مذكرة بالرأي القانوني
في الطلب رقم (١٠) لسنة ٢٠١١ المقدم من مجلس الوزراء
إلى المحكمة الدستورية
لتفسير المواد (١٠٠ ، ١٢٣ ، ١٢٧) من الدستور
في ضوء المواد المرتبطة بها من الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأمة

تقدم مجلس الوزراء بطلب إلى المحكمة الدستورية لتفسير مواد الدستور المشار إليها بمناسبة الاستجواب المقدم إلى المجلس بتاريخ ٢٠١١/٥/١٠ من السيدين / أحمد عبدالعزيز السعدون ، عبدالرحمن فهد العنجري (نائبي مجلس الأمة) ضد رئيس مجلس الوزراء ، وذلك فيما يتعلق بما إذا كان يجوز دستورياً طرح هذا الاستجواب عن أعمال سابقة على تولي الأخير رئاسة مجلس الوزراء – في التشكيل الحالي بموجب المرسوم رقم (١٤٣) الصادر بتاريخ ٢٠١١/٥/٨ – قبل أن يُباشر اختصاصه ، أم أن مسئوليته لا تجوز إلا عن الأعمال التي تلي رئاسته لمجلس الوزراء اعتباراً من تاريخ صدور مرسوم تشكيل الوزارة ، وكذلك فيما يتعلق بنطاق وحدود مسئولية كل من رئيس مجلس الوزراء ومسئولية الوزراء بشأن الاختصاص المنوط بكل منهم ، وهو الأمر الذي يعني مسئولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الأمة عن السياسة العامة للحكومة والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة ، ومسئولية كل وزير عن أعمال وزارته دون رئيس مجلس الوزراء ، وذلك تطبيقاً للقاعدة الأصولية التي تُقرر بأن المسئولية تدور مع السلطة والاختصاص وجوداً وعدماً .

أولا : الدفع بعدم الاختصاص :

نص الدستور في المادة (١٧٣) منه 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" .

وهذه المادة هي التي استندت إليها المحكمة الدستورية باعتبارها المادة التي تمنحها حق تفسير نص الدستور والتي أثبتتها في نص قرارها الصادر في طلب التفسير المقدم لها والمقيد برقم (٣) لسنة ١٩٨٦ تفسير دستوري المقدم من وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء (والمؤيد بالقرار الصادر منها في طلب التفسير برقم (٨) لسنة ٢٠٠٤) وانتهت فيه إلى أن :

" ولاية تفسير النصوص الدستورية قد أسندت إلى المحكمة الدستورية وحدها ، بأمر من المشرع الدستوري وأرادته 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 " .

أن ما انتهت إليه المحكمة في قرارها ليس حكماً بل هو قرار صادر منها بموجب ما قررته لها المادة المذكورة من الحق في تفسير الطلبات المقدمة إليها الأمر الذي لا يعتبر معه سابقة قضائية أو حكماً قضائياً استنفد طرق الطعن فيه ، لا يجوز طرحه مرة أخرى ، فالقرار يبنى على رأي من قرره وقد يتبدل بتغير مصدره .

ويطرح نص المادة (١٧٣) التي استندت إليها المحكمة في اكتساب الاختصاص بتفسير النصوص الدستورية على بساط البحث نجد أنها ، أوردت أن القانون عين الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ، وهذا يعني أن المشرع الدستوري عندما نص على أن القانون يعين الجهة التي تختص بالفصل يعني أن هناك دعوى ترفع للحكم في دستورية أو عدم دستورية نص قانوني أو لائحة .

