

تعليق على حكمي المحكمة الدستورية في الطعون رقم ٦ و ٢٢ و ٣٠ لسنة ٢٠١٢ القاضي ببطان مرسوم حل مجلس الأمة(*)

الدكتور/ عبدالله الرميضي
قسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الكويت

ملخص:

فتح الحكمان اللذان صدرا عن المحكمة الدستورية باباً واسعاً من النقاش؛ كونهما يشكلان السابقة الأولى - ليس في الكويت فحسب بل في العالم العربي - التي يلغي فيها القضاء مرسوماً بحل البرلمان. وقد ترتب على هذين الحكمين بطلان الانتخابات التشريعية التي نظمت في فبراير لسنة ٢٠١٢ واستعادة المجلس المنحل لجميع صلاحياته الدستورية. تتناول هذه الدراسة مناقشة المسألة للوصول إلى الإجابة على العديد من الأسئلة المثارة في الساحة الكويتية، حيث ستتطرق إلى ما يأتي: ما مدى إمكانية المحكمة الدستورية إصدار حكم بإلغاء مرسوم حل مجلس الأمة؟ وهل ما انتهت إليه المحكمة متوافق وأحكام الدستور والقانون؟ ومن يخوله القانون تقديم طعن على تلك المراسيم أمام المحكمة الدستورية؟

مقدمة:

أصدرت المحكمة الدستورية حكمين وصفا بالتاريخيين؛ كونهما يشكلان السابقة الأولى في تاريخ الكويت السياسي التي يتم فيها إلغاء مرسوم حل

(*) أجيز البحث بتاريخ ١٧/١٢/٢٠١٢م.

مجلس الأمة (البرلمان الكويتي) المنتخب عام ٢٠٠٩؛ مما ترتب عليه إلغاء عملية الانتخاب التي أجريت بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢ وعودة المجلس المنحل ليمارس سلطته الدستورية، كأن الحل لم يكن. وقد احتدم جدل واسع في الأوساط السياسية والقانونية حول مدى صحة هذين الحكمين؛ إذ تعددت الآراء بين مؤيد ومعارض لهما، ولكل فريق حججه وأسانيده.

سنسلط الضوء في هذه الدراسة على هذين الحكمين في محاولة للإجابة عما أثير من تساؤلات بمناسبة صدورهما، حيث سنتطرق إلى مدى إمكانية إصدار المحكمة الدستورية حكماً بإلغاء مثل هذا المرسوم؛ أي هل يخولها القانون ذلك؟ كما سيبحث - على افتراض اختصاصها - صحة ما انتهت إليه في حكميها، وهل أصابت صحيح أحكام الدستور والقانون؟ وهل من تقدم بالطعون أمام المحكمة يملك ذلك قانوناً؟ وغيرها من تساؤلات مثارة في الساحة الكويتية.

والحکمان محلاً للدراسة صدرا نتيجة طعون انتخابية ثلاثة، قدمت للمحكمة الدستورية بمناسبة الانتخابات التشريعية لسنة ٢٠١٢، الطعن رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٢ مقدم من أحد أعضاء مجلس الأمة المنحل ومرشح للانتخابات لسنة ٢٠١٢ لم يحالفه النجاح. والآخران رقما ٦ و ٣٠ لسنة ٢٠١٢ مقدمان من إحدى المرشحات لانتخابات ٢٠١٢ لم تنجح أيضاً، وقد تم ضم طعنيها معاً.

ولما كانت وقائع الطعون الثلاثة متشابهة إلى حد بعيد، كما أن النتيجة التي انتهت إليها الحكمان واحدة؛ حيث إن المنطوق في كل منهما متطابقان؛ لذلك ولحسن عرض الموضوع تمهيداً للتعليق عليه، سيتم دراسة وتمحيص هذه الطعون والحكمين الصادرين فيهما معاً.

تقسيم:

تقسم هذه الدراسة إلى مبحثين، نتناول في الأول منهما وقائع الموضوع مبينين ما استند إليه الطاعنان من أسانيد وحجج في طعونهما وذلك في مطلب

مستقل. في حين سنعرض رأي المحكمة الدستورية، وما ارتكنت إليه للوصول إلى النتيجة التي انتهى إليها الحكمين في مطلب ثان.

أما المبحث الثاني فسنعلق فيه على ما ورد في الحكمين في ثلاثة مطالب. المطلب الأول يخصص للتعليق على الحكمين من الناحية الموضوعية، في حين يتناول المطلب الثاني التعليق على الناحية الشكلية. أما المطلب الثالث فسنناقش فيه عبارة غامضة وردت في الحكمين، وتحتاج إلى الوقوف عليها للتعليق.

المبحث الأول وقائع الموضوع وحيثيات الحكم ومنطوقه

يقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في الأول منهما وقائع الموضوع وما استند إليه الطالبان من حجج وأسانيد في دعواهما، وطلباتهما التي اختتما بها صحف الطعون. أما المطلب الثاني فسنبين فيه ردود المحكمة على دفعات الطاعنين والأسباب التي ارتكبت إليها في حكميها والنتيجة التي انتهت إليها فيهما.

المطلب الأول الوقائع

تقدم الطالبان بطعن للمحكمة الدستورية لاستصدار حكم ببطالان الانتخابات التي أجريت بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢ لاختيار أعضاء مجلس الأمة في الدائرة الثالثة على سند من الأسباب، أهمها - وهو ما يرتبط بهذه الدراسة - السبب الأول وملخصه أن المرسوم رقم ٢٤٣ لسنة ٢٠١١ بحل مجلس الأمة قد صدر مخالفاً للدستور بما يوصمه بالبطلان^(١). وشرحاً لذلك، بين الطالبان أن مؤدى نص المادة ١٢٩ من الدستور أنه إذا عين رئيس مجلس وزراء جديد محل رئيس مجلس الوزراء المستقيل زالت صفة الوزراء في الوزارة المستقيلة، ولم يعد لرئيس مجلس الوزراء وسائر الوزراء في وزارته المستقيلة أي حق في الاستمرار في عملهم كحكومة تصريف أعمال بعد أداء الرئيس الجديد اليمين الدستورية أمام الأمير.

(١) كما استند الطاعنان إلى أسباب أخرى قد لا ترتبط بهذه الدراسة بشكل مباشر، منها أن مرسوم الدعوة للانتخابات صادر عن حكومة مشكلة تشكيلة مخالفاً للدستور، وأن تقسيم الدوائر غير عادل.

كما ذكر الطالبان أن الأمر الأميري بتعيين رئيس مجلس الوزراء الجديد تضمن تكليفه ترشيح أعضاء الوزارة الجديدة، ومن ثم فلا يتصور أن يمارس أي عمل قبل تشكيل وزارته، بيد أنه لم تجر الأمور وفقاً لمجراها الطبيعي ولم يبادر رئيس مجلس الوزراء الجديد إلى تشكيل الوزارة الجديدة امتثالاً لأمر تعيينه، بل تراخى في ذلك خلال تلك الفترة الحرجة بعد زوال صفة الوزارة المستقلة، وياشر رئيس مجلس الوزراء الجديد صلاحياته قبل تشكيل مجلس الوزراء الجديد، فاستعار أعضاء الوزارة المستقلة، ونظمهم في اجتماع لمجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١١/١٢/٦، وقرر رفع مشروع مرسوم حل مجلس الأمة للأمير. ولما كان تشكيل مجلس الوزراء على هذا النحو مخالفاً للدستور، فقد أضحى معه المرسوم الصادر بحل مجلس الأمة باطلاً بطلاناً مطلقاً، وأصبح هو والعدم سواء؛ مما يستوجب - والحال كذلك - عدم الاعتداد به وعدم ترتيب آثاره واعتباره كأن لم يكن.

