالتفسير السليم لهذا النص يؤدي إلى الاعتراف بحق المحاكم في الامتثال عن تطبيق القانون المخالف للدستور. فالحكمة من وضع الدستور الكويتي فور الاستقلال هي الانتقال بالمجتمع إلى وضع أفضل وإلى دعم ضمانات الحرية وسيادة القانون، ولذلك لا يتصور أن يقصد الشارع في ضوء هذا التصور أن تبدأ الحياة الدستورية بفراغ تام في الرقابة القضائية لدستورية القوانين إلى حين إنشاء المحكمة الدستورية كما أن حرمان المتقاضين من القاضي الذي يفصل في نزاعهم حول دستورية قانون معين خلال تلك الفترة ربما في - إن لم نقل يخالف - وبتوكيل في المادة (١٦٦) من الدستور كذلك يجافي هذا الحرمان ولاية القاضي الطبيعية المقررة دستورياً.

أيضاً يؤدي القول بحرمان المحاكم من الرقابة على دستورية القوانين إلى تباطؤ المشرع في إنشاء المحكمة الدستورية حتى لا توجد هيئة تتولى

الرقابة على أعماله، وبالتالي تتزايد القوانين التي يمكن أن تصدر بالمخالفة لأحكام الدستور.

لذلك كان يتعين على المحكمة عند تفسيرها للمادة (١٧٣) من الدستور، ألا تقف عند معناها الحرفي، بل يجب أن تأخذ في الاعتبار الظروف التي أحاطت بوصفها والمستجدات التي طرأت عند تطبيقها لأن تفسير القاعدة الدستورية لا يقتصر فقط على المنطق القانوني المجرد، وإنما يكون للاعتبارات السياسية دور مهم.

المبحث الأول

تفسير القواعد الدستورية أثناء فحص مسألة الدستورية

تقوم المحكمة الدستورية بالتفسير طبقاً لهذا الغرض بحكم وظيفتها كمسألة أولية لازمة للفصل في الدعوى الدستورية. ولذلك لا تستطيع المحكمة ممارسة هذا الاختصاص إلا إذا كانت هناك دعوى دستورية مرفوعة أمامها. وفي هذه الحالة فإن التفسير لا يقتصر على نصوص الوثيقة الدستورية، بل يمتد ليشمل كافة القواعد الدستورية التي تعد مرجعاً للرقابة الدستورية.

- وجود دعوى دستورية كشرط لقيام المحكمة بالتفسير في مطلب أول.
- مدى اختصاص المحكمة بتفسير القواعد الدستورية في مطلب ثاني.
- الأثر المترتب على التفسير الصادر من المحكمة في مطلب ثالث.

المطلب الأول

وجود دعوى دستورية كشرط لقيام المحكمة بالتفسير

المحكمة الدستورية لا تستطيع تفسير القواعد الدستورية إلا إذا كانت هناك دعوى دستورية قائمة لذلك نبين طرق رفعها وشروطها الشكلية بإيجاز (فرع أول)، ثم الشروط العامة لقبولها وإيجازاً أيضاً (فرع ثاني).

الفرع الأول

طرق رفع الدعوى الدستورية وشروطها الشكلية

أولاً: طرق رفع الدعوى الدستورية:

تنص المادة الرابعة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية بأن ترفع المنازعات إلى المحكمة الدستورية بإحدى الطريقتين الآتيتين:

أ - بطلب من مجلس الأمة أو مجلس الوزراء.

ب - إذا رأت إحدى المحاكم أثناء نظر قضية من القضايا سواء من تلقاء نفسها أو بناء على دفع جدي تقدم به أحد أطراف النزاع أن الفصل في الدعوى يتوقف على الفصل في دستورية قانون أو مرسوم بقانون أو لائحة توقف نظر القضية وتحيل الأمر إلى المحكمة الدستورية للفصل فيه. ويجوز لذوي الشأن الطعن في الحكم الصادر بعدم جدية الدفع وذلك لدى لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية في خلال شهر من صدور الحكم المذكور وتفصل اللجنة المذكورة في هذا الطعن على وجه الاستعجال.

ويستفاد من هذا النص أن الدعوى الدستورية كشرط لقيام المحكمة الدستورية بالتفسير لا تكون قائمة أمامها إلا إذا تم رفعها من قبل مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء، أو إذا كانت هناك إحالة من قبل محكمة الموضوع، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على دفع من أحد الأفراد. ولهذا فإن اختصاص المحكمة بتفسير القواعد الدستورية لا ينعقد صحيحاً إلا إذا رفعت إليها الدعوى الدستورية بإحدى الطرق السابقة، إلا أن التساؤل تيار في هذا الصدد حول ما إذا كانت المحكمة تستطيع التصدي لتفسير هذه القواعد بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها الأخرى أم لا.

وتأسيساً مع ذلك سوف نتناول بقدر من الإيضاح الطرق التي نص عليها القانون لرفع الدعوى الدستورية، على أن نعقبها بإلغاء الضوء على مدى حق المحكمة الدستورية في التصدي في هذا الصدد.

١- طريق الدعوى الأصلية.

ومقتضى هذه الطريقة أن ترفع الدعوى بعدم دستورية نص معين مباشرة أمام المحكمة الدستورية، إستقلالاً عن أي نزاع، بعكس الحال بالنسبة لطريقة الدفع أو الإحالة.

وتتميز هذه الطريقة بالطابع الهجومي على النص المدعي مخالفته للقواعد الدستورية، لأن صاحب الشأن لا ينتظر تطبيق القانون عليه، بل يكفي أن يكون قابلاً للتطبيق^(١). وطبقاً للمادة ٤/أ من قانون إنشاء المحكمة الدستورية فإن الحق في رفع الدعوى مباشرة للمحكمة الدستورية يكون مقرراً لكل من مجلس الأمة ومجلس الوزراء. ولم يضع النص سالف الذكر أي قيد على ممارسة هذا الحق، سوى أن تكون هناك منازعة بشأن دستورية قانون معين. والمنازعة التي تبرر قبول دعوى عدم الدستورية من قبل المحكمة لا يشترط فيها أن تأخذ صورة المنازعة في قانون المرافعات، بل يكفي لتوافرها أن يكون هناك اختلاف في الرأي حول دستورية نص معين، سواء أكان هذا الاختلاف يدور بين المجلسين أو داخل أي منهما، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية في حكمها الصادر في ١١ يوليو سنة ١٩٨١، والذي جاء فيها أنه "وإن كان لمجلس الأمة طبقاً لحكم المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ والمادة الأولى من المرسوم بإصدار لائحة المحكمة إذ يطلب من المحكمة الدستورية تفسير نص دستوري معين، إلا أن له كذلك وفقاً أحكام المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة، والمادة الثالثة من لائحته. أن يلجأ إلى المحكمة للفصل في منازعة دستورية والتي يكفي لتوافرها وجود خلاف في دستورية يدور حوله رأيان في المجلس، فلا حاجة أن يتبنى المجلس رأياً محدداً بصدد دستورية لكي تأخذ المنازعة الدستورية طريقاً إلى المحكمة، إلا في ذلك قيد لم يتضمنه نص المادة الرابعة سألفة الذكر، ولا يساغ كذلك لقياس المنازعة الدستورية على الخصومة المعروفة في فقه المرافعات توصلًا إلى

(١) رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الثالثة. ١٩٨٣، القاهرة،

القول أنه ما دام لم ينسب للحكومة موقفاً محدداً فيما أثير من نقاش حول دستورية النص المطعون فيه فإن الأمر لا يشكل منازعة أو خصومة بالمعنى المتعارف عليه، وذلك أن هذا القياس هو قياس مع الفارق لاختلاف كل من المنازعتين طبيعةً وحكماً، فضلاً عن ذلك فإن للمحكمة الدستورية بما لها من سلطة التقدير في تكييف الطلب أن تقدر من جانبها ما إذا كان الطلب المطروح هو في حقيقة طلب تفسير أو يتضمن منازعة دستورية^(١).

(١) راجع حكم المحكمة الصادر في الدعوى رقم ٢ لسنة ١٩٨١ (دستوري) المرفوعة من مجلس الأمة بشأن مدى دستورية المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية للمجلس. ولقد دفعت الحكومة بعدم قبول هذه الدعوى استناداً إلى أن: "بحث المسألة المعروضة إنما يتصل في المقام الأول بتفسير المادة ٩٧ من الدستور، ومن ثم فإن وسيلة هذا البحث يكون بطلب تفسير يقدم من مجلس الأمة وفقاً للمادتين الأولى والثانية من مرسوم لائحة إجراءات المحكمة الدستورية، كما أن الطلب المقدم من مجلس الأمة إلى المحكمة الدستورية لم ينسب إلى الحكومة أو مجلس الأمة موقفاً معيناً واضحاً في شأن مدى دستورية المادة ١١٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وكل ما قبل هو وجود رأيين بين أعضاء المجلس تناولا البحث في مدى دستورية هذه المادة ولم يتضمن الطلب بيان رأي الحكومة. وعلى فرض أن اتجاه الوزراء في هذه المناقشة يتمشى مع رأي معين فذلك لا يكفي وحده لعرض الطلب أمام المحكمة الدستورية في صورة منازعة، وأقصى ما يمكن أن يقال في شأنها أنه - إذا اتبعت الحكومة موقفاً محدداً دون أن ينضم إليها أعضاء مجلس الأمة المنتخبين - فكم خلاف في الرأي داخل مجلس الأمة ولا يتجاوزها إلى المنازعة أو الخصومة بالمعنى المتعارف عليه في فقه قانون المرافعات، ومن ثم فإن اختيار مجلس الأمة طريق الدعوى المباشرة دون أن يطلب صراحة عدم دستورية المادة ١١٤ من اللائحة والاكفاء بعرض الرأيين اللذين تنازعت مدى دستورية هذه المادة، يكون على خلاف أحكام القانون، على اعتبار أن وسيلة حسم المسألة المعروضة يكون بطريق التقدم بطلب تفسير وليس بطريق الدعوى المباشرة" إلا أن المحكمة الدستورية لم تأخذ بهذا الدفع.

ولمزيد من التفاصيل بشأن هذا الحكم راجع د/ عثمان عبدالمك الصالح تعليق على حكم المحكمة الدستورية في الدعوى رقم ١٩٨٢/٢ طعن دستوري مجلة الحقوق والشريعة، السنة الخامسة، العدد الثالث، سنة ١٩٨١، صادرة من كلية الحقوق، جامعة الكويت، ص ٢٩٣ وما بعدها. د/ عادل الطيببائي، مدى دستورية المادة ١١٤ من اللائحة الداخلية

ويجب أن تتضمن دعوى الدستورية المرفوعة من مجلس الأمة أو مجلس الوزراء بيان موضوع النزاع وأسانيده، النص التشريعي أو اللائحي المطعون بعدم دستورية والنص الدستوري المدعي مخالفته وأوجه المخالفة، ويترتب على عدم تضمين صحيفة الدعوى لهذه البيانات، أن تحكم المحكمة بعدم قبول الدعوى.^(١)

٢- طريق الإحالة من محكمة الموضوع من تلقاء نفسها.

