

المحكمة الدستورية

جلسة ١٤/٦/١٩٨٦

رئيس المحكمة
أحمد سلطان بوطيبان
د./عبدالله محمد عبدالله

برئاسة السيد المستشار/محمد يوسف الرفاعي
وعضوية السادة المستشارين/عبدالله علي العيسى و
و حمود عبدالوهاب الرومي و

(٢٣)

(في الطلب رقم: ١/١٩٨٦ تفسير) (*)

المقدم من السيد وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء.

١ - مجلس الأمة "التحقيق البرلماني".
التحقيق البرلماني. حتى أصيل
للسلطة التشريعية يستمد وجوده
من طبيعة النظام البرلماني
ذلك. نطاق هذا الحق وكيفية ممارسته
وزمانها.

Arkan Legal Consultants

- الالتزام المتعلق بسر المهنة المصرفية.
ليس التزاماً مطلقاً؛ اعتبارات
المصلحة العامة تبرر الخروج عليه.
استثناء الذمة المالية لعملاء البنوك
من ذلك. عدم جواز انكشاف عن
عناصرها وإذاعة أسرارها. علة
ذلك.

٢ - قانون "تفسيره". بنوك. ذمة
المالية.

- البنك المركزي. خضوعه للسلطان
الرقابي والتشريعي. الاحتجاج بما
ورد بالمادة ٢٨ من قانون البنك
المركزي. غير جائز. أساس ذلك.

١ - التحقيق البرلماني هو حق
أصيل للسلطة التشريعية يستمد
وجوده من طبيعة النظام البرلماني
نفسه، ولو لم يرد به نص في
الدستور وبه تتوصل السلطة
بنفسها أو عن طريق لجنة
تشكلها، إلى ما تريد معرفته من

(*) نشر بالعدد ١٦٧٠ لسنة ٣٢ من الجريدة الرسمية "الكويت اليوم" بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٢.

الحقائق التي يمكن أن تكون قد خفيت عنها أو وصلت إليها غير واضحة أو ناقصة عن طريق الوزراء المختصين، ومرد ذلك إلى ما لها من حق الرقابة والتشريع، إذ التحقيق البرلماني يمكن المجلس النيابي من الاستتارة والإحاطة قبل إصدار التشريع المنوي إصداره ليحى هذا أدق ما يكون اتفاقاً مع المصلحة العامة ومحافظة عليها، كما يمكنه من مراقبة سلامة ما اتخذته السلطة التنفيذية من أعمال ومدى ملاءمتها للأهداف التشريعية أو السياسية، وما يرتبط به من تحديد المسؤول عن عدم التنفيذ السليم من الناحية السياسية، وعلى ضوء ذلك يمكن للمجلس أن يحدد موقفه منها، ولما كان من مقتضى المادة (١١٤) من الدستور أنه يحق لمجلس الأمة أن يجري تحقيقاً في أي أمر من الأمور بما يعني أن سلطة المجلس في التحقيق إنما تشمل أي موضوع أو أي شأن من الشؤون الداخلية في اختصاصه التشريعي والرقابي ولا يتطلب أن يكون موضوع التحقيق واقعة محددة بعينها، لعموم النص موضوع عبارته، فيكفي لصحة

التحقيق أن يكون موضوعه محددًا وواضح المعالم، ولا وجه لقياس التحقيق السياسي على التحقيق الجنائي لاختلاف طبيعة كل منهما وغاياته والنتيجة المترتبة عليه، كما لا يتطلب في الأمور محل التحقيق أن تكون مما يخالطها شبهة المخالفة إذ أن البين من نص المادة (١١٤) سالف الذكر أنه جاء عاماً مطلقاً من أي قيد أو شرط اللهم إلا اشتراط أن يكون موضوع التحقيق داخلياً في اختصاص المجلس النيابي ومنه - بلا شبهة - الرقابة على أعمال البنك المركزي، أما عن شمول التحقيق لأمر وقع في الماضي فإنه لما كان الهدف من التحقيق في المقام الأول تمكين السلطة التشريعية من القيام بمهمتها والوقوف على سير الجهاز الإداري لعلاج ما قد يكون قد أصابه من خلل وليس هدفه دائماً وبالضرورة الاتهام وتخريبك المسؤولية السياسية أو الجنائية، ومن ثم فلا مانع يمنع أن يطال التحقيق أعمالاً صادرة من السلطة التنفيذية في أي فترة معقولة من الزمن وإن كانت قد وقعت في عهد وزارة أو وزارات

سابقة على تشكيل الحكومة الحالية وفي ظل مجلس أو مجالس نيابية سابقة على المجلس الحالي، ولا يحتاج في أن مسؤولية الوزير السياسية محددة في الأعمال المتعلقة بإدارة شئون وزارته منذ تقلده أعباء منصبه، ذلك لأن الأمر لا يتعلق بالمساءلة السياسية وإنما يتعلق ببحث المشاكل والأمور التي يحددها منطوق قرار التحقيق الصادر من السلطة التشريعية ولو كانت لتلك المشاكل والأمور جذورها الضاربة في فترات سابقة، تمكينا لجهة التحقيق من تحديد إطار المساءلة وأبعادها والإحاطة بكافة جوانبها واقتراح الحل المناسب لعلاجها بما يخلص معه انه لا للبريط بين التحقيق وفكرة المساءلة الوزارية، إذ أن ذلك فضلا عن عدم سلامته بصفه مطلقة فإنه يصادر حق المجلس النيابي الرقابي وهو حق دستوري لا يجوز المساس به بالتقييد والتحديد.

