المحكمة الدستورية

باسم صاحب السمو أمير الكويت

الشيخ مشعل الأحمد الجابر الصباح

المحكمة الدستورية

بالجلسة المنعقـدة علناً بالمحكمة بتاريخ 6 شعبان 1446هـ الموافق 5 فبراير 2025م

برئاسة السيد المستشار/ عادل علي البحوه رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين/ صالح خليفه المريشد وعبد الرحمن مشاري الدارمي وإبراهيم عبد الرحمن السيف و وليد إبراهيم المعجل

وحضور السيد/ يوسف أحمد معرفي أمين سر الجلسة

صدر الحكم الآتي:

في الطعن المباشر بعدم دستورية المادتين (1) و(32) فقرة (3) بند (1و2) من القانون رقم (72) لسنة 2020 في شأن حماية المنافسة، والمواد (1) و(46) و(50) و(120) من القرار رقم (14) لسنة 2021 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون

المرفوع من: شركة مؤسسة محمد ناصر الساير وأولاده

والمقيد في سجل المحكمة الدستورية برقم (2) لسنة 2023 "طعن مباشر دستوري".

الوقائع

أقامت الطاعنة (شركة مؤسسة محمد ناصر الساير وأولاده) طعناً – أمام هذه المحكمة – بطريق الادعاء الأصلي المباشر بعدم دستورية المادتين (1) و(32) فقرة (3) بند (1و2) من القانون رقم (72) لسنة 2020 في شأن حماية المنافسة، والمواد (1) و(46) و(50) و(120) من القرار رقم (14) لسنة 2021 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون، وذلك بموجب صحيفة أودعت إدارة كتاب هذه المحكمة بتاريخ 2023/4/9، قولاً من الطاعنة بأنه بتاريخ 2023/3/6 صدر قرار مجلس التأديب بجهاز حماية المنافسة بفرض جزاء مالي عليها بنسبة (7%) من إجمالي الإيرادات التي حققتها الشركة خلال السنة المالية السابقة على المخالفة، وذلك لما نسب إليها من ارتكاب ممارسات استغلالية بفرض قيد على حرية التصرف في السيارات المباعة دون سند أو مبرر، استناداً إلى أحكام القانون رقم (72) لسنة 2020 في شأن حماية المنافسة، ولما كانت أحكام هذا القانون قد جاءت مشوبة بعدم الدستورية فإنها تتوافر لها الصفة والمصلحة الشخصية المباشرة في إقامة الطعن الماثل، حيث أقامت طعنها على أسباب حاصلها أن الفقرة الثالثة من المادة (32) في بنديها الأول والثاني قد وضعت قيداً على حق الالتجاء إلى القضاء بنصها على أن يكون قرار مجلس التأديب الصادر في التظلم نهائياً، بما يحول دون الطعن عليه أمام القضاء بتحصينه وجعله واجب النفاذ فور صدوره دون أي رقابة من القضاء، إذ خلا القانون من بيان كيفية اللجوء إلى القضاء لا من حيث المواعيد ولا من حيث الإجراءات، خاصة أن مصدر القرار الذي سبق أن أبدى رأيه بقراره المتظلم منه هو نفسه من ينظر التظلم ويفصل فيه بقرار نهائي، على الرغم من أنه ممنوع من نظر الدعوى غير صالح لنظرها وفقاً للقانون، فتكون المادة المطعون فيها سالفة البيان، وكذلك المادة (46) من اللائحة التنفيذية التي تضمنت ذات الحكم، قد أغلقت الباب دون حق اللجوء إلى القضاء بالمخالفة للمادة (166) من الدستور، كما أن المادة (1) من القانون في تعريفها للمتنافسين – وبالتبعية المادة (1) من اللائحة التنفيذية للقانون – قد جاءت بتعريف غير منضبط، إذ عرفتهم بأنهم "الأشخاص الذين يمارسون نشاطاً اقتصادياً أو تجارياً أو خدمياً فعلياً في السوق المعنية، أو من المحتمل أن يمارسوا هذا النشاط في المستقبل" فتكون بذلك قد جعلت جميع المواطنين في دولة الكويت خاضعين لأحكامه حتى ولو كانوا لا يمارسون نشاطاً تجارياً أو اقتصادياً أو خدمياً، لأنهم من المحتمل أن يكونوا كذلك في المستقبل، فيكون هذا النص بذلك قد خرج عن الغاية من القانون وأهدر المراكز القانونية المستقرة، وقد اعتبرت المادة (50) من اللائحة التنفيذية للقانون عدم تنفيذ قرار مجلس التأديب جريمة تبلغ بها النيابة العامة، في حين أنه لم يرد نص في القانون يجرم عدم تنفيذ قرارات مجلس التأديب أو عدم سداد الجزاء التأديبي المالي، إذ أنه دين مدني يخضع في تنفيذه للقواعد العامة في التنفيذ المدني، ويكون نص تلك المادة بذلك قد خالف المادة (32) من الدستور، فضلاً عن أنه قد اعتبر قرار مجلس التأديب حكماً جزائياً نهائياً واجب التنفيذ فور صدوره، وجاءت المادة (120) من اللائحة التنفيذية للقانون مشوبة بعدم الدستورية بنصها على أن يلغى كل حكم يخالف أحكامها، إذ لا يجوز لسلطة أدنى في مدارج التشريع أن تلغي أو تعدل حكماً وضعته سلطة أعلى، وهو ما حدا بها لإقامة الطعن الماثل بطلباتها سالفة البيان.