وتتحقق هذه الصورة عندما تتولد لدى إحدى المحاكم أثناء نظرها للنزاع المعروض عليها الشكوك جدل دستورية النص الواجب التطبيق على هذا النزاع فتقوم في هذه الحالة بوقف الدعوى، وإحالة بحث الدستورية من تلقاء نفسها إلى المحكمة الدستورية. وهذا الحق مقرر لجميع المحاكم على اختلاف درجاتها وطبقاتها سواء كانت المحكمة الكلية أو محكمة الاستئناف أو محكمة التمييز، والواقع أن تقرير مثل هذا الحق للمحاكم من شأنه أن يوسع من نطاق الرقابة الدستورية، وذلك لأنه يؤدي إلى معالجة الحالات التي يقصر فيها صاحب الشأن عن إثارة الدفع بعدم الدستورية، إما عن عمد لكي يضمن الفصل في دعواه على وجه السرعة، أو نتيجة لعدم درايته بالعيب الذي يشوب النص واجب التطبيق عليه. كما أنه يؤدي إلى تقادي تقاعس السلطات العامة عن ممارسة حقها في إثارة مسألة الدستورية في الحالات التي ترى فيها إن القانون المعيب يحقق مصالحها. ومما لا شك فيه أن نص ذلك تأكيداً لأحكام الدستور وإعلاء لها على أحكام التشريعات الأولى منها وتحقيقاً لوحدة التطبيق القانوني والقضائي داخل الدولة.

لمجلس الأمة، تعليق على حكم المحكمة الدستورية رقم ١٩٨١/٢ بتاريخ ١٩٨١/٧/١١، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الخامسة، العدد الرابع، سنة ١٩٨١، كلية الحقوق، جامعة الكويت. ص ٢٦١ وما بعدها.

(١) راجع المادة الثالثة من مرسوم إصدار لائحة المحكمة الدستورية الصادر بتاريخ ٦ مايو ١٩٧٤.

ويجب أن يتضمن قرار الإحالة بيان النص المشكوك في دستوريته وأوجه مخالفته للدستور وأسانيدها. ويترتب على خلو قرار الإحالة من أي من هذه البيانات عدم قبول الدعوى الدستورية.^(٢)

٣- طريق الدفع الفرعي:

وتفترض هذه الطريقة وجود منازعة معروضة على إحدى المحاكم أيًا كانت درجتها في التنظيم القضائي ويرى أحد أطراف هذا النزاع أن النص التشريعي أو اللائحي المراد تطبيقه عليه غير دستوري، فيدفع بعدم دستوريته، وهنا تقوم المحكمة، إذا ما أقتنعت بجلية هذا الدفع، بوقف الدعوى، وإحالة أمر الدستورية إلى المحكمة الدستورية للفصل فيه. والجديّة في الدفع التي تبرر الإحالة إلى المحكمة الدستورية لا يتوافر إلا إذا كان هذا الدفع متصلاً بالنزاع المعروض على المحكمة، بمعنى أن تكون مسألة الدستورية التي يميزها صاحب الدفع متعلقة بالنص التشريعي أو اللائحي الواجب تطبيقها على هذا النزاع، وأن الحكم بعدم الدستورية سيكون مفيداً في هذا الصدد.

كذلك لن يكون الدفع جدياً إلا إذا كانت هناك شكوك لدى محكمة الموضوع بأن النص محل الدفع غير متطابق مع القواعد الدستورية، وهذه من المسائل الموضوعية التي تخضع لتقدير محكمة الموضوع.

وإذا ما انتهت المحكمة إلى أن الدفع جدي، وقررت وقف الدعوى وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية، فإنه يجب عليها أن ××× في قرار الإحالة بنطاق الدفع المبدي أمامها، فلا يجوز لها أن تضيف على النص الذي دفع بعدم دستوريته نصوصاً أخرى. ويترتب على مثل هذه الإضافة، عدم قبول الدعوى الدستورية بالنسبة للنصوص التي قامت بإضافاتها، حيث أن تحريك تلك الدعوى قد تم بطريق الدفع وليس بطريق الإحالة التلقائية من المحكمة.

(٢) راجع المادتين الخامسة والسادسة من لائحة المحكمة الدستورية سالف الإشارة إليها.

كما يجب على مقدم الدفع أن يودع قلم كتاب المحكمة الدستورية مذكرة بموضوع دفعة وأسانيده والنص محل الدفع وأوجه مخالفته للدستور. أما إذا قررت المحكمة أن الدفع غير جدي، فإن حكمها في هذا الصدد ليس نهائياً، حيث يجوز لصاحب الشأن الطعن فيه وطبقاً للمادة ٢/٤ قضاء المحكمة الدستورية - أمام لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية وذلك خلال شهر من صدوره. ويجب على الطاعن أن يضمن صحيفة الطعن ببيان موضوع الطعن وأسبابه والنص محل الدفع وأوجه مخالفته للدستور، يرفق بها صورة رسمية من الحكم، وتفصل اللجنة المذكورة في هذا الطعن على وجه الاستعجال. فهي إما أن تقضي برفض الدفع لعدم جديته، وبالتالي تأييد حكم محكمة الموضوع الصادر في هذا الصدد. وهنا يكون قرارها نهائياً غير قابل للطعن فيه. وأما تقضي بإلغاء حكم محكمة الموضوع بعدم جدية الدفع، ففي هذه الحالة يجب عليها إحالة النزاع إلى المحكمة الدستورية.^(١)

ومما لا شك فيه فإن المشرع الكويتي يكون قد تفادى بالنص على الطعن في حكم محكمة الموضوع برفض الدفع بعدم جديته أمام لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية، النقد الذي يمكن أن يوجه إليه للتضييق من حق الأفراد في اللجوء إلى المحكمة الدستورية.^(٢)

(١) لمزيد من التفاصيل راجع.

— د/ عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٩٢٨ وما بعدها.
— د/ عثمان عبدالمك الصالح، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية، دراسة تحليلية نقدية مقارنة - الطبعة الأولى ١٩٨٦، حملة الحقوق، جامعة الكويت، ص ٥٠ وما بعدها.

(٢) راجع في هذه الانتقادات، د/ عثمان عبدالمك الصالح، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية، مرجع سابق، ص ٧٥ وما بعدها. رمزي الشاعر، النظرية الطبعة الثالثة، مرجع سابق، ص ٦٥٣ وما بعدها.

٤- مدى حق المحكمة الدستورية في التصدي:

التصدي هو أن يقوم القاضي الدستوري أثناء ممارسته لاختصاصاته من تلقاء نفسه بفحص دستورية نص معين غير معروض عليه، وإذا كان المشرع المصري قد نص على هذه الطريقة من طرق تحريك الدعوى الدستورية، إلا أن المشرع الكويتي التزم الصمت حيالها، الأمر الذي يؤدي إلى التساؤل عن مدى حق المحكمة الدستورية للأخذ بهذه الطريقة، ونعتقد أنه ليس هناك ما يمنع من أن تقوم المحكمة الدستورية من تلقاء نفسها بفحص دستورية نص تشريعي أو لائحي أثناء مباشرتها لاختصاصاتها سواء في مجال الرقابة الدستورية أم في مجال التفسير أم في مجال الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم، متى كان النص متصلاً بالنزاع المعروض عليها. ومرجع ذلك إلى أن حق المحكمة الدستورية في التصدي أمر يفرضه المنطق القانوني السليم ولا يحتاج للنص عليه، لأنه من غير المقبول أن يكون مسموح للمحاكم على اختلاف درجاتها بالإحالة التلقائية إلى المحكمة الدستورية، وتحرم هذه الأخيرة من فحص دستورية نص معين تراودها الشكوك حول دستوريته، وهي صاحبة الولاية العامة في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح.

والخلاصة هي أن الدعوى الدستورية لا تتصل اتصالاً صحيحاً بالمحكمة الدستورية إلا إذا تم تحريكها بطلب من مجلس الأمة أو مجلس الوزراء أو بالإحالة من محكمة الموضوع سواء من تلقاء نفسها، أو بناء على دفع جدي من أحد الأفراد، أو باستعمال المحكمة لحقها في التصدي بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها.

وإذا ما رفعت الدعوى بأحد هذه الطرق، واستوفت الشروط والإجراءات التي نص عليها القانون فإنها تكون مقبولة أمام المحكمة، مما يخولها الحق في فحص مسألة الدستورية، ذلك الفحص الذي يقتضي ابتداء تفسير النصوص الدستورية وصولاً لبيان ما إذا كان النص التشريعي أو اللائحي المطعون فيه بعدم الدستورية قد خالف هذه النصوص أم لا.

ثانياً: الشروط الشكلية لرفع الدعوى الدستورية:

استلزمت المادة الثانية من قانون المحكمة الدستورية أن تضع المحكمة لائحة تتضمن القواعد الخاصة بإجراءات النقاضي أمامها وبنظام سير العمل فيها وتنفيذ أحكامها، وعلى أن تطبق في كل ما لم يرد في شأنه نص خاص في تلك اللائحة الأحكام المقررة لدى دائرة التمييز، وذلك فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون أو مع طبيعة العمل في المحكمة الدستورية.^(١)

لذلك تنص المادة السابعة من لائحة المحكمة الدستورية بالمرسوم رقم (١) بتاريخ ٦ مايو ١٩٧٤ على أن "يرفع الطعن في الأحكام التي تصدرها المحكمة بعدم جدية الدفع... بصحيفة تعلن للخصوم طبقاً للأوضاع المقررة في قانون المرافعات" وبناء على ذلك يتعين على المحكمة الدستورية أن تطبق على إجراءاتها القواعد الواردة في قانون إنشائها ولائحتها وأن تطبق فيما عدا القواعد المقررة لدى دائرة التمييز وتلك المقررة في قانون المرافعات بصفة عامة فيما يتعلق بإعلان صحيفة الدعوى للخصوم بشرط ألا تتعارض تلك القواعد مع قانون إنشاء المحكمة أو مع طبيعة الأوضاع أمامها والعمل فيها.

كما تتطلب المادة الثالثة من لائحة المحكمة أن يودع الطلب المقدم من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء في قلم كتاب المحكمة متضمناً بيان موضوعه، وأسبابه والنص محل الطلب وأوجه مخالفته للدستور. وعلى قلم كتاب المحكمة أن يقيده يوم وروده في السجل المعد لذلك وأن يخطر ذوي الشأن بصورة منه بكتاب مسجل ويكون لكل منهم أن يودع مذكرة بوجهة نظره مشفوعة بالمستندات التي يرى تقديمها، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره.^(١)

وبعد انقضاء هذا الميعاد تعرض الأوراق بواسطة قلم الكتاب على رئيس المحكمة لتحديد تاريخ الاجتماع الذي تنتظر فيه المنازعة كما يتعين على قلم الكتاب إخطار ذوي الشأن بذلك بكتاب مسجل قبل تاريخ الاجتماع بسبعة

(١) د/ عثمان عبدالمك الصالح ، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٧٤.