٢ - حيث إنه عما تثيره الحكومة عن كون الحق الرقابي لمجلس الأمة مقيد بالألا يتعرض لما

فيه مساس بالأمور المالية لعملاء البنوك أو انتهاك الأسرار المالية لأشخاص القانون الخاص والعام استنادا إلى المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي، وكذلك احترام الحق في الخصوصية طبقا للمادة (٣٥) من الدستور، فيرد عليه أن الأمر لا يجوز أن يؤخذ على إطلاقه إزاء الحق الدستوري المقرر لمجلس الأمة في المادة (١١٤) من الدستور، ذلك أن المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي وإن كانت تحظر على أي من موظفي البنك المركزي أن يفشى أية معلومات تتعلق بشئون البنك أو عملائه أو شئون البنوك الأخرى الخاضعة لرقابته، حماية للأسرار البنكية إلا أن هذه الحماية وهي مفروضة بنص قانوني لا يمكن التحدي بها في هذا الخصوص، إذ إنه إعمالا لمبدأ تدرج القواعد القانونية فإنه ينبغي عدم الاحتجاج بقاعدة قانونية أدنى في مواجهة قاعدة أعلى مقررة بنص الدستور وهو أسمى وأقوى من النص القانوني العادي بما يضحى معه النص الدستوري هو الأولى بالرعاية والإعمال، مما يخلص القول معه

الذمة المالية للفرد فيه مساس بحقه في الخصوصية وهو حق يحميه الدستور، شأنه في ذلك شأن التعرض لحالته الصحية والعاطفية والعائلية، وتقتضد الحماية أيضا للشخص الاعتباري، وعلى هذا الأساس فإنه توفيقا لمقتضى الحق في الرقابة الرلمانية بإجراء التحقيق السياسي، بما يستلزم معه اطلاع عضو المجلس المنتدب للتحقيق على أعمال البنك وبين الحفظ على المراكز المالية للعملاء الخصوصية حياتهم في شأن عناصرهم المالية، فإن الأمر يقتضى اطلاع العضو المنتدب على كافة الوثائق والأوراق والإجراءات المتخذة انصياعا لحكم المادة (١١٤) من الدستور ولكن دون التعرض لما فيه المساس بأصحاب المراكز المالية من العملاء، أشخاصا طبيعيين أو اعتباريين، ولا ينال من تقرير حق المجلس الدستوري في الرقابة ما ذهبنا إليه الحكومة من إن قيام اللجنة بالتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بمهامه هو نوع من التفتيش والمتابعة مما يشكل إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات لما فيه من جور على وظيفة السلطة

بانه لا يجوز الاحتجاج بما ورد في المادة المذكورة من حظر في مواجهة سلطات الدولة العامة ومنها التشريعية والتي تدخل البنك في دائرة سلطانها الرقابي والتشريعي، وكذا الأمر بالنسبة للالتزام المتعلق بسر المهنة المصرفية فهو الآخر ليس التزاما مطلقا، بل هناك حالات تبرر الخروج عليه لاعتبارات تفوق أهميتها مصلحة صاحب الأسرار، وذلك حينما يتطلب الأمر تغطية المصلحة العامة وهي الأثر بالرعاية من حفظ السر، غير يستثنى من الأعمال المصرفية يتعلق منها بالذمة المالية لعملاء البنوك، ذلك إن نشر ما يتعلق بالذمة المالية لأحد الأشخاص إنما يعتبر من قبيل المساس بالحق في الحياة الخاصة بما لا يجوز معه الكشف عن عناصرها وإشاعة أسرارها التي يحرص عليها الفرد في المجتمع، بما ينبغي معه حماية هذا السر (الذمة المالية) تأكيدا للحرية الشخصية ورعاية لمصلحة الجماعة من أجل تدعيم الائتمان العام باعتباره مصلحة اقتصادية عليا للدولة، مما يصح معه القول إن التعرض لعناصر

التنفيذية، هذا القول إنما يجافي حقيقة الوضع الدستوري، وما هو مقرر لطبيعة الحق في التحقيق وما يستلزمه من الاطلاع على الأوراق والبيانات والوثائق والسجلات وتقصى الحقائق، وكل ذلك هو مما يدخل في نطاق التحقيق ويتفق مع طبيعته، بما لا يعد ذلك تدخلا في عمل السلطة التنفيذية وبالتالي لا يشكل إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات بل هو إعمال وتأكيد له.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة.