أن المشرع عندما نص في المذكرة التفسيرية على كلمة تفسير النصوص الدستورية كان يعني تفسيرها عند الطعن بعدم دستورية نص تشريعي .. وبالرجوع إلى ما أوردته المحكمة الدستورية في قرارها سالف البيان والذي ذهبت فيه إلى أنه " إذا كان الاختصاص بالفصل في الدستورية يقتضى ابتداءً تفسير الدستور في الحالة المعروضة على المحكمة لبيان ما إذا كان النص التشريعي قد خالف الدستور أم لا " إلا أن ذلك الاختصاص كما أوردته المادة (١٧٣) من الدستور لا يكون إلا عند صدور قضائها بدستورية النصوص من عدمه فالتوسع الذي ذهبت إليه المحكمة في قرارها بذلك والذي جاء في أسباب قرارها ونصت عليه بالنص على أنه " من باب أولى يكون للمحكمة الحق بالتفسير " يعني أن الحق الممنوح في تفسير النصوص التشريعية لم يرد فيه نص صريح ، وإنما ورد بخصوص الفصل في حالة واحدة هي عندما تنظر المحكمة الدستورية طعن مقدم إليها تقضي فيه بمطابقته للدستور أو عدم مطابقته له . فالقضاء بدستورية النص يقتضي ابتداء تفسير النص التشريعي ومطابقة للنص الدستوري وهذا ما ذهب إليه المشرع الدستوري في نص المادة (١٧٣) من الدستور وكذلك المذكرة التفسيرية لها .

فضلاً عما تقوم بـه المحكمة الدستورية من تفسير لنصوص الدستور دون أن يكون ذلك مطروحاً في طعن دستوري مقدم إليها يتيح لها فرصة تنقيح هذه النصوص الدستورية وهي نصوص جامدة لا يمكن أن تمتد إليها يد التنقيح سواء بالتعديل أو الحذف أو الإضافة حتى يمكن معه تفسيرها إلا وفق ما نصت عليه المادة (١٧٤) من الدستور والتي أعطت هذا الحق للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة وذلك حتى لا يكون الدستور عرضه للعبث به ويكون وفق ما قصده المشرع الدستوري ، الأمر الذي يعني معه أن ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية ، في طلب التفسير سالف البيان من أنها قد اكتسبت حقاً في إصدار قرارات فيما يقدم إليها من طلبات التفسير تبعاً لاختصاصها الأصيل بالرقابة على دستورية التشريعات يخالف نص المادتين (١٧٣ ، ١٧٤) من الدستور كما أنه يخالف نص المادة (٥٠) من الدستور والتي نصت على أن يقوم " نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكامه ، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه فيه " ، ونص المادة (٥١) من الدستور على أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة ، وكما سبق أو أوضحنا فإن ما تقوم به المحكمة الدستورية من إصدار قرارات في طلبات التفسير يتيح لها تنقيح نصوص الدستور بمعنى سلب اختصاص الأمير وأعضاء مجلس الأمة وهم أصحاب الصفة بالقيام بما يحتاجه الدستور من تنقيح لإزالة أي غموض أو لبس قد يعتريه النص الدستوري الأمر الذي قد يؤدي إلى النيل من مبدأ الفصل بين السلطات وهو ما يتعارض ونصوص الدستور .

مما تقدم يبين أن المحكمة الدستورية لا اختصاص لها – في صحيح الدستور – بنظر طلبات تفسير نصوص الدستور مجردة دون أن تكون مرتبطة بمنازعة قضائية للطعن بعدم دستورية نص في القانون أو اللائحة .

ثانيا : الدفع بعدم القبول :

اولا : يثير طلب التفسير سؤالين :

السؤال الأول : " هل يجوز طرح استجواب ضد رئيس مجلس الوزراء عن أعمال سابقة على توليه رئاسة مجلس الوزراء في التشكيل الحالي للوزارة بموجب مرسوم تشكيل الوزارة ؟ أم أن مسئولية رئيس مجلس الوزراء عن تلك الأعمال لا تبدأ إلا عن الأعمال التي تلى رئاسته لمجلس الوزراء اعتباراً من تاريخ صدور مرسوم تشكيل الوزارة " .

وقد أجاب القرار التفسيري الصادر بجلسة ٢٠٠٦/١٠/٩ عن هذا السؤال بالقول بأنه "لا يجوز استجواب الوزير عن الأعمال السابقة التي صدرت منه قبل توليه الوزارة التي يحمل حقيبتها أياً كانت صفته وقت صدورها . ويضيف القرار في حيثياته أن (الاختصاص في المجال الدستوري كشأن الاختصاص في المجال الإداري يقوم على أربعة عناصر ..... والعنصر الزمني مقتضاه أن تكون الأعمال والتصرفات المراد استجواب الوزير عنها قد صدرت منه أو من أحد الأشخاص التابعين له بصفته هذه خلال فترة ولايته للوزارة التي يحمل حقيبتها والتي تبدأ منذ تعيينه وزيراً لها وتستمر حتى تنتهي بانتهاء عمله بها لأي سبب كان يفضي إلى زوال صفته الوزارية) .