وفي إطار دفاعها عن الحكومة، دفعت إدارة الفتوى والتشريع في معرض الرد على السبب الأول بعدم اختصاص المحكمة على سند من القول أن المرسوم الصادر بحل مجلس الأمة ومرسوم دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة يتناولان مسائل متعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، فهي من الأعمال السياسية التي تأبى بحكم طبيعتها أن تكون محلاً للتقاضي، تحقيقاً لسيادة الدولة، وحفاظاً على كيانها، ورعاية لمصالحها العليا.

المطلب الثاني

حيثيات الحكم ومنطوقه

استهلت المحكمة حيثيات حكمها ببيان أن طلب الطاعنين ببطلان مرسوم الحل قد اقتصر نطاقه على الإجراءات التي اتخذتها السلطة في إصدار ذلك المرسوم، وكذا في دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة، قولاً من الطاعنين أن هذه الإجراءات التي مهدت لهذه الانتخابات قد خالفت القيود الإجرائية المنصوص عليها في الدستور، وفي هذا النطاق وحده ينحصر نعيها

في هذا الشق من طلبهما، ولا يتعداه إلى البحث في الملاءمات أو التغلغل في بواعث إصدار هذين المرسومين، أو التدخل في الولاية المنفردة للسلطة التنفيذية التي لا تخول للقضاء الحلول محلها فيما قصره الدستور عليها، ولا ريب في أن القيود الإجرائية التي فرضها الدستور على السلطة التنفيذية لا يجوز إسقاطها أو تجاوزها أو التحلل منها تذرعاً بأنها أعمال سياسية؛ إذ إن هذا القول لا يستقيم في مجال أعمال سلطتها المقيدة طبقاً للدستور.

كما أوضحت المحكمة في حكميها - فيما يتعلق بالسبب الأول - أن حل مجلس الأمة قد جاء من وزارة زايلتها هذه الصفة بقبول استقالتها بأكملها بعد تعيين رئيس مجلس وزراء جديد. إن هذا النعي سديد؛ ذلك أن المادة ١٠٧ من الدستور تنص على أن: "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس للأسباب ذاتها مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل، فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

وأضافت المحكمة أن المستفاد من ذلك أن حل مجلس الأمة هو حق دستوري مقرر للسلطة التنفيذية، ويعد أحد السبل لأحكام المعادلة والتوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والمقصود بالحل هو الإنهاء المبسر للفصل التشريعي قبل انتهاء الأجل المقرر له. والمعلوم أن الأمير يتولى سلطاته بواسطة وزرائه (المادة ٥٥ من الدستور)، ويلزم في طلب الحل أن يكون مقدماً من حكومة (وزارة) لم تبرحها هذه الصفة، سواء أكان هذا الطلب إثر خلاف بينها وبين المجلس، أو إذا اختل التناسب والانسجام بينهما، أو اقتضت لهذا الحل ضرورة.

كما بينت المحكمة في حكميها أن هذا الحل جاء استناداً إلى المادة ١٠٧ من الدستور، وبناء على طلب وزارة قد زايلتها هذه الصفة بقبول الأمير استقالتها بأكملها، وذلك بعد أن تم تعيين رئيس جديد لمجلس الوزراء بأمر

أميري وتكليفه ترشيح أعضاء الوزارة الجديدة، حيث استبق رئيس مجلس الوزراء - بصفته هذه - وقبل تأليف الوزارة الجديدة وصدر مرسوم تشكيلها باستعارة أعضاء من الوزارة المستقيلة التي زالت صفتها ونظمهم في اجتماع لمجلس الوزراء لأخذ موافقتهم على هذا الحل، فإن هذا الإجراء يكون غير صحيح من الوجهة الشكلية، ومخالفاً لروح المبادئ الدستورية، والغرض الذي من أجله شرعت سنته، إذ لا يجوز أن يتخذ الحل الذي رخص به الدستور للحكومة استعماله، وحدد طبيعته وإجراءاته والغرض منه، ذريعة إلى إهدار أحكام الدستور ومخالفتها، فللدستور حرمة، ونصوصه يجب أن تصان، وأحكامه يجب أن تحترم.

وانتهى الحُكْمَان بإبطال عملية الانتخابات برمتها، التي أجريت بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢ في الدوائر الخمس، وبعدهم صحة عضوية من أعلن فوزهم فيها، لبطلان حل مجلس الأمة وبطلان دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة التي تمت على أساسها هذه الانتخابات، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها أن يستعيد المجلس المنحل - بقوة الدستور - سلطته الدستورية كأن الحل لم يكن، وذلك على النحو الموضح بالأسباب.

المبحث الثاني التعليق على الحكمين

بالاطلاع على الحكم محل الدراسة، نجد أن من الضروري التفرقة بين الناحية الموضوعية والناحية الشكلية فيما انتهى إليه الحكم. فمن حيث الموضوع، فالحكم جاء صحيحاً ومتوافقاً وأحكام الدستور. أما من حيث الشكل، فإننا نرى أن الحكم قد جانبه الصواب من عدة نواح. ولإيضاح ذلك، يستلزم مناقشة كل من الناحيتين بتعمق في مطلبين مستقلين^(٢). وحيث إنه قد وردت عبارة في الحكمين تثير كثيراً من علامات الاستفهام، ويجدر التوقف عندها للاستيضاح، فخصصنا مطلباً ثالثاً في هذا المبحث لمناقشتها.

المطلب الأول الناحية الموضوعية للحكم

انتهى الحكم إلى بطلان مرسوم حل مجلس الأمة وما يترتب على ذلك من بطلان دعوة الناخبين لاختيار أعضاء المجلس الجديد وعودة أعضاء مجلس ٢٠٠٩ المنحل. والحقيقة أن ما انتهى إليه الحكمان وافق صحيح أحكام الدستور؛ فالمرسوم رقم ٤٤٣ لسنة ٢٠١١ بحل مجلس الأمة قد صدر عن حكومة مشكلة تشكياً يخالف ما يقرره الدستور؛ مما يترتب بطلانه.

وتفصيل ذلك أن الدستور نص في مادته رقم ١٢٩ على ما يلي: "استقالة رئيس مجلس الوزراء أو إعفاؤه من منصبه تتضمن استقالة سائر الوزراء أو إعفاءهم من مناصبهم"^(٣). فالنص يشير صراحة إلى أنه في حالة ترك رئيس

(٢) جرى العرف الأكاديمي على مناقشة الشكل قبل الموضوع في الأبحاث العلمية، إلا أنه في هذه الدراسة أخذت الناحية الشكلية الحيز الأكبر منها، لذلك ولحسن شرح الموضوع رأينا تقديم الناحية الموضوعية.

(٣) يتم تعيين وإعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه بأمر أميري، بينما يعين الوزراء بمرسوم أميري بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء لهم (المادة ٥٦ من الدستور).

مجلس الوزراء منصبه سواء أكان ذلك طواعية كما هو الحال في الاستقالة، أم كان جبراً كما لو صدر أمر أميري أو قرار من مجلس الأمة بعزله من منصبه،^(٤) فإن ذلك يستتبع بالضرورة ترك جميع الوزراء لمناصبهم بوصفهم أعضاء في الحكومة. إذ لا يتصور أن يترك رئيس مجلس الوزراء منصبه، ويعين آخر مع بقاء وزراء الحكومة السابقة في مناصبهم.