من حيث إن الوقائع تتحصل في سائر القائلين
إنه بناء على قرار مجلس الوزراء
بجلسته (٨٦/١٦) المنعقدة بتاريخ
١٩٨٦/٣/٢٣م تقدم وزير الدولة
لشئون مجلس الوزراء إلى المحكمة
الدستورية بمذكرة طلب فيها
تفسير المادة (١١٤) من الدستور،
وذلك لبيان ما إذا كان حق مجلس
الأمة في تشكيل لجان تحقيق أو
نائب عضو من أعضائه للتحقيق
وفي نص المادة سالفة الذكر حقا
مطلقا لا يحده حد ويشمل كل

الأمر التي يقررها المجلس أم ان هذا الحق حق مقيد بضوابط تستخلص من نص المادة ذاتها ومن باقي نصوص الدستور، ومن المبادئ والاعراف الدستورية، وبيان ما إذا كان التحقيق المقصود في هذا المادة يتعين ان يجري عن واقعة محددة تحمل شبهة المخالفة أم أنه يرد شاملا مطلقا لأعمال الوزارة دون تخصيص أو تحديد، وهل يشمل هذا التحقق الأمور التي وقعت في أعمال وزارات سابقة، وأثناء مجالس الأمة السابقة وفي نطاق رقابتها أو عن ادعاءات

وتوقع مخالفات في فصول تشريعية
مهما طالت وما إذا كان
في سائر القائلين
يطلع على أمور يمتنع على الحكومة
أن تفشيها لسريتها وفقا للمبادئ
الدستورية المسلم بها والقوانين التي
صدرت تطبيقا وإعمالا لهذه
المبادئ، أم أن هذا الحق يقابله
حقوق دستورية أخرى ومنها الحق
في الخصوصية للأفراد وعدم
انتهاك السر المصرفي للبنوك
وكذلك عدم تعريض الاقتصاد
الوطني والمصلحة العليا للدولة

عملاته أو بثئون البنوك الخاضعة
لرقابة البنك وكذلك صدر قرار
من وزير المالية ينص على حظر
إفشاء المعلومات المذكورة في المادة
(٢٨) سالفة الذكر، ولما كانت
محاضر الاجتماعات هذه تتضمن
معلومات وبيانات متنوعة خاصة
بأمور البنك المركزي والبنوك
الأخرى ولا يجوز إفشاؤها، لذلك
يتعذر الاستجابة إلى هذا الطلب
كما أنه لا توجد لجان متفرعة عن
مجلس إدارة البنك، أما بالنسبة إلى
الطلب الثاني، فإن البنك المركزي
يضمن تقاريره الاقتصادية التي
يصدرها سنويا الأحداث التي
طرأت على الوضع النقدي أو
المادي وأسبابها ونتائجها وما يراه
من سبل لمعالجة ما ترتب عليها من
آثار، أما إذا كان هناك بعض
الأمر الخاصة فإن البنك يرسل بها
تقارير إلى وزير المالية، وقد ارفق
السيد وزير المالية والاقتصاد بكتابه
المذكور نسخا من التقارير التي
أرسلها البنك المركزي إلى الجهات
المعنية وكذلك نسخا من التقارير
الخاصة التي قدمت خلال الفترة
المحددة في السؤال. وفي جلسة
١٩٨٦/٣/١١ تقدم بعض السادة

للمخاطر إذا ما فقدت الثقة في أمر
الائتمان.

وأوردت المذكورة مسيرات
لطلب التفسير حاصلها أنه بتاريخ
١٩٨٥/٤/١ - تقدم السيد
النائب... إلى وزير المالية
والاقتصاد بسؤال يطلب فيه
مايلي:-

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

٢ - صورة عن التقارير المشار
إليها في البند (١) فقرة (ج) من
المادة (٥٠) من القانون رقم
١٩٦٨/٣٢ في شأن النقد وبنك
الكويت المركزي وتنظيم المهنة
المصرفية وذلك عن نفس الفترة.
وبتاريخ ١٩٨٦/١/١٨ أجابه
السيد وزير المالية والاقتصاد
بكتاب قال فيه انه بالنسبة إلى
الطلب الأول من السؤال فإن المادة
(٢٨) من قانون البنك المركزي
تحظر على أي عضو من أعضاء
مجلس إدارة البنك إفشاء أية
معلومات تتعلق بشئون البنك أو

إلى سلامة تصرفات البنك المركزي وهو محور سياسة الدولة النقدية والمصرفية، وعلى حسن النهج الذي يتبعه فيما هو من صلاحياته وفقا للقانون المذكور قرر :-

مادة أولى

"يندب... عضو مجلس الأمة للتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بالمهام الموكلة إليه طبقا لأحكام القانون رقم ١٩٦٨/٣٢ المشار إليه وذلك عن الفترة من يناير سنة ١٩٨١ وحتى تاريخه".