وما انتهت إليه المحكمة الدستورية في هذا الشأن يسري على الوزير وعلى رئيس مجلس الوزراء على حد سواء .

السؤال الثاني : " تفسير المواد (١٠٠ ، ١٢٣ ، ١٢٧) من الدستور ، وهل تعني توجيه الأسئلة البرلمانية وطرح الاستجوابات ضد رئيس مجلس الوزراء عن كل أو بعض الأعمال والتصرفات الداخلة في نطاق الاختصاصات المحددة لكل من وزارات الدولة المبينة في الدستور والقوانين واللوائح وفي مرسوم إنشاء كل منها حتى لو تعلق السؤال البرلماني أو الاستجواب في شأنها بمحور واحد أو عدة محاور قد تدخل في نطاق اختصاص وزارة واحدة أو عدة وزارات لا يتصل أي منها أو جميعها بالسياسة العامة للحكومة أو تدخل في نطاق الإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة " .

وقد أجاب القرار التفسيري الصادر بجلسة ٢٠٠٦/١٠/٩ على هذا السؤال بوضوح عندما قرر ما يلي :

١- " لما كان اختصاص رئيس مجلس الوزراء يقتصر نطاقه على رئاسة مجلس الوزراء والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة دون أن يتولى أي وزارة ، كما لا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به وفقاً لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (١٠٢) من الدستور ، فإن المسئولية السياسية إنما تقع بصفة أساسية على عاتق الوزراء فرادى بخلاف المسئولية التضامنية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء جميعاً عن المسائل المتعلقة بالسياسة العامة للدولة ، وهي تلك المسائل التي لأهميتها كانت موضوع بحث مجلس الوزراء أو أن من المفروض فيها أن تكون موضوع بحثه " .

٢ - " يحق لعضو مجلس الأمة توجيه الاستجواب إلى الوزير عن الأمور الداخلة في اختصاصاته وأعمال وزارته وتنفيذه للسياسة العامة فيها واتجاهات الوزارة والإشراف على تنفيذها حسبما دل على ذلك صريح عبارة الفقرة الأولى لكل من المادتين (١٠٠ ، ١٠١) من الدستور ، بالترابط مع ما تقرره المادة (١٣٠) من الدستور".

وهكذا حددت المحكمة الدستورية نطاق مسئولية كل من رئيس مجلس الوزراء والوزير.

ولا يقر القرار التفسيري التفرقة التي ذهب إليها طلب التفسير من " التفرقة بين (السياسة العامة للدولة) و (السياسة العامة للحكومة) " ، بل قرر بعبارة واضحة وحاسمة أن المسائل المتعلقة بالسياسة العامة للدولة هي (تلك المسائل التي لأهميتها كانت موضوع بحث مجلس الوزراء أو أن من المفروض فيها أن تكون موضوع بحثه) .

ثانيا : يستهدف الطلب تفسير المواد (١٠٠ ، ١٢٣ ، ١٢٧ ، ١٣٠) من الدستور .

وهذه المواد جميعاً سبق للمحكمة الدستورية تفسيرها في القرار الصادر بجلسة ٢٠٠٦/١٠/٩ في الطلب رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤ ، وهو ما يظهر من مراجعة الحيثيات التي انبنى عليها هذا القرار .