وقد عُرض الطعن على هذه المحكمة – في غرفة المشورة – يوم 2024/5/21، وقررت تحديد جلسة 2024/7/10 لنظره، وجرى نظره على الوجه المبين بمحاضر الجلسات، وقدم ممثل إدارة الفتوى والتشريع مذكرة بدفاع الحكومة أبدت فيها الرأي برفض الطعن، وحضر (رئيس مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة بصفته) بوكيل عنه وقدم حافظة مستندات ومذكرة طلب في ختامها الحكم أصلياً بعدم قبول الطعن واحتياطياً برفضه، وحضر وكيلٌ عن (دينا ناصر محمد الساير) وطلب قبول تدخلها خصماً منضماً إلى الشركة الطاعنة باعتبارها أحد الشركاء فيها، وقدم وكيل الطاعنة مذكرة صمم فيها على الطلبات الواردة بصحيفة الطعن، وبجلسة المرافعة الأخيرة قررت المحكمة إصدار الحكم في الطعن بجلسة 2024/12/18، ثم مُدَّ أجل الحكم لجلسة اليوم.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع المرافعة وبعد المداولة.

حيث إنه من المقرر – في قضاء هذه المحكمة – أن الخصومة الدستورية في الطعن المباشر، هي خصومة عينية موجهة أصلاً إلى التشريع المطعون فيه، فهو ليس طعناً بين خصوم، ولكنه طعن ضد التشريع المطعون عليه بعدم الدستورية، وبالتالي فإنه لا يتصور لا واقعاً ولا قانوناً التدخل اختصامياً أو انضمامياً في الطعون المباشرة الدستورية، بحسبان أن نطاق الطعن المباشر من ناحية أشخاصه وموضوعه يتحدد – بعد قبوله – بما جاء في صحيفته شكلاً وموضوعاً، دون تجاوز هذا النطاق، فضلاً عن أن الأحكام الصادرة عن هذه المحكمة في المنازعات الدستورية لها حجية مطلقة تنسحب آثارها إلى الكافة كما تلتزم بها سلطات الدولة جميعها، الأمر الذي يكون معه طلب (دينا ناصر محمد الساير) التدخل في الطعن انضمامياً إلى الطاعنة غير مقبول، وهو ما تقضي به المحكمة.