مادة ثانية

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

مادة ثالثة

"يعمل بهذا القرار من تاريخ صدوره ويبلغ إلى مجلس الوزراء".
وقد طلبت الحكومة تأجيل النظر في مشروع هذا القرار، فوافق مجلس الأمة على التأجيل لمدة

أعضاء مجلس الأمة بمشروع القرار التالي :

"بعد الاطلاع على المادة ١١٤ من الدستور وعلى المادة ١٤٧ من اللائحة الداخلية"

"وعلى القانون رقم ١٩٦٨/٣٢ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية"

"وعلى سؤال العضو/... المتضمن تزويده بصورة عن محاضر اجتماعات مجلس إدارة البنك المركزي وذلك منذ تاريخ سنة ١٩٨١ وحتى تاريخه".

"وعلى وزير الاقتصاد بتعذر الاستجابة إلى ذلك استنادا إلى نص المادة ٢٨ من القانون رقم ١٩٦٨/٣٢ المشار إليه".

وبعد أن استمع المجلس إلى تعقيب السيد العضو ونظرا لما ينطوي عليه حجب محاضر مجلس إدارة البنك المركزي خلال الفترة المشار إليها عن مجلس الأمة من احتمال وقوع مجلس الإدارة في مخالفات لأحكام القانون رقم ١٩٦٩/٣٢ المشار إليه ولكي يتمكن مجلس الأمة من أن يطمئن

القانون رقم ٦٨/٣٢ وهذا يخرج عن نطاق الرقابة السياسية وتدخل في نطاق التفيتش والمتابعة التي تختص بها السلطة التنفيذية كما يتعارض مع الاستقلال الممنوح للبنك بالقانون ويخالف نص المادة (٥٢) من الدستور، وما ورد في ديباجة القرار لا يخرج من كونه مجرد ادعاء يقوم على الظن والتخمين.

العمل
للإستشارات القانونية
Arkan Legal Consultants

ثانيا : التحقيق يتناول أعمال وزير سابق بتحديد التحققي نشاط البنك المركزي عن الفترة من يناير ١٩٨١ وحتى تاريخه، وهذا يصطدم بالمبادئ الدستورية التي لا تجيز المساقلة الوزير أو الوزارة بوجه عام عن أعمال وزارة سابقة إذ أن كل وزير مسئول عن وزارته وفقا للسياسة التي التزمت بها كل وزارة في الفصول التشريعية المختلفة كما ان كل مجلس يتحمل مسؤولياته في إطار الصلاحيات التي يتولاها خلال المدة التي باشر فيها أعماله سواء كانت في مجال التشريع أو في مجال الرقابة ومن بينها مساءلة الوزير أو الوزارة عن أعمال تمت خلال مدة المجلس وما يساند هذا

بوعين، وفي جلسة ١٩٨٦/٢ ألقى السيد وزير والاقتصاد بيانا عرض فيه المخالفات الدستورية التي مشروع القرار السالف ، ورغم ذلك وافق مجلس على هذا المشروع، وتاريخ ١٩٨٦/٢ أرسل رئيس مجلس القرار سالف الذكر إلى سمو مجلس الوزراء، لذلك فإن الوزراء يتقدم بهذا الطلب دا إلى أحكام القانون رقم ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة نورية وأحكام مرسوم إصدارتها.

قد عرضت الحكومة وجهة ما في الموضوع بما خلاصته:

لا : التحقيق يفترض وجود محددة تحمل شبه المخالفة إن هي محل التحقيق إلا أن الأولى من القرار بنسب أحد اء مجلس الأمة قد خلقت من إقعة تنبئ عن وجود شبهة أية منسوبة للبنك المركزي وإنما ت مهمة العضو بالتحقق من مجلس إدارة البنك المركزي ام الموكلة إليه طبقا لأحكام

الرأي ما جاء في المادة (١٣٠) مبن
الدستور.

ثالثا: الرقابة السياسية لا تميز
الكشف عن السرية التي يقررها
القانون، فالبنك المركزي هو بنك
إصدار له امتياز إصدار النقد
لحساب الدولة ويستخدم سلطاته
المقررة لتأمين ثبات النقد في داخل
البلاد وخارجها ومسئول عن
توجيه السياسة الائتمانية عامة كما
من شأنه دعم السياسة الاقتصادية
للبلاد وهو كذلك بنك الحكومة
ومستشارها المالي، ولما كان القرار
الذي أصدره مجلس الأمة
إلى اطلاع العضو الذي أنتدبه
جميع القرارات التي أصدرها مجلس
إدارة البنك المذكور في مجال
السياسة النقدية والائتمانية
والتعرض لأمواله المالية وفي ذلك
انتهاك للأسرار المالية لذوي الشأن
من أشخاص القانون الخاص أو
السلطات العامة بما هو مقرر لها من
حماية طبقا لأحكام المادة (٣٠)
من الدستور ولما كانت الذمة المالية
للشخص تعتبر من أهم المسائل
الداخلية في صميم حياته الخاصة
وان الكشف عنها يعتبر من قبيل

المساس بالحق في الخصوصية، وما
جاء في المادة (٢٨) من القانون
رقم ١٩٦٨/٣٢ هو تأكيد لسرية
المعلومات عن الذمم والمراكز المالية
الحماية أصلا بنص الدستور مما يفيد
أن المشرع يهدف إلى حماية المصالح
الفردية وتدعيم روابط الثقة شأن
ذلك شأن سائر الأسرار المهنية.