ويمكن السبب في وجود هذا المبدأ الدستوري في أنه يفسح لرئيس مجلس الوزراء الجديد المجال لاختيار أعضاء الفريق الحكومي الذي سيعمل معه بدلاً من فرض أسماء قد لا يرغب بالعمل معها^(٥). ولا سيما أنه مساءل أمام الأمير و البرلمان عن أعمال هذا الفريق.

إلا أن ما حصل بعد قبول استقالة رئيس مجلس الوزراء السابق الشيخ ناصر محمد الصباح يخالف ما يقرره الدستور؛ فقد تم تعيين الشيخ جابر المبارك الصباح خلفاً له وتم تكليفه تشكيل حكومته، مع بقاء الرئيس المستقيل ووزرائه في تصريف العاجل من الأمور فقط. إلا أن الرئيس الجديد خالف ذلك حين طلب من أعضاء الحكومة السابقة في اجتماع ترأسه بصفته الجديدة^(٦).

(٤) تنص المادة ١٠٢ من الدستور: "لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة. وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة".

(٥) Rodney Brazier, Ministers of the Crown, 1997, Clarendon Press, Oxford, p. 38.

(٦) رئيس مجلس الوزراء الجديد الشيخ جابر المبارك كان عضواً في الحكومة المستقيلة؛ حيث يحمل حقيبة وزارة الدفاع، وكان أيضاً النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء المستقيل.

وفي الاجتماع تمت الموافقة على رفع مشروع مرسوم بحل مجلس الأمة للأمير، الذي صادق عليه، فتم حل المجلس بتاريخ ٦/١٢/٢٠١١.

فالإجراء الذي تم مخالف تماماً لما رسمه الدستور؛ إذ لا يملك رئيس مجلس الوزراء الاجتماع بأعضاء الحكومة المستقيلة، واتخاذ قرارات تتعلق باختصاصات مجلس الوزراء، حيث إنه مكلف تشكيل الحكومة قبل اتخاذ أي قرار يتعلق باختصاصات الحكومة، وفي حالة المخالفة فالبطلان مصير الإجراء المتخذ.

وهنا قد يتبادر إلى الذهن تساؤل وهو أن الوضع السياسي في البلاد كان متوتراً للغاية، ولا يحتمل التأخير، وأن تشكيل الحكومة الجديدة قد يستغرق أياماً إن لم يكن أسابيع، وهذا ما قد يزيد الوضع احتقاناً، وكان لا بد من حل مجلس الأمة لوضع حد للأزمة بأسرع وقت ممكن، أو بكلمات أخرى أن الوضع السياسي لا يحتمل أي تأخير ويتطلب مثل هذا الاجراء^(٧).

ويمكن الإجابة عن هذا التساؤل بأنه كان بالإمكان سلوك أحد مخرجين للوصول للغاية ذاتها وهي حل مجلس الأمة توصلاً لإنهاء الأزمة. الأول أن الحكومة المستقيلة برئاسة الرئيس المستقيل كان بإمكانها رفع مشروع مرسوم الحل للأمير، وخصوصاً أن السبب الذي استند إليه مرسوم الحل هو أن المصلحة العليا للبلاد تتطلب اتخاذ مثل هذا الإجراء، وليس بسبب عدم تعاون مجلس الأمة مع الحكومة. ونعتقد أن حكومة تصريف العاجل من الأمور تملك مثل هذا الحق، استناداً لحكم المادة ١٠٣ من الدستور التي تقر: "إذا تخطى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب يستمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه"، ونرى أن الأمر كان من

(٧) نظمت مظاهرات في ما تعرف بساحة الإدارة تطالب برحيل رئيس الوزراء الشيخ ناصر المحمد قبل استقالته بيوم، قدر عدد من شارك فيها ما بين ٨٠-١٠٠ ألف شخص وهو رقم يعتبر مرتفعاً إذا ما قورن بتعداد الكويتيين الذين يربو عددهم على المليون نسمة.

الضرورة والعجالة ما يتطلب التدخل السريع لوقف تدهور الوضع السياسي، ذلك ما يدخل هذه الحالة ضمن حالات تصريف العاجل من الأمور الذي تملك حياله الحكومة المستقلة اتخاذ الإجراء اللازم^(٨).

وإذا لم يكن بالمستطاع اتخاذ مثل هذا الإجراء، كما لو كان الرئيس المستقيل يرفض ذلك لأسباب قد يرتئها، فإن انتظار تشكيل الحكومة الجديدة أمر لا بد منه، وهو ما قد يترتب عليه إنهاء وجود الحكومة المستقلة تماماً، والقول بغير ذلك يعني وجود حكومتين للدولة في آن واحد، وهذا ما يخالف الحكمة التي ارتجاها المشرع الدستوري من سن نص المادتين ١٠٣ و ١٢٩.

ونستشف مما تقدم، أن مرسوم حل مجلس الأمة قد صدر عن حكومة مشكلة تشكياً مخالفاً لما يقضي به الدستور، مما يترتب عليه بطلانه، ذلك ما يعني صحة الحكم محل الدراسة من الناحية الموضوعية.

المطلب الثاني

الناحية الشكلية للحكم

على الرغم من أن ما انتهى إليه الحكم صحيح من الناحية الموضوعية، إلا أنه قد جانبه الصواب من الناحية الشكلية لعدة أسباب، فالمحكمة فصلت فيما يخرج عن اختصاصها المقرر بقانون إنشائها من جهة، كما أنها من جهة أخرى أخذت بالطعن المقدم من الطاعنة على الرغم من افتقارها لشرطي المصلحة والصفة.

(٨) ومسألة مدى اختصاص الحكومة المستقلة بطلب حل البرلمان مسألة خلافية بين فقهاء القانون الدستوري، فالبعض يرى بجواز ذلك ولا سيما إذا كانت الضرورات السياسية تقتضي اللجوء إلى مثل هذا الإجراء كمخرج وحيد لحل الأزمة. بينما يرى آخرون أن اختصاصات الحكومة المستقلة تقتصر على مجرد تصريف الأمور العادية وأن طلب حل البرلمان يخرج بطبيعته عن هذه الفئة من الأعمال. لدراسة مستفيضة حول اختصاصات الحكومة المستقلة انظر أ. د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، ١٩٨٦.

أولاً - عدم اختصاص المحكمة بالطعن:

إن أكثر ما احتدم حوله النقاش في هذه المسألة هو مدى اختصاص المحكمة الدستورية في نظر مراسيم حل مجلس الأمة. إذ يذهب رأي إلى أن المحكمة تملك البحث في مدى صحة مراسيم الحل، ويستند أصحاب هذا الرأي إلى حجة مفادها أن المحكمة الدستورية مختصة وفقاً لقانون إنشائها في الفصل في الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة، وهذا يشمل - بطبيعة الحال - مرسوم دعوة الناخبين للانتخابات. ويضيف القائل بهذا الرأي: إن الدعوة إلى الانتخابات بما أنها قد تأتي أحياناً نتيجة لحل مجلس الأمة فمن الطبيعي امتداد اختصاص المحكمة بالفصل في الطعون الانتخابية ليشمل مراسيم حل مجلس الأمة، وبما أن إجراءات حل مجلس الأمة كانت غير دستورية؛ لذا فإن الانتخابات التي أجريت بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢ غير صحيحة؛ لأن ما بني على باطل فهو باطل^(٩). فخلاصة ما يقرره هذا الرأي أن المحكمة الدستورية مختصة بالفصل في صحة مراسيم حل مجلس الأمة، ومن ثم يكون الحكم صدر صحيحاً شكلاً وموضوعاً.