(١) المادة (٤ / ١) من لائحة المحكمة.

أيام على الأقل.^(٢) وتكون الحكومة من "ذوي الشأن" كلما كان الطلب متعلقاً بالفصل في دستورية قانون أو مرسوم بقانون أو لائحة.^(٣)

وعند إحالة الطعن بعدم الدستورية بناء على دفع مثار أمام محكمة الموضوع للمحكمة الدستورية فعلى قلم الكتاب قيد أوراق المنازعة يوم ورودها في السجل المعد لذلك وإخطار ذوي الشأن بكتاب مسجل على أن يودع مقدم الدفع مذكرة بموضوع دفعه وأسانيده والنص المطعون بعدم دستوريته وأوجه مخالفته للدستور والمستندات المؤيدة له، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بالقييد^(٤)، ثم يقوم قلم الكتاب بإخطار ذوي الشأن بكتاب مسجل بصورة من مذكرة مقدم الدفع. ولكل منهم أن يودع مذكرة بدفاعه مشفوعة بالمستندات التي يرى تقديمها وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره وتعتبر الحكومة من ذوي الشأن، وبعد انقضاء المواعيد السابقة يحدد رئيس المحكمة، بعد عرض الأوراق عليه من قلم الكتاب تاريخ ومكان الاجتماع الذي ينظر فيه الطعن ثم يقوم قلم الكتاب بعد ذلك بإخطار ذوي الشأن بذلك بكتاب مسجل فيه تاريخ الاجتماع بسبعة أيام على الأقل.^(٥)

كما تتبع نفس الإجراءات والمواعيد السابقة والمنصوص عليها في المادة الخامسة من اللائحة، فمن الإحالة التلقائية من محاكم الموضوع للمحكمة الدستورية كما يعتبر من يتمسك بعدم الدستورية أنه مقدم الدفع.^(١)

كما يجوز لذوي الشأن في الحكم بعدم جدية الدفع الصادر من محكمة الموضوع وذلك أمام لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية في خلال شهر

(٢) الفقرة الثانية من المادة الرابعة من لائحة المحكمة.

(٣) المادة (٢٥) من لائحة المحكمة.

(٤) المادة (٥ / ١) من لائحة المحكمة.

(٥) المادة (٥ / ٣) من لائحة المحكمة.

(١) المادة (٦) من لائحة المحكمة.

من صدور الحكم بعدم الجدية، ويرفع الطعن بصحيفة تعلن للخصوم وفقاً للأوضاع المنصوص عليها في قانون المرافعات.^(٢)

كما أوجبت اللائحة لكي تعد الدعوى صحيحة بشكل أن يوقع عليها محام وأن تشتمل علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم، على بيان موضوع الطعن وأسبابه، والنص محل الدفع وأوجه مخالفته للدستور، كما تطلبت أن يرفق بها صورة رسمية من الحكم بعدم جدية الدفع. ويقيد حكم الكتاب الصحيفة في السجل المعد لذلك، كما يجوز للمطعون ضده أن يودع مذكرة بدفاعه مشفوعة بالمستندات المؤيدة لذلك، وذلك خلال أسبوع من تاريخ إعلانه بصحيفة الطعن، وبعد انقضاء هذا الميعاد يعرض قلم كتاب المحكمة ملف الطعن على رئيسها لتحديد تاريخ انعقاد لجنة فحص الطعون ومكانه ويخطر قلم الكتاب ذوي الشأن بذلك بكتاب مسجل قبل تاريخ الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل.

وعند إلغاء حكم محكمة الموضوع بعدم جدية الدفع تحيل اللجنة الطعن للمحكمة الدستورية على أن تحدد للخصوم ميعاداً للحضور فيه أمام المحكمة ويقوم قلم الكتاب بإخطار الخصوم وذوي الشأن بذلك بكتاب مسجل قبل تاريخ الاجتماع بأسبوع على الأقل. كما يقوم بقيد الأوراق في السجل المعد لذلك.

الفرع الثاني

الشروط العامة لقبول الدعوى الدستورية

وردت الشروط العامة لقبول الدعوى عموماً في المادة الثانية من قانون المرافعات والتي تتركز في فكرة المصلحة، غير أن مضمون فكرة المصلحة في الدعوى الدستورية يختلف عن الدعوى المدنية وذلك يرجع إلى اختلاف طبيعة وأساس كل منهما.

(٢) المادة (٧) من لائحة المحكمة .

١- الشروط الإيجابية لقبول الدعوى الدستورية:

يعبر كل من شرطي المصلحة والصفة عن الشروط الإيجابية لقبول الدعوى الدستورية.

أ- المصلحة في الدعوى الدستورية:

تفادياً لعدم التكرار ونظراً لتشابه النظام الدستوري الكويتي مع المصري في هذا المقام، فنؤكد على أن المصلحة في الدعوى الدستورية تتحقق إذا ما تم الاعتداء على أحكام القواعد الدستورية من قبل المشرع ومسألة توافر المصلحة في الدعوى من عدمها تقرره المحكمة الدستورية دون التقيد بأحكام قانون المرافعات، وذلك يرجع إلى طبيعة الدعوى الدستورية واختصاص المحكمة الدستورية بها والأوضاع المقررة أمامها.

ب - الصفة في الدعوى الدستورية:

إن الحق في التمسك بعدم الدستورية يرتبط بالخصم الذي آثار المسألة الدستورية أمام محكمة الموضوع. كما أن الصفة في الدعوى الدستورية تتوافر لكل من منح له المشرع هذا الحق في رفعها أو التمسك بالمسألة الدستورية.

٢- الشرط السلبي لقبول الدعوى الدستورية هو انتفاء صدور حكم في شأن

دستورية النص المطعون بعدم دستوريته:

احتراماً لحجية الأمر المقضى للأحكام القضائية عموماً وللحجية المطلقة للأحكام الدستورية بصفة خاصة يحق لقبول الدعوى الدستورية ألا يكون قد سبق الفصل في موضوعها بحكم.

ويبدأ القاضي بالتصدي لشروط قبول الدعوى، قبل أن يتصدى لموضوع المخالفة المدعاة، إذ لا يمكنه بحث موضوع الدعوى إلا بعد أن يتأكد له توافر هذه الشروط، وإذا لم تتوافر تحتم عليه الحكم بعدم قبولها دون التغلغل في الموضوع.

المطلب الثاني

مدى اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير القواعد الدستورية

إذا كانت الوثيقة الدستورية تعتبر المصدر الأساسي للقواعد الدستورية في الكويت، إلا أنه يوجد إلى جوارها مصادر أخرى لهذه القواعد، كالقوانين الأساسية، والمذكرة التفسيرية للدستور والعرف الدستوري والمبادئ الدستورية العليا.^(١) لذلك فإن التساؤل يثار حول ما إذا كان التفسير الذي تقوم به المحكمة الدستورية يرد على كل القواعد السابقة أياً كان مصدره، أم أنه يرد على بعضها دون البعض الآخر؟

بادئ ذي بدء يجب التنويه، بأن القواعد الدستورية التي تجد مصدرها في الوثيقة الدستورية لا يثير خلافاً في هذا الصدد، حيث أنها تعتبر المرجع الأصلي في الرقابة الدستورية. أما بالنسبة للقواعد الأخرى، فإن الأمر يحتاج إلى تحديد. وسوف نقنصر في دراستنا على القوانين الأساسية والمذكرة التفسيرية وذلك في فرعين:

الفرع الأول: القوانين الأساسية

الفرع الثاني: المذكرة التفسيرية للدستور

الفرع الأول

القوانين الأساسية

إذا كان الدستور المصري الصادر في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ قد أخضع القوانين الأساسية في إقرارها وتعديلها إلى إجراءات مختلفة عن تلك الإجراءات التي تخضع لها القوانين العادية، إلا أن الدستور الكويتي قد سار على عكس ذلك، حيث اكتفى بالإحالة في بعض المسائل ذات الطبيعة الدستورية إلى قوانين تصدر من السلطة التشريعية دون أن ينص على أية إجراءات خاصة لوصفها. ولذلك فإن هذه القوانين تخضع في إعدادها وإقرارها لنفس الإجراءات التي تخضع لها القوانين العادية. ومن أمثلة القوانين الأساسية في النظام الدستوري الكويتي القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ الخاص

(١) لمزيد من التفاصيل حول هذه المصادر، د/ عادل الطبطبائي، النظام الدستوري الكويتي، مرجع سابق، ص ٣٣٥ وما بعدها.

بتحديد مرتبات الوزراء والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية، والقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة إدارية في المحكمة الكلية للفصل في المنازعات الإدارية.

وإذا كان هذا هو الوضع العام بالنسبة للقوانين الأساسية، إلا أن الدستور قد أفرد نظاماً خاصاً لقانون توارث الإمارة، حيث نص في المادة (٥/٤) منه على أن تكون له صفة دستورية ولا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور.

وهكذا أصبح النظام الدستوري الكويتي يعرف نوعين من القوانين الأساسية، الأولى هي القوانين التي تخضع في إقرارها وتعديلها لنفس الإجراءات التي تخضع لها القوانين العادية، وبالتالي فإن هذا النوع من القوانين يتمتع بنفس القوة التي تتمتع بها القوانين العادية، فلا يجوز له أن يتضمن حكماً يخالف الأحكام المقررة في الوثيقة الدستورية، أو في قانون لقرارات الإمارة، كما يجوز للسلطة التشريعية أن تعدل أحكامها بقوانين تصدر منها بالطريقة العادية لنشأة القوانين، ونتيجة لذلك فإن هذه القوانين لا تعد مرجعاً للرقابة على دستورية القوانين، ومن ثم لا تكون محلاً للتفسير من قبل المحكمة الدستورية أثناء ممارستها لتلك الرقابة، إلا أن ذلك لا يمنع بأن تقوم المحكمة بتفسيرها إذا كانت محلاً للطعن بعدم الدستورية.

أما النوع الثاني من القوانين الأساسية فيتمثل في قانون توارث الإمارة، حيث نص المشرع على إجراءات خاصة لتعديله تعادل إجراءات تعديل الوثيقة ذاتها. فمثل هذا القانون يأخذ مرتبة الوثيقة ذاتها، بحيث لا يجوز للسلطة التشريعية أن تعدل عن أحكامه بقوانين عادية إذ بقوانين تحتاج على إجراءات أشد من تلك المقررة للقوانين العادية، ولكنها أقل من إجراءات تعديل الوثيقة الدستورية. ولهذا فإن هذا القانون يكون مرجعاً للرقابة الدستورية على قدم المساواة ونصوص الوثيقة ذاتها، وبالتالي تختص المحكمة الدستورية بتفسير أحكامه أثناء ممارستها للرقابة الدستورية.