رابعا: الرقابة السياسية لا يجوز
أن تخل بمبدأ الفصل بين السلطات
إذ أن نظام الحكم في الكويت يقوم
على مبدأ أساسي هو فصل
السلطات مع تعاونها - مادة (٥٠)
من الدستور - وهذا التعاون إنما
يكون وفق أحكام الدستور فلا
تجوز سلطة على أخرى، ولما كانت
(العملية الإدارية) أياً كان
موضوعها هي من اختصاص
السلطة التنفيذية لا تشاركها فيها
أية سلطة أخرى لا يقيدتها في
ذلك سوى الدستور والقوانين
النافذة، وهذه الحرية الواسعة في
كيفية الأداء هي أساس المسؤولية
السياسية التي تتحملها السلطة
التنفيذية أمام السلطة التشريعية عن
نتائج هذا الأداء، فلا مجال إذن في
العملية الإدارية بكافة عناصرها

عضو مجلس الأمة... للتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بالمهام الموكلة إليه طبقاً لأحكام القانون رقم ١٩٦٨/٣٢ عن الفترة من يناير ١٩٨١ وحتى تاريخه، صورة من بيان وزير المالية والاقتصاد الذي ألقاه في جلسة ١٩٨٦/٣/٢٥ أمام مجلس الأمة بوجهة نظر الحكومة في مشروع القرار سالف الذكر، وصورة قرار وزير المالية والنفط المؤرخ ١/٤/١٩٦٩ بشأن الأمور المحظورة إفشاؤها، ونموذج خاص بحقوق والتزامات البنوك الكويتية علي بنوك خارج الكويت، ونموذج بيان الوضع المالي الذي يرسله كل بنك من البنوك الكويتية إلى البنك المركزي وفقاً لنص المادة (٨٢) من القانون رقم ١٩٦٨/٣٢، وبعض البيانات المذكورة في النموذج السابق، والقواعد الخاصة بنظام الإخطار المصرفي (العملاء المقيمون) التي وضعها البنك المركزي تنفيذاً لأحكام المادة (٨٣) من القانون رقم ١٩٦٨/٣٢ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي، ونموذج مخصص

لقرارات يصدرها مجلس الأمة ويلزم بها السلطة التنفيذية، والقرار إذ يستهدف التحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بمهامه، يخرج عن هذا المبدأ الدستوري إذ إنه نوع من التفتيش أو المتابعة يرى المجلس إجرائه بنفسه مع إحدى وحدات السلطة التنفيذية وهو ما لا يملكه إلا وفقاً للأسلوب الذي نص عليه الدستور أي عن طريق ديوان المحاسبة الملحق بمجلس الأمة وفقاً للمادة (١٥١) من الدستور وفي حدود صلاحيات الديوان.

وقدمت الحكومة مستندات في أربع حافظات تضمنت صورة خطاب رئيس مجلس الأمة المؤرخ ١/٤/١٩٨٥ بشأن السؤال الموجه من النائب/... إلى وزير المالية والاقتصاد، وصورة خطاب وزير المالية والاقتصاد المؤرخ ١٨/١/١٩٨٦ بالإجابة على السؤال الوارد في المستند الأول، وصورة من مضبطة جلسة مجلس الأمة المنعقدة بتاريخ ١١/٣/١٩٨٦، وصورة خطاب رئيس مجلس الأمة المؤرخ ٢٧/٣/١٩٨٦ الموجه إلى مجلس الوزراء بشأن مشروع القرار بنسب

مؤسسات ومن وسائل الحصول على تلك المعلومات والبيانات والحقائق هو التحقيق البرلماني، وإن قرار مجلس الأمة الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٣/٢٥ بنسب أحد أعضائه للتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بالمهام الموكلة إليه طبقاً للقانون رقم ١٩٦٨/٣٢ قد صدر صحيحاً ومتفقاً مع حكم المادة (١١٤) من الدستور، فليس سمه شك في أن أعمال البنك المركزي - وهو بنك حكومة ووكيلها المالي تحت إشراف وزير المالية والاقتصاد - تدخل في دائرة الصلاحيات الرقابية لمجلس الأمة، وإن تحديد مهمة الندب تحمل بغير حاجة إلى استخدام العبارات الصريحة أو المباشرة يعنى قيام الشبهة في سلامة أعمال البنك المركزي وتصرفاته وأن هذه الشبهة وحدها تكفي لإجراء التحقيق البرلماني.