والحقيقة أنه لا يمكن التسليم بهذا الرأي حيث إن النظر في مرسوم حل مجلس الأمة يخرج عن اختصاصات المحكمة الدستورية لعدة أسباب: أولاً أن ما استند إليه أنصار الرأي المذكور يخالف ما يقضي به قانون إنشاء المحكمة الدستورية، فالمشرع حدد للمحكمة الدستورية ثلاثة اختصاصات على سبيل الحصر، وهي الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح، وتفسير نصوص الدستور، والفصل في الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة^(١٠). والنظر في مرسوم الحل يخرج عن هذه الاختصاصات جميعها.

(٩) أ. د. محمد المقاطع، جريدة الراي الكويتية، العدد ١٢٠٠٣ بتاريخ ١٢/٥/٢٠١٢. ويلاحظ أن هذا الرأي قيل قبل صدور الحكم.

(١٠) المادة الأولى من إنشاء المحكمة الدستورية. كما عهد لهذه المحكمة الفصل في الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء المجلس البلدي وفقاً لنص المادة ٣٢ من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ بشأن بلدية الكويت.

أما ما ذهب إليه أصحاب الرأي المذكور من أن المحكمة الدستورية تملك ذلك بحسبان أنها مختصة بالفصل في الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة، وأن الدستور يستوجب إجراء مثل هذه الانتخابات بعد كل حل لمجلس الأمة، فهذا قول مردود. حيث إن المحكمة الدستورية مختصة بالطعون المتعلقة بالعملية الانتخابية فحسب.

فعلى الرغم من أن القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ بشأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة، وكذلك قانون إنشاء المحكمة الدستورية قد خلّوا من بيان نطاق العملية الانتخابية، فإن الفقه قام بهذه المهمة مبيناً أن العملية الانتخابية هي مجموعة الإجراءات والأعمال القانونية والمادية التي تؤدي إلى تعيين الحكام من قبل أفراد الشعب^(١١).

ونستنتج من هذا التعريف أن الطعون الانتخابية لا تقتصر على تلك المتعلقة بممارسة حق الانتخاب بشكل ضيق؛ أي عملية التصويت، إنما تمتد إلى المراحل السابقة؛ لذلك لتشمل عملية إعداد الجداول الانتخابية كالقيود والشطب والنقل في كشوف الناخبين، وعملية الترشح كتسجيل المرشحين والتحقق من توافر الشروط فيهم والدعوة للانتخابات، كما تمتد للمراحل اللاحقة لعملية التصويت لتشمل عملية فرز الأصوات وإعلان النتائج. ونخلص هنا إلى أن الطعون الانتخابية تتضمن جميع الإجراءات المتخذة في مختلف مراحل العملية الانتخابية بمفهومها الواسع لتشمل المراحل السابقة واللاحقة لعملية التصويت^(١٢).

Bernard Denni, Participation Politique et Democratier, These Grenoble, 1986, (١١) p185.

(١٢) هناك من الفقهاء من يقصر العملية الانتخابية على المعنى الضيق؛ أي التصويت فقط دون المراحل الأخرى. انظر على سبيل المثال أ. د. عادل الطيببائي، المحكمة الدستورية، مجلس النشر العلمي، ٢٠٠٥، ص ١٦٣. والحقيقة أنه سواء أخذنا بالمعنى الواسع أو الضيق للعملية الانتخابية فإنه في كلتا الحالتين فمرسوم حل مجلس الأمة لا يعد من ضمن عناصرها.

وإذا ما طبقنا ما سلف ذكره على مرسوم حل مجلس الأمة، فسنجد أنه - على الرغم من أنه يستتبعه حتماً إجراء انتخابات جديدة - لا يؤدي أي دور في عملية اختيار أعضاء مجلس الأمة الجديد، ومن ثم يضحى خارجاً تماماً عن العملية الانتخابية برمتها ولا يعد جزءاً منها.

ولا أدل على ما نذهب إليه، من أنه لا يصح الطعن على مرسوم الحل بشكل مستقل؛ بمعنى أنه في حالة صدور مرسوم بحل مجلس الأمة فإنه وفقاً لاختصاص المحكمة الدستورية بالفصل بالطعون الانتخابية لا يمكن الطعن على هذا المرسوم قبل صدور مرسوم الدعوة للانتخابات الجديدة؛ مما يؤكد خروج هذا المرسوم كلية من العملية الانتخابية.

أما السبب الثاني الذي يدعونا للقول إن النظر في مرسوم الحل يخرج عن اختصاص المحكمة الدستورية فهو أنه حتى لو افترضنا جدلاً صحة الرأي القائل بأن حل مجلس الأمة يعد مرحلة من المراحل الممهدة للانتخابات - وهذا ما لا نسلم به البتة - فإن هناك شبه إجماع بين فقهاء القانون الدستوري على أن حل البرلمان يعد من الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم وليست إدارة، ومن ثم فهي عمل من أعمال السيادة^(١٣).

ونظرية أعمال السيادة هي في الأصل نظرية قضائية ظهرت في فرنسا من خلال أحكام مجلس الدولة؛ حيث بررت فيها سبب استبعاد بعض الأعمال من ولاية القضاء تأسيساً على أن هذه الأعمال ذات طبيعة خاصة، مما يمنحها حصانة مطلقة من الرقابة القضائية^(١٤).

وقد أخذ القضاء في كثير من الدول بهذه النظرية ولا سيما الدول العربية؛ ففي مصر تواترت أحكام القضاء على أن المحاكم لا تملك بسط رقابتها على أعمال السيادة كون طبيعتها تأبى محلاً لدعوى قضائية؛ وذلك تحقيقاً للاعتبارات

(١٣) د. صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٤٢.

(١٤) المرجع السابق، ص ٢٣٩.

السياسية التي تقتضي النأي بها عن نطاق الرقابة القضائية وذلك لدواعي الحفاظ على كيان الدولة في الداخل والذود عن سيادتها في الخارج، ورعاية لمصالحها العليا^(١٥).

وقد أخذ القضاء الكويتي بالاتجاه ذاته؛ حيث قضت المحكمة الدستورية: "إن اختصاص المحكمة الدستورية بطلبات تفسير النصوص الدستورية - بحكم اللزوم - تبعاً لاختصاصها الأصيل بالرقابة على دستورية التشريعات ليس من شأنه الزج بالمحكمة في الخلافات السياسية ولا يعد تحكماً للسلطة القضائية في هذه الخلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ ذلك أن عمل القاضي الدستوري هو عمل قضائي خالص وليس عملاً سياسياً، وسلطته في ذلك ليست سلطة موازنة سياسية... إن النص القانوني الذي يقرر اختصاص المحكمة الدستورية بنظر تفسير النصوص التشريعية لا يمكن أن يكون خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات أو تهديداً لاستقلال المجلس التشريعي أو إقحاماً للقضاء في خلافات سياسية"^(١٦).