الفرع الثاني

المذكرة التفسيرية للدستور

الثابت أن الدور الذي تقوم به المذكرات التفسيرية أو الإيضاحية يقتصر على إيضاح مدلول النص وحقيقة قصد المشرع، ولذلك فإن ما يتضمنه من إيضاحات وآراء لا يتمتع بالطابع الملزم، لأنها لا تعتبر جزءاً من التشريع، وبالتالي يجوز للقاضي أو الفقيه أو حتى للسلطات العامة الخروج مما جاء بها، إذا لم يكن يتفق مع النص.

وإذا كان هذا هو الدور المألوف للمذكرات التفسيرية، إلا أن الوضع على خلاف ذلك بالنسبة للمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، حيث أنها تعتبر مصدراً للكثير من القواعد الدستورية، الأمر الذي يقتضي التساؤل عن مدى القوة الملزمة التي تتمتع بها حتى يتسنى معرفة ما إذا كانت تعتبر مرجعاً للرقابة على الدستورية من عدمه.

هناك اتجاه في الفقه يصل إلى حد الإجماع^(١) يقرر بأن ما جاء في المذكرة التفسيرية يعتبر متمماً لنصوص الدستور وملزماً لكل السلطات في الدولة إلزام النص الدستوري ذاته.

(١) يستند أنصار هذا الاتجاه في تبرير رأيهم إلى الطريقة التي وضعت بها المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي. فقد تم إقرارها من قبل المجلس التأسيسي الذي قام بوضع الوثيقة الدستورية، وذلك بعد أن خصص لها جلستين لمناقشتها. كما أنها قد كانت مصاحبة لنصوص الوثيقة الدستورية، وتحت نظر الأمير أثناء تصديقه على الدستور وإصداره. وهكذا تكون المذكرة التفسيرية قد وضعت بنفس الطريقة التي وضعت بها الوثيقة الدستورية ذاتها.

راجع في هذا الاتجاه عبدالفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٦٨، ص ٤٥.

عثمان خليل عثمان، دستورية القوانين - مذكرات على الآلة الكاتبة لطلبة الدراسات العليا، ودبلوم القانون العام بكلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، ٧٣ - ١٩٧٤، ص ١٥٦.

إلا أن هناك رأياً ذهب إلى القول بعدم إلزامية هذه المذكرة^(١) مستنداً في ذلك إلى إنها مجرد نوع من أنواع الأعمال التحضيرية التي تتطوي على مجموعة آراء قيلت ومناقشات، بالإضافة إلى آراء الخبراء الدستوريين الذين ساهموا في تلك المناقشات.

وفي الواقع أن هذا الرأي محل نظر، فالمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي تختلف تماماً عن المذكرات الإيضاحية بمفهومها التقليدي فإذا كانت هذه الأخيرة توضح بصورة مستقلة عن التشريع، ولا يلزم فيها أن تمر بنفس المراحل التي يمر بها هذا التشريع، فإن الوضع كان على خلاف ذلك بالنسبة للمذكرة التفسيرية، حيث مرت بنفس المراحل التي مر بها الدستور من حيث المناقشة والتصويت والإقرار والتصديق.

وحيد رأفت، فتوى حول المذكرة التفسيرية للدستور، جريدة الوطن الكويتية، عدد ١٩ أبريل ١٩٨٣.

رمزي الشاعر، النظرية العامة، مرجع سابق، الطبعة الرابعة، ص ٤٦٧.

عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٣٦٢.

عثمان عبدالمك الصالح، الوقاية القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت سنة ١٩٨٦، إصدار مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ص ١٩.

(١) يصف أنصار هذا الاتجاه بأن الفقه القائل بإلزامية المذكرة التفسيرية استند في رأيه إلى رأي الدكتور عثمان خليل، فهو ليس بوضع الدستور الكويتي كما أن إضفاء الطابع الملزم على المذكرة يتعارض وقصد المشرع لأن لو أراد أن يكون لها الطابع الملزم لنص على ذلك صراحة في صلة الوثيقة الدستورية، كما أن القول بإلزامية المذكرة التفسيرية ينطوي على قدر كبير من الخطورة من الناحية العملية، إذ يمكن السلطتين التنفيذية والتشريعية من أن يتفقا على مخالفة الدستور استناداً إلى إلزامية المذكرة.

راجع في هذا الاتجاه، على الباز، الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة العاشرة، الجزء الأول، العدد الثالث، ص ٩١.

بدر جاسم اليعقوب، مدى القوة الملزمة للمذكرات الإيضاحية، مجلة المحامي الكويتية، سنة ١٩٨٣، إعداد أبريل - يونيو، ص ٩.

وعليه، فالمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي تتمتع بقوة ملزمة تعادل تلك القوة التي تتمتع بها نصوص الدستور ذاتها، إلا أننا نعتقد أن ثبوت تلك القوة للمذكرة التفسيرية مرهون بعدم تعارض أحكامها مع صراحة النص الدستوري ونتيجة لهذا الطابع الملزم لهذه المذكرة، فإنها تعتبر مرجعاً للرقابة الدستورية وتختص بتفسيرها المحكمة الدستورية أثناء ممارستها لهذه الرقابة في حالة تعارض نص تشريعي أو لائحي مع ما جاء بها من أحكام.

المطلب الثالث

أثر التفسير الصادر من المحكمة الدستورية

أثناء فحص مسألة الدستورية

تنص المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية على أن "يكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم". ويتضح من هذا النص أن المشرع قد خرج كما هو الحال في مصر بالنسبة لأحكام المحكمة الدستورية العليا - عن المبدأ العام المقرر في قانون المرافعات من حيث نسبية آثار الأحكام بين الخصوم أنفسهم متى تحققت وحدة الموضوع والسبب وقرر للحكم الصادر من المحكمة الدستورية حجية مطلقة، بحيث لا تقتصر آثاره على أطراف الدعوى، بل لتشمل كافة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين وكافة سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ومما لا شك فيه فإن هذا الاتجاه يتفق مع الهدف من إنشاء المحكمة الدستورية. فالمشرع قد جعل الرقابة على دستورية القوانين واللوائح مركزة في يد المحكمة الدستورية، حتى لا يترك أمر البت في مسألة على هذا القدر من الأهمية للمحاكم على مختلف درجاتها وحتى لا تتباين وجوه الرأي بالنسبة للنص المعروض بحث دستوريته.

ولكي تتحقق الحجية المطلقة للحكم الصادر من المحكمة الدستورية، استوجب قانون إنشاء المحكمة نشر الأحكام الصادرة في الدعاوي الدستورية كوسيلة لعلم السلطات الحاكمة في الدولة والأفراد والمحاكم الأخرى بهذه الأحكام.

وهكذا تنص المادة الثالثة منه على أن "تتشر الأحكام ومرفقاتها في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من صدورها". كما تنص المادة (١٩) من لائحة الإجراءات على أن "تتشر في الجريدة الرسمية جميع الأحكام والقرارات التي تصدر من المحكمة مشتملة على أسبابها ومرفقاتها خلال أسبوعين من تاريخ صدورها".

إن الحجية المطلقة على النحو السابق ليست قاصرة فقط على الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية ذاتها، بل تشمل أيضاً الأحكام الصادرة من لجنة فحص الطعون بالمحكمة، وهذا ما يستفاد من نص المادة الأولى من قانون المحكمة سالف الذكر، حيث أنه لم يفرق عندما قرر الحجية للأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية بين الأحكام الصادرة من المحكمة ذاتها أو من لجنة فحص الطعون بها، مما يعني أن الأحكام الصادرة من هذه الأخيرة تكتسب نفس الحجية المقررة لأحكام المحكمة، وذلك تطبيقاً للقاعدة التي تقضي بأن المطلق يأخذ على إطلاقه ولا يجوز تقييده إلا بنص خاص. كما أن المحكمة الدستورية ذاتها. كما أن المحكمة الدستورية ذاتها قد أكدت في أحكامها الحجية المطلقة لأحكام لجنة فحص الطعون بها، ومن ذلك حكمها الصادر بتاريخ ١٧ مايو ١٩٩٤ في الدعوى رقم ١ لسنة ١٩٩٤ والذي جاء فيه "أن محكمة الموضوع قد استظهرت جدية المنازعة الدستورية على ضوء الأسباب التي قام عليها الحكم الدستوري رقم (٢) لسنة ١٩٨٢^(١). ومن ثم كان عليها أن تعطي إلى أن مضمون ما سلف ذكره وتنزل قضائها على مقتضاه".

وإذا كان الثابت أن الحجية المطلقة لأحكام المحكمة الدستورية، فإن التساؤل يثار حول ما إذا كانت هذه الحجية قاصرة فقط على الحكم الصادر بدستورية أو عدم دستورية النص التشريعي أو اللائحي المطعون فيه أم أنها تشمل أيضاً تفسير القواعد الدستورية المصاحب لهذه الأحكام.

وفي رأينا، أن الأثر المطلق لأحكام المحكمة الدستورية يشمل هذا التفسير، وذلك أن الحجية المطلقة ليست مقررة فقط للمنطوق، بل كذلك

(١) حكم صادر من لجنة فحص الطعون، راجع الكويت اليوم، العدد ١٤٢٤.

للأسباب المرتبطة به ارتباطاً لا يتصل بالتجزئة. ومما لاشك فيه أن الأسباب التي لا تقبل التجزئة في هذا الصدد هي المتعلقة بتفسير القاعدة الدستورية التي يتعارض معها النص المطعون فيه لأنه لولوا تفسير هذه القاعدة ما استقام الحكم الصادر في مسألة الدستورية. فالفصل في هذه المسألة يستلزم كما بينا قيام المحكمة بتفسير النص الدستوري وكذلك النص التشريعي أو اللائحي المتعارض معه ثم تجرى مقابلة بين التفسيرين وصولاً للحكم بدستورية أو عدم دستورية النص الثاني. يضاف إلى ذلك إن إخفاء الحجية المطلقة على التفسير المصاحب للفصل في دستورية القوانين واللوائح من شأنه أن يحد من الطعون الدستورية المحالة للمحكمة الدستورية من محكمة الموضوع سواء من تلقاء نفسها أو بناء على دفع من أحد الأفراد، والتي يكون موضوعها نص تشريعي أو لائحي سبق للمحكمة الدستورية أن أعطت تفسير للنص الدستوري المدعي لمخالفته. كما يؤدي إلى التقليل بقدر الإمكان من طلبات التفسير الأصلية، حيث لا يكون هناك مبرر لتقديم هذه الطلبات بالنسبة للنصوص الدستورية التي تم تفسيرها من قبل المحكمة أثناء ممارستها للرقابة الدستورية. وفي الواقع أن هذا التفسير الأخير سيكون أكثر موضوعية من التفسير الذي تقوم به المحكمة بناء على طلب أصلي، لأنه يتم بعيداً عن أية مؤثرات سياسية بينما التفسير الثاني يكون دائماً وليد الأزمات السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

لكن والجدير بالذكر أن الأثر المطلق للتفسير المصاحب لاختصاص المحكمة بالرقابة الدستورية لا يمنع المحكمة الدستورية من أن ترجع عنه إذا تبين لها أنه قد استند إلى أساس خاطئ أو أصبح غير ملائم لتغير الظروف التي صدرت في ظلها^(١)، ومرجع ذلك أن هذا التفسير يلحق بالنص الأصلي

(١) راجع في هذا الاتجاه عثمان عبد الملك، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية، مرجع سابق، ص ١٠٠ وما بعدها. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٦٣

وما بعدها. حيث يرى أن الحكم الصادر من المحكمة الدستورية غير ملزم لها وبالتالي

ويأخذ حكمه؛ وبالتالي فإن التخلّص منه لا يتم إلا من خلال تعديل هذا النص وهو أمر بالغ الصعوبة والتعقيد، نظراً للإجراءات المشددة التي نص عليها الدستور لتعديل أحكامه. وبالتالي ليس هناك سبيل في ضوء هذه الظروف إلا أن تقوم المحكمة الدستورية بنفسها بتصحيح خطأها عن طريق العدول عن تفسيرها السابق الذي صدر على أساس خاطئ إذ أصبح فاسداً لتغيير الظروف وتطورها على نحو يحملها على العدول عنه. ولا يصح الاعتراض هنا بمبدأ حجية الأحكام، لأنه حين يتعذر تصحيح الخطأ عن طريق إصدار تشريع جديد ينظم المشكلة القانونية على نحو سليم.