ثانياً : التحقيق في شئون البنك المركزي لا يتناول أعمال وزير سابق بل يتناول أعمال مرفق عام يتمتع بخاصية الاستمرار، وصولاً إلى تحديد الموقف من الوزير الحالي

لشركات الاستثمار التي تخضع لرقابة البنك المركزي، ونموذج مالي لشركة الصيرفة التي تخضع لرقابة البنك المركزي، ونموذج بيانات البنوك الربع سنوي، نماذج من تقارير ربيع سنوية وشهريّة لشركات الاستثمار والصيرفة الموجودات كل شركة من العملات الأجنبية وحركة القروض والودائع. ولدي إشعار المحكمة لمجلس الأمة بحضور طلب التفسير حضر المحامون: ... و... و... و... و... موكلين من رئيس مجلس الأمة بصفته وقد أبدوا الرأي في الطلب بالجلسة وبمذكرة لاحقة بما خلاصته :



أولاً : التحقيق البرلماني لا يختلط دوماً باتهام جنائي - ولا يلزم فيه دوماً أن ينصب على وقائع محددة تحمل شبه المخالفة، وذلك أن البرلمان وهو يمارس صلاحياته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية يحتاج دائماً إلى الحصول على الكثير من المعلومات والبيانات والحقائق التي تتعلق بأعمال الوزارات وما يلحق بها أو يتبعها من إدارات أو أجهزة أو مرافق أو

ذلك أن وجود الدولة كشخص قانوني واستمرارها لا يتأثر بتغيير الأشخاص الممثلين لها أو بتغيير نظام الحكم فيها، وأنها تستهدف أغراضا تتجاوز عمر جيل بذاته من أجيال شعبها وفي ضوء هذه المبادئ فإن الوزير الذي يترك منصبه لسبب من الأسباب تخلى ساحته السياسية ولكن دون المساس بما عساه يتعلق بمسلكه من مسئوليات جنائية أو مدنية وأنه ليس من العدل كذلك أن يسأل الوزير الذي يخلفه عما فعله من قبل. وهكذا يجب فهم قرار مجلس الأمة سالف الذكر وما يهدف إليه من تحقيق الشبهة التي تحيط بتصرف البنك المركزي في الماضي والحاضر وصولا إلى تحديد موقف مجلس الأمة من وزير المالية والاقتصاد الحالي عن سياسته الحالية وعن مدى سلبيته أو إيجابيته في محاولة إصلاح أمور البنك الذي يرتبط به المسار الاقتصادي العام في الدولة، ومع هذه الحقائق فإنه يلزم أن يبقى في ذهننا دائما أن التحقيقات البرلمانية لا تتعلق دوما بموضوع المسؤولية الوزارية ولكن لها سندها كذلك فيما تملكه

البرلمانات من وظيفة تشريعية والسوابق على ذلك كثيرة وموجودة لدى الكثير من الدول.

ثالثا : سرية معلومات البنك المركزي لا تمنع من ممارسة التحقيق البرلماني، ذلك أن التحقيقات البرلمانية هي وسيلة المجلس التشريعية للحصول على المعلومات ولتقصي الحقائق وللإستتارة إما بشأن أمور تنجبه إلى التشريع فيها وإما بشأن أمور تتحرك بسببها المسؤولية الوزارية، وعليه يكفي إذن لكي يكون الموضوع صالحا دستوريا للتحقيق البرلماني أن يكون مما يدخل في صلاحيات مجلس الأمة التشريعية والرقابية، ولا ريب أن أعمال البنك المركزي محل التحقيق موضوع التفسير لا يخرج دستوريا عن دائرة اختصاص مجلس الأمة على الوجه المذكور، إذ بمراجعة الدستور يبين أنه قد أجاز للسلطة التشريعية (مجلس الأمة والأمير) حق اقتراح القوانين بغير تحديد للموضوعات التي يرد عليها هذا الاقتراح ما عدا الاستثناءات التي تقرها المواد (١٧٥ و ١٧٦ و ١٧٧) من الدستور، بعد ذلك فإن

صلاحيات مجلس الأمة التشريعية تبقى صلاحيات واسعة وشاملة ومن هذا المدخل صدر القانون رقم ١٩٦٨/٣٢ بشأن النقد والبنك المركزي والمهنة المصرفية، وحيث إن شئون النقد والبنك المركزي من الأمور المتاحة لمجلس الأمة لكي يتدخل فيها بالتشريع فإنها تبقى متاحة له لكي يتدخل فيها بوسيلة التحقيق البرلماني.

رابعا : الحق في الخصوصية مع الاعتراف به حقا له ارتباطه الوثيق بجرية الإنسان وكرامته واحترام آدميته إلا أن تعريف هذا الحق وتحديد مضمونه ونطاقه لا يزال حتى الآن محل جدل وخلاف لأنه لا يعلم بالضبط وعلى وجه التحديد - في الظروف التي اشتهت تعقيدها اليوم - وتشابكت فيها المصالح والعلاقات من منتهى الحياة الخاصة للإنسان لتبدأ حياة العائلات القانونية وظهر في هذا الصدد اتجاهان Arkani

يأخذ بالمعنى الواسع للحق في الخصوصية واتجاه يأخذ بالمعنى الضيق لهذه الحق ورغم هذا الخلاف فإن المتفق عليه في القانون المقارن فقها وقضاء أن هذا الحق هو حق نسبي وغير مطلق، وعلى

هذا المعنى فإن أعمال البنك المركزي وسرية معاملاته لا تعتبر من عناصر هذا الحق ولا تتمتع بالحماية الدستورية الواجبة. وإرقت بالمذكرة بعض البحوث والمذكرات المؤيدة لرأي المجلس. ثم قدمت الحكومة مذكرة جوابية على مذكرة مجلس الأمة كُثرت فيها مبرراتها وحججها في طلب التفسير، كما ردت على ما قدمه المجلس من بحوث ومذكرات فقهية.

