

الاختصاص التفسيري للمحكمة الدستورية في الكويت ما له وما عليه (*)

الدكتور محمد حسين الفيلي
قسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الكويت

الوظيفة الأساسية للقاضي الدستوري هي إجراء الرقابة على النصوص التشريعية وصولاً للحكم بدستوريتها أو عدم دستوريتها. ولهذه الرقابة أكثر من شكل متصور. فقد تكون رقابة تحرك بدعوى أصلية، وقد تحرك هذه الرقابة عن طريق الدفع أو الإحالة من قبل محكمة الموضوع. كما أن هذه الرقابة قد تكون لاحقة على صدور القانون وقد تكون سابقة على صدوره، وقد تكون هذه الرقابة مرتبطة بالخصومة وقد تكون غير مبنية على خصومة كما هو الحال عندما يقرر الدستور وجوب عرض بعض التشريعات على جهة الرقابة على دستورية القوانين قبل أن تنفذ هذه القوانين أو حتى عندما تكون في طور المشروع^(١).

وإلى جوار هذا الاختصاص فقد يكلف قاضي الدستورية بمهام أخرى مثل الحكم في بعض المسائل الجزائية أو الطعون الانتخابية، كما أنه قد يكلف

(*) هذا البحث تم إنجازه بتمويل من جامعة الكويت (مشروع رقم LB004).

(١) دستور كل دولة يحدد أسلوب ممارسة الرقابة على دستورية التشريع، انظر د.عزيزة الشریف، دراسة في الرقابة على دستورية التشريع، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٥، ص١٤٨ ولاحقاً.

بتفسير بعض التشريعات أو حتى الدستور دون أن تكون هناك منازعة في دستورية تشريع من التشريعات^(١).

وممارسة القاضي الدستوري للاختصاصات السابقة، بالإضافة لرقابته على دستورية القوانين واللوائح، أمر جائز بشرط توافر أحد الشرطين التاليين:

١ - وجود تكليف من الدستور، وهو الجهة التي تنشئ القضاء الدستوري وخاصة إذا ما كان يمارس رقابة الإلغاء.

٢ - تكليف من المشرع العادي بهذه المهام^(٢) بشرط ألا يتعارض هذا التكليف مع الدستور صراحة أو دلالة. ومن الأمثلة التي يمكن أن نذكرها في هذا الصدد:

١ - يختص القاضي الدستوري في الكويت بنظر المنازعات الانتخابية، وهو اختصاص لم يقرره الدستور للمحكمة الدستورية وإنما قرره قانون إنشائها (القانون ١٤/١٩٧٣)، ومع ذلك فإن هذا الاختصاص لا يتعارض مع عمل المحكمة الدستورية وفق ما قرره المادة ١٧٣ من الدستور، كما أن الدستور قد أجاز إسناد هذا الاختصاص لجهة قضائية^(٣).

(١) - Joseph PINI, Recherches sur le contentieux de constitutionnalité, thèse pour le doctorat en droit, Faculté de droit et de science politique d' AIX-MARSEILLE, 1997.

وهو يعرض في الجدول الأول من الملاحق لمختلف الاختصاصات التي من الممكن أن يمارسها القضاء الدستوري في أوروبا إلى جوار الاختصاص بالرقابة على دستورية التشريعات. وانظر أيضاً: د. محمد عبداللطيف، إجراءات القضاء الدستوري، دار النهضة ١٩٨٩، ص ٨٣ ولاحقاً. وانظر:

La Justice constitutionnelle dans le monde, Dalloz, 1996, p. 64 et suivante.

(٢) هذا ونلاحظ أن بعض الدساتير تمنع على المشرع العادي إضافة اختصاصات أو سحبها من المحكمة الدستورية، وهذا الحل يقرره الدستور البلغاري في المادة ١٤٩ فقرة ٢.

(٣) د. محمد الفيلي، اتجاهات القضاء الكويتي في الطعون المتعلقة بانتخابات مجلس الأمة، مجلة الحقوق، السنة الحادية والعشرون، العدد الثالث، ١٩٩٧، ص ١٣.

٢ - تمارس المحكمة الدستورية العليا في مصر الاختصاص بتفسير نصوص القانون وهو اختصاص قد قرره لها الدستور نفسه، فالمادة ١٧٥ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ تقرر «تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وتتولى تفسير النصوص التشريعية وذلك على الوجه المبين في القانون...».

ويلاحظ بأن المحكمة العليا في مصر (التي خلفتها المحكمة الدستورية العليا) قد أعطت لنفسها الحق في تفسير الدستور باعتباره من النصوص التشريعية (قرار تفسير ٣ لسنة ٨ قضائية بتاريخ ١٥ مارس ١٩٧٧). ولكن كثيراً من الفقه أنكر عليها هذا المسلك وسأيره قضاء المحكمة الإدارية العليا (مجلس الدولة) التي رفضت الاعتراف بأثر التفسير الذي قالت به المحكمة العليا باعتبار أنها قد خرجت عن نطاق اختصاصها (الطعن ٢٣/٣٢٠ ق بتاريخ ٩/٤/١٩٧٧). وقد حاولت الحكومة أن تضمن قانون إنشاء المحكمة الدستورية العليا اختصاصاً صريحاً بتفسير نصوص الدستور، بمعزل عن المنازعة في دستورية القوانين واللوائح، ولكن توجهها جوبه برفض شديد من عدد من الجهات على رأسها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة باعتبار أن مثل هذا الاختصاص لا يمكن أن يجد له سنداً في نص المادة ١٧٥ من الدستور، ذلك أن مثل هذا الاختصاص يجب أن يقرر صراحة في النص، وأن لفظ التشريعات الذي ورد في نص المادة ١٧٥ من الدستور يُحمل على أن المقصود به هو القوانين. ذلك أن الدستور عندما يريد الكلام عن أحكام الدستور يستخدم تعبير «الدستور» ولا يستخدم غيره من التعبيرات. وبعد أن خلص المعارضون للنتيجة السابقة قرروا أن المشرع العادي، في حال خلو نص الدستور، لا يستطيع أن يفسر نصوص الدستور على نحو عام وملزم. وبالتالي فلا يستطيع أن ينيط هذا الاختصاص بغيره. ويبدو أن وجهة النظر هذه قد أخذ بها، ولذلك فقد أتى قانون إنشاء المحكمة

الدستورية العليا (القانون ٤٨/١٩٧٩) مقررًا في مادته ٢٦ أن اختصاص المحكمة ينحصر في تفسير «نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور...»^(١).

وإلى جوار الاختصاص بنظر المنازعات الانتخابية والاختصاص بتفسير القوانين فإن القضاء الدستوري قد يلي أنواعاً أخرى من الاختصاص، مثل تفسير الدستور نفسه بطلب يكون موضوعه التفسير فقط وهذا ما نجده في روسيا.

٣ - تختص المحكمة الدستورية في دولة الاتحاد الروسي بإصدار تفسير للدستور، وتقرر الفقرة الخامسة من المادة ١٢٥ من الدستور الصادر عام ١٩٩٣ «تختص المحكمة الدستورية في دولة الاتحاد الروسي بتفسير دستور دولة الاتحاد بناء على طلب:

- رئيس دولة الاتحاد.

- مجلس الاتحاد.

(١) نحن نعتقد بوجاهة الآراء القانونية المنكرة لجواز إسناد تفسير الدستور للمحكمة الدستورية العليا استناداً للمادة ١٧٥ من الدستور المصري ولكننا نعتقد بأن منهج المحكمة العليا في تفسير المادتين ٩٤ و٩٦ قد ساعد في تقوية الاعتراض على ممارسة القضاء لتفسير الدستور في غير خصومة، فقد استخدم التفسير للانتصار لرئيس الدولة في مواجهة أحد المرشحين لمجلس الشعب. انظر: د. محمود رضا أبو قمبر، القضاء والواقع السياسي، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٣٢١ ولاحقاً.

- د. جورج شفيق ساري، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، دار النهضة العربية، ١٩٦٥، ص ١٥٧ ولاحقاً.

- د. محمد عبدالعال السناري، ضوابط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٩٠ ولاحقاً.

د. علي عبدالعال سيد أحمد، دور القضاء في تفسير القاعدة الدستورية، مؤسسة دار الكتب، الكويت، ١٩٩٧، ص ١٨٨ ولاحقاً.

- دوما الدولة (المجلس الذي يمثل شعب دولة الاتحاد).

- حكومات الدول الأعضاء في الاتحاد.

- السلطات التشريعية التي تمثل شعوب دول الاتحاد»^(١).

ونلاحظ أن بعض الدساتير تنص على اختصاص المحاكم الدستورية بتفسير الدستور، ولكن هذا التفسير لا يأخذ المفهوم نفسه المأخوذ به في دولة الاتحاد الروسي. فالدستور الألماني يتكلم عن اختصاص المحكمة الدستورية الاتحادية بتفسير الدستور عندما تكون بصدد حسم النزاع بين السلطات الاتحادية ودول الاتحاد على اختصاصات كل منها كما يقرها الدستور (م٩٣)^(٢).

وإذا كنا نتكلم عن الاختصاص بتفسير الدستور من قبل القضاء

(١) انظر نص الدستور في:

- Constitutions et documents politiques, Maurice Duverger. P.U.F. 1996.

وانظر:

- Michel LESAGE, La cour constitutionnelle de la Federation de Russie, les Cahiers du Conseil Constitutionnel, No 1, 1996.

وفي الدورية نفسها انظر نص المقابلة التي أجريت مع رئيس المحكمة الدستورية في دولة الاتحاد الروسي وهو يؤكد أن هذا الاختصاص من الاختصاصات الجديدة في هذه الدولة. ويلاحظ أن دستور ١٩٩٣ قد منح هذه المحكمة الاختصاص بالتفسير ولكنه حجب عنها حق توجيه ملاحظات للسلطات العامة، وهو الحق الذي جعل منها طرفاً في الخلاف بين رئيس الدولة والبرلمان.

ويسجل J. PINI, op. cit. وجود الاختصاص بالتفسير في كثير من دول أوروبا الشرقية مثل ألبانيا وبلغاريا وهنغاريا. وإن كان تفسير المحكمة الدستورية في هنغاريا يأخذ طابعاً استشارياً كما أن طلب التفسير فيها يمكن تقديمه من قبل السلطات السياسية مثل رئيس الدولة والبرلمان كما يمكن تقديمه من قبل القضاء والنيابة أيضاً.

انظر في نظام الرقابة في هنغاريا

- J.P.MASSIAS, Justice constitutionnelle et transition demecratique en Europe de L'Est, L.G.D.J, 1998, p. 364.

(٢) انظر: Elisabeth Zoller, Droit constitutionnel, P.U.F., 1998, p. 155 et suivante.

J. Gicquel, Droit constitutionnel et institution politique, Montchrstien, وانظر: 1987, p. 375 et 376.

الدستوري كاختصاص استثنائي يحتاج لنص في الدستور فإننا نعني بذلك إناطة تفسير الدستور بالقاضي بشكل مستقل عن المنازعة في دستورية قانون أو لائحة، ولا نعني اختصاص القاضي الدستوري بتفسير الدستور تمهيداً للحكم بدستورية قانون أو لائحة معروض عليه النزاع بشأنهما، إذ أن هذا الشكل من التفسير يتقرر للقاضي دونما حاجة لنص خاص يقرره، فمن دون هذا الاختصاص لا يمكن للقاضي أن يقوم بعمله. فالخطوة العقلية التي يقوم بها القاضي، أي قاض، هي فحص الوقائع وفحص القاعدة القانونية المنظمة لها تمهيداً لإنزال حكم القانون على الواقعة، وبغير ذلك لا يمكنه أن يقوم بعمله الأساسي وهو إصدار الحكم في الواقعة المعروضة عليه^(١). ولعل علاقة القاضي الدستوري بتفسير النص (الدستور والنص المطعون عليه) أكثر وضوحاً، فهو قاض لا يفحص ضرراً ولا يقدر عقوبة بل إن عمله يقتصر على موازنة النصوص^(٢)، وهذا يعني فهم محتواها وتفسير معانيها تمهيداً للحكم في مسألة التعارض بينها ومخالفة أحدها لمقاصد الآخر.

وعندما نتكلم في بحثنا القائم عن اختصاص المحكمة الدستورية في الكويت بتفسير الدستور فإن غرضنا من البحث هو الحكم على هذا الاختصاص من حيث وجوده وآثاره، وهذا ما يجعلنا نستبعد من نطاق البحث منهج القاضي في التفسير وكيفية استخدامه لطرق التفسير ومدارسه وهو بصدد ممارسته لتفسير النص بشكل مستقل عن المنازعة في دستورية تشريع من التشريعات^(٣). وفي كل الأحوال فإن القاضي الدستوري في الكويت يستخدم المناهج والأساليب نفسها، سواء أكان بصدد تفسير الدستور

(١) - Yann PACLOT, Recherche sur L'interprétation Juridique, These pour le doctorat d'Etat, Université de Paris, 1974, p.27.

(٢) - M. TROPER, La liberté d'interprétation du Juge constitutionnel, inter prétation et droit, P.U.d' AIX-MAR SEILLE, 1995.

(٣) ورد في التقرير الختامي لمؤتمر عقده جمعية هنري كاييتان حول تفسير القواعد المكتوبة من قبل القاضي أن «اتجاه التقارير الوطنية يؤكد عدم وجود اختلاف في =

في إطار منازعة في دستورية تشريع، أم كان بصدد تفسير الدستور بشكل مستقل عن المنازعة في دستورية تشريع^(١). وإذا ما كان هناك من فرق بين التفسير في إطار خصومة أو خارج إطار الخصومة فإن هذا الفرق لا يبرز في المنهج ولكن في الآثار الفنية والعملية. ولذلك فإن بحثنا للموضوع سوف يسير في اتجاهين.

