باسم صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة

ملك مملكة البحرين

المحكمة الدستورية

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأربعاء ٣٠ نوفمبر ٢٠١٦م ، الموافق ١ ربيع الأول ١٤٣٨هـ ، برئاسة معالي الشيخ خليفة بن راشد بن عبدالله آل خليفة رئيس المحكمة .

وعضوية السادة القضاة : الدكتور محمد المشهداني نائب رئيس المحكمة ، ونوفل بن عبدالسلام غربال ، وعلي عبدالله الدويشان ، وسعيد حسن الحايكي ، وعيسى بن مبارك الكعبي ، ومنى جاسم الكواري ، أعضاء المحكمة .

وبحضور السيد / محمد إبراهيم الجابر ، أمين السر .

أصدرت الحكم الآتي :

في الدعوى المقيَّدة بجدول المحكمة الدستورية برقم (د/٢/٢٠١٦) لسنة (١٤) قضائية .

المقامة من :

شركة رباب العقارية ش. ش. و ، لصاحبتها رباب السيد محمد عيسى .

وكيلها المحامي صفوت علي حنفي .

ضد :

١- صاحب السمو الملكي الأمير رئيس مجلس الوزراء (بصفته) .

ويمثله جهاز قضايا الدولة .

٢- الشيخة نائلة بنت علي بن أحمد آل خليفة .

وتمثلها المحامية هدى سعد .

الإجراءات :

بتاريخ ١٦ مارس ٢٠١٦م ، أودعت المدعية صحيفة هذه الدعوى الأمانة العامة للمحكمة الدستورية ، طالبة الحكم بعدم دستورية المواد (٤٠) ، (٤١) ، (٤٢) و(٤٣) من قانون إيجار العقارات رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م .

قدَّم ممثل جهاز قضايا الدولة مُذكرة طلب الحكم فيها ، أولاً : بعدم جواز سماع الدعوى لإقامتها بغير الطريق الذي حدده القانون . وثانيًا : الحكم برفض الدعوى .

وقدَّم وكيل المدعية مذكرة بردّه ، طلب فيها الحكم بطلباته الواردة في لائحة دعواه ، كما قدَّمت وكيلة المُدعى عليها الثانية مذكرة ، ترد فيها على لائحة الطعن بعدم الدستورية المقدمة من المدعية ، طلبت فيها الحكم برفض الطعن ، وإلزام المدعية المصاريف ومقابل أتعاب المحاماة . وأخيرًا قدَّم جهاز قضايا الدولة مذكرة طالبًا الحكم بطلباته السابق ذكرها في مذكرته الأولى .

ونُظِرت الدعوى على النحو المُبيّن بمحاضر الجلسات ، وقررت المحكمة النطق بالحكم بجلسة اليوم .

المحكمة :

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة .

وحيث إن الوقائع – على ما يتبيّن من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق – تتلخص في أن المدّعية في الدعوى الدستورية كانت قد أقيمت ضدها دعوى إيجارية رقم (٩/٠٠٥٢٠/٢٠١٥/٢٥) أمام لجنة المنازعات الإيجارية ، للمطالبة بمتخلف إيجارات مستحقة عليها ، استنادًا إلى أحكام مواد

قانون إيجار العقارات الصادر بالقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م . وبجلسة ٣١ أغسطس ٢٠١٥م ، قضت اللجنة بإلزام المدعى عليها بأداء متخلفات الإيجارات ، والفوائد القانونية ، والمصاريف .

وحيث لم يلق هذا القضاء قبولاً منها ، طعنت عليه بالاستئناف أمام المحكمة الكبرى المدنية ، بالدعوى الاستئنافية رقم (٣/٢٠١٥/٠٣٣٥٥/٣) طالبة الحكم – ومن ضمن طلباتها – قبول الدفع بعدم دستورية المواد (٤٠) ، (٤١) ، (٤٢) و(٤٣) من قانون إيجار العقارات رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م ، لمخالفتها المواد (٤) ، (١٨) ، (٢٠/و) ، (١٠٤) و(١٠٥) من الدستور .