وحيث إنه من المقرر أن نطاق الطعن المباشر من ناحية موضوعه إنما يتحدد بنصوص المواد المطعون فيها بعدم الدستورية الواردة بصحيفة الطعن، إلا أن شرط ذلك أن تكون للطاعن مصلحة شخصية مباشرة في الطعن على هذه النصوص، بأن يكون النص المطعون فيه قد ألحق ضرراً به من جراء تطبيقه عليه، أو أن يكون احتمال الإضرار به راجحاً، بحيث يكون من شأن القضاء بعدم دستوريته إزالة هذا الضرر وتحقيق فائدة له. لما كان ذلك، وكانت الطاعنة قد انصب طعنها بعدم الدستورية على المادتين (1) و(3/32) بند (1و2) من القانون رقم (72) لسنة 2020 المشار إليه، والمواد (1) و(46) و(50) و(120) من اللائحة التنفيذية للقانون، وقد نعت على المادة (1) من القانون – وبالتبعية المادة (1) من اللائحة التنفيذية للقانون – أنها جاءت بتعريف للمتنافسين غير منضبط بما يخشى معه جعل جميع المواطنين في دولة الكويت خاضعين لأحكامه حتى ولو كانوا لا يمارسون نشاطاً تجارياً أو اقتصادياً أو خدمياً، في حين أن الطاعنة هي شركة تمارس نشاطاً اقتصادياً وتجارياً، ولا تنازع في كونها خاضعة لأحكام هذا القانون، فلا يكون من شأن القضاء بعدم دستورية هذه المادة رفع أي ضرر عنها أو تحقيق أي فائدة لها، وبالتالي فإن الطعن – والحال كذلك – يغدو منحصراً نطاقه في المادة (3/32) بند (1و2) من القانون، والمواد (46) و(50) و(120) من اللائحة التنفيذية، دون سواها.

وحيث إن المادة (32) من القانون رقم (72) لسنة 2020 في شأن حماية المنافسة تنص على أن:

"ينشأ مجلس تأديب بقرار من الوزير في الجهاز يشكل من خمسة أعضاء من خارج الجهاز على النحو الآتي:

1 – ثلاثة قضاة يتم ندبهم من المجلس الأعلى للقضاء من وكلاء أو مستشاري محكمة الاستئناف أو محكمة التمييز، ويكون من بينهم الرئيس.

2 – عضوان من ذوي الخبرة في الشؤون الاقتصادية والقانونية.

3 – وتكون مدة المجلس التأديبي ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ويحدد القرار مكافأة أعضاء اللجنة وبدلاتهم.

ويتولى المجلس التأديبي النظر في الأمور الآتية:

1 – الفصل في المساءلة التأديبية المحالة إليه من المجلس والمتعلقة بالمخالفات الواردة في المادة (34) من أحكام هذا القانون.

2 – الفصل في التظلمات المرفوعة من ذوي الشأن من القرارات ذات الصلة بالمنافسة التي تصدر من المجلس، وتكون قراراته نهائية.

وتحدد اللائحة التنفيذية مواعيد وإجراءات التظلم، وقواعد وإجراءات عمل المجلس التأديبي".

وتنص المادة (46) من القرار رقم (14) لسنة 2021 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (72) لسنة 2020 على أن "البت في التظلم: يبت مجلس التأديب في التظلم بقبوله أو رفضه، ويكون قرار مجلس التأديب نهائياً".

وتنص المادة (50) من ذات القرار على أنه "للرئيس اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لضمان تنفيذ قرارات مجلس التأديب، وفي حالة عدم الالتزام بها يقدم بلاغاً إلى النيابة العامة في هذا الشأن".

وتنص المادة (120) منه على أن "يلغى كل حكم يخالف هذه اللائحة".