- أساس الاختصاص التفسيري للمحكمة الدستورية في الكويت.
- طلبات التفسير وآثاره.

= المنهج بين تفسير القانون وتفسير الدستور». انظر:

مذكور في: Travaux de L'Association H.Capitant, t. XXIX, Economica, 1980, Y. Aguila, Cinq questions sur L'interprétation constitutionnelle, Revue Française de Droit constitutionnel, p. 21, 1995.

ونحن نعتقد بأن الخصوصية إن وجدت فإنها تتصل بطبيعة النص لا بمناهج التفسير وإلا فإن مشكلات التفسير نفسها تثور بصدد تفسير الدستور كما في تفسير القوانين الأخرى. في وسائل تفسير القاعدة الدستورية، انظر أيضاً د. علي عبدالعال، دور القضاء في تفسير القاعدة الدستورية، سبق ذكره، ص ٤٩ ولاحقاً. وانظر:

Y. Paclot, op. Cit., p. 47 et suiverte.

(١) وقد استخدمت المحكمة الدستورية قواعد التفسير الداخلية (التفسير اللفظي ومقارنة النصوص المتماثلة) وقواعد التفسير الخارجية مثل الأعمال التحضيرية. انظر: على سبيل المثال القرار التفسيري ١٩٨٥/١ والقرار التفسيري ١٩٨٦/٣، وانظر أيضاً د. محمد المقاطع، دراسات في اتجاهات القضاء الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٩، ص ١١٢ ولاحقاً. وإقرارنا بأن المحكمة تستخدم قواعد التفسير المعروفة نفسها في تفسير الدستور عند وجود منازعة في دستورية القوانين واللوائح وهي بصدد التفسير المستقل عن خصومة الدستورية، لا يعني بطبيعة الحال اتفاقنا مع النتائج التي وصلت إليها بالضرورة.

الباب الأول

أساس الاختصاص التفسيري

للمحكمة الدستورية في الكويت

يقرر الدستور في المادة ١٧٣ «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».

وقد ورد في الجزء الثاني من المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي والذي يحمل عنوان «التفسير الخاص لبعض النصوص» البيان التالي بالنسبة للمادة ١٧٣ من الدستور: «أثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القانون 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 القضاء العالي في الدولة، وهم الأصل في القيام على وضع التفسير الصحيح لأحكام القوانين، وفي مقدماتها الدستور، قانون القوانين». ويجري نص المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ على النحو التالي: «تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصفة عضويتهم. ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم». وتقرر المادة الأولى

من لائحة المحكمة الدستورية الصادرة بالمرسوم المؤرخ ١٦/٥/١٩٧٤: «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». وتقرر المادة الثانية من اللائحة ذاتها: «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».

وقد شجر نزاع عظيم بين الفقه والقضاء والحكومة ومجلس الأمة حول أساس اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية، ففريق يرى بأن اختصاص المحكمة الدستورية بالتفسير - بشكل مستقل عن النظر بدستورية قانون أو لائحة - أمر مقرر للمحكمة بنص الدستور، وفريق آخر يرى بأن مثل هذا الاختصاص يستمد أساس وجوده من قانون إنشاء المحكمة الدستورية فقط.

وسنعرض فيما يلي وجهتي النظر ثم نلحق ذلك بوجهة نظرنا في الموضوع.

الفصل الأول

الدستور هو أساس اختصاص المحكمة الدستورية بالتفسير

وهذا هو الرأي الذي تقول به المحكمة الدستورية في الكويت ويتابعها في ذلك بعض الفقه^(١) والحكومة^(٢).

وقد عرض الموضوع على المحكمة الدستورية مرتين، الأولى أثناء نظرها في طلب التفسير ١/١٩٨٥، والثانية عند نظرها في طلب التفسير ٣/١٩٨٦. ونلاحظ بأن موقف المحكمة الدستورية - وإن كان يسير في الاتجاه ذاته في الحالتين - إلا أنه يستحق الوقوف عنده بشكل مستقل في كل حالة على حدة. ذلك أن منهجها في إثبات الاختصاص التفسيري للمحكمة قد تباين قليلاً.

أولاً - موقف المحكمة في قرار التفسير ١/١٩٨٥:

إثر خلاف بين المجلس والحكومة حول مشروعات القوانين التي أحالتها

(١) د. عثمان عبدالمك الصالح: الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت، ١٩٨٦، إصدار مجلة الحقوق، كلية الحقوق - جامعة الكويت، ص ٢٤. ونلاحظ أنه على الرغم من إقرار أستاذنا بصفة إسناد الاختصاص التفسيري للدستور إلا أنه ينتقد سياسة المحكمة في التوسع بقبول طلبات التفسير ويحذر من آثار هذه السياسة. انظر المرجع نفسه ص ٩٥ ولاحقاً. وفي كل الأحوال هو يقرر بأن موضوع اختصاص المحكمة بالتفسير يحتاج لوقف أطول، ولذلك يصح أن نقول بأن موافقته على جواز إسناد هذا الاختصاص للمحكمة الدستورية كانت أولية.

- د. علي عبدالعال سيد أحمد، دور القضاء في تفسير القاعدة الدستورية، مؤسسة دار الكتاب، ١٩٩٧، الكويت، ص ٢٤٢.

(٢) وقد عبرت الحكومة عن موقفها في هذه المسألة بوضوح في طلب التفسير ٣/١٩٨٦. وقرار المحكمة قد عرض لحجج الحكومة. وهي حجج قد تبنتها المحكمة في قرارها التفسيري نفسه. وكل طلبات التفسير المقدمة للمحكمة الدستورية هي طلبات من الحكومة باستثناء الطلب ٢٦/١٩٩٦.

الحكومة إلى المجلس في فصل تشريعي سابق، هل تسقط بسقوط الحكومة التي قدمتها وبانقضاء الفصل التشريعي للمجلس الذي قدمت أمامه؟ أم تظل قائمة وينظرها المجلس الجديد بحالتها. وقد طلبت الحكومة من المحكمة الدستورية تفسيراً للمادة ٦٥ من الدستور مقارنة بنص المادة ١٠٩ من الدستور^(١).

وقد اعترض مجلس الأمة على ممارسة المحكمة الدستورية لتفسير الدستور، ذلك «أن المحكمة غير مختصة بنظر الطلب، لأن اختصاصها الأصيل 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»^(٢).

(١) يجري نص المادة ٦٥ على النحو التالي «للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها. ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة، وتخفف 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 المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة نظره». ويجري نص المادة ١٠٩ على النحو التالي: «لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين. وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته».

(٢) وتكمل المحكمة، وهي بصدد عرض رأي مجلس الأمة، فتقول: «فلا ينطوي، بداهة، 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». ومن البين أن الفقرة الواردة في المتن قائمة على رفض الاختصاص التفسيري من أساسه أو على الأقل رفض إسناد هذا الاختصاص للدستور، بينما =

وقد ردت المحكمة الدستورية على هذا الدفع بالقول: «فإنه لما كان تفسير النص الدستوري قد أسند للمحكمة الدستورية بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشائها، وقد صدر هذا 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 وضع قانون إنشاء المحكمة».

ونلاحظ أن موقف المحكمة الدستورية في هذا الموضوع يثير عدداً من الملاحظات:

١ - عدم توسع المحكمة الدستورية في الرد على إنكار مجلس الأمة لاختصاصها في التفسير ابتداء. وقد يكون المبرر لهذا المسلك أن دفع مجلس الأمة لم يبين على هذه النقطة فحسب، ذلك أن دفع مجلس الأمة بني على ثلاث نقاط وهي:

- أ - أن اختصاص المحكمة بالتفسير غير مقرر بنص في الدستور.
- ب - أنه لا توجد خصومة - بالمعنى الفني للكلمة - بين المجلس والحكومة، وبالتالي لا يجوز اللجوء للمحكمة بطلب التفسير، لأن مثل هذا الطلب لا يبرره إلا وجود الخصومة.

= الفقرة اللاحقة عليها تقوم على أساس القبول بالاختصاص التفسيري للمحكمة الدستورية من حيث المبدأ ورفض الطلب القائم لأن النص المطلوب تفسيره واضح لا يثير اللبس كما أنه لم يقم خلاف يستدعي طلب التفسير. وورود الفقرتين بشكل متلاحق أمر يثير الاستغراب لعدم اتساقهما منطقياً، فالفكرة الثانية ليست استكمالاً للفكرة الأولى وليست نتيجة منطقية لها، ولعل كل ذلك راجع لخطأ مطبعي في القرار التفسيري.

ج- أنه ليس للمحكمة أن تناقش وجود أو عدم وجود عرف دستوري مفسر، لأن هذا الأمر - تقرير وجود العرف - خارج نطاق التفسير.

٢ - أن المحكمة في قرارها التفسيري، وإن أسندت اختصاصها بالتفسير للدستور مباشرة، إلا أنها لم تبين كيف قررت المادة ١٧٣ هذا الاختصاص. ونلاحظ في هذا الصدد أن المحكمة استندت بعد ذلك للمذكرة التفسيرية، ولعل السبب في هذا المسلك يكمن في خلو المادة ١٧٣ من لفظ التفسير وورود هذا اللفظ في المذكرة التفسيرية.

٣ - أن المحكمة قد مدت اختصاصاً بالتفسير كي يشمل إلى جانب نصوص الدستور، القوانين الأساسية. وتعبير القانون الأساسي يحمل ثلاثة معان: فهو يعني في بعض الأحيان الدستور بالمعنى الشكلي، وفي أحيان أخرى يقصد به، وبالأدوات بصيغة الجمع، تلك القوانين التي تعالج موضوعاً دستورياً وتقع في المرتبة - من حيث السمو - بين الدستور وبين القانون العادي. والمعنى الثالث لتعبير القوانين الأساسية هو القوانين الدستورية بالمعنى الموضوعي، أي تلك القوانين الصادرة عن المشرع العادي والتي تعالج موضوعاً دستورياً^(١). ويبدو أن المحكمة الدستورية تحمل هذا التعبير على المحمل الثالث، أي القوانين التي تصدر عن المشرع العادي وتعالج موضوعاً دستورياً لم يرد في الوثيقة الدستورية. ذلك أن القرار التفسيري استند إلى أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الأمة وهي لائحة صادرة بقانون عادي^(٢).

(١) انظر د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، ١٩٨٥، ص ٣٩ ولاحقاً. وانظر د. علي عبدالعال سيد أحمد، القوانين الأساسية، مؤسسة دار الكتب، ١٩٩٧.

(٢) وقد أشار قرار التفسير لبعض أحكام اللائحة وحدد من هذه الأحكام المواد ٩٧ و٩٨ و١٠٩. ونحن نعتقد بأن الدستور الكويتي لا يعطي القوانين الأساسية أي قيمة تزيد على القوانين العادية، فهو أميل إلى المفهوم الشكلي للقاعدة الدستورية، وهو ما يتضح من تعليق المذكرة التفسيرية على المادة ١٧٣ من الدستور، فالدستور هو قانون القوانين مما يعني أن القاعدة الدستورية تتساوى مع القاعدة القانونية في طبيعتها «كقانون» ولا يميزها عن غيرها من القوانين غير ورودها في الدستور.

ثانياً - القرار التفسيري ١٩٨٦/٣:

قدم بعض أعضاء مجلس الأمة اقتراحاً بتعديل المادة الأولى من قانون المحكمة الدستورية على نحو يسلبها الاختصاص التفسيري المقرر لها في قانون إنشاء المحكمة الدستورية كي يصبح اختصاصها محصوراً في النظر بالمنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح دون أن تصبح جهة إفتاء في تفسير النصوص الدستورية استقلالاً بطلب مبتدأ من طرف واحد يراد به تأويل نص في الدستور مجرداً عن قيام نزاع.

أمام هذا الاقتراح تقدمت الحكومة بطلب أمام المحكمة لتفسير نص المادة ١٧٣ من الدستور كي تقرر ما إذا كان اختصاص المحكمة بالتفسير المبتدأ نابعاً من المادة ١٧٣ أم مقرر فقط بقانون إنشاء المحكمة الدستورية وبالتالي يجوز للمجلس أن يعدل فيه.

وقد قبلت المحكمة طلب التفسير وخلصت إلى أن اختصاصها بتفسير النصوص الدستورية ابتداءً أمر مقرر بالدستور نفسه وبالتالي لا يجوز للمشرع العادي أن يحجب عنها هذا الاختصاص. وبنت المحكمة هذا الرأي على عدد من الاعتبارات:

١ - أن الدستور قد أناط بالمحكمة الاختصاص «بالفصل بالمنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح» وأنه بتمحيص هذه العبارة «يبين أنها تضم في مدلولها ونطاقها المنازعة في فهم النص الدستوري، مما يعني اختلاف الرأي في معاني النص ومرامييه، سيما وأن من المسلم أن الدعوى الدستورية في عمومها هي دعوى عينية تستهدف تشريعاً ما لبيان مدى مطابقته لأحكام الدستور، فهي خصومة بشأن النص الدستوري، ينضوي 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».

٢ - والمحكمة دعماً لاتجاهها بالتوسع في فهم كلمة «المنازعات» حتى تمدها إلى كل اختلاف بالرأي حول فهم مادة من مواد الدستور. تذهب إلى تقريب لفظ المنازعات بلفظ الطعون، فهي تقول «ويسند هذا الرأي أنه في بيان اختصاص الجهة القضائية صدر المشرع الدستوري المادة ١٧٣ المشار إليها بعبارة «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». وواضح من مقارنة العبارتين أن الأولى أوسع 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 قاصرة على الطعن في دستورية القانون 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...).

٣ - وفي القرار التفسيري نفسه، تسند المحكمة الدستورية اختصاصها بالتفسير من خلال تحليلها لصور التفسير الممكنة وهي ثلاث:

- أ - تفسير الدستور بمناسبة الطعن على التشريع بعدم مطابقته للدستور.
- ب - إذا ما أريد الطعن على تشريع ما بعدم الدستورية فتقوم الحاجة للتعرف أولاً على نطاق النص الدستوري وحدوده وضوابطه وصولاً لوجه الرأي في الخلاف الشاغر حول التشريع المشكوك في دستوريته لإمكان الطعن فيه. ولعل المحكمة تقصد من ذلك فحص الطعن قبل قبوله عن طريق لجنة فحص الطعون. وبهذا تفرق المحكمة بين «حالتين» تمارس فيهما التفسير، التفسير الذي تمارسه المحكمة نفسها وهو تفسير تقوم به تمهيداً لإصدار حكم في الموضوع. والتفسير الذي تقوم به لجنة فحص الطعون تمهيداً للحكم في «قبول» الدفع المبدى أمام محكمة الموضوع.

ج- إذا ما أريد قبل إصدار تشريع ما التعرف على التفسير الصحيح للنص الدستوري المتصل به لإمكان إعداد مشروع القانون المقصود متطابقاً مع أحكام الدستوري.

وترى المحكمة أن الصورة الأخيرة للتفسير لا تعني «ابتداع أسلوب للرقابة السياسية لم يقرره الدستور، وإنما يستهدف (الدستور) 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».

وموقف المحكمة كما يتبين من قرارها التفسيري يثير عدداً من الملاحظات:

١ - تبني المحكمة دفاعها عن اختصاصها بالتفسير المستقل على أساس أنه شكل من أشكال الرقابة المسبقة على دستورية القوانين واللوائح عندما تطلب سلطة من السلطات العامة (التشريعية أو التنفيذية) الرأي من المحكمة الدستورية في تفسير نص من نصوص الدستور قبل أن تصدر تشريعاً. ومع ذلك نجد أن المحكمة الدستورية قد قبلت طلبات التفسير (باستثناء الطلب ١٩٨٦/٣) دون أن تكون مرتبطة برقابة مسبقة على دستورية قانون أو لائحة، بل كان سبب طلب التفسير يتصل بممارسة المجلس لأعمال برلمانية (السؤال، تشكيل لجان التحقيق وصلاحياتها، إجراءات التشريع، قرار برلماني بانتخاب رئيس المجلس). وقد قررت المحكمة الدستورية في أكثر من حكم لها بأن الأعمال البرلمانية ليست قوانين وهي لا تدخل في نطاق رقابتها على دستورية القوانين لهذا السبب^(١).

٢ - تعتبر المحكمة الدستورية أن ممارستها لتفسير الدستور بشكل مستقل عن النظر في طعن بدستورية قانون أو لائحة شكل من أشكال الرقابة السياسية

(١) حكم المحكمة الدستورية في الطعن ١٩٩٤/١ بتاريخ ١٧ مايو ١٩٩٤، والطعن ٣/ ١٩٩٤ بتاريخ ٢٩/٦/١٩٩٤.

أو قريب منها ومختلط بها. ونحن نعتقد أن الصورة الأدق للرقابة السياسية على دستورية القوانين هي تلك الرقابة المناطة بجهة سياسية، وهي رقابة تمارس في الغالب الأعم قبل صدور القانون. ومع ذلك فإن الرقابة القضائية قد تمارس قبل صدور القانون كما أنها قد تمارس بعد صدور القانون^(١). وفي كل الأحوال فإنه يصعب علينا أن نطلق على المحكمة الدستورية - وخاصة وفق تشكيلها المقرر بالقانون ١٤/١٩٧٣ - أنها جهة سياسية. وبعد أن عرضنا للرأي المؤيد لاختصاص المحكمة الدستورية بالتفسير المستقل واستناده إلى نصوص الدستور ومذكرته التفسيرية سوف نعرض للرأي المعارض لممارسة المحكمة لهذا الاختصاص والمعارض للقول بأن سند هذا الاختصاص يكمن في الدستور ذاته.

(١) ولعل ما وقعت فيه المحكمة من الخلط بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية، مرده إلى الاعتقاد بأن الرقابة السياسية مقترنة بالرقابة المسبقة، واتجاه بعض الفقه العربي إلى القول بأن المثال التقليدي للرقابة السياسية ما يقوم به المجلس الدستوري في فرنسا من رقابة سابقة على القوانين قبل إصدارها. ولكن الرأي الغالب في فرنسا يعتبر أن المجلس الدستوري في فرنسا إنما يمارس رقابة قضائية سابقة، انظر ديسري العصار، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، المحامي، إبريل - مايو ١٩٩٦، ص ١١٠.

الفصل الثاني

الاختصاص التفسيري للمحكمة الدستورية

لا يجد سنده في الدستور

وقد نزع إلى هذا الرأي مجلس الأمة^(١) وبعض الفقه^(٢). ويمكن أن نعرض لحجج هذا الرأي عبر النقاط التالية:

(١) قدم الأعضاء: أحمد عبدالعزيز السعدون - حمد عبدالله الجوعان - منيزل جاسم العنزي - عبدالله يوسف الرومي - د. عبدالله النفيسي، بتاريخ ٨ أبريل ١٩٨٥ اقتراحاً بقانون بهدف تعديل المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية. ونورد في ما يلي نص الاقتراح ومذكرته الإيضاحية. اقتراح بمشروع قانون بتعديل المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية. بعد الاطلاع على الدستور، وبخاصة المواد ٦٥، ٧٩، ٩٥، ١٠٩، ١٦٣، ١٦٦، ١٧٣، ١٧٨ منه. وعلى المرسوم الأميري رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بقانون القضاء والقوانين المعدلة له. وعلى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية. وعلى المرسوم بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٨٠ بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية.

وافق مجلس الأمة على القانون الآتي نصه، وقد صدقنا عليه وأصدرناه.

(مادة أولى)

يستبدل بنص المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية، المشار إليه، النص التالي:

«مادة أولى - تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح، وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصفة عضويتهم. ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم».

(مادة ثانية)

يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون.

=

أولاً - الدستور لم يقرر هذا الحق للمحكمة:

إن نص المادة ١٧٣ من الدستور لا يفيد غير أمر واحد، وهو اختصاص المحكمة الدستورية بالحكم في دستورية القوانين واللوائح، أما عن اختصاص

(مادة ثالثة)

على رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

أمير الكويت

جابر الأحمد

مذكرة إيضاحية للاقتراح بمشروع قانون

بتعديل المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣

بإنشاء المحكمة الدستورية

أثر الدستور الكويتي، في المادة ١٧٣ منه، أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين واللوائح إلى محكمة خاصة، إذ نص في هذه المادة على أن 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، وذلك بدلاً من أن يترك أمر الفصل في الدستورية لاجتهاد كل محكمة على حدة، توحيداً للرأي في شأنها، ومنعاً من تعريض القوانين واللوائح للشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والاعتبارات.

وواضح من مطالعة عبارة المادة ١٧٣ من الدستور أن اختصاص الجهة القضائية التي يعينها نص هذه المادة إنما هو 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 عن قيام نزاع يكون مجال سلطة التفسير التي تملكها المحكمة بصده بالقدر اللازم للوصول إلى الفصل في هذا النزاع لخروج ذلك عن مفهوم المادة ١٧٣ ومقاصدها، بتضمنه إسناد ولاية إلى المحكمة يعوزها لتبرير شرعيتها وجود منازعة قائمة بالفعل مردها إلى خلاف في التفسير بين عدة أطراف، لأن سلطة المحكمة واختصاصها منوطان بالفصل في منازعة دستورية، والمنازعة بطبيعتها تقتضي وجود أكثر من طرف، فإذا اقتصر الأمر على طرف واحد فقدت المنازعة أحد أركانها، وإذا انحصر في إبداء وجه الرأي في تفسير نص دستوري معين، لم يصبح =

المحكمة بالتفسير في ظل هذا النص فهو لا يتعدى فهم النص الدستوري تمهيداً لتطبيقه في الخصومة القائمة بشأن دستورية قانون أو لائحة. والمعنى السابق تؤكد ألفاظ النص الدستوري ودلالته وكذلك توضيح المذكرة التفسيرية. وبالإضافة لما سبق فإن ممارسة المحكمة الدستورية لتفسير الدستور بشكل مستقل عن النظر بطعن بدستورية قانون أو لائحة، أمر يتجافى مع طبيعة عمل المحاكم. فالمحاكم تقضي ولا تفتي. فإذا ما شاء المشرع أن يسند لها اختصاصاً بإصدار آراء تفسيرية، فلا يكون ذلك إلا بنص صريح. وبناء على ما سبق فإن اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير نصوص الدستور بشكل مستقل عن الطعن بدستورية قانون أو لائحة لا يجد له سنداً غير قانون إنشاء المحكمة الدستورية، وهو قانون يملك مجلس الأمة تعديله.

ثانياً - ممارسة المحكمة للتفسير يخل بمبدأ الفصل بين السلطات:

إن المحكمة الدستورية بنظر طلبات التفسير، تتحول إلى حكم بين المجلس والحكومة. وفي هذا إخراج لها عن دورها المرسوم لها في الدستور، كما أن في ممارسة المحكمة لهذا الاختصاص إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات المقرر في المادة ٥٠ من الدستور.

= فصلاً في منازعة، بل فتياً، وهو ما يجاوز قصد المشرع الدستوري، وطبيعة الوظيفة القضائية. من أجل ما تقدم أعد مشروع هذا القانون بتعديل المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية على وجه يستبعد من اختصاص المحكمة ولاية تفسير النصوص الدستورية استقلالاً عن منازعة قائمة، لرد الأمور إلى نصابها الدستوري الصحيح. كما تضمن المشروع إلغاء كل حكم يتعارض مع أحكامه مما ورد في مرسوم إصدار لائحة المحكمة الدستورية أو في أي نص سواه.

(٢) المستشار شفيق إمام، المحكمة الدستورية ومعضلة التوفيق بين سيادة الدستور وسيادة الشعب، شركة ناس للطباعة، مصر، ١٩٩٧، ص ٣٢ ولاحقاً، د. فتحي فكري، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالطلب الأصلي بالتفسير، ١٩٨٩، دار النهضة العربية، ص ٥١ -

ثالثاً - يستخدم الدستور عبارات تفيد التفسير عندما يريد ذلك:

إن المشرع حين يريد أن ينيط بجهة ما تفسير النصوص القانونية فإنه يستخدم عبارات واضحة تدل على قصده. فهو يقرر في المادة ١٧٠ من الدستور أن القانون يرتب الهيئة التي تتولى إبداء الرأي القانوني للوزارات والمصالح العامة، كما يقرر في المادة ١٧١ أنه يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة.

رابعاً - تعبير المنازعات مرادف لتعبير الخصومات:

يستخدم الدستور تعبير الخصومات الإدارية، وهو تعبير مرادف لتعبير المنازعات. فالمادة ١٦٩ من الدستور يجري نصها على أن ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة، وقد صدر بناء على هذه المادة المرسوم بالقانون ١٩٨١/٢٠ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية (وفي هذا دليل على ترادف اللفظين). ولم يقل أحد بأن القاضي الإداري يختص بتفسير القانون دون منازعة أو خصومة قائمة أمامه، لأن مثل هذا القول يتناقض مع طبيعة الوظيفة القضائية ومع اختصاص القضاء بشكل عام.

خامساً - المذكرة التفسيرية للدستور لا تقرر للمحكمة اختصاصاً مبتدئاً بالتفسير:

لا يمكن حمل عبارة المذكرة التفسيرية «رجال القضاء العالي في الدولة، وهم الأصل في القيام على وضع التفسير القضائي الصحيح لأحكام القوانين، وفي مقدمتها الدستور، قانون القوانين»، على أنها تحمل معنى إناطة الاختصاص التفسيري المبتدئ بالمحكمة الدستورية، لأننا إذا أخذنا بهذا الفهم فهذا يعني أن المحكمة الدستورية مختصة بتفسير القوانين أيضاً كما أن المحاكم القضائية العليا مختصة بالأمر ذاته - تفسير القانون بشكل مستقل عن المنازعة القضائية - وهذا القول يجب أن يقودنا إلى تقرير أن القوانين

القائمة غير دستورية لأنها قد حجت عن هذه المحاكم اختصاصها بالتفسير على هذا النحو^(١).

سادساً - إناطة التفسير بالقضاء يخالف توجه القضاء المقارن:

لا تقدم المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية آراء استشارية وهي محكمة عريقة في مجال الرقابة على دستورية القوانين. وقد اقترح بعض واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية في مؤتمر فيلادلفيا أن يخول الكونجرس، في حالة الشك في دستورية قانون معين، الحق بطلب تفسير من المحكمة العليا، وكان الرد على هذا الاقتراح بأن الاستجابة له ستعطي المحكمة العليا سلطة مزدوجة في المراجعة بل إن إعماله يخل بحيدة قضاء المحكمة بدعوتها إلى إبداء آراء في تشريعات معينة قبل أن تعرض عليها منازعات قضائية في شأنها بالطريق القانوني^(٢).

سابعاً - الاختصاص التفسيري مرتبط بالاتجاه الاشتراكي:

يرى الدكتور فتحي فكري أن المشرع الدستوري في الكويت لم يكن في ذهنه (لا عبر الدستور ولا عبر المذكرة التفسيرية له) أن ينيط بالمحكمة الدستورية الاختصاص بتفسير الدستور بشكل مجرد عن الخصومة في دستورية القوانين واللوائح. وأن موقف المشرع عام ١٩٧٣ ليس إلا انعكاساً لموقف المشرع المصري الذي أعطى للمحكمة العليا في مصر مثل هذا الاختصاص^(٣). ولكنه يلاحظ بأن موقف المشرع المصري كان في حقيقته متأثراً بالحل الذي سار عليه القانون السوفيتي عام ١٩٥٧ وهو ينظم اختصاصات المحكمة العليا للاتحاد السوفيتي^(٤). وهو يخلص من بعد ذلك

(١) المستشار/ شفيق إمام، سبقت الإشارة إليه ص ٣٥-٣٦.

(٢) د. عادل عمر شريف، قضاء الدستورية، ط ١٩٨٨ ص ٢١ وقد ذكره المستشار شفيق إمام، سبقت الإشارة إليه.

(٣) د. فتحي فكري، سبقت الإشارة إليه، ص ٥٧.

(٤) المرجع السابق، ص ٤٢-٤٣.

للقول بأن تقرير مثل هذا الاختصاص للمحكمة الدستورية في الكويت أمر غير منطقي، ذلك أن الدستور الكويتي لا يتبنى الاعتبارات المبررة نفسها لتقرير الاختصاص التفسيري في الدول الاشتراكية.

وبعد أن عرضنا لرأي من يقول بأن اختصاص المحكمة بالتفسير المستقل مقرر بالدستور، ولرأي من يقول بأن الدستور لا يقرر للمحكمة مثل هذا الاختصاص، فإننا سوف نحاول الترجيح بين الرأيين.

الفصل الثالث

الرأي المختار

نحن نعتقد بأن الدستور لم يقرر للمحكمة الدستورية أي اختصاص بالتفسير كما أنه لا يجوز للمشرع أن يقرر للمحكمة الدستورية مثل هذا الاختصاص.

أولاً - الدستور لا يقرر اختصاصاً للمحكمة بالتفسير:

ونحن نستند في ذلك للأسباب التالية:

١ - تفترض المحكمة أن استخدام المادة ١٧٣ لتعبير «المنازعات» يحتوي على اعتراف لها بالاختصاص التفسيري، مع أن هذا التعبير لا يقود للفهم الذي قالت به المحكمة الدستورية. صحيح أن لفظ المنازعات مختلف لغة واصطلاحاً عن لفظ «الطعون»، فالمنازعة والنزاع في اللغة هو الخصومة حسبما تقرر قواميس اللغة^(١). ونلاحظ أن الترادف بين لفظ المنازعة ولفظ الخصومة لا يقف عند حد اللغة بل يمتد إلى المصطلح القانوني، فالمشرع عندما أصدر القانون رقم ١٩٨١/٢٠ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية كان ينفذ التوجه الدستوري المقرر في المادة ١٦٩ والتي تخول الفصل في الخصومات الإدارية لغرفة أو محكمة خاصة، وقانون المرافعات المدنية رقم ١٩٨٠/٣٨ يسير في المنهج نفسه، فهو يستخدم تعبير المنازعات وهو بصدد الكلام عن خصومة أمام القضاء^(٢). وفي فقه القضاء المدني تستخدم فكرة المنازعة أو النزاع كمعيار من

(١) انظر مختار الصحاح والمنجد في اللغة في مادة «نزع».

(٢) انظر المواد ٣٤ و ٥١.

معايير تمييز العمل القضائي عن غيره من الأعمال، فدور القاضي وما يميز عمله عن عمل السلطات الأخرى هو حسم النزاع، وهم في عرضهم للموضوع يستخدمون تعبير المنازعة كدريف لتعبير الخصومة^(١). والنزاع عند بعض فقهاء المرافعات هو موضوع القضية لأن النزاع يترجم إلى طلبات يقدمها الخصوم أمام القاضي^(٢). ويبدو أن الدكتور محمود سامي جمال الدين يميل إلى اعتبار أن المنازعة هي مجموع طلبات الخصوم وأن الخصومة هي حق الدعوى المكفول للأفراد أو لغيرهم^(٣).

ويقرر الدكتور عزمي عبدالفتاح أن النزاع يتحول إلى منازعة متى ما عرض على القضاء وأن كل خصومة تفترض وجود منازعة وأن المنازعة تنتهي بصدر الحكم البات^(٤).

ونحن نرى بأن هناك علاقة مهمة بين النزاع والطلبات فلا يمكن أن نتصور نزاعاً بالمعنى الفني ما لم توجد طلبات تؤدي إيجابتها من قبل القاضي إلى حسم النزاع من وجهة نظر الطالب.

ولو رجعنا إلى موضوعنا الأول، المقارنة بين النزاع والطعن، لوجدنا أن الطعن طلب خاص في منازعة قائمة وهو طلب ينصب على المطالبة بإعلان بطلان أو عدم مشروعية قرار قانوني (قانون أو لائحة) أو قضائي (حكم) والمطالبة بإلغائه أو تعديله (في حالة الاستئناف).

(١) د. وجدي راغب، النظرية العامة للعمل القضائي، ١٩٧٤، ص ٤١ ولاحقاً.

- د. فتحي والي، قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، ١٩٧٣، ص ٤٦-٤٧.

(٢) وإن كان البعض الآخر يرى أن الخصومة هي شكل القضية، أي مجموعة الإجراءات التي تتخذ في الدعوى، كما أن البعض يميل إلى تبني اتجاه مختلط في الموضوع. انظر في عرض المسألة د.سيد محمود، أصول التقاضي، مؤسسة دار الكتاب، ١٩٩٨، ص ٤٥.

(٣) القضاء الإداري في دولة الكويت، ١٩٩٨، ص ٧.

(٤) نحو نظرية عامة لفكرة الدعوى أمام القضاء المدني، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٦، ص ١٦٦.

إذن نستطيع أن نقول بأن المنازعة هي تعارض مصالح أو شك في سلامة مركز أو نص قانوني يقترن بطلب أمام القاضي، وإن وجود المنازعة سابق على الطعن وإن الطعن يكون أثراً للمنازعة. والمنازعة المتعلقة بدستورية قانون أو لائحة يجب أن تعرض أمام الجهة القضائية من خلال طلب، وهو إعلان عدم دستورية القانون أو اللائحة أو الإعلان عن عدم الدستورية والمطالبة بإلغاء اللائحة. أما طلب التفسير فلا ينتج عنه إلا أمر واحد وهو إظهار معنى النص فقط. وإظهار معنى النص لا يرتب أثراً قانونياً في النزاع، بل إن طلب التفسير لا يستوجب بالضرورة وجود نزاع، لأنه قد يكون نابعاً عن حالة شك وحيرة دون وجود اختلاف أو خصومة، ولذلك لا تشترط المادة الثانية من لائحة المحكمة الدستورية وجود خصم في طلب التفسير، فهي تكتفي بوجود إخطار طالب التفسير بموعد الجلسة فقط.

٢ - تقرر المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري رقم ١٩٨٥/١ بأن اختصاصها بالتفسير لا يجد له سنداً حقيقياً في تعبير المنازعات الوارد في المادة ١٧٣ وإنما هو اختصاص مقرر في المادة الأولى من قانون إنشائها، أو على الأقل تقرر المادة الأولى شروط قبول طلب التفسير حتى لو كان طلب التفسير لم يأت في منازعة بالمعنى القضائي. وعبارات المحكمة في هذا الموضوع تجري على النحو التالي: «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 الادعاء والدفاع وحسم خلاف شاجر بين طرفين، وإنما تبأشر 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، لتباين 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^(١).

٣ - لا يعتبر قانون إنشاء المحكمة الدستورية أن طلب التفسير يدخل في إطار المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح. فالمادة الرابعة منه وهي تنظم أسلوب تحريك المنازعات الدستورية أمام المحكمة تعرض للطعن المباشر وللإحالة من قبل المحاكم من تلقاء نفسها أو بناء على دفع يديه أحد الأطراف. وحصر المنازعات الدستورية في المادة الرابعة وعدم إدخال طلب التفسير في إطار المادة الرابعة أمر أكدته المحكمة الدستورية ذاتها في الدعوى الدستورية ١٩٨١/٢. وعلى المنوال نفسه تسير لائحة المحكمة الدستورية، وقد وضعتها المحكمة الدستورية ذاتها وفق المادة الثامنة من قانون إنشائها، فهي تعطي عنواناً للفصل الأول من الباب الأول «طلبات تفسير النصوص الدستورية». وقد أتى عنوان الفصل الثاني «طلبات الفصل في المنازعات الدستورية المقدمة من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء». أما الفصل الثالث من اللائحة فعنوانه «المنازعات المتعلقة بالدستورية المحالة من المحاكم».

ونلاحظ في هذا الصدد أن المحكمة الدستورية العليا في مصر ترفض التصدي للمسألة الدستورية حينما يعرض عليها طلب لتفسير القانون باعتبار أن طلب التفسير لا يدخل في إطار المنازعات الدستورية في حين أن رخصة التصدي المقررة لها لا تستخدم إلا حينما تكون المحكمة بصدد منازعة في الدستورية^(٢).

-
- (١) تشترط المادة الأولى من لائحة المحكمة الدستورية أن يتوافر في طلب التفسير عدد من العناصر وهي «أن يتضمن النص الدستوري المراد تفسيره والمبررات التي تستدعي التفسير» وهنا من الممكن أن نتساءل إذا ما كان للمحكمة أن تبسط رقابتها على المبررات على نحو يسمح لها باستبعاد أو عدم قبول بعض طلبات التفسير، ونحن نعتقد بأن النص على النحو الوارد في الكويت لا يعطي المحكمة سلطة تقديرية في قبول الطلب، وفي كل الأحوال فإن قرارات المحكمة لا يفهم منها غير ذلك.
- (٢) قرار التفسير رقم ١ لسنة ١٧ قضائية - تفسير، صادر في ٣ يولييه ١٩٩٥.

ونخلص مما سبق إلى أن تعبير المنازعات لا يمكن أن يعني طلب التفسير مجرداً لأن النزاع يجب أن يتم من خلال تقديم طلبات محددة للقاضي وهي محل خلاف بين الخصوم ويجب أن يترتب على إجابة هذه الطلبات من قبل القاضي أثر قانوني محدد، مثل تقرير حق للخصم أو إعلان عدم مشروعية قرار من القرارات، وكل ذلك لا يتوافر في التفسير.

وعلى الرغم مما سبق فإننا إذا سائرنا المحكمة الدستورية في قولها إن استخدام المشرع الدستوري لتعبير المنازعة مقصود به تنظيم أسلوب آخر للخصومة في دستورية القوانين واللوائح، فإن أقصى ما يمكن أن نصل إليه هو تصور أن الدستور الكويتي أراد أن ينشئ أسلوباً للرقابة المسبقة على دستورية القوانين واللوائح.

وعندما نقول بالقول السابق فإننا نبنيه فقط على تقريب التعبيرين مع إهمالنا للعناصر الأخرى في المسألة. كما نعترف مسبقاً بأن القول بمثل هذا التفسير يعتمد على توسع كبير في فهم النص وحمله على فكرة أن المنازعة قد تكون سابقة على الطعن، ومع أن هذه المنازعات، حسب تعبير النص، متعلقة بدستورية القوانين واللوائح وليس مشروعاتها.

ومع ذلك فإننا نميل إلى القول بأن التفسير السليم لنص المادة ١٧٣ من الدستور يقصر فهمها على الطعن بدستورية القوانين واللوائح في دعوى إلغاء أصلية وذلك للأسباب التالية:

١ - قصر أثر الحكم الذي تصدره الجهة القضائية الموصوفة في المادة ١٧٣ على إعدام القانون أو اللائحة التي تقرر المحكمة عدم دستوريته واعتبارها كأن لم تكن، وهذا يعني أن الدستور لا يتصور أن تمارس المحكمة الدستورية غير الرقابة على دستورية القوانين واللوائح دون مشروعاتها واقتراحاتها.

٢ - من المعلوم أن الرقابة السابقة من الصعب تصورها في شأن قانون تام أو لائحة تامة. كما أن اللائحة لا يسبق صدورها مناقشات عامة تبيح التنبه لاحتمال وجود شبهة فيها من ناحية دستوريته، إذ أن مداولات مجلس

الوزراء سرية، كما أن الدستور لا يسمح للأقلية بأن تتخذ قراراً خارج مجلس الوزراء مخالفاً لقرار الأغلبية ما لم تستقل (م ١٢٨ من الدستور)، ومن ناحية أخرى فإن الأمير يستطيع بحرية كاملة رفض التوقيع على المرسوم دون وجود إمكانية لتجاوز اعتراضه (وذلك يتضح من مقارنة نص المادة ١٢٨ من الدستور بنص المادة ٦٦ منه). وهذا يعني أن الأمير لا يحتاج لعرض مشروع المرسوم على المحكمة الدستورية في حال شكه في دستوريته.

٣ - والسبب الآخر الذي يدعونا للقول بأن المادة ١٧٣ تقصر اختصاص الجهة القضائية (وقد أصبحت وفق القانون ١٩٧٣/١٤ المحكمة الدستورية) على الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين واللوائح هو عدم منطقية ممارسة الرقابة السابقة والرقابية اللاحقة من قبل الجهة القضائية نفسها. فلو قررت هذه بأن هذا المشروع أو الاقتراح موافق للدستور فكيف لها - دون الاصطدام بحجية الأمر المقضي - أن تقول بعد ذلك بأن هذا القانون أو تلك اللائحة مخالفة للدستور.

ومتى ما خلصنا إلى النتيجة السابقة وهي أن نص الدستور الكويتي في مادته ١٧٣ لا يقرر للمحكمة الدستورية أي اختصاص غير اختصاصها بالنظر بالخصومات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح من خلال طعن يقدم إليها من قبل الحكومة وذوي الشأن، فإنه لا يبقى أمامنا إلا أن نقول بأن اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير الدستور بشكل منفصل عن المنازعة في دستورية قانون أو لائحة لا يجد سنداً له إلا قانون إنشاء المحكمة الدستورية. وفي هذه الحالة يلزم أن نتساءل عن جواز قيام المشرع العادي بمثل هذا الإسناد.

ثانياً - هل يجوز للمشرع العادي أن يسند للمحكمة الدستورية اختصاصا بتفسير الدستور؟

ونحن نعتقد بأن الإجابة عن هذا السؤال سوف تكون بعدم الجواز وذلك لعدد من الأسباب:

١ - أن الاختصاص بالتفسير العام الملزم لتشريع من التشريعات ينطوي في

واقع الحال على تعديل في هذا التشريع باعتبار أن مثل هذا التفسير الملزم قد حدد نطاقاً جديداً للنص القديم، ولذلك فإن مثل هذا الاختصاص يناط بالمشرع الذي أصدر التشريع الأول. ولما كان المشرع العادي ليس إلا سلطة منشأة فليس له اختصاص بإصدار تفسير ملزم عام للدستور. ومن لا يملك الاختصاص لنفسه لا يستطيع أن يمنحه لغيره.

٢ - أن المشرع العادي، وإن جاز له أن يضيف للمحكمة الدستورية اختصاصات جديدة، إلا أن هذه الإضافة لا يجوز أن تكون متعارضة ومتباينة مع نص الدستور ذاته، لأن ذلك يعني مخالفة أحكام الدستور. وإضافة اختصاص جديد للمحكمة الدستورية، وهو تفسير الدستور، يتناقض مع طبيعة الجهة القضائية التي قرر الدستور أنها تصدر أحكاماً في منازعات متعلقة بدستورية القوانين واللوائح.

وبعد أن بحثنا في أساس اختصاص المحكمة الدستورية في الكويت وهي بصدد تفسير نصوص الدستور في غير خصومة قائمة، يتعين علينا أن نعرض لقرارات التفسير التي صدرت عن المحكمة ولآثار ممارسة المحكمة لهذا الاختصاص.

الباب الثاني طلبات التفسير وآثاره

بغض النظر عن أساس ممارسة المحكمة الدستورية في الكويت الاختصاص بالتفسير، وبغض النظر عن وجهة النظر القانونية في جواز إسناد الاختصاص بالتفسير للمحكمة الدستورية، فإن المحكمة قد مارست هذا الاختصاص مرات عديدة وفي موضوعات متعددة، وقد كان لاختصاصها هذا آثار خطيرة تستحق الدرس.

وقد رأينا أنه من المفيد أن نعرض أمام قارئنا الكريم، ولو بشكل موجز، طلبات التفسير التي قدمت أمام المحكمة مع محاولة اقتراح تصنيف لهذه الطلبات يسمح بتقسيمها. ومن المهم أيضاً أن نعرض لآثار ممارسة المحكمة الدستورية لاختصاصها بالتفسير.

الفصل الأول

طلبات التفسير والبحث عن تصنيف لها

أولاً - طلبات التفسير:

منذ صدور القانون ١٩٧٣/١٤ بشأن إنشاء المحكمة الدستورية قدم أمام هذه المحكمة سبعة طلبات تفسير وهي:

- ١ - طلب التفسير ١٩٨٢/٣: وقد تقدمت به الحكومة. وكان سبب تقديم هذا الطلب أنه في ١٩/٤/١٩٨١، تقدم أحد أعضاء مجلس الأمة بسؤال لوزير الصحة، يطلب فيه العضو تزويده بأسماء وعدد الحالات التي أرسلت للعلاج خارج الكويت. وقد ورد في إجابة الوزير إحصائية بعدد المرضى ومرافقيهم ولم تتضمن الإجابة أسماء المرضى. فأعاد العضو توجيه السؤال مطالباً بأسماء المرضى مع بيان نوع العلاج الذي قد حصلوا عليه في الخارج. ورد الوزير معتذراً عن عدم ذكر أسماء المرضى لأن ذلك من الأسرار الطبية التي أوجب القانون ١٩٨١/٢٥ عدم إفشائها. وقد طلب النائب تحويل سؤاله لاستجواب لأن امتناع الوزير عن الإجابة يؤدي إلى تعطيل الاختصاص الرقابي للمجلس. ونتيجة لذلك تقدمت الحكومة بطلب أمام المحكمة الدستورية لتفسير المادة ٩٩ من الدستور، لمعرفة ما إذا كانت هذه المادة تعطي للعضو حقاً مطلقاً في توجيه أي سؤال لرئيس مجلس الوزراء أو للوزراء ما دام الموضوع داخلاً في اختصاصهم أم أن حق السؤال حق تحده اعتبارات دستورية أخرى، مثل حق المريض بالسر المرضى، وهو حق يستخلص من المادة ٣٠ من الدستور التي تقرر بأن الحرية الشخصية مكفولة، وأنه لا يجوز لوزير الصحة أن يكشف سر المريض بما في ذلك اسمه دون إذنه أو ترخيص من القانون. وقررت المحكمة، في طلب التفسير؛ «إن 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 حريته الشخصية بما يقتضيه من الحفاظ على كرامته واحترام حياته الخاصة بعدم انتهاك أسرارهِ 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. «ونلاحظ أن القاضي قد قرر في حيثيات طلب التفسير، أن السؤال البرلماني من الممكن أن ينصب، فيما عدا الأسماء، على طلب بيانات عن عدد المرضى الذين أوفدوا للعلاج في الخارج، ونوعية الحالات المرضية، وتكاليف العلاج.

٢ - طلب التفسير ١/١٩٨٥: حدث خلاف في مجلس الأمة حول مشروعات القوانين التي تقدمت بها الحكومة في الفصل التشريعي السابق، هل يجب سحبها وإعادة تقديمها أم يبحثها مجلس الأمة بحالتها في الفصل التشريعي الجديد، وذلك على خلاف الحال بالنسبة لاقتراحات القوانين التي تسقط بانتهاك عضوية عضو مجلس الأمة الذي قدمها. وقد قررت المحكمة، بناء على طلب تفسير مقدم من الحكومة، أن مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة تظل قائمة حتى بعد انتهاء الفصل التشريعي. وقد استندت المحكمة إلى وجود عرف دستوري مفسر وعلى المقارنة بين نص المادة ٦٥ ونص المادة ١٠٩ من الدستور، واستخدمت المحكمة في التفسير أحكام اللائحة الداخلية وبالذات حكم المادة ١٠٩.

٣ - قرار التفسير ١/١٩٨٦: تقدم أحد أعضاء مجلس الأمة في ١/٤/١٩٨٥ بسؤال لوزير المالية طالباً فيه تزويده بمحاضر اجتماعات مجلس إدارة البنك المركزي منذ يناير ١٩٨١ حتى تاريخه كما طلب تزويده بعدد من البيانات المالية المتعلقة بأسلوب معالجة الحكومة للأزمة المالية المعروفة بأزمة «المناخ». وقد رفض وزير المالية هذه الطلبات محتجاً بالسر المصرفي، لأن هذه البيانات تتضمن معلومات متعلقة بالبنوك الخاصة وعملائها. وقد قرر مجلس الأمة نتيجة لذلك نذب حمد عبدالله الجوعان عضو مجلس الأمة للتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بالمهام

الموكلة إليه، طبقاً لحكم القانون رقم ١٩٦٨/٣٢ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية وذلك عن الفترة من يناير ١٩٨١ وحتى تاريخه. وقد تقدمت الحكومة بطلب لتفسير المادة ١١٤ من الدستور التي تقرر حق مجلس الأمة في تشكيل لجان تحقيق في الأمور الداخلة في اختصاصه، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم. وكان الهدف من طلب التفسير معرفة ما إذا كان حق المجلس في التحقيق مطلقاً أم ترد عليه قيود يقرها الدستور في نصوصه ومبادئه. وقد «قررت المحكمة أن 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 حاصلاً في عهد وزارة أو مجلس نيابي سابقين، وليس بالازم 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 جميع الوثائق والأوراق والبيانات دون التعرض لما فيه مساس بأسماء أصحاب المراكز المالية والتسهيلات الائتمانية من عملاء البنك والبنوك الأخرى، أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين».

٤ - قرار التفسير ١٩٨٦/٢: قرر مجلس الأمة، في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي السادس، تشكيل لجنة تحقيق لبحث موضوع القرض البالغ مقداره مائة وخمسين مليون دينار الذي منحته 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 ضوئها ومدى اتفاقه مع القواعد والأعراف المصرفية. وقابلت اللجنة عدداً من المسؤولين في البنوك، ولكن وزير المالية رفض إطلاع أعضاء لجنة التحقيق على أسماء المستفيدين من القرض، مما دعا المجلس إلى التهديد بمخاطبة وزير العدل تمهيداً لتحريك الدعوى الجزائية على المسؤولين عن

الامتناع عن الشهادة أمام لجنة التحقيق (م ٩ و ١٤٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة). وقد تقدمت الحكومة بطلب التفسير أمام المحكمة الدستورية لتقرير ما إذا كان حكم المادة ١١٤ من الدستور يقرر حقاً مطلقاً لمجلس الأمة في التحقيق أم أن هذا الحق تحدده حقوق أخرى يكفلها الدستور مثل الحق في خصوصية الذمة المالية والحق في السر المصرفي. وبناء على طلب التفسير قررت المحكمة «أن حق المجلس 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 إعمال اختصاصاتها الرقابية على عقد القرض الذي أبرمته المؤسسة المذكورة في إجراءاته، وما يرتبط به من بيانات، بما فيها أسماء المستفيدين من القرض».

٥ - قرار التفسير ١٩٨٦/٣: وقد تقدمت الحكومة بهذا الطلب عندما تقدم بعض أعضاء مجلس الأمة باقتراح بقانون، بتاريخ ٨/٤/١٩٨٥، ويهدف هذا الاقتراح لتعديل المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية على نحو ينزع عنها الاختصاص بتفسير الدستور ابتداء. وقررت المحكمة أن «ولاية تفسير النصوص الدستورية قد أسند 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 - طلب التفسير ١٩٩٥/٢: في بداية الفصل التشريعي السابع وبعد أن أحالت الحكومة المراسيم بقوانين الصادرة في فترة حل مجلس الأمة (من ١٩٨٦-١٩٩٢)، ثار خلاف في النظام القانوني الذي تخضع له هذه المراسيم بقوانين، هل تخضع لحكم المادة ٧١ من الدستور، والتي توجب أن تعرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة في أول جلسة بعد غياب المجلس وإلا زال ما لها من أثر بحكم الدستور؟ أم أنها قوانين فعلية لا ينطبق عليها حكم المادة

٧١ من الدستور؟ وقد عرضت الحكومة على المحكمة الدستورية هذا الموضوع كطلب لتفسير المادة ٧١ من الدستور، وإزاء المعارضة الشديدة لمبدأ طرح الموضوع على المحكمة الدستورية والخشية من أن يؤدي هذا الطلب، إن نظر، إلى تعديل في الدستور، قررت الحكومة تقديم طلب بسحب طلب التفسير، وقد حكمت المحكمة بجلستها المنعقدة في ٢٧ مايو سنة ١٩٩٥ بإثبات ترك الحكومة للطلب المقدم منها بتفسير المادة ٧١ من الدستور.

٧ - قرار التفسير رقم ٢٦/١٩٩٦: إثر الخلاف الذي حصل بين أعضاء مجلس الأمة، بشأن انتخاب رئيس المجلس، تقدم الرئيس بطلب أمام المحكمة لتفسير نص المادة ٩٢ من الدستور (التي تنظم انتخاب رئيس المجلس ونائبه) وكان سبب طلب التفسير «هو استجلاء وجه الحقيقة في المقصود بالأغلبية المطلقة للحاضرين في حكم هذه المادة، وهل تطبق هذه 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 العضو ورقة بيضاء في صندوق الإدلاء بالرأي». وقد قررت المحكمة أن «المقصود بالأغلبية المطلقة للحاضرين المنصوص عليها في المادة ٩٢ من الدستور، إنما يجري التعرف عليه في ضوء غيرها من المواد المرتبطة بها، 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، أيّاً كان قدر هذه الزيادة، وبناء على ذلك يكون من حصل على ثلاثين صوتاً من أصل (٥٩) صوتاً قد توافرت له الأغلبية المطلقة».

ثانياً - محاولة تصنيف طلبات التفسير:

إذا حاولنا أن نبحث عن أساس يصلح أن يكون منهجاً في تقسيم طلبات التفسير السبعة المقدمة أمام المحكمة الدستورية، فإننا سوف نجد أكثر من أساس متصور؛ فهناك تقسيم لطلبات التفسير باعتبار الجهة المقدمة للطلب، وهنا نجد أن طلبات التفسير الستة الأولى، مقدمة من الحكومة في حين أن الطلب الأخير وهو السابع قد قدم من مجلس الأمة، ولعل ذلك يكمن في رفض مجلس الأمة لاختصاص المحكمة الدستورية بتفسير الدستور دونما منازعة في دستورية قانون أو لائحة، ونلاحظ أن مبرر تقدم المجلس بطلب التفسير الأخير، هو احتدام الخلاف بين أعضاء المجلس حول موضوع الرئاسة وترجيح الحكومة لكفة المطالبين بعرض الأمر على المحكمة الدستورية^(١).

والباحث عن معيار لتقسيم طلبات التفسير يمكن أن يستخدم معيار موضوع طلب التفسير لتصنيف طلبات التفسير، إلى جوار المعيار السابق. وفي هذا الصدد نلاحظ أن كل طلبات التفسير كان موضوعها قرارات برلمانية وأن هذا الاختصاص لم يمارس في فترة حل المجلس ولعل من الأمور التي قد تبرر ذلك أن أكثر قرارات المجلس تتخذ وفق إجراءات علنية وهذا يسهل التنبه لها والاستعداد لتقديم طلب لتفسيرها، أما قرارات مجلس الوزراء فإنها تتخذ في جلسات سرية كما أن عدم اقتناع المجلس بصحة الأساس الدستوري للاختصاص التفسيري من الممكن أن يساعد في فهم عدم انصباب طلبات التفسير على قرارات مجلس الوزراء^(٢). وإذا ما بحثنا عن تصنيف للقرارات البرلمانية التي انصبت عليها طلبات التفسير فإننا يمكن أن نقسمها وفق المعيار التالي:

(١) نلاحظ أن سبب تقديم طلب التفسير رقم ١/١٩٨٥، قد كان خلافاً بين رئيس المجلس واللجنة التشريعية في المجلس، ومع ذلك لم يبادر مجلس الأمة بتقديم طلب التفسير ولكن الطلب قد قدم من قبل الحكومة.

(٢) يصعب أن تصور طلباً للتفسير مقدم من الحكومة للمحكمة الدستورية بشأن خلاف في مجلس الوزراء، ذلك أن مداوات المجلس سرية وتلتزم الأغلبية فيه، دستورياً، برأي الأغلبية ما لم تستقل.

- طلبات متصلة بممارسة الاختصاص التشريعي (طلبات التفسير: ١/١٩٨٥، ٣/١٩٨٦، ٢/١٩٩٥).
 - طلبات متصلة بممارسة المجلس للاختصاص الرقابي (طلبات التفسير: ٣/١٩٨٣، ١/١٩٨٦، ٢/١٩٨٦).
 - طلبات متصلة بالهيكل التنظيمي للمجلس (طلب التفسير ٢٦/١٩٩٦).
- وكل طلبات التفسير المقدمة للمحكمة الدستورية قد صدر بشأنها قرار بالتفسير ما خلا الطلب ٢/١٩٩٥ والذي قررت الحكومة سحبه. وعلى الرغم من إمكان استخدام معايير التقسيم السابقة كمنهج في بحث طلبات التفسير المقدمة للمحكمة الدستورية إلا أننا نفضل طرح الموضوع من خلال نقاط تبرز آثار التفسير الدستوري، وهو موضوع الفصل القادم، لأن مثل هذا المنهج يساعدنا في تقييم آثار ممارسة المحكمة لاختصاصها بالتفسير

الفصل الثاني

آثار ممارسة المحكمة الدستورية لاختصاصها بتفسير الدستور

في سبيل دراسة آثار ممارسة المحكمة الدستورية اختصاصها بالتفسير فإننا نقترح بحث النقاط التالية:

- قرار التفسير، بذاته، لا يحسم النزاع.
- قرار التفسير قد يؤدي للحكم بدستورية قانون أو لائحة.
- قرار التفسير قد يفتح الباب أمام تعديل الدستور.
- دعوى الدستورية تصلح، في بعض الأحيان، بديلاً لطلب التفسير.
- منهج المحكمة في التفسير يقودها إلى تفسير نصوص خارج جسم الدستور.
- قرار التفسير يمثل تحكماً بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء.

أولاً - قرار التفسير، بذاته، لا يحسم النزاع:

من أركان العمل القضائي المميّزة له عما سواه، أن القاضي يصدر حكماً في منازعة. وكي يصدر القاضي حكمه فإنه يلزم أن يكون أمام ادعاء بوجود واقعة، وادعاء بأن القانون يرتب على هذه الواقعة أثراً معيناً^(١). ومثال ذلك في رقابة الدستورية أن يدعى طرف من الأطراف أن هناك قانوناً «الواقعة» وأن هذا القانون مخالف للدستور، وأن يدعي بأن الدستور يرتب على هذه المخالفة بطلان القانون. ويلزم أن يقدم هذا الادعاء أمام القاضي مقروناً بطلب محدد وهو إعلان بطلان القانون.

(١) انظر د. وجدي راغب، النظرية العامة للعمل القضائي، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٤، ص ٤٢٨ ولاحقاً.

وإذا كان الادعاء ركناً مهماً في العمل القضائي فإننا نعتقد أن الركن الأهم في عمل القاضي هو إصدار «قرار» في موضوع النزاع نفسه، وأن يرتب القانون على صدور هذا القرار أثراً قانونياً في موضوع النزاع، فبحكم القاضي يتقرر إلغاء النص في دعوى الإلغاء، وبحكمه يتقرر الحق في منازعات الحقوق. أما إذا كان القرار الصادر عن القاضي غير مرتب لأثر قانوني مباشر في الادعاء فإننا لسنا أمام حكم قضائي^(١). وفي طلبات التفسير التي عرضنا لها لم تكن المنازعة، في حقيقتها، في فهم النص بشكل مجرد بل كانت المنازعة في واقعة محددة يختلف الطرفان في حكمها. ففي طلب التفسير الأول كان النزاع في حق عضو مجلس الأمة في السؤال ومعرفة أسماء من بعثوا للعلاج في الخارج ومبررات قرار ابتعائهم. وقد نازعت الحكومة في ثبوت هذا الحق للعضو. وعلى هذا المنوال نفسه تسير بقية طلبات التفسير^(٢). وعندما يفسر القاضي نص المادة ٩٩ من الدستور أو نص المواد الأخرى منه فإنه يقدم في قراره معنى النص، ولكن عرض معنى النص بذاته ليس تقريراً لحدود حق العضو، وبالتالي فإن عرض معنى النص هو حسم لمسألة أولية متصلة بمسألة حسم النزاع، كما أنه لا يرتب بذاته أثراً قانونياً في المنازعة. ولعل انتباه المحكمة الدستورية لهذه الحقيقة وإحساسها بأن اللجوء إليها ليس بدافع الحصول على تفسير مجرد للنص ولكن تفسير متصل بواقعة النزاع ذاتها يدفع بها إلى الحرص في صياغة قرار التفسير (في الأسباب والمنطوق) على إنزال حكم الدستور على الواقعة ذاتها^(٣) حتى لو لم يرتب منهجها بذاته أثراً قانونياً مباشراً في النزاع. ولذلك فإن قرارات المحكمة الدستورية يمكن وصفها بأنها «شبه حكم» لأن المحكمة تتبع أسلوبها نفسه في الوصول إلى الحكم دون أن تنطق بالحكم في النزاع صراحة، بل إنها في طلب التفسير الأخير قد

(١) المرجع السابق ص ٣٢٤ ولاحقاً.

(٢) انظر عرضنا لطلبات التفسير في الجزء الأول من هذا الفصل.

(٣) صحيح أن نص المادة الأولى من لائحة المحكمة الدستورية يوجب أن يتضمن طلب التفسير «النص الدستوري المراد تفسيره ومبررات التفسير» إلا أن هذا النص، وهو متصل بالطلب، لا يكفي بذاته في تفسير منهج المحكمة.

نطقت بالحكم في المنازعة متجاوزة بشكل جلي وبين دورها المطلوب منها، وهو مجرد تفسير نصوص الدستور^(١). ونلاحظ في هذا الصدد أن المحكمة الدستورية العليا في مصر عندما تصدر قرارات في تفسير القوانين فهي أميل إلى صياغة القرار على نحو يجعله مجرداً عن وقائع محددة^(٢).

وأياً ما كان منهج المحكمة في صياغة قرارات التفسير فإن الدستور لا يعترف لقراراتها (وهي وفق تعبير المادة ١٧٣ أحكام) إلا بأثر واحد وهو تأكيد دستورية القانون (برفضها للطعن) أو إعدام القانون أو اللائحة بأثر رجعي في حالة الحكم بعدم الدستورية. ونلاحظ في هذا الصدد أن قانون المحكمة ولائحتها لا يسبغان حجية على قرارات المحكمة الدستورية إلا عندما تصدر حكماً، كما أنهما ينعثان ما يصدر عنها بصدد التفسير بوصف «القرار» وليس الحكم. ويترتب على ما قلنا أن التزام المجلس (إذا ما كان طلب التفسير مقدماً من قبل الحكومة)، بنتائج التفسير، نابع عن قبوله المبدئي بالاحتكام للمحكمة الدستورية، في منازعاته مع الحكومة، وطلب التحكيم هو طلب التفسير الذي قرره قانون إنشاء المحكمة الدستورية، وهذا القانون شبيه باتفاق التحكيم، فقد وافق عليه مجلس الأمة وشاركت الحكومة بالتصويت عليه^(٣). وحتى إذا استبعدنا فكرة التحكيم فإن قبول المجلس برأي المحكمة الدستورية في النزاع الذي أصدرت بشأنه قرار التفسير، ناتج عن احترامه لرأي القضاء عموماً والمحكمة الدستورية بشكل خاص.

(١) وقد حرصت المحكمة أن تبين بوضوح أن «من حصل على ثلاثين صوتاً من أصل ٥٩ صوتاً قد توافرت له الأغلبية المطلقة» ولعل حرص المحكمة على أن توضح بشكل جلي من هو الفائز كان راجعاً لرغبتها في حسم النزاع وخاصة أنه كان محتدماً بشكل عنيف.

(٢) انظر على سبيل المثال، قرارات التفسير ١ لسنة ٣ قضائية بتاريخ ٤ يناير ١٩٩٢، ١ لسنة ١٥ قضائية بجلسة ٣٠ يناير ١٩٩٣.

(٣) حتى لو كان التحكيم الذي نتكلم عنه لا يتطابق مع التحكيم المعروف في منازعات القانون الخاص إلا أن الفكرة متقاربة.

ثانياً - قرار التفسير قد يؤدي للحكم بدستورية قانون أو لائحة:

تفسير الدستور أثناء نزاع بين مجلس الأمة والحكومة من الممكن أن يقود إلى التعرض لقانون من القوانين أو لائحة من اللوائح، وخاصة أن المحكمة الدستورية تتبنى منهجاً في مفهوم القوانين ذات الطابع الدستوري يجعلها تلجأ إلى اللائحة الداخلية لمجلس الأمة مستخدمة هذه اللائحة كأساس لإبداء الرأي في النزاع، فإذا ما طبقت القانون أو اللائحة فإن ذلك يؤدي إلى إضفاء اعتراف غير مباشر بدستورية القانون أو اللائحة. وأهمية هذا الاعتراف ترجع إلى أن المحكمة الدستورية ذاتها هي المختصة بالحكم في دستورية القوانين واللوائح، مما يعني صعوبة عدم تأثرها بموقفها السابق إذا ما عرض أمامها طعن بدستورية التشريع ذاته.

وما عرضنا له سابقاً لا يدخل في باب الفرضيات المدرسية بل إنه أمر متصور من الناحية العملية، وهو أمر قد حدث بالفعل. ففي طلب التفسير ١٩٩٦/٢٦ الخاص بمسألة رئاسة مجلس الأمة، طبقت المحكمة الدستورية عدداً من مواد اللائحة الداخلية لمجلس الأمة. في موضوع النزاع. ومن ضمن المواد التي طبقتها كانت المادة ٣٧، وهي مادة تتضمن بعض الأحكام التي من الممكن أن يثار طعن بعدم دستورتيتها^(١). ونلاحظ أن المحكمة الدستورية قد حاولت الاحتياط للأمر بقولها: «وحيث إنه لما كانت مخالفة الدستور هي مناط عدم الدستورية الذي يدور معها وجوداً وعدماً، بمعنى أن عدم الدستورية ينتفي بانتفاء المخالفة بحكم الدستور موضوعياً أو إجرائياً، وكانت

(١) تقرر الفقرة الثانية من المادة ٣٧ أنه «إذا كان عدد المؤيدين والمعارضين يقل عن هذا النصاب [نصاب انعقاد الجلسة] فإن الامتناع عن التصويت لا يعتبر غياباً عن الجلسة، وتدخل أصوات الممتنعين في حساب الأغلبية». وقد أضيفت هذه الفقرة بالقانون رقم ١٩٨٢/٣. وفق هذا التعديل فإنه ينسب للممتنع موقف لم يتخذه، فمن الممكن اعتبار الممتنع في عداد الموافقين تارة وفي عداد المعارضين تارة أخرى، وهذا يتعارض مع فكرة الاقتراع والتي تقوم على استكشاف إرادة المقترعين من خلال تعبيرهم عن إرادتهم إما بالموافقة أو بالرفض.

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 وتفسير 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». والمحكمة الدستورية وإن قررت بوضوح أنها ليست بصدد فحص دستورية هذه المادة إلا أن حكم هذه المادة، في نظر المحكمة الدستورية، لا يعدو أن يكون تقريراً لحقيقة واقعية وقانونية وحكمها يفرضه المنطق المجرد. وفي هذه المسألة فإن موقف المحكمة الدستورية يلفت النظر، فوفق لائحته الداخلية - التي قامت هي بوضعها وفق نص المادة الثامنة من قانون إنشائها - فإن المحكمة الدستورية تنظر في جميع المسائل الفرعية (١٢م من اللائحة) وهذا يعني حقها في التصدي لموضوع الدستورية حتى لو كان في قانون آخر غير القانون المعروض عليها ما دام متصلاً بالمنازعة التي تنظر فيها. فهل تعتبر المحكمة الدستورية أن نظرها في طلب التفسير ليس نزاعاً متعلقاً بدستورية القوانين واللوائح؟ فإذا كانت الإجابة بنعم فإن هذا يقود إلى تناقض في موقف المحكمة الدستورية، ذلك أنها قد بنت اختصاصها بالتفسير على أساس أن طلب التفسير شكل من أشكال المنازعات. أما إذا كانت الإجابة بأن طلب التفسير نزاع فإن ذلك يقوي من الانطباع بأن المحكمة قد قررت بشكل غير مباشر دستورية المادة ٣٧ وخاصة أنها تقرر بأن هناك إثارة لموضوع دستورية المادة أمامها.

ثالثاً - قرار التفسير قد يفتح الباب أمام تعديل الدستور:

يعتبر بعض الفقه أن التفسير ما هو إلا كشف عن إرادة المشرع، ولذلك فلا يمكن أن يكون للمفسر دور في تعديل التشريع. ويذهب البعض الآخر إلى

أن المفسر هو الذي يعطي النص معناه، ولذلك فإن حكم النص يتأثر بموقف المفسر. وغالباً البعض إلى درجة أن جعل النص هو ما يقول به المفسر^(١). ونحن نرى بأن المفسر ليس بمشرع، فقواعد التفسير تفرض عليه حداً من الالتزام بالنص، ولكنه في الوقت نفسه لا يقوم بعمل ميكانيكي على حد تعبير القاضي الأمريكي وهو بصدد وصف دور القاضي في الرقابة على دستورية القوانين (United States V. Butler, 1936)، وإنما يمتلك هامشاً من التأثير في النص، وخاصة إذا كان النص يشوبه شيء من الغموض والإبهام، لأن المفسر في النهاية يختار من بين عدد من القراءات الممكنة للنص.

وإذا كان القاضي يفسر النص تمهيداً للحكم في المنازعة، فإن تفسيره من الممكن أن يضيف للنص معنى جديداً، ولكن أثر تفسيره يبقى في النهاية محدود النطاق، من الناحية الرسمية، في المنازعة التي صدر الحكم فيها حتى لو كان يمارس قضاء الإلغاء كما هو القاضي الدستوري. ذلك أن ما يلحق به حجية الأمر المقضي وقوته هو حكم القاضي في الادعاء المعروض عليه وليس تفسيره للنص. وما قلناه سابقاً لا ينفي الأهمية العملية لما يذهب إليه القاضي في التفسير، فتفسيره للنص في الواقعة التي صدر الحكم فيها سوف يؤثر في مسلكه لاحقاً وهو يؤثر في المشرع ذاته، ولكنه تأثير غير مباشر لا يغير في النص الذي استند له في إصدار الحكم، بشكل رسمي.

أما إذا ما مارس القاضي اختصاصاً بالتفسير بمعزل عن الخصومة فإن أثر تفسيره ينصرف مباشرة للنص، باعتبار أن التفسير هو محل الطلب المعروض على القاضي، وهنا تتور مشكلة احتمال تعديل النص المطلوب

(١) انظر: Elizabeth Zoller, Droit constitutionnel, P.U.F, 1998, p. 124 et suivants.
وانظر: P.A.Côté, Fonction Législative et Fonction interprétative: Conceptions théoriques de leurs rapports.

وانظر: M.Troper, La liberté d'interprétation du juge constitutionnel, Interprétation et droit, op. cit.
والبحثان منشوران في:

تفسيره. وفي كل الأحوال فإن خطر تعديل الدستور من باب تفسيره ليس بخطر نظري، فقد كاد أن يتحقق عام ١٩٩٥، وذلك عندما تقدمت الحكومة بطلب تفسير المادة ٧١ من الدستور لمعرفة ما إذا كان الدستور يوجب عرض المراسيم بقوانين الصادرة في فترة حل المجلس التشريعي حتى لو كان هذا الحل لم يأت بالشكل الذي قرره الدستور (طلب التفسير ٢/١٩٩٥)، لأن قبول المحكمة الدستورية لطلب التفسير يترتب في ذاته قراراً بإمكان حل مجلس الأمة بآلية غير تلك المقررة في الدستور، وإن تعطيل حكم الدستور في فترة الحل لا يترتب عليه بطلان التشريعات الصادرة في إطاره، كما أن قبول طلب التفسير، بغض النظر عن قرار التفسير ذاته، يعني خلق حالات جديدة للضرورة، تبرر صدور المراسيم بقوانين، غير تلك التي وضعها الدستور في المادة ٧١ وغير تلك التي أشارت لها المذكرة التفسيرية وهي بصدد تفسير المادة ٥٠ من الدستور.

ونلاحظ أن الدكتور عثمان عبدالمك الصالح، وهو لا يعارض صراحة مبدأ إناطة الاختصاص بتفسير الدستور بالمحكمة الدستورية، وإن انتقد مسلك المحكمة في قبول طلبات التفسير، إلا أنه استشعر خطر أن يقود التفسير إلى التأثير في محتوى الدستور. فهو يقول في بحثه المعنون «الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت» المنشور عام ١٩٨٦: «وأخيراً فإننا نقرر، ونحن في هذا الصدد في صراحة كاملة، أن هنالك حقيقة مهمة يجب ألا تشغلنا عنها ظواهر الأمور. وهي أن التساهل في شروط قبول تفسير النصوص الدستورية، من قبل إحدى السلطات، يفتح الباب واسعاً أمام محاولات الخروج على الدستور وإفراغه من فحواه ومضمونه تحت ستار تفسيره، وعلى الأخص في بيئة لم يستقر فيها المبدأ الديمقراطي بعد استقراراً كافياً في النفوس والضمائر والأذهان وتكون القوة السياسية فيها أقوى بكثير من الأطر القانونية التي تعمل في ظلها»^(١).

(١) مرجع سبق ذكره، ص ٩٦.

رابعاً - دعوى الدستورية تصلح في بعض الأحيان بديلاً لطلب التفسير:

لاحظنا فيما سبق أن المحكمة الدستورية تمارس تفسير الدستور في كثير من الأحيان من خلال منازعة بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء في واقعة محددة، مثل حق مجلس الأمة في إجراء تحقيق برلماني في مسألة معينة ومنازعة مجلس الوزراء في ثبوت هذا الحق لمجلس الأمة. ولاحظنا أن نتيجة هذا المسلك أن يصدر قرار التفسير قريباً في طبيعته، من الناحية الفنية، من الأحكام القضائية حتى لو لم يكن له صفتها وأثرها من الناحية القانونية. وفي هذا الصدد نلاحظ أن اللجوء للمحكمة في دعوى دستورية مباشرة يصلح أن يكون بديلاً لطلب التفسير. وما نقوله يتضح في المثالين اللاحقين:

- الدعوى الدستورية ١٩٨١/٢: وفي هذه الدعوى طعن مجلس الأمة بدستورية المادة ١١٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة (الصادرة بالقانون ١٩٦٣/١٢). وسبب هذا الطعن أن المجلس لدى تصويته على المرسوم بقانون ١٩٧٩/٩٥ تبين أن الرافضين يشكلون أغلبية الأعضاء الحاضرين في الجلسة ولكنهم لا يمثلون أغلبية أعضاء مجلس الأمة، في حين أن المادة المذكورة تشترط موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس لإمكان رفض الموافقة على المرسوم بقانون، ولا تكفي باشتراط موافقة أغلبية الحاضرين فقط (في اجتماع صحيح) لإقرار المرسوم بقانون. ورأى المجلس أن هذا النص يتعارض مع نص المادة ٩٧ من الدستور التي تقرر: «ويشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين. وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة». وقد دفعت الحكومة بعدم جواز قبول الدعوى الدستورية لأنها في واقع الحال طلب تفسير وليست دعوى لعدم وجود المنازعة من قبل الحكومة. وقد كان رد المحكمة بأن قبول الدعوى المباشرة من قبل الحكومة أو مجلس الأمة لا يقتصر بوجود منازعة بالمعنى القضائي، وأنه يجوز لمجلس الأمة أن يعرض الموضوع من خلال طعن بالدستورية كما يجوز له أن يعرضه كطلب تفسير.

- طلب التفسير ١٩٩٦/٢٦: نلاحظ أن طلب التفسير هذا، والذي قدم بسبب المنازعة في صحة انتخاب رئيس مجلس الأمة، كان ينصب على نقطتين في واقع الحال هما: علاقة المادة ٩٢ والتي تقرر أسلوب انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالمادة ٩٧، وهل يمكن تطبيق المادة الأولى بمعزل عن المادة الثانية، وهو أمر كان حسمه منطقياً إذ لا تطبق نصوص القوانين منفصلة بعضها عن بعض. أما النقطة الثانية، والتي كان النزاع يدور حولها بل هي في رأينا جوهر النزاع، فكانت دستورية الحكم الذي تقررته المادة ٣٧ من اللائحة الداخلية للمجلس. ونحن نعتقد أن طرح الموضوع من هذه الزاوية كطعن بدستورية هذه المادة كان كفيلاً بحسم منازعة الرئاسة حتى لو لم يطرح الموضوع على المحكمة الدستورية كطلب تفسير^(١).

خامساً - منهج المحكمة في التفسير يقودها إلى تفسير نصوص خارج جسم الدستور:

وفق نص المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية، هي «تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية». وتقرر المادة الأولى من لائحة المحكمة الدستورية أن «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»، ونلاحظ أن المحكمة الدستورية قد استندت أكثر من مرة، إلى جانب نصوص الدستور، لنصوص اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وهي بصدد إصدار قرار تفسير في المنازعة المعروضة أمامها^(٢). وتصف المحكمة الدستورية اللائحة الداخلية

(١) لعرض هذه القضية، انظر المستشار شفيق إمام، الحوار الدستوري والسياسي حول انتخابات الرئاسة، ناس للطباعة، مصر، ١٩٩٧. ونلاحظ أن العنوان الفرعي لهذا الكتاب قد أتى «دستورية المادة ٣٧ من اللائحة الداخلية سواء كانت تفسيراً للناظرين في حساب الأغلبية المطلقة أو تقريراً لأغلبية خاصة هي أغلبية المصوتين».

(٢) طلبات التفسير: ١/١٩٨٥، ٢٦/١٩٩٦.

للمجلس بقولها: «وإذ كانت تلك اللائحة صادرة استناداً إلى ذلك التفويض الدستوري فقد أضحت مكملة لأحكام الدستور [وفق نص المادة ١١٧ من الدستور] في خصوص وظيفة المجلس التشريعية، وسائر صلاحياته الدستورية، وتغدو وثيقة ذات طبيعة دستورية تأخذ حكم القوانين الأساسية وذلك في حدود التفويض الدستوري». ومنهج المحكمة الدستورية يدعو إلى طرح تساؤل حول فهم المحكمة لتعبير «النصوص الدستورية» الوارد في المادة الأولى من قانون إنشائها. هل النصوص الدستورية هي نصوص الدستور الواردة في الوثيقة الدستورية وقانون توارث الإمارة والمذكرة التفسيرية؟ أم أن النصوص الدستورية تعبير يعني ما سبق، بالإضافة للقوانين المتعلقة بالسلطات العامة والمحددة لتكوينها العضوي ووظائفها إذا ما كانت قوانين قد أشار لها الدستور كما هو الحال بالنسبة لللائحة الداخلية لمجلس الأمة؟ نحن نعتقد أن الأخذ بالمعنى الثاني لتعبير القوانين الدستورية يعني وجوب مد اختصاص المحكمة بالتفسير لقانون الانتخاب، فقد أحال له الدستور في المادتين ٨٠ و٨٢، كما أن قانون تحديد الدوائر الانتخابية من الممكن أن يدخل في نطاق اختصاص المحكمة الدستورية لأنه يتصل بتكوين مجلس الأمة، وقد أحال إليه الدستور. وإذا ما سايرنا المنطق نفسه فمن الممكن أن ندخل في اختصاص المحكمة القوانين المتصلة بتنظيم السلطة القضائية بما فيها قانون إنشاء المحكمة الدستورية، فهي قوانين تنظم إحدى السلطات العامة، وقد أشار إليها الدستور. نحن نعتقد بأن إشارة المحكمة لللائحة الداخلية لمجلس الأمة بأنها قانون ذو طابع دستوري وأنها قانون أساسي، يمكن تفسيرها في حاجة المحكمة لاستخدام نصوص اللائحة في المنازعات المعروضة عليها، لأنها في واقع الحال لا تمارس التفسير الدستوري المجرد ولكنها تقوم بعمل قاضي المنازعات بين مجلس الأمة والحكومة أو في المنازعات التي تنشب داخل إحدى السلطات العامة (مجلس الأمة أو الحكومة). وفي خارج هذا النطاق فإن تعبير «قانون أساسي» لا يرتب أي أثر فني، فأحكام اللائحة وفق تعبير المحكمة الدستورية، في

موضع آخر، تشريع عادي^(١)، وهي تخضع لرقابة المحكمة كقاضي دستورية القوانين في الكويت.

سادساً - قرار التفسير يمثل تحكيمياً بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء:

باستعراضنا لطلبات التفسير المقدمة أمام المحكمة الدستورية اتضح أمامنا أن المحكمة الدستورية، من خلال اختصاصها بالتفسير، تمارس تحكيمياً بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء في الاختصاصات المقررة لكل منهما سواء وردت هذه الاختصاصات في الدستور أو في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة^(٢). كما أن المحكمة الدستورية، ومن خلال اختصاصها بالتفسير، يمكن أن تمارس التحكيم في المنازعات التي قد تنشأ داخل السلطة التنفيذية أو التشريعية والمتعلقة بسير كل سلطة على حدة. ومن المفيد أن نستعرض أسلوب حل مثل هذه المنازعات قبل إنشاء المحكمة الدستورية وبعد إنشائها.

١ - قبل إنشاء المحكمة الدستورية: من المنطقي أن يحدث خلاف بين مجلس الأمة والحكومة حول اختصاصات كل منهما كما وردت في الدستور والقوانين الأخرى مثل اللائحة الداخلية لمجلس الأمة. كما يمكن أن يحدث الخلاف بينهما في التكوين العضوي لكل منهما. وقد حدث خلاف عند تشكيل أول وزارة عام ١٩٦٣، بعد صدور الدستور. فقد أثير التساؤل مثلاً في إجراءات تعيين الوزير غير المنتخب، هل يجب أن يؤدي أمام مجلس الأمة القسم المنصوص عليه في المادة ٩١ أم أن القسم الذي يؤديه أمام الأمير وفق المادة

(١) الدعوى الدستورية ١٩٨١/٢ والمنسوبة على دستورية المادة ١١٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٢) ولعل طبيعة هذا الاختصاص (التحكيم بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء) هي التي تبرر قصر تقديم الطلب على مجلس الوزراء ومجلس الأمة وعدم فتح باب تقديم طلبات التفسير أمام المحاكم والأفراد.

١٢٦ يغني عن القسم المقرر في المادة ٩١، وخاصة أن كلا القسمين يردان بالصيغة نفسها. وقد حسم هذا الخلاف من قبل الحكومة بتبني الرأي الأول وبالتالي وجوب أداء القسم مرتين، مرة أمام الأمير ومرة أمام مجلس الأمة. وقد حدث أيضاً خلاف أخطر من سابقه، وقد كان خلافاً بين مجلس الأمة والوزارة حول تشكيل الوزارة واحتوائها على عدد من الوزراء التجار ومخالفة مثل هذا التعيين لجوهر المادة ١٣١ من الدستور التي لا تجيز الجمع بين العمل التجاري والوزارة، وقد كان من وسائل حل الخلاف، بعد أن استقالت الوزارة، أن شكلت لجنة داخل مجلس الأمة برئاسة وزير الشؤون، وهو عضو منتخب في الأساس، للاتفاق على تفسير للمادة ١٣١ من الدستور^(١).

٢ - بعد إنشاء المحكمة الدستورية: نلاحظ أن الخلاف بين المجلس والحكومة نادراً ما يعرض على المحكمة الدستورية، إما لاقتناع أحد الطرفين بوجهة نظر الآخر، وإما لاقتناعه بأن التكلفة السياسية عند لجوئه للتحكيم ستكون مرتفعة، وإما لتفضيله اللجوء لآلية أخرى للتحكيم في النزاع.

وقد ثارت أزمة حادة بين مجلس الأمة والحكومة، عام ١٩٧٥، حول ما إذا كان الخطاب الأميري المنصوص عليه في المادة ١٠٤ من الدستور يغني عن تقديم برنامج الحكومة المنصوص عليه في المادة ٩٨ من الدستور. وقد احتكم مجلس الأمة لكلية الحقوق والتي رشحت أستاذين من أساتذة القانون العام هما: الدكتور طعيمة الجرف والدكتور عثمان عبدالمك، وقد قدما الرأي في هذا الموضوع، وقد كان رأياً متطابقاً في مضمونه، وقد ضمنته اللجنة التشريعية في تقريرها وأخذ به الطرفان، الحكومة ومجلس الأمة^(٢). وقد لوححت الحكومة

(١) انظر د.عثمان عبدالمك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ١٩٨٩، ص ٣٤٩ إلى ٣٥١. وفي الأزمة الوزارية عام ١٩٦٤. انظر المرجع نفسه ص ٧٣٢-٧٣٣.

(٢) انظر المرجع السابق ص ٣٣٦، وقد أورد الدكتور عثمان نص المذكرة التي كتبها في هذا الموضوع.

غير مرة عن عزمها التقدم بطلب تفسير أمام المحكمة الدستورية، ففي بداية الفصل التشريعي الثامن وعندما أثار بعض الأعضاء شبهة استخدام بيت الزكاة لأغراض انتخابية عن طريق منح مساعدات تحركها دوافع دعم بعض المرشحين، وطالبوا بالتحقيق في أسلوب صرف المعونات المالية عن طريق بيت الزكاة، نوه وزير الدولة لشؤون مجلس الأمة بأن هناك موقفاً للمحكمة الدستورية في هذا الموضوع ولا يجوز تقديم أسئلة أو القيام بالتحقيق متى ما كان هناك خطر التعرض لعناصر الحياة الخاصة^(١). وعند تقديم الوزارة لبرنامجها طالب بعض الأعضاء بأن يكون البرنامج مقدماً من كل وزير على حدة. وقد لوحث الحكومة بإمكان عرض الخلاف على المحكمة الدستورية كطلب تفسير. كما أن مثل هذا الموقف، التلويح باللجوء للمحكمة الدستورية عن طريق طلب التفسير، قد أبدى عندما أعلن بعض الأعضاء عن عزمهم بالتقدم بطلب لمناقشة موضوع التجاوزات المالية والتعدي على الأموال العامة في قضية ناقلات النفط، وكان سبب التلويح باللجوء للمحكمة الدستورية أن هذه القضية منظورة أمام القضاء ولا يجوز للمجلس أن يتعرض لأعمال السلطة القضائية. وفي أي من الموضوعات السابقة لم يتم اللجوء للمحكمة الدستورية.

بعد أن عرضنا لاختصاص المحكمة بتفسير الدستور من خلال أسانيده وواقعه فإننا سنختتم بحثنا بالملاحظات الآتية:

(١) وبمناسبة هذا الموضوع فقد يثور تساؤل عن مدى حجية قرار التفسير. ونحن نعتقد بأن قرار التفسير، لو تم التعامل معه باعتباره تفسيراً مجرداً عن وجود منازعة، فإن موضوع حجيته لن يكون مطروحاً، ذلك أن التفسير المجرد للنص يجب أن ينشر مع النص باعتباره ملحقاً به أو حتى باعتباره نصاً جديداً يحل محل النص القديم يلزم على المحاكم وجميع السلطات العمل به باعتباره الإرادة الأصح للمشرع الذي أصدر النص الأول محل التفسير. ولكننا نعلم بأن قرار التفسير في الكويت هو «شبه حكم» ذلك أن التفسير أو بعبارة أدق أثره ينصرف إلى واقعة النزاع التي صدر فيها التفسير دون غيرها. وما سبق لا ينفي أن المحكمة سوف تتأثر بلا شك بالتفسير السابق الذي أبدته وهي بصدد إصدار تفسير جديد للنص بمناسبة «النزاع» الجديد.

- ١ - إن اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير الدستور على النحو الذي ورد في المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية لا يتسق مع الدستور ومن الممكن أن يجر لأثار خطيرة على الدستور نفسه.
- ٢ - اختصاص القضاء الدستوري بالفصل بين السلطات العامة عندما يثور بينها نزاع أو خلاف على حدود اختصاص كل سلطة أمر يعرفه القانون المقارن وخاصة في إطار الدول الاتحادية أو عندما تعيش هذه الدول نقلة مهمة في نظامها السياسي أو الدستوري^(١).
- ٣ - تحول الاختصاص بتفسير الدستور على يد القاضي الكويتي إلى ما يشبه الحكم في منازعة تقوم بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء على الاختصاصات المقررة لها وفق الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأمة.
- ٤ - وللأسباب السابقة فإننا نعتقد بأنه من الأفضل أن يعدل هذا الاختصاص، من خلال تعديل المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية، كي

(١) انظر د. محمد عبداللطيف، مرجع سبق ذكره ص ٨٧ ولاحقاً وانظر:

M.Fromant, op. Cit, p. 66 et suivants.

ونلاحظ أن ميلاد القضاء الدستوري تم في دولة فيدرالية وهي أمريكا وأن أول منازعة دستورية وهي قضية مار بوري ضد ماديسون مرتبطة بفكرة الفيدرالية والنزاع بين فكرة تقوية دولة الاتحاد وضمان استقلال الدول المتعاهدة، أما عن الدول التي تعيش نقلة مهمة في نظامها الدستوري فهذا الاختصاص منطقي جداً ولذلك نجده في أكثر دول أوروبا الشرقية، وحتى في فرنسا فإن اختصاص المجلس الدستوري في تحديد مجال القانون ومجال اللائحة يمكن تفسيره بأن هناك نقلة مهمة في النظام الدستوري، وهي تغير طبيعة العلاقة بين القانون واللائحة في دستور ١٩٥٨. ونلاحظ أن اختصاص المحكمة الدستورية في دولة الاتحاد الروسي بتفسير الدستور يستخدم من الناحية العملية كأداة للتحكيم بين السلطات العامة، انظر قرارات التفسير ١ بتاريخ ٢٣ مارس ١٩٩٥ وفي العام نفسه قرار التفسير ٩٦/١٠ بتاريخ ٢٢ إبريل منشوران (R.F.D.C.N° 22, 1995) وانظر قرار التفسير ٩٦/١٠ بتاريخ ٢٢ إبريل منشور في الدورية نفسها.

Revue Française de Droit constitutionnel, N° 27, 1996.

يصبح اختصاصاً بالفصل في المنازعات المتعلقة باختصاصات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية كما حددها الدستور، ومثل هذا التعديل يرجع القضاء إلى دوره الطبيعي بدلاً من تكليفه بمهمة ليست من صميم عمله. وفي هذا الصدد نلاحظ أن بعض الفقه الذي يقر بأن الاختصاص التفسيري ثابت للمحكمة الدستورية بنص الدستور، مع ذلك هو لا يحبز للمحكمة أن تمارس هذا الاختصاص^(١).

ونحن نعتقد مع ذلك بأن تعديل قانون إنشاء المحكمة الدستورية في هذه المسألة، إن لم تعدل المحكمة الدستورية عن فهمها الذي تبنته في قراراتها التفسيرية الخاصة باختصاصها بالتفسير، يستلزم الاتفاق التام بين مجلس الأمة والحكومة. ذلك أن عدم موافقة الحكومة على مثل هذا التعديل يعني أنها سوف تعرضه على المحكمة الدستورية. وقرار المحكمة وإن لم يرتب له الدستور حجية أو إلزاماً إلا أنه يشكل عقبة سياسية أمام إقرار مثل هذا التعديل.

٥ - عندما ندعو إلى تحول الاختصاص بتفسير الدستور إلى اختصاص بالنظر في المنازعات المتعلقة باختصاصات السلطات العامة يجب أن نبدي تحفظين:

أ - يحسن ضبط هذا الاختصاص والتشدد في قبول المنازعات حتى لا يتحول القضاء إلى طرف في اللعبة السياسية^(٢).

(١) د. علي عبدالعال سيد أحمد، سبق ذكره، ص ٢٣٦.

(٢) ونحن نعتقد بأن ضوابط قبول طلب التفسير كما وردت في المادة الأولى من لائحة المحكمة الدستورية (تضمن الطلب النص الدستوري المراد تفسيره والمبررات التي تستدعي التفسير) غير كافية. ويمكن في هذا الصدد تبني ضوابط طلب التفسير الواردة في المادة ٣٦ من القانون ١٩٧٩/٤٨ بإنشاء المحكمة الدستورية العليا في مصر، فالمحكمة المصرية لا تقبل طلب التفسير إلا إذا كانت النصوص قد أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها.

انظر، جورج شفيق ساري، سبقت الإشارة إليه، ص ٢٣١ ولاحقاً.

ونلاحظ في هذا الصدد أن اقتراحنا يهدف لتحويل الاختصاص بالتفسير إلى اختصاص بالنظر في المنازعات المتعلقة بعلاقة السلطات العامة بعضها ببعض. ومع ذلك فيحسن أن تعطي المحكمة قدراً من المعايير تسمح لها بعدم قبول الخصومة المقدمة أمامها ما لم يكن في النزاع درجة من الخطورة تجعل منه منازعة حقيقية وليس مجرد اختلاف في فهم النصوص.

ب - يحسن أن يناط هذا الاختصاص بجهة غير المحكمة الدستورية خشية أن يتأثر حكمها في الدستورية بقراراتها في هذه المنازعات.

٦ - إن إناطة هذا الاختصاص بجهة قضائية أو بمحكمة لا يتعارض مع نصوص الدستور لأنه في النهاية تحكيم في نزاع بين السلطات العامة يطلب فيه من المحكم أن ينزل حكم القانون في المنازعة القائمة.

وبعد أن عرضنا لملاحظاتنا واقتراحاتنا فإننا نقول بأن ما يحسب للاختصاص التفسيري للمحكمة الدستورية هو حسم النزاع بين السلطات العامة وبالذات عندما يمارس وفق المنهج الذي تسير عليه المحكمة الدستورية. أما ما يحسب عليه، فالخشية على الدستور من تغيير محتواه والخشية على المحكمة الدستورية من أن تحول إلى وسيلة بيد إحدى السلطات العامة في مواجهة الأخرى وخاصة في ظل الواقع الحالي الذي لا يعطيها دوراً في ضبط قبول طلبات التفسير.