وبجلسة ٢٣ فبراير ٢٠١٦م ، قررت محكمة الاستئناف المدنية الأولى إعادة الدعوى للمرافعة ، وإعطاء وكيل المستأنفة شهرًا واحدًا ، يبدأ من تاريخ إصدار القرار ، ليقدم ما يفيد قيامه بإجراءات الطعن بالدستورية ، في المواد المبينة بلائحة استئنافه . وبتاريخ ١٦ مارس ٢٠١٦م أقامت المُدعية دعواها الدستورية الماثلة .

وحيث إنه عن دفع جهاز قضايا الدولة بعدم قبول الدعوى لإحالتها بغير الطريق الذي رسمه القانون ، على سند من أن الدفع بعدم الدستورية والتصريح بإقامتها قد صدر عن المحكمة الكبرى الاستئنافية ، في حين أن الطعن في قرار لجنة المنازعات الإيجارية يكون أمام المحكمة الكبرى المدنية ، طبقًا لنص المادة (٤٣) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م ، بإصدار قانون إيجار العقارات ، فهو دفع غير سديد ، ذلك أن الطعن في قرار لجنة المنازعات الإيجارية تنفرد بتحقيقه محكمة الموضوع ، ولا شأن للدفع بعدم دستورية المواد (٤٠) ، (٤١) ، (٤٢) و(٤٣) من القانون أعلاه به ، ذلك لأن الدعوى الدستورية تستقل بذاتها ومقوماتها وموجباتها عن الدعوى الموضوعية ، فلا تندمجان في بعضهما ، ولا تتحدان في أسس الفصل في كل منهما ، لأن غاية الخصومة الدستورية هي الفصل في التعارض المدعى به بين نصوص قانونية أقرها المُشرّع ونصوص من الدستور .

متى كان ما تقدم ، وكانت المادة (١٨) من قانون إنشاء المحكمة الدستورية ، تنص على أنـه : ((ترفع المنازعات الخاصة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي :

أ- ...

ب- ...

ج- إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ، ورأت هذه المحكمة أن الدفع جدي ، أجلت نظر الدعوى ، وحددت لمن أثار الدفع ميعادًا لا يجاوز شهرًا واحدًا لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية ، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد المحدد اعتبر الدفع كأن لم يكن)) .

وحيث إن الثابت من الأوراق أن المدعية قد دفعت أمام المحكمة الكبرى الاستئنافية المدنية الأولى بعدم دستورية النصوص المطعون عليها ، فقررت المحكمة بجلسة ٢٣ فبراير ٢٠١٦م ، إعادة الدعوى للمرافعة ، وتحديد جلسة ٢ مايو ٢٠١٦م ، لإعطاء المُدعية مُهلة شهر واحد ، لتقديم ما يُفيد قيامها بإجراءات الطعن بعدم الدستورية في المواد المبينة بلائحة استئنافها ، وإرجاء الفصل في النزاع الموضوعي أمامها إلى حين الفصل في المسألة الدستورية ، ذلك أن الدفع بعدم الدستورية يبتغيا في جوهره وفحواه مقابلة النصوص التشريعية المطعون عليها بأحكام الدستور ، ترجيحًا لها على ما عداها ، وتوكيدًا لصلتها الوثقى بالنظام العام ، وهي أجدر قواعده وأولاها بالأعمال ، بما مؤداه جواز إثارة الدفع بعدم الدستورية في أية حالة تكون عليها الدعوى ، وأمام أية محكمة أيًا كان موقعها في التنظيم القضائي الذي يضمها .

لما كان ذلك ، وكانت الدعوى الدستورية قد رفعت بطريق الدفع ، خلال الأجل الذي حددته محكمة الموضوع ، ووفقًا للإجراءات المنصوص عليها بالفقرة (ج) من المادة (١٨) من قانون إنشاء المحكمة على ما سلف بيانه ، تكون قد اتصلت بهذه المحكمة اتصالاً مطابقًا للأوضاع المقررة في قانونها ، الأمر الذي يتعين معه رفض هذا الدفع .