وحيث إن الطلب استوفى الأوضاع المقررة قانونا.

وحيث إنه لما كان المقصود من الطلب المعروض هو تفسير المادة (١١٤) من الدستور والتي تنص على أن "يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلية في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم" وذلك لبيان ما إذا كان حق مجلس الأمة في تشكيل لجان تحقيق هو حق

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

مطلق ويشمل كل الأمور التي يقررها المجلس بغير حد، وأن يجري عن واقعة محددة تحمل شبهة المخالفة أم غير ذلك، وهل يشمل التحقيق الأمور التي وقعت في أعمال وزارات سابقة وأثناء مجالس الأمة السابقة، وما إذا كان للجنة التحقيق، أو للعضو المحقق أن يطلع على أمور يمتنع على الحكومة أن تفشيها لسريتها وفق للمبادئ الدستورية والقوانين التي صدرت إعمالاً لها، أم أن هذا الحق يقابله حقوق دستورية أخرى منها الحق في الخصوصية للأفراد وعدم المساس بمراكزهم المالية، وكذلك عدم انتهاك السر المصرفي للبنوك، وعدم تعريض الاقتصاد الوطني والمصلحة العليا للدولة للمخاطر إذا ما فقدت الثقة في أمر الائتمان، ومدى سير بيان القبول والضوابط التي ترد على النظام الدستورية المذكورة على قرار المجلس بنذب أحد أعضائه للتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بالمهام الموكلة إليه طبقاً لأحكام القانون رقم ١٩٦٨/٣٢ وذلك عن الفترة من يناير ١٩٨١ وحتى تاريخ صدور قرار المجلس.

والوقوف على سير الجهاز الإداري
لعلاج ما قد يكون قد أصابه من
خلل وليس هدفه دائما وبالضرورة
الاتهام وتحريك المسؤولية السياسية
أو الجنائية، ومن ثم فلا مانع يمنع
أن يطال التحقيق إعمالا صادرة
من السلطة التنفيذية في أي فترة
معقولة من الزمن وإن كانت قد
وقعت في عهد وزارة أو وزارات
سابقة على تشكيل الحكومة الحالية
وفي ظل مجلس أو مجالس نيابية
سابقة على المجلس الحالي، ولا يحتاج
في أن مسؤولية الوزير السياسية
محددة في الأعمال المتعلقة بإدارة
شؤون وزارته منذ تقلده أعباء
مكتبته، ذلك لأن الأمر لا يتعلق
بمبحث المساءلة السياسية وإنما يتعلق
بمبحث المشاكل والأمور التي
يحددها منطوق قرار التحقيق
الصادر من السلطة التشريعية ولو
كانت لتلك المشاكل والأمور
جذورها الضاربة في فترات سابقة،
تمكينا لجهة التحقيق من تحديد
إطار المساءلة وأبعادها والإحاطة
بكافة جوانبها واقتراح الحل
المناسب لعلاجها بما يخلص معه أنه
لا وجه للربط بين التحقيق وفكرة
المساءلة الوزارية، إذ أن ذلك فضلا

منها، ولما كان من مقتضى المادة
(١١٤) من الدستور أنه يحق لمجلس
الأمة أن يجري تحقيقا في أي أمر
من الأمور بما يعني أن سلطة المجلس
في التحقيق إنما تشمل أي موضوع
أو أي شأن من الشؤون الداخلية في
اختصاصه التشريعي والرقابي ولا
يتطلب أن يكون موضوع التحقيق
واقعة محددة بعينها، لعموم النص
موضوع عبارته، فيكفي لصحة
التحقيق أن يكون موضوعه محددًا
وواضح المعالم، ولا وجه لقياس
التحقيق السياسي على التحقيق
الجنائي لاختلاف طبيعة كل منهما
وغاياته والنتيجة المترتبة عليه، كما
لا يتطلب في الأمور محل التحقيق
أن تكون مما يخالفها شبهة المخالفات
إذ أن البين من نص المادة (١١٤)
سابقة الذكر أنه جاء عاما مطلقا
من أي قيد أو شرط اللهم إلا
اشتراط أن يكون موضوع التحقيق
داخلا في اختصاص المجلس النيابي
ومنه - بلا شبهة - الرقابة على
أعمال البنك المركزي، أما عن
شمول التحقيق لأمر وقعت في
الماضي فإنه لما كان الهدف من
التحقيق هو في المقام الأول تمكين
السلطة التشريعية من القيام بمهمتها

عن عدم سلامته بصفه مطلقة فإنه يصاير حق المجلس النيابي الرقابي وهو حق دستوري لا يجوز المساس به بالتقييد والتحديد.