وحيث إن مبنى النعي على النصوص سالفة البيان، أن الفقرة الثالثة من المادة (32) في بنديها الأول والثاني – والمادة (46) من اللائحة التنفيذية للقانون – قد أغلقت الباب دون حق اللجوء إلى القضاء بنصها على أن يكون قرار مجلس التأديب الصادر في التظلم نهائياً، بما يحول دون الطعن عليه أمام القضاء، وجعلت مصدر القرار الذي سبق أن أبدى رأيه بقراره المتظلم منه هو نفسه من ينظر التظلم ويفصل فيه بقرار نهائي، على الرغم من أنه ممنوع من نظر الدعوى، غير صالح لنظرها وفقاً للقانون، واعتبرت المادة (50) من اللائحة التنفيذية للقانون عدم تنفيذ قرار مجلس التأديب جريمة تبلغ بها النيابة العامة، في حين أنه لم يرد نص في القانون يجرم عدم تنفيذ قرارات مجلس التأديب أو عدم سداد الجزاء التأديبي المالي، وألغت المادة (120) من اللائحة التنفيذية للقانون كل حكم يخالف أحكامها، في حين أنه لا يجوز لسلطة أدنى في مدارج التشريع أن تلغي أو تعدل حكماً وضعته سلطة أعلى، وهو ما تكون معه المواد سالفة البيان قد خالفت المواد (32) و(166) و(169) من الدستور.

وحيث إن هذا النعي في جملته مردود، ذلك أنه عن النعي على المادة (3/32) من القانون والمادة (46) من اللائحة التنفيذية إخلالهما بحق التقاضي، فإنه من المقرر – في قضاء هذه المحكمة – أن حق التقاضي للناس كافة هو مبدأ دستوري أصيل باعتباره الوسيلة التي تكفل للأفراد حماية حقوقهم والذود عنها ورد الاعتداء عليها، وأنه يدخل في عموم

هذا المبدأ حظر النص في التشريعات على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، وبالتالي فإن تنظيم المشرع لهذا الحق تشريعياً مشروط بألا يتخذ من هذا التنظيم وسيلة إلى حظره أو إهداره. كما أنه من المقرر أن العمل القضائي إنما يصدر بعد ادعاء مخالفة القانون، ويُفصل فيه من هيئة تتوافر في أعضائها ضمانات الحيدة والاستقلال، ليست طرفاً في النزاع المعروض عليها، عُهد إليها بسلطة الفصل في خصومة قضائية وحسمها ودون إخلال بالضمانات الأساسية التي تقوم في جوهرها على إتاحة الفرصة لتحقيق دفاع أطرافها وتمحيص ادعاءاتهم على أساس قاعدة قانونية نص عليها المشرع، وكانت هذه الخصائص لا تتوافر فيما تصدره جهة الإدارة من قرارات إدارية بتوقيع جزاءات في مخالفات ذات طبيعة تأديبية، وهي جزاءات تستقل في مجال تطبيقها وإجراءاتها والجهة المختصة بتوقيعها عن العقوبات المالية التي توقعها السلطة القضائية على مرتكبي جرائم حدد القانون أركانها، وبالتالي فإنه لا يوجد ما يمنع من أن يقوم المشرع بإسناد الاختصاص بتوقيع هذه الجزاءات إلى مجلس تأديب يصدر بتشكيله قرار من الجهة الإدارية مادام أن هذه الجزاءات تقتضيها ضرورة تستلزم سرعة توقيعها على مرتكبي المخالفات التي حظرها القانون.