وما يترتب عليها من إضرار بالنظام الدستوري والمصلحة العامة، فإنه لا اعتبار في اللجوء إلى العدول باعتباره الوسيلة الوحيدة لتصحيح هذا الخطأ. فالتفسير الصحيح للدستور وتطبيقه يجب أن تكون له الأولوية على التمسك بالقيمة المطلقة لمبدأ حجية الأحكام، بل يجب أن يكون له القام الأول بغض النظر عن أي اعتبار آخر.^(٢)

يجوز لها أن تعدل عن المبدأ الذي قرّرته في القضايا المماثلة التي تعرض لها في مجال التفسير أو تطبيق النصوص الدستورية.

(٢) عثمان عبدالملك الصالح، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية، مرجع سابق، ص ١٠١، ١٠٢.

المبحث الثاني

تفسير المحكمة الدستورية للقواعد الدستورية

بصفة أصلية

تنص المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ على أن تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية، ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم وهكذا أصبحت المحكمة الدستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية بصفة مباشرة وذلك علاوة على اختصاصها بتفسير تلك النصوص أثناء ممارستها للرقابة على دستورية القوانين واللوائح.

ويثير الاختصاص التفسيري الأصلي للمحكمة عدة مسائل للبحث وهي، الأساس القانوني للاختصاص المحكمة بتفسير النصوص الدستورية بصفة أصلية (مطلب أول)، ونطاق اختصاص المحكمة بالتفسير (مطلب ثان)، وإجراءات التفسير في (مطلب ثالث)، وأخيراً الأثر المترتب على التفسير الصادر من المحكمة (مطلب رابع).

المطلب الأول

الأساس القانوني لاختصاص المحكمة بتفسير النصوص الدستورية

إن اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية بصفة أصلية لا يستمد فقط من قانون إنشائها، وإنما يستفاد أيضاً من نص المادة (١٧٣) من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها. وهذا ما انتهت إليه المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري رقم ١ لسنة ١٩٨٥ بتاريخ ٢٩ يونيو ١٩٨٥، حيث جاء فيه أنه " لما كان النص الدستوري قد أسند للمحكمة الدستورية اختصاصها بالتفسير بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم ٤ 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 إنها أرادت أن تكون المحكمة الدستورية هي الجهة التي يوكل إليها أمر تفسير نصوص الوثيقة الدستورية على نحو ملزم، 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".^(١)

كذلك أكدت المحكمة الأساس الدستوري لاختصاصها بتفسير النصوص الدستورية بصفة مستقلة بمقتضى قرارها التفسيري رقم ٣ لسنة ١٩٨٦ بصفة مستقلة بمقتضى قرارها التفسيري رقم ٣ لسنة ١٩٨٦ في ١٤/٦/١٩٨٦^(٢)، والذي رفضت فيه وجهة نظر مجلس الأمة بأن هذا الاختصاص من المادة (١٧٣) من الدستور قد جرى نصها على أن "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح". وإذا كان من مقتضى التفسير تجرى القصد التشريعي والنزول من مظاهر النصوص إلى مكوناتها، بغية التعرف على فحواها الحقيقي، وأنه على هدى هذه المعاني فإنه يتمخض عبارة (المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح) بين أنها تضم في مدلولها المنازعة في فهم النص الدستوري مما يعني اختلاف الرأي في معاني النص ومراميه، لا سيما وأنه من المسلمات أن الدعوى الدستورية في عمومها هي دعوى عينية تستهدف تشريع ما لبيان مدى مطابقته لأحكام الدستور، فهي خصومة بشأن النص الدستوري ينطوي في

(١) راجع هذا القرار في مجلة القضاء والقانون بالمكتب الفني بمحكمة الاستئناف العليا بدولة الكويت، السنة ١١، العدد الثاني الصادر في أكتوبر ١٩٨٥، ص ٩ وما بعدها.

(٢) راجع هذا القرار في مجلة القضاء والقانون، المكتب الفني بمحكمة الاستئناف العليا بدولة الكويت، السنة ١٢، العدد الصادر في ١٩٨٦ وكان هذا القرار صادراً في طلب التفسير المقدم من وزير المالية لشئون مجلس الوزراء لتفسير المادة (١٧٣) من الدستور، وذلك بمناسبة تقدم بعض أعضاء مجلس الأمة بتاريخ ١٨ أبريل ١٩٨٥ باقتراح بقانون بتعديل المادة الأولى من القانون رقم ١٩٧٣/١٤ على نحو يسلب المحكمة اختصاصها بتفسير النصوص الدستورية بمقولة أن اختصاص الجهة القضائية الواردة في المادة (١٧٣) من الدستور قاصر على الفصل في المنازعات التي تتعلق بدستورية القوانين واللوائح دون أن تصبح جهة إفتاء في تفسير النصوص الدستورية استقلالا بطلب مبتدأ من طرف واحد يراد به تأويل نص في الدستور مجرداً عن قيام نزاع.

إطارها الخلاف المتعلق بمجال أعماله 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.. ويسند هذا الرأي أنه في بيان اختصاص الجهة القضائية أصدر المشرع الدستوري المادة (١٧٣) المشار إليها بالعبار "المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين" ثم استعمل في الفقرة الثانية - الكفالة حق الحكومة بذوي الشأن في تحريك الدعوى الدستورية عبارة " الطعن لدى تلك في دستورية القوانين وواضح من مقارنة العبارتين أن الأولى أوسع بمعنى من الثانية مما يعني أن الفقرة الأولى تصدت أن تكون المنازعة الدستورية شاملة طلب بالتفسير والطعن في دستورية التشريع في حين أن ماعنته الفقرة الثانية قاصر على الطعن في الدستورية ليس إلا، ولو كان المراد من النص الدستوري بفقرتيه غير ذلك لا يستعمل المشرع عبارة (تختص بالرقابة القضائية على دستورية (القوانين) لتفصل بين الاختصاص بالرقابة والاختصاص بالتفسير، أو تقتصر على عبارة الفقرة الثانية (تختص بالفصل في الطعون في دستورية ..) وعلى ذلك يصح القول بأن المشرع الدستوري فيما قرره بالمادة (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 المحكمة في قرارها السابق رقم ١٩٨٥/١ تفسير دستوري، وقال به من تصدي له من رجال الفقه بالبحث والدراسة..، وأضافت المحكمة أنه تأكيداً لما سلف إيراده ما جاء بالمذكرة 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 هذه، 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 التعيين أن المشرع الدستوري أراد أن تكون المحكمة الدستورية هي الجهة التي يوكل إليها أمر تفسير ما غمض من نصوص الوثيقة الدستورية.. ومن ثم فإن ولاية المحكمة بتفسير النصوص الدستورية استقلالاً أو تبعاً، تكون نابعة من الدستور لا مقرره من المشرع العادي، بما يترتب عليه لزوماً عدم المساس لهذا الاختصاص إلا بنص يعدل المادة (١٧٣) من الدستور ولا يتأتى ذلك بتشريع عادي يقره".

وهكذا تكون المحكمة الدستورية قد أكدت بصورة قاطعة بأن اختصاصها بتفسير النصوص الدستورية بصفة أصلية مستمد مباشرة من نص المادة (١٧٣) من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها، ومما لاشك فيه إن ما ذهبت إليه المحكمة يتفق والتفسير السليم للنص سالف الذكر، ولذلك فإنه لا يجوز للمشرع العادي أن يسلب من المحكمة هذا الاختصاص، فهو أن فعل ذلك يكون قد خرج على أحكام الدستور.

المطلب الثاني

نطاق اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية

طبقاً للمادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية، فإنها تختص بتفسير النصوص الدستورية وإصلاح النصوص الدستورية الواردة في هذه المادة لا يقتصر - في اعتقادنا - فقط على نصوص الوثيقة الدستورية، بل اتسع ليشمل نصوص القوانين الأساسية، باعتبارها نصوصاً دستورية ومصدر للقانون الدستوري الكويتي. والمقصود بالقوانين الأساسية هنا هي تلك التي نص المشرع الدستوري على إتباع إجراءات معينة لإصدارها وتعديلها تختلف عن إجراءات القوانين العادية، كالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في شأن أحكام توارث الإمارة.

ولذلك فإن المحكمة الدستورية تختص بصفة أصلية بتفسير نصوص الوثيقة الدستورية، كما تختص أيضاً بتفسير نصوص القوانين الأساسية وهذا

ما أكدته المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري السابق رقم ١٩٥٨/١ حيث جاء فيه بأن "المشرع الدستوري هو الذي جعل المحكمة الدستورية المختصة وحدها بتفسير نصوص الدستور والقوانين الأساسية". وبالتالي يخرج من اختصاص المحكمة الدستورية القوانين الأساسية التي تصدر بإجراءات القوانين العادية سواء كانت صادرة تطبيقاً لنص وارد في الوثيقة الدستورية، أو كانت صادرة تلقائياً من السلطة التشريعية كقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ المعدل في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة، والقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ المعدل في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة وقانون محاكمة الوزراء لسنة ١٩٩٥ .. الخ. كما يخرج من هذا الاختصاص التشريعات العادية سواء كانت صادرة من مجلس الأمة أو صادرة من الأمير في صورة مراسيم طبقاً لأحكام الدستور كذلك يخرج التشريعات الفرعية "الصادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري.

المطلب الثالث

إجراءات التفسير

تنص المادة الأولى من لائحة المحكمة الدستورية على أن "الطلب الذي يقدم من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء بشأن تفسير النصوص الدستورية يجب أن يتضمن النص المراد تفسيره والمبررات التي تستدعي التفسير. كما تنص المادة الثانية من ذات اللائحة على أن "يقيد 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".

ويتضح مما سبق أن إجراءات التفسير هي:

أولاً: ضرورة تقديم طلب التفسير من مجلس الأمة أو مجلس الوزراء.