وحيث إنه عما تثيره الحكومة عن كون الحق الرقابي لمجلس الأمة مقيداً، بالألا يتعرض لما فيه مساس بالأمور المالية لعملاء البنوك أو انتهاك الأسرار المالية لأشخاص القانون الخاص والعام استناداً إلى المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي، وكذلك احترام الحق في الخصوصية طبقاً للمادة (٣٠) من الدستور، فيرد عليه أن الأمر لا يجوز أن يؤخذ على إطلاقه إزاء الحق الدستوري المقرر لمجلس الأمة في المادة (١١٤) من الدستور، ذلك أن المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي وإن كانت على أي من موظفي البنك المركزي أن يقش أي معلومات تتعلق بشئون البنك أو عملائه أو شئون البنوك الأخرى الخاضعة لرقابته، حماية للأسرار البنكيه إلا أن هذه الحماية وهي مفروضة بنص قانوني لا يمكن التحدي بها في هذا الخصوص، إذ إنه إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية فإنه

ينبغي عدم الاحتجاج بقاعدة قانونية أدنى في مواجهة قاعدة أعلى مقررته بنص الدستور وهو أسمى وأقوى من النص القانوني العادي بما يضحى معه النص الدستوري هو الأولى بالرعاية والإعمال، مما يخلص القول معه بأنه لا يجوز الاحتجاج بما ورد في المادة المذكورة من حظر في مواجهة سلطات الدولة العامة ومنها التشريعية والتي تدخل البنك في دائرة سلطانها الرقابي والتشريعي، وكذا الأمر بالنسبة للالتزام المتعلق بسر المهنة المصرفية فهو الآخر ليس التزاماً مطلقاً، بل هناك حالات تبرر الخروج عليه لاعتبارات تفوق أهميتها مصلحة صاحب الأسرار، وذلك حينما يتطلب الأمر تغليب المصلحة العامة وهي الأولى بالرعاية من حفظ السر، غير أنه يستثنى من الأعمال المصرفية ما يتعلق منها بالذمة المالية لعملاء البنوك، ذلك إن نشر ما يتعلق بالذمة المالية لأحد الأشخاص إنما يعتبر من قبيل المساس بالحق في الحياة الخاصة بما لا يجوز معه الكشف عن عناصرها وإشاعة أسرارها التي يحرص عليها الفرد في

الرقابة ما ذهبت إليه الحكومة من إن قيام اللجنة بالتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بمهامه هو نوع من التفتيش والمتابعة مما يشكل إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات لما فيه من جور على وظيفة السلطة التنفيذية، هذا القول إنما يخالف حقيقة الوضع الدستوري، وما هو مقرر لطبيعة الحق في التحقيق وما يستلزمه من الاطلاع على الأوراق والبيانات والوثائق والسجلات وتقصي الحقائق، وكل ذلك هو مما يدخل في نطاق التحقيق ويتفق مع طبيعته، بما لا يعد ذلك تدخلا في عمل السلطة التنفيذية وبالتالي لا يشكل إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات بل هو أعمال وتأكيد له.

وحيث إنه بالبناء على ما تقدم.

فلهذه الاسباب

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

المجتمع، بما ينبغي معه حماية هذا السر (الذمة المالية) تأكيدا للحرية الشخصية ورعاية لمصلحة الجماعة من أجل تدعيم الائتمان العام باعتباره مصلحة اقتصادية عليا للدولة، بما يصح معه القول إن التعرض لعناصر الذمة المالية للفرد فيه مساس بحقه في الخصوصية وهو حق يحميه الدستور، شأنه في ذلك شأن التعرض لحالته الصحية والعاطفية والعائلية، وتمتد الحماية أيضا للشخص الاعتباري، وعلى هذا الأساس فإنه توفيقا لمقتضى الحق في الرقابة الرلمانية بإجراء التحقيق السياسي، بما يتلائم معه اطلاع عضو المجلس النائب القانوني للتحقيق على أعمال البنك والبنوك الحفظ على المراكز المالية للعملاء لخصوصية حياتهم في شأن عناصر ذمتهم المالية، فإن الأمر يقتضى اطلاع العضو المنتدب على كافة الوثائق والأوراق والإجراءات المتخذة انصياعا لحكم المادة (١١٤) من الدستور ولكن دون التعرض لما فيه المساس بأصحاب المراكز المالية من العملاء، أشخاصا طبيعيين أو اعتباريين، ولا ينال من تقرير حق المجلس الدستوري في

يقتضى اطلاع العضو المنتدب
للتحقيق على كافة الوثائق
والأوراق والبيانات دون التعرض
لما فيه مساس باسماء وأصحاب
المراكز المالية والتسهيلات الائتمانية
من عملاء البنك والبنوك الأخرى
أشخاصا طبيعيين أو اعتباريين.

الرقابي، ولو كان حاصلاً في عهد
وزارة أو مجلس نيابي سابقين،
وليس بلازم أن يكون الإجراء عن
واقعة محددة، وإنما يكفي ان يكون
موضوعاً محددًا واضح المعالم، وما
يجري فيه التحقيق من قيام البنك
المركزي بالأعمال الموكلة إليه

أركان
للإستشارات القانونية
Arkan Legal Consultants