لما كان ذلك، وكان مجلس التأديب المنصوص عليه في المادة (32) من القانون رقم (72) لسنة 2020 المشار إليه ينشأ بقرار من الوزير المختص، ويختص بالفصل في المساءلة التأديبية المحالة إليه من مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة، والمتعلقة بالمخالفات الواردة في المادة (34) من ذات القانون، ولا يملك إلا توقيع الجزاءات المالية الواردة بتلك المادة في حالة ثبوت ارتكاب أحد هذه المخالفات، كما يختص بالفصل في التظلمات المرفوعة إليه من ذوي الشأن من القرارات ذات الصلة بالمنافسة التي تصدر من المجلس – وهو مجلس إدارة الجهاز وفقاً للتعريف الوارد بالمادة (1) من القانون – دون أن يتضمن القانون إلزامه بإتباع الإجراءات التي تتحقق بها ضمانات التقاضي أمامه، فإنه يكون بهذه المثابة لجنة إدارية تنحسر عنها الصفة القضائية، وما يقوم به لا يتسم بطبيعة العمل القضائي أو يصطبغ بالصبغة القضائية، كما أن ما يصدر عنه من قرارات في هذا الشأن لا تكون لها منزلة الأحكام القضائية ولا هي عصية على الرقابة من الوجهة القانونية، بل محض قرار إداري يخضع للرقابة التي يباشرها القضاء الإداري إعمالاً لولايته في إطار مبدأ المشروعية، وبالتالي فإنه ليس من شأن إسباغ وصف النهائية على هذه القرارات أن يحول بين أصحاب الشأن وبين المنازعة فيها، أو ينزع عن القضاء ولايته وبسط اختصاصه في نظر الطعن فيها للتحقق من صحتها والتثبت من سلامتها، دون أن يغير من ذلك أن يدخل في تشكيل ذلك المجلس أعضاء من رجال القضاء، إذ أن ذلك لا يكفي بذاته لأن يسبغ عليه الصفة القضائية لأن المناط في إسباغ هذه الصفة عليه هو طبيعة العمل الذي يقوم به وضمانات التقاضي التي نص القانون على اتباعها أمامه، ومن ثم ينحسر عن نص المادتين المطعون فيهما الادعاء بإخلالهما بحق التقاضي.

وحيث إنه عن النعي على نص المادة (50) من اللائحة التنفيذية للقانون لاعتبارها عدم تنفيذ قرار مجلس التأديب جريمة تبلغ بها النيابة العامة، بالمخالفة للقانون الذي صدرت لتنفيذه والذي لم يتضمن نصاً يجرم هذا الفعل، فإنه من المقرر أن محل الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة بشأن دستورية اللوائح، مناطها قيام تعارض بين نص فيها ونص في الدستور، ولا شأن لها بما يقوم من تعارض بين ذلك النص والقانون، إذ يعتبر العيب في هذه الحالة متعلقاً بمشروعيته وتنحسر عنه رقابة المحكمة الدستورية، لذلك فإنه أياً كان القول فيما يرتبه نص المادة (50) المطعون فيه من أثر في خصوص ما تضمنه من إعطاء رئيس مجلس إدارة الجهاز الحق في أن يقدم بلاغاً إلى النيابة العامة في حالة عدم تنفيذ قرارات مجلس التأديب، على الرغم من أن القانون رقم (72) لسنة 2020 لم يقرر عقوبة على عدم تنفيذها، فإن ما تضمنه النص من عيب في هذه الحالة يكون متعلقاً بمشروعيته ولا يعد مثلباً دستورياً ولا يستنهض اختصاص هذه المحكمة. أما النص في المادة (120) من اللائحة التنفيذية على إلغاء كل حكم يخالف أحكامها، فلا يمكن أن يفهم منه أن حكمها قد يمتد إلى إلغاء حكم وضعته سلطة أعلى، إذ تقتصر على الأحكام التي تتعلق بحماية المنافسة وتكون صادرة من ذات درجتها أو أدنى منها، وهو ما يكون معه هذا النعي على غير أساس.

متى كان ما تقدم، فإن النعي بمخالفة المواد المطعون فيها سالفة البيان لمواد الدستور المشار إليها يكون على غير أساس صحيح، الأمر الذي يتعين معه القضاء برفض الطعن.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة: برفض الطعن ومصادرة الكفالة.

أمين سر الجلسة رئيس المحكمة