لقد قصرت المادة الأولى من لائحة المحكمة الدستورية حق طلب التفسير على مجلس الأمة ومجلس الوزراء. ولذلك، لا يجوز لأي جهة، فيما عدا هاتين الجهتين، ممارسة هذا الحق. ومن ثم لا يجوز لأي محكمة من

المحاكم أياً كانت درجتها في التنظيم القضائي أن تتقدم بطلب تفسير النص الدستوري مباشرة للمحكمة. كما لا يجوز للأفراد ممارسة هذا الحق.

وطبقاً للنص سالف الذكر فإن طلب التفسير لا يقدم من رئيس مجلس الأمة أو رئيس مجلس الوزراء، بل يجب أن يوافق على تقديم الطلب مجلس الأمة أو مجلس الوزراء، بالأغلبية المقررة لإتخاذ القرارات من كل منهما. (١) ويترتب على ذلك أن يكون الطلب غير مقبول أمام المحكمة إذا قدم من رئيس مجلس الأمة أو رئيس مجلس الوزراء دون الحصول على موافقة مجلس الأمة أو مجلس الوزراء على ذلك.

ويجب أن يقدم الطلب إلى قلم كتاب المحكمة الدستورية، الذي يقوم بقيده في يوم وروده في السجل المعد لذلك، وأن يقوم بعرضه على رئيس المحكمة ليحدد تاريخ ومكان الاجتماع الذي ينظر فيه الطلب، كما يجب على قلم الكتاب إخطار مقدم طلب التفسير بذلك بكتاب مسجل قبل تاريخ ذلك الاجتماع بأسبوع على الأقل.

ثانياً: ضرورة أن يتضمن طلب التفسير النص المراد تفسيره.

ووفقاً لهذا الشرط يجب أن يحدد في طلب التفسير النص المطلوب تفسيره؛ فإذا لم يكن النص أو النصوص المطلوب تفسيرها محددة فعلى المحكمة أن ترفض طلب التفسير.

ثالثاً: ضرورة أن يتضمن الطلب المبررات التي تستدعي تفسير النص الدستوري.

إذا كانت المادة الأولى قد نصت على ضرورة أن ينص طلب التفسير المبررات التي تستدعي تفسير النص الدستوري، إلا أنها سكتت عن بيان هذه المبررات، وفي رأينا أن هذه المبررات تتمثل في وجود خلاف في الرأي حول تفسير النص الدستوري على نحو يضم معه أعمال حكمه. كما تتمثل

(١) راجع في هذا المعنى ، د/ رمزي الشاعر، النظرية العامة، المرجع السابق، الطبعة الرابعة، ص ٤٧٥.

أيضاً في بيان مدى ما يترتب على الاختلاف في تفسير النص من آثار لها أهميتها. ولا يشترط في إطلاق المبرر لطلب التفسير أن يكون دائراً بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء وإنما يكفي منه أن يكون دائراً بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء وإنما يكفي فيه أن يكون دائراً داخل أي من المجلسين. وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري رقم ١ لسنة ١٩٥٨ الصادر في ٢٩ يونيو ١٩٥٨^(١)، والذي جاء فيه "أنه عند القول بعدم قبول طلب التفسير لانتفاء الخلاف بين الحكومة والمجلس حول مصير مشروعات القوانين الحكومية، الموجبة لطلب التفسير، هذا القول مردود، وذلك أن طلب التفسير لا يتسم بالطابع القضائي الذي يقوم على الإدعاء والدفاع وحسم خلاف مشاجرة 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، وتنبين 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 تضمنه المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة، بل يكفي أن يدور حول نص دستوري أكثر من رأي، على نحو يقيم معه إعمال حكمه، سواء فيما بين مجلس الأمة والحكومة أو في داخل أي منهما، ويسوغ معه الالتجاء إلى محكمة الدستورية لتخليه عن الغموض الحاصل في هذا المجال، وذلك ضماناً لوحدة التطبيق الدستوري واستقراره..".

بالرغم أن هذا الحكم قد أصاب الحقيقة عندما قرر بأن الخلاف في الرأي حول تفسير النص الدستوري المبرر لتقديم طلب التفسير لا يشترط فيه أن يكون قائماً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل يكفي فيه أن يكون قائماً

(١) سابق الإشارة إليه، ولقد رفضت المحكمة في هذا القرار وجهة نظر مجلس الأمة القائمة على ضرورة قيام خلاف فعلي بين المجلس والحكومة حول تفسير نص دستوري كشرط لقبول طلب التفسير، فإذا لم يثر مثل هذا الخلاف فإنه ينتفي المبرر لهذا الطلب.

داخل أياً منهما، إلا أنه تعرض للنقد من قبل بعض الفقهاء^(١). ويقوم هذا النقد على "أن المحكمة عندما قررت أنه يكفي لقبول طلب التفسير أن يدور اختلاف في الرأي في داخل أي من المجلس أو الحكومة، تكون قد تجاهلت تماماً ما جاء في المذكرة التفسيرية للقانون، من أن تفسير أي نص من نصوص الدستور يستلزم أن يكون ذلك النص مثار خلاف بين المجلس والحكومة". أيضاً يؤدي تخويل السلطة التنفيذية الحق في طلب التفسير لمجرد وجود اختلاف في الرأي داخلها، إلى قيامها بعرقلة الوظيفة الرقابية للمجلس التشريعي، وذلك عن طريق تصديها له، كلما حاول إعمال نص من النصوص المنظمة لهذه الرقابة، بإحالة ذلك النص إلى المحكمة الدستورية طالبة منها تفسيره، وهو ما حدث بالنسبة لنص المادة ٩٩ من الدستور الخاصة بحق السؤال والمادة ١١٤ الخاصة بالتحقيق البرلماني، مما يؤدي إلى الزج بالمحكمة لتكون حكماً سياسياً بين السلطتين. كما أن استبعاد فكرة الخلاف بين السلطتين كمبرر لطلب التفسير من شأنه أن يجعل وظيفة المحكمة في هذا الصدد أدنى إلى الإفتاء النظري وإصدار آراء استشارية وهي ما حرصت الجهات القضائية العريقة في ميدان الرقابة على دستورية القوانين في كثير من الدول على تجنبه وتحاشيه، كالمحكمة الاتحادية العليا الأمريكية، وكذلك يضيف هذا الرأي أن من شأنه التساهل في شروط قبول طلب التفسير أن يؤدي إلى فتح الباب على مصراعيه أمام محاولات الخروج على الدستور وإفراغه من فحواه ومضمونه تحت ستار تفسيره، ولاسيما في بيئة لم يستقر فيها بعد المبدأ الديمقراطي استقراراً كافياً في النفوس والضمان والأذهان وتكون القوة السياسية منها أقوى من الأطر القانونية التي تعمل في ظلها.

وفي الواقع هذا الرأي محل نظر، فبالنسبة للحجة المستمدة من المذكرة التفسيرية، فعلاوة على أن هذه المذكرة غير ملزمة للقاضي، فإن المتعارف عليه في مجال التفسير أنه لا يجوز الأخذ بما جاء فيها إذا كان من شأنه

(١) راجع في هذا النقد، عثمان عبدالمك الصالح، الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص ٩٥ وما بعدها.

إضافة قيماً أو شرطاً زائداً لم يرد في النص. فنص المادة الأولى من لائحة إنشاء المحكمة لم يشترط قيام خلاف بين مجلس الأمة والحكومة لتقديم طلب التفسير، وإنما ورد النص على هذا الشرط في المذكرة التفسيرية للقانون، وبالتالي تكون المذكرة التفسيرية قد تضمنت شرطاً إضافياً لم يرد النص عليه في القانون، الأمر الذي كان يتعين على المحكمة لفت النظر تماماً عنه، أيضاً أنه ليس صحيحاً أن التقاضي عن ضرورة قيام خلاف بين المجلس والحكومة كمبرر لطلب التفسير من شأنه أن يفتح الباب أمام الحكومة لعرقلة الدور الرقابي للمجلس، لأن هذا القول يفترض أن العلاقة بين المجلس والحكومة هي علاقة تسودها روح العداوة والخصومة وليس روح التعاون والعمل معاً من أجل المصلحة العامة، كما تنص المادة (٥) من الدستور. كذلك ليس صحيحاً أن استبعاد قيام الخلاف بين المجلس والحكومة من شأنه أن يجعل وظيفة المحكمة في مجال التفسير أقرب إلى الإفتاء النظري وإصدار آراء استشارية، لأن قبل هذا القول تتطرق من افتراض مؤداه أن الحاجة إلى التفسير لا تكون قائمة إلا إذا كان هناك خلاف بين السلطتين، فالثابت أن كل من السلطتين أحياناً في حاجة إلى تفسير نص دستوري معين، حتى ولم يكن هناك خلاف حول تفسيره بينهما، ويحدث ذلك في حالة وجود صعوبات لدى مجلس الأمة أو الحكومة في تنفيذ نصوص الدستور في مجال علاقة كل منهما بالأجهزة التابعة له. ومما لا شك فيه فإن الخلاف حول تفسير النص - الذي يبرر طلب تفسيره - يكون متوافراً في هذه الحالة. وبالتالي لا يكون دور المحكمة في هذا الصدد هو دور المفتي، وإنما هو دور القاضي الذي يتعين عليه الفصل في ذلك الخلاف بقرار حائز على حجية الأمر المقضى فيه، وذلك ضماناً لوحدة التطبيق الدستوري واستقراره. وأخيراً فإن الحجة القائلة بأن التساهل في شروط قبول تفسير النصوص الدستورية من قبل إحدى السلطات بشأنه أن يؤدي إلى فتح الباب على مصراعيه للخروج على الدستور وإفراغه من فجواه، لا تقوى بدورها على النقد، لأنها تقوم على خلط بين التفسير والتعديل. فسلطة المحكمة في تفسير النص الدستوري، ليست مطلقة، وإنما هي مقيدة بمراعاة الأصول المتعارف عليها في التفسير، بمعنى أنه لا يجوز لها أن

تتجاوز حد الكشف عن غموض النص المراد تفسيره إلى تعديله وإضافة قاعدة جديدة.

والخلاصة، أنه لا يشترط لقبول طلب التفسير قيام خلاف في الرأي حول نص دستوري معين بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء، بل يكفي أن يكون هذا الخلاف قائماً في أي من المجلسين.

المطلب الرابع

أثر التفسير الصادر من المحكمة الدستورية بصفة أصلية

بعد أن نصت المادة الأولى في قانون إنشاء المحكمة الدستورية سالفه الذكر على أن تختص هذه المحكمة دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية، أضافت بأن يكون الحكم الصادر منها ملزماً للكافة ولسائر المحاكم.

ويتضح من هذا النص أن التفسير الذي تقرره المحكمة يكون ملزماً لجميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين في الدولة، كما أنه ملزم لجميع السلطات فيها، وبالتالي لا يجوز لأي سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية أن تخرج في تصرفاته عن حدود التفسير الذي قرره المحكمة^(١).