فضلاً عن ذلك، فقد أخذ المشرع الكويتي بهذه النظرية عندما قرر منع القضاء من الرقابة على أعمال السيادة، فنص صراحة في المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٩٠ بشأن تنظيم القضاء على أنه: "ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة"^(١٧).

ولكن ما الأعمال التي تعد من السيادة من ثم تمنع المحاكم من النظر فيها؟ في الحقيقة لم يحدد القانون تلك الأعمال، لذا نشط القضاء في محاولة لوضع ملامح لها. ففي مصر قضى مجلس الدولة بأن: "عبارة أعمال السيادة

(١٥) حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، القضية رقم ٤ لسنة ١٢ جلسة ١٠/٩/١٩٩٠.

(١٦) القرار الصادر في طلب التفسير رقم ٣ / ١٩٨٦ جلسة ٤ / ٦ / ١٩٨٦.

(١٧) وهو النص ذاته الذي قرره المشرع المصري في المادة ١٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ حيث يجري نصه على أنه: "ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة".

الواردة في المادة ٦ لا تنصرف إلا إلى الأعمال التي تتصل بالسياسة العليا للدولة والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من سلطة عليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج؛ وذلك لأن النص ورد في صدر المادة على الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلس البرلمان، والتدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة والأعمال الحربية والعلاقات السياسية^(١٨).

وقد رددت المحاكم في الكويت المعنى ذاته في أحكام مختلفة لها، فقد قضت المحكمة الدستورية: "أن أعمال السيادة، وكما عرفها القضاء، هي تلك الأعمال التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم وليست سلطة إدارة، فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقتها بالسلطات العامة الأخرى، داخلية كانت أم خارجية أو تجريها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو الذود عن سيادتها في الخارج، وهذه الأعمال وإن كانت لا تقبل الحصر والتحديد إلا أن المستقر عليه أن المرد في تحديدها يرجع إلى السلطة التقديرية للقضاء وحده، ليقدر ما يعتبر من أعمال السيادة وما لا يعتبر منها بحسب الظروف وطبيعة كل عمل من تلك الأعمال التي يجمعها إطار واحد هو أنها تصدر عن الدولة بما لها من سلطة عليا وسيادة في الداخل والخارج مستهدفة تحقيق مصلحة الجماعة. ويندرج ضمن أعمال السيادة الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالسلطة التشريعية، ومنها استعمال السلطة التنفيذية لحقوقها المتعلقة بالتشريع، كاقترح القوانين، كما تدخل فيها المسائل السياسية التي تعد المجال الحيوي والطبيعي لنظرية أعمال السيادة"^(١٩).

إن بين القضاء أن من ضمن أعمال السيادة الأعمال السياسية وأخصها العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومثالها التقليدي والذي دأب فقهاء القانون الدستوري الإشارة إليه حل البرلمان^(٢٠).

(١٨) حكم مجلس الدولة المصري في الدعوى رقم ٤٨/٣٠٤ بتاريخ ٢١/٤/١٩٤٨.

(١٩) حكم المحكمة الدستورية رقم ١٩٩٩/٢ بجلسة ١٩٩٩/٤/٢٧.

(٢٠) يستخدم البعض اصطلاح الأعمال السياسية للدلالة على أعمال السيادة ولا سيما في الفقه الإنجلوسكسوني، انظر د. محمد فؤاد، ولاية المحكمة الدستورية العليا في =

وإذا ما عدنا إلى الحكم محل الدراسة وجدنا أن إدارة الفتوى والتشريع - ممثل الحكومة - قد دفعت أمام المحكمة الدستورية بهذا الدفع ذاكرة: "إن ما أثارته الطاعنة في طلبها متعلق ببطلان المرسوم الأميري بحل مجلس الأمة، والرسوم الأميري بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة، لا تختص هذه المحكمة بنظره، باعتبار أن هذين المرسومين - فيما تناولاه - يتصلان بأخص المسائل المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، وهي من الأعمال السياسية التي تأبى بحكم طبيعتها أن تكون محلاً للتقاضي تحقيقاً لسيادة الدولة وحفاظاً لكيانها ورعاية لمصالحها العليا، دون تحويل القضاء سلطة التعقيب عليها، لأن النظر في تلك الأعمال يستلزم توافر معلومات وضوابط وموازن يخرج زمام تقديرها عن اختصاص القضاء" (٢١).

وقد ردت المحكمة على هذا الدفع بقولها: "إن ما أثارته إدارة الفتوى والتشريع في هذا الشأن مردود بما يلي: أولاً - إن الواضح من نعي الطاعنة في هذا الشق من طلبها أن نطاقه قد اقتصر على الإجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية في حل مجلس الأمة، وكذا في دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة، قولاً من الطاعنة: إن هذه الإجراءات التي مهدت إلى هذه الانتخابات قد خالفت القيود الإجرائية المنصوص عليها في الدستور، وفي هذا النطاق وحده ينحصر نعيها في هذا الشق من طلبها، ولا يتعداه إلى البحث في

= المسائل الدستورية، ٢٠٠٢، منشأة المعارف، ص ٢٧٩. والحقيقة أننا نرى أن اصطلاح أعمال السيادة أدق وأشمل، فضلاً عن كونه هو المستخدم من قبل المشرع، فهو أيضاً أوسع معنى من اصطلاح الأعمال السياسية التي هي جزء من أعمال السيادة بالإضافة لأمر آخر يتضمنها هذا الاصطلاح كالأعمال البرلمانية.

(٢١) في الواقع إننا لا نتفق مع ما ذكره ممثل الحكومة من أن مرسوم دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة يعد من الأعمال السياسية التي لا تخضع لرقابة القضاء شأنه شأن مرسوم حل مجلس الأمة، كونه من القرارات الإدارية التمهيدية للانتخابات، ومن ثم فهو يدخل ضمن ولاية القضاء. انظر لمزيد من التفصيل حول هذه المسألة د. صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

الملاءمات أو التغلغل في بواعث إصدار هذين المرسومين، أو التدخل في الولاية المنفردة للسلطة التنفيذية التي لا تخول للقضاء الحل محلها فيما قصره الدستور عليها، ولا ريب في أن القيود الإجرائية التي فرضها الدستور على السلطة التنفيذية لا يجوز إسقاطها أو التحلل منها تدرعاً بأنها أعمال سياسية؛ إذ إن هذا القول لا يستقيم في مجال سلطتها المقيدة طبقاً للدستور^(٢٢).

بداية نؤيد ما قرره المحكمة من أنها لا تملك حق الرقابة في الملاءمات وبواعث إصدار المراسيم - أو تشريع آخر أياً كانت درجته - وهذا مبدأ مستقر في أحكام القضاء. إلا أننا لا نتفق معها فيما اختلقته من تفرقة بين الرقابة على إجراءات إصدار المراسيم وموضوعها. فالمحكمة ترى أن القضاء يملك الرقابة على الإجراءات التي اتخذت في سبيل إصدار هذا المرسوم، وهي ما أسمتها القيود الإجرائية، التي يجب على السلطة التنفيذية التقيد بها كما رسمها الدستور، وهي بذلك تختلف عن الرقابة على موضوع المرسوم وهو ما يدخل وفق تصوير المحكمة في الولاية المنفردة للسلطة التنفيذية التي تملك حياله السلطة التقديرية في وزنه، بعيدة عن أعين القضاء.