ولا مجال للقول كما ذهب طلب التفسير بأنه ليس من شأن قيام المحكمة بتفسير نص دستوري ما يحول دون قيامها بتفسير ذات النص في إطار نصوص أخرى تتصل به في تطبيقات مختلفة ومتنوعة ، ذلك أن تفسير النص من المفروض أن يكون واحداً أياً كانت التطبيقات التي يرد عليها . فالتفسير الذي انتهت إليه المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري السابق من المفروض أن يسري على مختلف الاستجوابات التي توجه إلى الوزراء وإلى رئيس مجلس الوزراء . ذلك أن الأسئلة التي سبق أن طرحت على المحكمة الدستورية في طلب التفسير رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤ هي ذاتها التي يطرحها طلب التفسير الحالي رقم (١٠) لسنة ٢٠١١ ، والنصوص الدستورية التي تطلب الحكومة تفسيرها الآن هي ذاتها التي سبق أن طلبت تفسيرها .

وعلى ضوء التفسير الذي تضمنه القرار السالف ذكره انتهت المحكمة الدستورية ، فيما يختص بالأمور المطروحة في طلب التفسير الماثل إلى أنه لما كان اختصاص رئيس مجلس الوزراء يقتصر نطاقه على رئاسة جلسات مجلس الوزراء والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة دون أن يتولى أي وزارة ، كما لا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به (المادة ١٠٢ من الدستور) ، فإن المسئولية السياسية إنما تقع بصفة أساسية على عاتق الوزراء فرادى ، كل عن أعمال وزارته ، بخلاف مسئولية السياسة العامة للحكومة والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة فتقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء .

والمحكمة الدستورية تؤكد في أكثر من موضع أنها تضع التفسير الصحيح للنص الدستوري كما تنتهي إليه ، ولا تتطرق لتطبيقه على الوقائع محل البحث ، ففي القرار التفسيري رقم ٢٠٠٢/١٠ الصادر بجلسة ٢٠٠٣/٢/٢ ، تذكر المحكمة في نهايته أن (ولاية هذه المحكمة في تفسير النصوص الدستورية لا تنبسط إلا على ما كان منصرفاً إلى النصوص المطلوب تفسيرها دون أن يتعدى ذلك إلى الخوض في تطبيق تلك النصوص على الواقع الماثل المنوط بالسلطة المختصة إعماله وإنفاذ حكم الدستور عليه في ضوء ما استظهرته هذه المحكمة من صحيح الأمر في تفسيره) . كما جاء في القرار التفسيري رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤ أنه (إذا كانت هذه المحكمة قد أعملت دلالتها وباشرت اختصاصها بنظر طلب تفسير النصوص الدستورية سالفة الذكر وبينت ولايتها وحقيقة المقصود منها فإنها تقف عند هذا الحد دون التطرق إلى بيان الحكم الدستوري لتلك النصوص بالنسبة إلى الوقائع والموضوعات التي كانت محلاً للاستجواب في شأنها لانحسار هذا الأمر عن ولايتها).

ولما كان ما تقدم وكان البين منه أن الحكم الدستوري السابق قد تكفل بتفسير مواد الدستور المطلوب تفسيرها بطلب التفسير المطروح في ضوء المواد المرتبطة بها في الدستور وفي اللائحة الداخلية لمجلس الأمة ، وأرسى بشأنها المبادئ السالف ذكرها وهي ذاتها التي كانت محلاً لاستفسارات مجلس الوزراء من المحكمة الدستورية والغرض من تقديم طلب التفسير الراهن ، ومن ثم فإن هذا الطلب يكون غير مقبول ، ولا ينال من

ذلك أن المحكمة الدستورية يجوز لها تفسير نصاً دستورياً سبق لها تفسيره إذ أن ذلك مشروط بأن يكون طلب التفسير الجديد على ضوء مواد لم يسبق للحكم السابق أن تعرض لها في قضائه ، وهو الأمر المفتقد في طلب التفسير الراهن ، ذلك أن البين من هذا الطلب أنه ذاته الذي سبق أن تعرض له الحكم السابق في بعض قضائه وأجاب فيه على استفسارات مجلس الوزراء في طلب التفسير المطروح وبالتالي يكون هذا الطلب غير مقبول.

لـــــــــــذلك

يطلب المجلس إصدار قرار المحكمة بعدم قبول طلب التفسير .

ممثلي مجلس الأمة

١ – عبدالله يوسف الرومي

٢ – حسين ناصر الحريتي