ونظراً لإلزامية هذا التفسير نصت المادة (١٩) من لائحة المحكمة الدستورية على أنه "تتشر في الجريدة الرسمية جميع الأحكام والقرارات التي تصدر من المحكمة مشتملة على أسبابها ومرفقاتها خلال أسبوعين من تاريخ صدورها".

وهكذا يفترض علم الكافة بالتفسير الصادر من المحكمة بمجرد نشره في الجريدة الرسمية الذي يكفل استقرار المعاملات والأحكام القضائية.

(١) راجع في هذا المعنى ، د/ رمزي الشاعر ، الطبعة الثالثة، المرجع السابق، ص ٣٢٦

وما بعدها.

والأثر المطلق للتفسير الصادر من المحكمة الدستورية لا يمنع هذه المحكمة من الرجوع عنه إذ تبين لها أنه بني على أساس خاطئ أو أصبح غير ملائم لتغيير الظروف التي صدر في ظلها.

وجدير بالذكر، ما حدث من حجة واختلاف في الرأي بعد صدور قرار المحكمة الدستورية بالتفسير رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ والذي أكدته المحكمة الدستورية فيه على حقها في التصدي لتفسير أي قاعدة من القواعد الدستورية إذ قالت...

وبالرغم من أن هذا القرار قد أصاب لكن الحقيقة وأجلى أي الغموض حول حق المحكمة الدستوري في تفسير القواعد الدستورية، إلا أنه تعرض للنقد من قبل بعض الفقهاء إذ ثار جدل كبير حول أثر هذا القرار ومدى إلزاميته للسلطات الثلاثة ويرى جناح من الفقه أنه لا صفة إلزامية لقرار المحكمة الدستورية وإن المحكمة الدستورية لا تتماثل قراراتها مع الأحكام، وتصدى المحكمة لتفسير أحكام الدستور يدخل في نطاق القرارات لا الأحكام، ولذلك تكون حجبتها محدودة النطاق، ولا يتجاوز قرارها إلا أن يكون رأياً يعطى للسلطات لاتخاذ ما يرونه وفق ترحيحاتهم، "يكتسب صفة الإلزام للكافة"^(١). كما يرى البعض الآخر.^(٢) إن المحكمة الدستورية في هذا القرار قد تجاوزت حدود الاختصاص الوظيفي، وليس هناك أي تأثير مباشر لهذا القرار على إجراءات الاستجواب المقدم، وإن عمل المحكمة الدستورية لا يعد عملاً قضائياً وإنما هو قرار صدر عن المحكمة الدستورية باعتبارها الجهاز الفني في تقديم التصورات حول معاني النصوص الدستورية، وبهذا المعنى لا يحمل أي صفة إلزامية". كما أكد رأي آخر^(٣) أنه "ليس من صلاحيات المحكمة

(١) راجع رأياً للدكتور محمد المقاطع، جريدة الجريدة، بتاريخ ٢٥ أكتوبر ٢٠١١.

(٢) راجع رأياً للدكتور عبيد الوسمي، جريدة الجريدة، بتاريخ ٢٥ أكتوبر ٢٠١١.

(٣) راجع رأياً للدكتور محمد الفيلي، جريدة الجريدة، بتاريخ ٢٥ أكتوبر ٢٠١١.

عرضت هذه الآراء في ندوة نظمتها كلية الحقوق في جامعة الكويت تحت عنوان "التداعيات القانونية لقرار التفسير الصادر من المحكمة الدستورية في ٢٠/١٠/٢٠١١".

الدستورية التعامل مع اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، مبيناً أن مقترح معيار السياسة العامة للحكومة هو ما يؤخذ بقرار جماعي في مجلس الوزراء، وهو ما قالته المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري لأن السياسة العامة للدولة جزء منها السياسة العامة للحكومة، وأن مشروعية قرار الاستجواب هو من اختصاص المجلس ذاته الذي صوت على إحالة الاستجواب إلى المحكمة الدستورية. وعليه فإن الأثر العملي لقرار المحكمة هو أن يبحث مجلس الأمة ومجلس الوزراء في دلائل القرار والمحاولة بقدر كبير من المهنية وحسن النية إنزال معاني القرار على مسالة الاستجواب".

وفي الواقع، نرى أن هذه الآراء محل نظر، فقرار المحكمة الدستورية سالف الذكر، وضعت فيه المحكمة ضوابط وحدود للاستجوابات المقدمة لرئيس الوزراء من خلال تفسيرها للنصوص الدستورية رقم (١٠٠، ١٢٣ ، ١٢٧) وبهذا تكون قد رسمت حدود الاستجوابات وشروطاً موضوعية يجب أن يلتزم مقدم أي استجواب لرئيس مجلس الوزراء بها.

وعليه، فإن أي استجواب يجب أن يكون مستوفياً للشروط الشكلية والموضوعية التي ينص عليها الدستور قبل إدراجه في جدول أعمال المجلس. أما إذا كان الاستجواب قد أدرج فعلاً، فيتعين علينا توضيح الآتي:

أ- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة قررت سلطة رئيس المجلس في إدراج الاستجوابات جدول أعمال المجلس منفرداً بنص المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية وذلك بعد أن يتأكد من استيفائه للشروط الشكلية والموضوعية، وفي الواقع أن ترك الحق في إدراج الاستجواب لرئيس المجلس منفرداً يؤدي إلى إدراج استجوابات قد لا تكون مستوفية للشروط الشكلية التي ينص عليها الدستور أو اللائحة الداخلية للمجلس، وهو ما يؤدي إلى ضياع وقف المجلس والحكومة معاً في مناقشة استجوابات غير قانونية لا جدوى من ورائها ، فرئيس المجلس لا يقوم عادة بالدور

المنوط به وفقاً للدستور واللائحة الداخلية بتتقية الاستجواب من المخالفات الدستورية ويقرر دائماً إدراج الاستجوابات رغم المخالفات.^(١)

ونرى، أنه بصور قرار المحكمة الدستورية التفسيري حول المواد المتعلقة بالاستجواب، وبعد تحديد ضوابطه وشروطه والتي يتنافى معها جملة وتفصيلاً الاستجواب المقدم (محل الخلاف)، فإن رئيس المجلس والذي يملك حقاً أصيلاً منفرداً بمقتضى نص المادة (١٣٠) من اللائحة بإدراج الاستجوابات في جدول الأعمال بعد استيفائها للشروط الشكلية والموضوعية - يكون عليه ومن باب أولى بحكم اللزوم أن يستبعد ويرفع من جدول الأعمال أية استجوابات تتعارض مع الدستور واللائحة الداخلية معارضة صريحة وواضحة وبموجب قرار تفسيري صادر من المحكمة الدستورية، والذي حصر كل استجواب يراد توجيهه لرئيس مجلس الوزراء في نطاق ضيق، وهو في حدود اختصاصه في السياسة العامة للحكومة باعتبار أن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يتكلم باسم مجلس الوزراء ويدافع عن سياسة الحكومة 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 الوزراء عنها، وهو الأمر الذي نراه واضحاً في الاستجواب (محل الخلاف) إذ تعلق بمحاور بعيدة كلك البعد عن السياسة العامة للحكومة، كما تتعلق باختصاصات تنفيذية لكل وزير مختص في وزارته.

(١) جدير بالتأيين موقف المشرع المصري، إذ أخرج مسألة إدراج الاستجواب في جدول الأعمال من سلطة رئيس المجلس ووضعها في يد مكتب المجلس بعد أن يتأكد من استيفاء الاستجواب للشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها دستورياً ولاقياً، وتتحقق بذلك ضمانات هامة في أن تحدد الأمر مجموعة من الأعضاء بما يكفل قدرًا من العدالة. راجع في ذلك رسالتنا للدكتوراه حول "الاستجواب البرلماني. دراسة مقارنة في النظامين الكويتي والمصري". كلية الحقوق . جامعة عين شمس - نوقشت الرسالة بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٩

وإذا كان الأصل أن عضو مجلس الأمة مخول دستورياً برقابة الحكومة على أعمالها، فإن هذا الحق الدستوري مقيد بالمصلحة العامة وحسن الاستعمال في الحدود التي رسمها الدستور، كما يقابله حق دستوري آخر وهو حق المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح وتفسير هذه النصوص الدستورية بصفة أصلية. فإذا كان الدستور قد منح حق الرقابة لإعفاء السلطة التشريعية على إعفاء الحكومة من خلال السؤال، الاستجواب والتحقيق وغيرها..، فإن أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية قد أسبغ عليهم الدستور رقابة قضائية من قبل المحكمة الدستورية وذلك بالنص الدستوري الصريح في المادة (١٧٣)، وكل ما يصدر من تشريعات قانونية من مجلس الأمة أو لوائح من مجلس الوزراء خاضعة لرقابة هذه المحكمة بالإضافة إلى اختصاصها التفسيري الملزم لنصوص الدستور. الأمر الذي يقتضي وضع أي تفسير للمحكمة الدستورية حول أي نص دستوري بعين الاعتبار حتى لا تكتشف أي عمل من أعمال السلطتين أية مخالفة دستورية، وبناءً فيجب على رئيس المجلس أن يقوم بفحص ودراسة موضوع الاستجواب للتأكد من اتفاهه مع نصوص الدستور، وعليه أن يرفض قبول أي استجواب يتضمن مخالفة دستورية أو يتعارض مع تغيير دستوري من المحكمة.^(١)

ب - إن أي استجواب، قد يسقط سقوطاً طبيعياً بتنازل مقدمه عنه أو تخلي من وجد له الاستجواب عن منصبه أو بانتهاء عضوية مقدم الاستجواب وذلك وفقاً للمواد (١٤١)، (١٤٢) عن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، كما أنه قد يسقط "بفعل عوارض دستورية" تعترض طريق هذا الاستجواب وتستلزم رفعه عن جدول الأعمال، كالإحالة إلى أحد اللجان أو اللجوء للمحكمة الدستورية لتفسير نص من النصوص الدستورية.

فالاستجواب حينئذ، أي بعد تحويله إلى اللجنة يكون قد انتهى تماماً، ولا يصح العودة إليه مرة أخرى، كذلك الأمر بصدور قرار تفسيري من المحكمة

(١) راجع في ذلك مقال لنا في جريدة الوطن بعنوان "الدستورية هي الوحيدة المختصة

بتفسير النصوص الوثيقة الدستورية، بتاريخ .