وفي هذا - بحسب تقديرنا - اعتراف ضمني من المحكمة الدستورية بأنها لا تزال تؤمن بنظرية أعمال السيادة، وهذا ما أكدته بقولها: إنها لا تستطيع... التدخل في الولاية المنفردة للسلطة التنفيذية التي لا تخول القضاء الحل محلها، على الرغم من أنها تملك - كما جاء بالحكم - البحث في صحة الإجراءات المتخذة لإصدار المرسوم^(٢٣).

أما ما ابتدعته المحكمة الدستورية من تفرقة في هذا الشأن فنحن لا نسلم به؛ إذ لا مجال للتمييز بين إجراءات إصدار المرسوم وموضوعه فيما يتعلق

(٢٢) الحكم محل الدراسة.

(٢٣) على خلاف رأينا، يرى الزميل الدكتور إبراهيم الحمود أن المحكمة الدستورية بحكمها هذا قد غيرت من موقفها حيال أعمال السيادة؛ إذ أصبحت تراقب مثل هذه الأعمال وهو ما اعتبره إسقاطاً من المحكمة لنظرية أعمال السيادة. دراسة للزميل حول الحكم منشورة في جريدة الوطن العدد ١٣١٢١/٧٥٦٧ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٧/١.

بالرقابة القضائية عليها؛ حيث إنها عملية واحدة متكاملة. وأن المحكمة - أي محكمة كانت - تملك الرقابة على الشكل والموضوع ما دامت المسألة المعروضة عليها داخلة في اختصاصها، وأن القول بغير ذلك سيخلق تغييراً جذرياً في الاختصاص القضائي ليس المتعلق بالمحكمة الدستورية فحسب إنما بجميع المحاكم دون استثناء.

ولإيضاح هذه النقطة نضرب في ذلك مثلاً، فالدائرة الإدارية في المحكمة الكلية حدد لها القانون اختصاصات على سبيل الحصر^(٢٤)، ومن ثم تخرج عن ولايتها العديد المسائل المرتبطة بعمل الإدارات الحكومية، على الرغم من أنها قرارات إدارية، من تلك القرارات التي تخرج عن اختصاصها قرارات الذب كونها لم ترد ضمن ما تختص به تلك الدائرة، فلو سلمنا بما ذهبت إليه المحكمة الدستورية، فإن ذلك يعني أن الدائرة الإدارية تستطيع فحص إجراءات إصدار قرارات الذب دون البحث في مضمونه أو موضوعه، وهذا ما لا يمكن قبوله، وهو ما سيفتح الباب لسائر المحاكم دون استثناء لنظر إجراءات إصدار الأعمال التي لا تدخل ضمن اختصاصها، وهذا - لا شك - سيكون مبعثاً لتجاوز أحكام القانون المنظم لاختصاصات المحاكم.

(٢٤) تنص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بشأن إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية بالآتي: "تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية تشكل من ثلاثة قضاة وتشتمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة، وتختص دون غيرها بالمسائل الآتية، وتكون لها فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض: أولاً: المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم. ثانياً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المدنية. ثالثاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالترقية. رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم. خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين ودور العبادة".

وترتيباً على ذلك يمكن القول: إن الذي استندت إليه المحكمة الدستورية فيما يتعلق برقابتها على مرسوم حل مجلس الأمة مخالف لقانون إنشائها ولقانون تنظيم القضاء.

قد يقول قائل: إن المحكمة الدستورية عندما بحثت مرسوم الحل إنما فعلت ذلك ليس كمحكمة طعون انتخابية بل كمحكمة دستورية؛ أي ضمن اختصاصها بالرقابة على دستورية التشريعات، والحقيقة أن المحكمة قد ألمحت إلى ذلك فعلاً، حيث جاء في الحكم: "رابعاً: ليس من المقبول أن يسمح النظام الدستوري بالرقابة القضائية على دستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح، توصلاً إلى الحكم بعدم دستورية التشريعات المخالفة للدستور، سواء صدرت هذه التشريعات من السلطة التشريعية أو من السلطة التنفيذية، وأن يعهد بهذا الاختصاص إلى المحكمة الدستورية، وهي جهة قضائية نص عليها الدستور في صلبه كافلاً بها للشرعية الدستورية أسسها، مقيماً منها مرجعاً نهائياً لتفسير أحكام الدستور، ورقبية على الالتزام بقواعده، إعلاء لنصوص الدستور وحفاظاً لكيانه، في حين تستعصي بعض الإجراءات الممهدة لعملية الانتخاب والصادرة بشأنها قرارات من السلطة التنفيذية على الفحص والتدقيق من قبل هذه المحكمة لدى مباشرة اختصاصها بنظر الطعون الانتخابية، للاستيثاق من اتفاق أو تعارض هذه الإجراءات مع الدستور وإلا جاز التذرع بوجود مناطق من الدستور لا يجوز لهذه المحكمة أن تمد بصرها إليها، فتغدو هذه القرارات - وهي أدنى مرتبة من القانون - أكثر قوة وامتيازاً من القانون نفسه".

فهل ما طرحته المحكمة الدستورية في هذا المقام صحيح؟

اعتبر بعض فقهاء القانون أن المحكمة الدستورية تجاوزت اختصاصها في الفصل في الطعون الانتخابية في هذا الحكم، فالمحكمة الدستورية إنما نظرت تلك الطعون بحسبانها محكمة موضوع وليست دستورية، فهي تفحص هذه الطعون بهذه الصفة دون غيرها، ولا سيما أن المختص بالطعون الانتخابية أصلاً هو مجلس الأمة وفقاً لنص المادة ٩٥ من الدستور التي تنص على أن: "يفصل مجلس الأمة في صحة انتخاب أعضائه، ولا يعتبر الانتخاب باطلاً إلا

بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. ويجوز بقانون أن يعهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية^(٢٥).

والحقيقة أنه حتى على افتراض أن المحكمة الدستورية قامت بفحص مرسوم الحل كونها تمارس اختصاصها في الرقابة على دستورية التشريعات، إذ يمكنها - كما نعتقد - النظر في الدفوع بعدم الدستورية مباشرة في حال قدمت لها خلال نظرها في طعن انتخابي^(٢٦)، فإنها تظل أيضاً غير مختصة، حيث إن مرسوم الحل ليس تشريعاً بالمعنى الفني، ومن ثم يخرج عن تلك التي تملك المحكمة الرقابة عليها. والمقصود هنا بالتشريع هو ما يتمتع بقيمة قاعدية، أو بمعنى آخر ما يحتوي على قواعد عامة مجردة^(٢٧). وهذا ما لا ينطبق على مرسوم الحل؛ إذ إنه يتناول حالة خاصة، هي حل مجلس الأمة المنتخب سنة ٢٠٠٩، وهو ما يؤكد خلوه من أي قواعد عامة مجردة، ومن ثم لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتباره تشريعاً بالمفهوم الفني، الذي يمنح المحكمة الدستورية الحق في نظره وفقاً لاختصاصها في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح.

بإيجاز، المحكمة الدستورية فصلت في مسألة تخرج عن اختصاصاتها التي حددها قانون إنشائها؛ إذ إن حل مجلس الأمة ليس إجراء من إجراءات العملية الانتخابية سواء بمفهومها الواسع أو الضيق، ولا يغير من ذلك أنه يتحتم أن تعقبه انتخابات جديدة كما ينص الدستور، وعليه فلا تملك المحكمة الدستورية بحثه تحت اختصاص الطعون الانتخابية. كما يعد مرسوم الحل عملاً من أعمال السيادة التي منع القانون المحاكم بجميع أنواعها ودرجاتها من نظرها، كما يقرر غالبية الفقهاء ذلك.

(٢٥) د. إبراهيم الحمود، مرجع سابق.

(٢٦) انظر في هذه المسألة د. محمد الفيلي، اتجاهات القضاء الكويتي في الطعون الانتخابية، مجلة الحقوق، الكويت، السنة الحادية والعشرون، العدد الثالث، ١٩٩٧، ص ١٤.

(٢٧) أ. د. محمد محمد عبداللطيف، القضاء الدستوري في فرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٦.

ومن جهة أخرى، فمرسوم حل مجلس الأمة ليس تشريعاً بالمعنى الفني، ومن ثم لا تستطيع المحكمة الدستورية فحص مدى دستوريته بوصفها رقيباً على دستورية التشريعات.

ويتضح مما سبق أن الحكم محل الدراسة قد جانبه الصواب؛ حيث حكمت المحكمة الدستورية بما لا تختص به.

ثانياً - عدم توافر شرطي المصلحة والصفة في الطعنين رقمي ٦ و ٣٠ لسنة ٢٠١٢:

يشترط لقبول الدعوى القضائية أن للمدعي فيها مصلحة وصفة، وشرط المصلحة يعد جوهرية وأساسياً، ولا تقبل الدعوى ما لم يكن لرافعها مصلحة قائمة يقرها القانون أو مصلحة محتملة وفقاً للشروط التي حددها القانون، إذ لا دعوى بغير مصلحة. ويعبر عن المصلحة بأن تعود على المدعي فائدة عملية من الحكم له بطلباته^(٢٨). ولا يكفي أن تكون للشخص مصلحة كي يباشر إجراءات الدعوى بل لا بد أن يكون هو صاحب الحق أو المركز القانوني المطلوب حمايته بالدعوى، وهذا ما يعرف بشرط الصفة^(٢٩). فلا تقبل الدعوى من غير صاحب الحق أو المركز القانوني المعتدى عليه مهما كان للغير من مصلحة^(٣٠). والدعوى الدستورية شأنها شأن أي دعوى قضائية أخرى، يتعين لقبولها وجود مثل هذين الشرطين^(٣١).

(٢٨) أ. د. وجدي راغب و أ. د. عزمي عبدالفتاح، القضاء المدني الكويتي، مؤسسة دار الكتب، الكويت، ١٩٨٤، ص ٥٦.

(٢٩) أ. د. فتحي والي، قانون القضاء المدني الكويتي، ١٩٧٧، ص ٤١.

(٣٠) أ. د. عادل الطيباني، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

(٣١) د. إبراهيم محمد علي، المصلحة في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، لا توجد سنة طبع، ص ٥٧.

وقد حكمت المحكمة الدستورية في أحكام سابقة لها بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة^(٣٢). كما بينت المحكمة الدستورية العليا في مصر أن المصلحة الشخصية لا يكفي لتحقيقها أن يكون النص التشريعي المطعون عليه مخالفاً للدستور، بل يستوجب أن يكون تطبيقه على المدعي قد ألحق به ضرراً مباشراً^(٣٣).

وإذا أمعنا النظر في الطعين رقمي ٦ و ٣٠ لسنة ٢٠١٢ المقدمين من إحدى المرشحات، فسنجد - فيما يتعلق بالشق الخاص بطلب إلغاء مرسوم حل مجلس الأمة- أن الطاعة تفتقر لوجود شرطي المصلحة والصفة لتقديم مثل هذا الطعن.

وهذا الوضع متحقق سواء أنظرنا إلى الطعين المقدمين من قبلها على أنهما من الطعون الانتخابية، ومن ثم فهما دعويان قضائيتان عاديتان، أم نظرنا إليهما على أنهما طعنان مباشران بعدم دستورية المرسوم المطعون عليه - كما سبق الشرح - ففي الحالتين لا بد من توافر هذين الشرطين، وهما ما تفتقدهما الطاعة.

فالطاعة ليس لها مصلحة في طلب إلغاء مرسوم الحل - وهذا ما حكمت به المحكمة فعلاً؛ إذ ترتب على هذا الطلب استعادة مجلس ٢٠٠٩ لسلطته الدستورية - وهذا ما لا يعود قطعاً وبأي شكل من الأشكال بالفائدة على الطاعة؛ كونها ليست عضواً في ذلك المجلس، وعليه يكون شرط المصلحة الذي استلزم القانون وجوده منتفياً في جانب الطاعة.

وما ذكرناه بشأن شرط المصلحة متحقق أيضاً بشأن شرط الصفة. فالطاعة تفتقد وجود مثل هذا الشرط؛ حيث إنها ليست صاحبة الحق أو المركز القانوني المراد حمايته، فهي - كما أسلفنا - ليست عضواً بالمجلس المنحل،

(٣٢) انظر - على سبيل المثال - الحكم في الطعن رقم ٢/١٩٨٥ الصادر بجلسة ٢٦/١٩٨٥/١٠.

(٣٣) حكم المحكمة الدستورية العليا بمصر، الدعوى رقم ١٢/٢٤ جلسة ١/١٩٩٤.

والمطعون على مرسوم حله من قبلها. فمن الواضح أن الطاعنة لا تتمتع بالصفة التي تخولها تقديم مثل هذا الطعن.

وبناء على ما تقدم، كان حرياً بالمحكمة الحكم بعدم قبول الدعوى فيما يتعلق بهذا الشق لانتفاء شرطي قبولها: المصلحة والصفة، في جانب تلك الطاعنة.

وهذا الوضع يختلف تماماً عن الطعن رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٢، فالطاعن كان عضواً في المجلس المنحل، ومن ثم فعزويته تخوله الطعن على مرسوم الحل، لتوافر المصلحة من عودة ذلك المجلس. كما أنه صاحب المركز القانوني المراد حمايته، وهذا ما تحقق له بصدور الحكم لصالحه حيث استعاد عزويته في مجلس الأمة.

المطلب الثالث

ورود عبارة غامضة في الحكم

جاء في الحكم: "ليس من المقبول أن يسمح النظام الدستوري بالرقابة القضائية على دستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح، توصلاً إلى الحكم بعدم دستورية التشريعات المخالفة للدستور، سواء صدرت هذه التشريعات من السلطة التشريعية أو من السلطة التنفيذية وأن يعهد بهذا الاختصاص إلى المحكمة الدستورية، وهي جهة قضائية نص عليها الدستور في صلبه، كافلاً بها للشرعية الدستورية أسسها، مقيماً منها مرجعاً نهائياً لتفسير أحكام الدستور ورقبية على الالتزام بقواعده؛ إعلاء لنصوص الدستور وحفاظاً لكيانه، في حين تستعصي بعض الإجراءات الممهدة لعملية الانتخاب والصادرة بشأنها قرارات من السلطة التنفيذية على الفحص والتدقيق من قبل هذه المحكمة لدى مباشرة اختصاصها بنظر الطعون الانتخابية، للاستيثاق من اتفاق أو تعارض هذه الإجراءات مع الدستور" وإلا جاز التذرع بوجود مناطق من الدستور لا يجوز لهذه المحكمة أن تمد بصرها إليها"، فتغدو هذه القرارات - وهي أدنى مرتبة من القانون - أكثر قوة وامتيازاً من القانون نفسه".

ولنا على ما ورد في هذا الجزء من الحكم عدة ملاحظات: فأولاً يتبين مما ذكر أن المحكمة -كما سبق البيان- قد اختلط لديها وهي بصدد بحث الطعن اختصاصها بنظر الطعون الانتخابية واختصاصها بالرقابة على دستورية التشريعات، فلا نستطيع الجزم بأي اختصاص منهما باشرت النظر بهذا الطعن.

إن مما هو جدير بالتوقف عنده؛ لما يثيره من علامات استفهام عدة هو عبارة: (... وإلا جاز التذرع بوجود مناطق من الدستور لا يجوز لهذه المحكمة أن تمد بصرها إليها). في الحقيقة إن في هذه العبارة الكثير من الغموض والضبابية، إذ ليس جلياً ما ترنو إليه المحكمة من إيراد مثل هذه العبارة، وهذا ما يستدعي الوقوف عندها لاستجلاء مغزاها.

فهذه العبارة توحي - كما سبق البيان - أن المحكمة تنظر هذا الطعن ضمن اختصاصها في الرقابة على دستورية التشريعات، على الرغم من أن الطعن المقدم متعلق باختصاصها بالطعون الانتخابية، وهذا ما أدى إلى حالة من اللبس وعدم الوضوح.

ويمكن أن يستشف من العبارة، أن المحكمة قد وسعت من اختصاصها بالرقابة على دستورية التشريعات، بحيث أصبح بمكنتها أن تبحث في دستورية كل ما يطعن عليه أمامها، وهذا ما يفهم من قولها: "... وإلا جاز التذرع بوجود مناطق من الدستور لا يجوز لهذه المحكمة أن تمد بصرها إليها". فبمفهوم المخالفة يتبين أن ما تعنيه المحكمة أنه لا يوجد في الدستور نص غير خاضع لرقابتها.

والحقيقة أننا لا نسلم بما ذهبت إليه المحكمة في هذه العبارة - وفقاً لصياغتها اللغوية - حيث إنها غير صحيحة قانوناً لسببين: الأول أن المحكمة عندما تبشر اختصاصها بالرقابة على دستورية التشريعات إنما تبسط رقابتها على التشريعات الأدنى من الدستور في سبيل الكشف عن أي مخالفة من جانبها لأحكام الدستور، وليس كما جاء في الحكم أن تمد بصرها إلى نصوص الدستور ذاته؛ إذ ليس لهذا معنى، فهي لا تراقب نصوص الدستور ذاته.

وحتى لو افترضنا أن ما يقصد من وراء هذه العبارة - وهذا ما يخالف ظاهرها - أنها تملك بسط رقابتها على جميع ما يقدم أمامها من طعون دستورية، فهذا بدوره غير صحيح، إذ يؤدي ذلك أن اختصاص المحكمة الدستورية في الرقابة الدستورية سيغدو غير محدود. وهذا دون أدنى شك يخالف الدستور وقانون وإنشائها. فالمادة ١٧٣ من الدستور تنص على أن: "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح.."، كما تقرر المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية أن: "تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية وبالفصل في المنازعات بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح...". فهذه النصوص تبين بجلاء أن مجال المحكمة الدستورية في الرقابة الدستورية محدد بشكل منضبط وهو مرتبط بالقوانين والمراسيم بقوانين واللوائح.

كما أن هناك شبه إجماع بين فقهاء القانون الدستوري على أن الرقابة الدستورية - كما ذكرنا آنفاً - تقتصر على النصوص التي تولد مراكز قانونية عامة ومجردة؛ أي التشريعات. ومن ثم تخرج العديد من الأعمال عن اختصاص تلك المحكمة كالأوامر الأميرية والقرارات الإدارية الفردية والأعمال البرلمانية^(٣٤). من جميع ما سبق، يتبين بشكل جلي وجود مناطق في الدستور محرمة على المحكمة الدستورية، بل وسائر المحاكم. وهذا ما يجعلنا نقرر أن العبارة التي وردت في الحكم ليس لها أساس سليم من القانون.

(٣٤) انظر على سبيل المثال أ. د. محمد محمد عبداللطيف، مرجع سابق، ص ٦. وكذلك د. صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص ٤٧.

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة حكمي المحكمة الدستورية القاضيين بإلغاء مرسوم حل مجلس الأمة المنتخب سنة ٢٠٠٩، وما يترتب عليه من إلغاء الانتخابات التشريعية لسنة ٢٠١٢، واستعادة المجلس المنحل لسلطاته الدستورية، حيث أوضحنا أن الطاعنين استندوا في طعونهما - فيما يتعلق بطلب إلغاء مرسوم حل مجلس الأمة - إلى أن الحكومة التي رفعت مشروع مرسوم الحل مشكلة تشكياً مخالفاً لما رسمه الدستور، حيث ترأس رئيس مجلس الوزراء الجديد اجتماعاً حضره أعضاء الحكومة المستقيلة، تم خلاله الموافقة على مشروع مرسوم حل مجلس الأمة.

كما تم بيان أنه يستوجب التفرقة في الحكمين بين الناحية الموضوعية والناحية الشكلية، حيث صدرا صحيحين موضوعاً كون تشكيل الحكومة التي رفعت مرسوم الحل للأمر لا يتوافق وأحكام الدستور؛ إذ كان يتعين على رئيس مجلس الوزراء الجديد تأليف حكومته قبل أن يتخذ قراره بدلاً من أن يترأس وزراء لا صلة لهم بحكومته، وهذا ما قرره الحكمان محل الدراسة.

إلا أن حكمي المحكمة لم يحالفهما الصواب من حيث الشكل، فمن جهة، فصلت المحكمة الدستورية بأمر خارج اختصاصاتها التي حددها القانون. فمرسوم الحل غير مرتبط بالعملية الانتخابية، ومن ثم لا يمكن أن تنظره هذه المحكمة ضمن اختصاصها بالطعون الانتخابية. كما أنه - من جهة أخرى - عمل سياسي متصل بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما يعرف اصطلاحاً بأعمال السيادة التي حرم القانون على المحاكم نظرها. أضف إلى ذلك أن مرسوم الحل ليس تشريعاً فلا يمكن للمحكمة الدستورية بسط رقابتها عليه لفحص مدى دستوريته وفقاً لاختصاصها بالرقابة على دستورية التشريعات.

كما أخطأ الحكم الصادر في الطعن المقدم من إحدى المرشحات، وذلك بأن حكمت لها المحكمة بما طلبت من إلغاء مرسوم حل مجلس الأمة والمنتخب سنة ٢٠٠٩ على الرغم من أنها لم تكن عضواً فيه؛ ما يعني عدم تمتعها بشرطي

المصلحة والصفة اللذين يستوجب القانون توافرها كي تقبل دعواها. فكان الأجدر أن يصدر الحكم بعدم قبول هذا الطلب من جانبها. ذلك على خلاف الطعن المقدم من المرشح الذي كان عضواً بمجلس الأمة لسنة ٢٠٠٩، والذي تمنحه عضويته هذا الحق لتقديم الحق في تقديم مثل هذا الطعن لتوافر مثل هذين الشرطين.

بإيجاز، حكما المحكمة الدستورية محل الدراسة قد صدرا بالمخالفة للقانون للأسباب التي تم مناقشتها، إلا أنه يجب التأكيد أنهما واجبا النفاذ إذ أن أحكام هذه المحكمة نهائية لا مجال للطعن عليها بأي شكل من الأشكال.