وحيث إنه عن دفع جهاز قضايا الدولة في وجهه الثاني ، الذي ينعى على أن قرار المحكمة الاستئنافية حين صرّحت للمدعية باتخاذ إجراءات الطعن بعدم الدستورية ، بأنها لم تُحدد المواد المطعون عليها ، وإنما أحالت في شأنها إلى ما ورد في صحيفة الاستئناف ، الأمر الذي يتعذر معه تحديد نِطاق الدعوى الدستورية ، وما قدرته محكمة الموضوع من جدية المطاعن الموجهة إليها ، فإنه دفعٌ مردودٌ عليه ، ذلك أن دفع المُدعية بعدم دستورية المواد (٤٠) ، (٤١) ، (٤٢) و(٤٣) من قانون إيجار العقارات رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م أمام قاضي الموضوع ، وتحديد النصوص الدستورية المُدعى مخالفتها ، وأوجه المخالفة ، ثم تأجيل محكمة الموضوع للدعوى لرفع الدعوى الدستورية ، مؤداه تقدير هذه المحكمة ضمنًا جدية الدفع ، ليعد قرارها كاشِفًا عن النصوص محل الدفع ، وأوجه مخالفتها للدستور ، ودالاً على إعمال المحكمة تقديرها لجدية الدفع ولزومه للفصل في الدعوى المطروحة عليها ، بما ينفي عنها ادعاء التجهيل .

وحيث إن المُدعية تنعى على تشكيل لجنة المنازعات الإيجارية ، وضمها عناصر غير قضائية إلى جانب العناصر القضائية ، فإن قضاء المحكمة الدستورية قد جرى على أن إسباغ الصفة القضائية ، على إعمال أية جهة عَهِدَ إليها المُشرّع بالفصل في نزاع معين ، يقتضي أن يكون اختصاص هذه الجهة مُحددًا بقانون ، ويغلب على تشكيلها العنصر القضائي ، وأن يصدر بندبه للعمل بها قرار من رئيس المجلس الأعلى للقضاء ، بناءً على طلب الوزير المختص ، وأن يعهد إليها المُشرّع – بصفة دائمة أو مؤقتة – سلطة الفصل في الخصومة بقرارات حاسمة ، من دون إخلال بالضمانات القضائية الرئيسية التي لا يجوز النزول عنها ، والتي تقوم في جوهرها على إقامة

الفرص المتكافئة لتحقيق دفاع أطرافها ، وتمحيص ادعاءاتهم ، على ضوء قاعدة قانونية نص عليها المُشرّع سلفًا ، ليكون القرار الصادر في النزاع مؤكدًا للحقيقة القانونية ، مبلورًا لمضمونها ، في مجال الحقوق المُدعى بها أو المتنازع عليها . ولما كانت لجنة المنازعات الإيجارية هي لجنة ذات اختصاص قضائي ، إذ يغلب على تشكيلها العنصر القضائي ، حيث تتشكل من قاضيين يندبهما المجلس الأعلى للقضاء ، وموظف واحد من ذوي الخبرة يرشحه الوزير المختص ، وتختص بالدعاوى والمنازعات الناشئة عن عقود إيجار العقارات والفصل فيها ، وتصدر قراراتها مسببة بأغلبية الآراء ، في جلسة علنية ، ولها ، في سبيل ذلك سماع الشهود ، وندب الخبراء ، وإجراء المعاينة ، واتخاذ الإجراءات اللازمة للفصل في المنازعة ، ويكون انعقاد اللجنة صحيحًا بحضور جميع أعضائها ، وتكون مداولاتها سرية ، وتسري أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية وفقًا لنص المادة (٤٥) من قانون إيجار العقارات في شأن رفع الدعاوى والفصل فيها . ومؤدى ذلك ، أن النصوص الطعينة قد جاءت خلوًا مما يستقيم سندًا لقالة المساس بضمانات التقاضي ، ليغدو النعي عليها من هذا الوجه غير سديد .

وحيث إن المدعية تطعن بعدم دستورية المواد (٤٠) ، (٤١) ، (٤٢) و(٤٣) من قانون إيجار العقارات رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م ، لمخالفتها للمواد (٤) ، (١٨) ، (٢٠/و) ، (١٠٤) و(١٠٥) من الدستور ، على سند من القول بأن لجنة المنازعات الإيجارية قد أخلّت بمبدأ المساواة بين المواطنين أمام القضاء ، وعطلّت الالتجاء إلى المحاكم ، وأهدرت حق التقاضي ، فإن هذه المناعي غير سديدة ، ذلك أن المُقرر في قضاء المحكمة الدستورية أن الأصل في سلطة المُشرّع في تنظيم الحقوق – ومن بينها الحق في التقاضي – هو إطلاقُها ، ما لم يكن الدستور قد فرض في شأن ممارستها ضوابط محددة ، باعتبار أن جوهر هذه السلطة هو المفاضلة بين البدائل التي تتصل بالموضوع محل التنظيم ، موازنًا بينها ، مُرجحًا ما يراه أنسبها لمصالح الجماعة ، وأدناها إلى كفالة أثقل هذه المصالح وزنًا ، وليس ثمة تناقض بين الحق في التقاضي كحق دستوري أصيل وبين

تنظيمه قانونًا ، بشرط ألا يتخذ المُشرّع هذا التنظيم وسيلة إلى حظر هذا الحق أو إهداره . ونتيجة لذلك فإن المُشرّع في مجال ضمانة حق اللجوء إلى القضاء لا يتقيد بأشكال محددة ، تمثل أنماطًا جامدة ، لا تقبل التغيير أو التبديل ، بل يجوز أن يختار من الصور والإجراءات – لنفاذ هذا الحق – ما يكون في تقديره الموضوعي أكثر اتفاقًا مع طبيعة المنازعة ، التي يعهد بالفصل فيها إلى محكمة أو هيئة ذات اختصاص قضائي ، دون ما إخلال بضماناتها الرئيسية ، التي تكفل إيصال الحقوق إلى أصحابها ، وفق قواعد محددة ، تكون مُنصفة في ذاتها .

وحيث إن مبدأ المساواة قد جعله الدستور أساسًا من أسس المجتمع التي تكفلها الدولة ، إذ تنص المادة (٤) منه على أن : « العدل أساس الحكم ، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين والحرية والمساواة والأمن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعامات للمجتمع تكفلها الدولة » . كما حرص الدستور كذلك على إعمال هذا المبدأ العام في شأن مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات العامة ، فنص في المادة (١٨) منه على أن : « الناس سواسية في الكرامة الإنسانية ، ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة » .

وحيث إن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون المنصوص عليه في المادتين (٤) و(١٨) من الدستور ، والذي تُرددُه الدساتير المعاصرة ، بحسبانه ركيزة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها ، وأساسًا للعدل والسلام الاجتماعي ، غايته صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز التي تنال منها أو تُقيّد ممارستها ، باعتباره وسيلة لتقرير الحماية المتكافئة التي لا تمييز فيها بين المراكز القانونية المتماثلة ، فلا يقتصر مجال إعماله على ما كفله الدستور من حقوق ، بل يمتد كذلك إلى تلك التي يُقررها القانون . وبمراعاة أن الحماية المتكافئة أمام القانون التي اعتد الدستور بها ، لا تتناول القانون من مفهوم مجرد ، وإنما بالنظر إلى أن القانون تعبير عن سياسة محددة أنشأتها أوضاع لها مشكلاتها ، وأنه تغيا بالنصوص التي تضمّنها تحقيق أغراض بذاتها من خلال الوسائل

التي حددها . وكلما كان القانون مُغايرًا بين أوضاع أو مراكز قانونية أو أشخاص لا تتحد واقِعًا فيما بينها ، وكان تقديره في ذلك قائمًا على أسس موضوعية ، مُستهدِفًا غايات لا نزاع في مشروعيتها ، وكافِلاً وحدة القاعدة القانونية ، في شأن أشخاص تتماثل ظروفهم ، بما لا يُجاوز متطلبات تلك الغايات ، كان واقِعًا في إطار السلطة التقديرية التي يملكها المُشرّع .

وحيث إن الدستور وإن كان قد نص في المادة (٢٠/و) منه على أن : « حق التقاضي مكفول وفقا للقانون » ، إلا أنه لم يتطلب أن يكون التقاضي على أكثر من درجة واحدة في جميع أنواع المنازعات ، وإنما ترك ذلك للسلطة التقديرية للمُشرّع ، على ما يتبين من فحوى المادة (١٠٥/أ) من الدستور والتي تنص على أن : « يُرتِّب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، ويُبين وظائفها واختصاصاتها » ، ومؤدى ذلك أن النص أعلاه قد أفصح عن سلطة المُشرع التقديرية ليكون القانون مَناط تحديد اختصاص المحاكم وبيان أنواعها وتعداد درجات كل نوع منها ، ولا ينحل الالتجاء إلى لجنة قضائية – في ذاته – خروجًا على مبادئ الدستور ، باعتبار أنه يُعَد تنظيمًا لحق التقاضي الذي يندرج في إطار السلطة التقديرية للمُشرّع ، ومراعاة طبيعة المنازعات ، التي قد تختلف فيما بينها .

لما كان ذلك ، وكان المُشرّع قد أفرد تنظيمًا قضائيًا لحسم الدعاوى والمنازعات الناشئة عن عقود إيجار العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م ، بأن يتم الالتجاء أولاً إلى لجنة المنازعات الإيجارية ، وهي هيئة ذات اختصاص قضائي ، تتوافر فيها جميع الضمانات القضائية المنصوص عليها قانونًا ، وتُصْدِرُ في النزاعات المعروضة عليها قرارات مسببة كالأحكام القضائية ، يجوز الطعن عليها أمام المحكمة الكبرى المدنية ، خِلال أجل مُحدد ، والتي تصدر حكمها في الطعن ، ويكون حكمها في الطعن نهائيًا . ومن ثم فإن المُشرّع بهذا التنظيم للتقاضي في الدعاوى والمنازعات الناشئة عن عقود إيجار العقارات الخاضعة لأحكام القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م ، لم يخل بحق التقاضي ، وإنما قام تحقيقًا لمصلحة عامة موضوعية مجردة ، يتساوى

أمامها جميع المتقاضين في المركز القانوني ذاته ، والذي تغيا منه سرعة إنهاء المنازعات الإيجارية ، حتى تستقر حقوق أصحابها ، ويتم ذلك وفق أسس موضوعية ومن دون المساس بالحق في التقاضي، ومن دون أن ينال من استقلال السلطة القضائية ، أو يهدر مبدأ المساواة لأشخاص تتماثل ظروفهم ، ومن ثم يكون عمل المُشرّع قد وقع في إطار السلطة التقديرية التي يملكها ، ولا يعد مخالفًا لأحكام المواد (٤) ، (١٨) ، (٢٠/و) ، (١٠٤) و (١٠٥) من الدستور ، كما لا يُخالف أي أحكام أخرى فيه .

وحيث إن الحاصل من جماع ما تقدم ، فإن النصوص الطعينة غير مشوبة بما وصمتها المدعية من مطاعن ، وغير مخالفة لأي مادة في الدستور ، فإن الحكم برفض الدعوى يضحى متعينًا .

فلهذه الأسباب :

حكمت المحكمة برفض الدعوى ، وإلزام المُدعية بالمصروفات .