الدستورية - يرسم ويوضح الحدود الشكلية والموضوعية لنصوص الدستور المتعلقة بالاستجواب - يعد ملزماً بالتطبيق وفقاً لنص المادة (١٧٣) من الدستور والمذكورة التفسيرية، وإهماله يعد مخالفة دستورية جسيمة لكل من السلطات الثلاث بالدولة، وذلك لما تتمتع به هذه المحكمة من حق دستوري أصيل نابع من خبرة وموضوعية، وفق كل ذلك الاستقلالية. الأمر الذي يعد معه أي استجواب مخالف لما قرره المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري استجواباً غير دستورياً ومخالفاً لصريح النصوص الدستور واللائحة الداخلية ويتحتم رفعه من جدول أعمال المجلس.^(٢)

ويرى جانباً من الفقه^(٣) بأنه قرار المحكمة الدستورية التفسيري رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١ بشأن طلب تفسير المواد. (١٠٠) و (١٢٣) و (١٢٧) لم يحكم بدستورية أو عدم دستورية الاستجواب، بل اتخذت قراراً لتفسير مواد في الدستور تتعلق بالاستجواب وحدوده، فالمسئولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء حسب قرار المحكمة تعني أن رئيس مجلس الوزراء مسؤول عن السياسة العامة للحكومة وليس السياسة العامة للدولة، أما دستورية الاستجواب من عدمه فهي ليست مختصة بهذا الشيء، وإنما نظرت في طلب تفسير مواد دستورية بناء على طلب الحكومة ولم تتطرق إطلاقاً إلى محاور الاستجواب وعلى الحكومة صاحبة طلب التفسير أخذ قرار المحكمة والذهاب لمجلس الأمة لكي تدافع بأن المحاور لا تدخل ضمن السياسة العامة للحكومة.

كما يرى البعض الآخر من الفقه^(١) أن المحكمة الدستورية لم توفق حينما مدت نطاق اختصاصها بتفسير الاستجواب، وكأن من المحكمة لها أن

^(٢) راجع في ذلك مقال لنا بجريدة الوطن بعنوان "نهاية الاستجواب" بتاريخ ٢٠١١/١١/١٩.

^(٣) رأي لأستاذ القانون الدستوري د/ محمد الفيلي، ٢٠ أكتوبر ٢٠١١.

^(١) د/ محمد المقاطع، مآخذ جوهريّة على تفسير المحكمة الدستورية، جريدة القيس، بتاريخ ٢٠١١/١٠/٢٣.

تتصدى لأي استجواب يطلب منها تفسير نصوص الدستور المتعلقة به، كما أن المحكمة الدستورية قد استنفذت وظيفتها في نظر تفسير المواد المقدمة لها بقرارات صدرت عنها سابقاً، كما اعتبر أن قرارات التفسير ليس لها منزلة الأحكام الخاصة بعدم دستورية القوانين واللوائح، وإن نص المادة (١٧٣) لا يضيفي صفة الإلزام المطلق في مواجهة الكافة إلا على الأحكام ولا يسري الأمر على القرار التفسيري لأحكام الدستور الذي له قيمة في إطار الترجيح بين الآراء مع عدم إلزام السلطات الأخرى به. كما يرى أصحاب هذا الرأي، أن المحكمة لم تراعي المعيار السابق الذي وضعته وقررت في قرارها السابق رقم ٨ لسنة ٢٠٠٦، وهو أن اختصاصها يتولد حينما يكون هناك خلاف بين مجلس الأمة والحكومة وهو الأمر الذي لم يتحقق.

بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١ أصدرت المحكمة الدستورية قرارها التفسيري رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ بشأن بيان مدى جواز توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء عقب توليه منصبه مباشرة عن أعمال سابقة لصدور مرسوم تشكيل الوزارة.

ولقد ناقشت المحكمة مفهوم المسؤولية السياسية لرئيس الوزراء أمام مجلس الأمة وقامت بالتمييز بين مصطلحين في هذا السياق هي السياسة العامة للدولة والسياسة العامة للحكومة، وجعلت هذه الأخيرة هي فقط التي تكون منظورة أمام مجلس الأمة ومن خلالها تتم مسائلة رئيس مجلس الوزراء في حين أن السياسة العامة للدولة تضامنية أمام سمو الأمير وتتعدّد حصراً لرئيس الدولة دون مجلس الأمة. وأكدت المحكمة في قرارها التفسيري على اختصاصها التفسيري وذلك كالتالي:

الأمر الأول: الاختصاص في التفسير:

تري المحكمة أن اختصاصها في التفسير إنما هو اختصاص أصيل يستمد من الدستور مباشرة وينظم هذا الاختصاص قانون إنشاء المحكمة الدستورية، كما رأّت المحكمة بأن اختصاصها في التفسير قد أيده العرف الدستوري بحسبانها قد استقرت على عملها في تفسير نصوص الدستور منذ

أكثر من أربعين عاماً وقد تكاملت أركان العرف الدستوري من خلال هذا الاستعمال والإطراد فيه والزام السلطات به دون انقطاع.

ومما لا شك فيه أن المحكمة في قرارها التفسيري رقم ٣ لسنة ١٩٨٦ قد بينت اختصاصها في تفسير نصوص الدستور مستندة على نص المادة ١٧٣ من الدستور التي عينت الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين ورأت المحكمة أن هذه العبارة تدخل فيها المنازعة في فهم النص الدستوري وطلب تفسيره وأسست المحكمة الدستورية قرارها على الاختلاف في صياغة عبارات نص المادة (١٧٣) من الدستور التي استخدمت تارة عبارة (المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح) وتارة أخرى استخدمت (الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين) وأن العبارة الأولى تدل - في رأي المحكمة - بأن المشرع الدستوري قصد اختصاص المحكمة في تفسير نصوص الدستور.

ويؤكد جانب آخر من الفقه^(١) أن اختصاص المحكمة الدستورية في التفسير يجد ×× في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية حيث بينت المادة الأولى من هذا القانون اختصاص المحكمة في التفسير، ومن ثم يكون الاختصاص معقود للمحكمة ما دام هذا القانون قائم. وهذا القرار التفسيري إنما هو رأي من القضاء لنص دستوري في ضوء نصوص الدستور، وأعماله لحسم خلاف احتدم من قبل سلطة من السلطات العامة أو بين هذه السلطات في فهم نص وتحديد عباراته ومراميه. والقول بغير ذلك يكون من شأنه تعديل الدستور بإضافة معاني جديدة للتعرض قد لا تكون هي مقصد المشرع الدستوري من ناحية، كما أن القوة الملزمة للقرار التفسيري من شأنها أن تمنع أي تفسير في المستقبل للنص الدستوري الذي تم تفسيره من ناحية ثانية. (د/ إبراهيم الحمود).

(١) -

الأمر الثاني: القيمة القانونية للقرار التفسيري

لقد أكدت المحكمة الدستورية بأن القرار التفسيري الذي يصدر عن المحكمة إنما هو قرار ملزم لكافة السلطات وإن القرارات التفسيرية كذلك هي ملزمة بحسبانها ليست آراء فقهية مجردة ذات غاية محددة لإثراء الفكر القانوني.

إن القرار التفسيري هو بقصد الكشف عن دلالات النصوص محل التفسير وأنه يتعين في التفسير مراعاة موضوع النص في سياق باقي النصوص التي تتكامل معها وتحديد مفهومها بشكل قاطع وحازم من أجل حسم كل خلاف حولها وعلى ذلك فإن القرار التفسيري وهو يقطع دابر الخلاف حول فهم النص يكون ملزماً للكافة ولجميع السلطات دونما استثناء وله قوة تنفيذية في ذلك.

كما استندت المحكمة في إسناد اختصاصها التفسيري على ما جاء في المذكرة التفسيرية للدستور في تعليقها على المادة (١٧٣) من الدستور بقولها " وأنه أي المشرع الدستوري يترك لها القيام على وضع التفسير القضائي الصحيح لأحكام القوانين وفي مقدمتها الدستور، قانون القوانين، ورأت المحكمة بأن المشرع الدستوري أراد أن تكون المحكمة الدستورية هي الجهة التي يوكل إليها أمر تفسير ما عرض من نصوص الوثيقة الدستورية ولا غرابة في أن المحكمة الدستورية قد تمسكت بنهجها المتواتر في تأكيد اختصاصها بالتفسير وأن هذا الاختصاص يجد معينة في نص المادة (١٧٣) من الدستور ويدعم هذا الأصل الثابت ما استقر من عرف دستوري متواتر يقترب من أربعين عاماً على إنشاء المحكمة الدستورية.

أيضاً شكل طلب التفسير رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ المقدم من مجلس الوزراء إلى المحكمة الدستورية في شأن تفسير المادتين (١٠٠) و (١٠١) من الدستور حدوداً وضوابط للاستجابات التي يوجهها أعضاء مجلس الأمة لكل من الوزراء ورئيس مجلس الوزراء بمناسبة ممارستهم لصلاحياتهم ومهامهم التي

تحدها لهم النصوص، كما شكلت فرصة للمحكمة لأن تؤكد حقها وضوابط اختصاصها المتعلقة بتفسير النصوص الدستورية، واعتبرت أن

(الخلافاً) أساس للاختصاص التفسيري للمحكمة الدستورية، لا سيما وأنها أكدت بتحليل مطول لها على اختصاصها في تفسير النصوص الدستورية، كما أشارت إلى أن اختصاصها في هذا الشأن يقوم على وجود "خلاف 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". إلا أن هذا الخلاف في تفسير النص الدستوري الذي اعتبرت المحكمة لزوم قيامه شرطاً أساسياً "لا غنى عنه لقبول طلب التفسير" تحكمه عدة ضوابط وشروط أوردتها المحكمة وفق ما يلي:

١- أن يكون الخلاف مستعصياً على التوفيق.

٢- أن تقتضيه الضرورة والأهمية كالتباين بين الصورة اللفظية للنص وهوأيته التطبيقية.

٣- أن لا يكون الخلاف واقعاً على نصوص تيار في شأنها مجرد جدل فقهي نظري.

٤- إلا يتعرف هذا الخلاف على نصوص يطرح تصورهما مجرداً في شأن أبعاد محتملة لتطبيقها.

٥- أن لا يتعرف هذا الخلاف على نصوص غير دستورية كأن يتعلق بتطبيق نصوص قانونية أخرى حتى ولو ثار إشكال في تفسيرها أو في اتفاقها أو تعارضها مع أحكام الدستور.

متى ما توافرت هذه الشروط في الخلاف الذي يبنى على أساسه طلب التفسير الذي يقدم إلى المحكمة الدستورية كان على هذه الأخيرة أن تقوم بما يلي:

- ١- أن تحسم الخلاف حسماً نهائياً محدداً وملزماً للكافة لا يدعو مجالاً للشك فيما بعد، فعملها في هذا الشأن ليس إفتاءً غير ملزم بل تفسيراً لنص لا يندرج تحت مفهوم البت بخصوصه قضائية.
- ٢- أن تجلى الغموض وتزيل الإبهام الحاصل حول هذا النص.
- ٣- أن يكون التفسير بياناً لمفهوم النص وتوضيحاً لمضمونه.
- ٤- أن تسعى المحكمة لاستجلاء المراد من النص المختلف في تفسيره دون إقحام أي عنصر جديد عليه ولا تغيير في محتواه أو النيل من مضمونه أو الخروج عن أهدافه.
- ٥- أن ترس قواعد مدلوله ضماناً لوحدة تطبيقه وعدم تعطيله.
- ٦- أن لا يكون قرارها تحكيمياً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- ٧- أن لا يكون قرارها نصاً لها في صراع سياسي ولا مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات.