

باسم صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة  
ملك مملكة البحرين  
المحكمة الدستورية

بالجلسة العلنية المنعقدة ، يوم الأربعاء 25 فبراير 2015م ، الموافق 6 جمادى الأولى 1436هـ ،  
برئاسة معالي الشيخ خليفة بن راشد بن عبدالله آل خليفة ، رئيس المحكمة .

وعضوية السادة القضاة : الدكتور محمد المشهداني نائب رئيس المحكمة ، وسلمان عيسى سيادي ،  
والدكتورة ضحى إبراهيم الزباني ، ونوفل بن عبدالسلام غريال ، وعلي عبدالله الدويشان ، وسعيد حسن  
الحاكي ، أعضاء المحكمة .

وبحضور السيد / عبدالحميد علي الشاعر ، أمين السر .

أصدرت الحكم الآتي :

في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية برقم (د/3/2014) لسنة (12) قضائية .

المقامة من :

صالح سلمان صالح الكواري .

وكيلته المحاميتان منيرة مسفر سالم ، ونجاح خمدن .

ضد :

1- صاحب السمو الملكي الأمير رئيس مجلس الوزراء ( يصفته ) .

ويمثله جهاز قضايا الدولة .

2- إدارة بنك أوال .

3- مكتب المحامي تشارلز راسل .

وكيلتهما المحامية هيا راشد آل خليفة .

4- مصرف البحرين المركزي .

وكيلاه جهاز قضايا الدولة .

والمحامية هيا راشد آل خليفة .

## الإجراءات :

بتاريخ الرابع عشر من يوليو 2014م ، أودع المدعي صحيفة هذه الدعوى ، الأمانة العامة للمحكمة الدستورية ، طالباً الحكم بقبول الطعن شكلاً وبالموضوع بعدم دستورية المادة (142) من قانون مصرف البحرين المرئيين والمؤسسات المالية رقم (64) لسنة 2006م .

قدّم ممثل جهاز قضايا الدولة ، مذكرة طلب الحكم فيها ، أصلياً : بعدم قبول الدعوى ، واحتياطياً : برفضها ، كما قدّمت وكالة المدعى عليهم من الثاني إلى الرابع مذكرة طلبت فيها الحكم بعدم قبول الدعوى أو رفضها على حسب الأحوال .

ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحاضر الجلسات ، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم .

## المحكمة :

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة .

وحيث إن الوقائع - على ما يتبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتلخص في أن المدعي تقدم بتاريخ 2009/09/09م ، بطلب عرض نزاع عمالي فردي على وزارة العمل ، مطالباً بحقوقه العمالية بسبب فصله تعسفياً بتاريخ 2009/08/31م ، من بنك أوال ، حيث كان يشغل وظيفة مدير تنفيذي ، منذ أول مارس 2007م ، لذلك يطلب التعويض عن باقي مدة العقد ، وبدل الإجازة السنوية ، وأجور متأخرة ، ومكافأة نهاية الخدمة ، والبنوس .

وبتاريخ 2009/09/27م ، أحال قسم التحكيم والشكاوى العمالية بوزارة العمل أوراق النزاع إلى المحكمة المدنية الصغرى ، الدائرة العمالية ، وقُيدت برقم (9957) لسنة 2009م ، ونظرت الدعوى أمامها على النحو المبين بمحاضر جلساتها ، والتي قضت بتاريخ 2013/12/31م ، بعدم قبول الدعوى ، لرفعها من دون الحصول على إذن المدير ، إعمالاً للمادة (142) من قانون مصرف البحرين المرئيين التي تنص

على أنه : « لا يجوز خلال مدة وضع المرخص له تحت الإدارة اتخاذ أية إجراءات بشأن تنفيذ أي ضمان على أمواله أو تحريك إجراءات تنفيذ أو إجراءات قضائية ضده أو اتخاذ أية إجراءات أخرى إلا بموافقة المدير أو تنفيذاً لحكم أو أمر قضائي صادر قبل وضع المرخص له تحت الإدارة » .

طعن المدعي على الحكم السالف بالاستئناف رقم 2014/197 ، أمام المحكمة الكبرى المدنية بهيئة استئنافية ، طالباً بصفة أصلية بإلغاء الحكم المستأنف ، وصفة احتياطية بالتصريح له بالطعن بعدم دستورية المادة (142) السالف ذكرها ، لمخالفتها المواد (20/و) ، (18) ، (32/أ) و(104) من الدستور . فقررت المحكمة بجلسة 2014/06/17م ، تأجيل نظر الدعوى إلى جلسة 2014/07/15م ، ليتخذ المستأنف إجراءات رفع الدعوى الدستورية خلال شهر ، وبتاريخ 2014/07/14م ، أقام المدعي دعواه الماثلة .

وحيث إنه عن الدفع المبدى من قبل المدعى عليهم من الثاني إلى الرابع بعدم قبول الدعوى ، لمخالفة إجراءات التقاضي الملزمة ، وهي إجراءات تتعلق بالنظام العام ، مما يؤدي إلى إبطال الدعوى ، وذلك لعدم اختصام رئيس مجلس الوزراء بصفته في صحيفة الدعوى ، وكذلك عدم اختصام أحد المدعى عليهم في الدعوى الموضوعية ، فإن هذا الدفع مردود ، لأن رئيس مجلس الوزراء - بصفته - طرف في الدعوى ، اختصمه المدعي أم لم يختصمه ، فالحكومة من ذوي الشأن في الدعاوى الدستورية طبقاً للمادة (21) من قانون إنشاء المحكمة الدستورية ، كما أن الدعوى الدستورية تختلف عن الدعوى الموضوعية ، إذ أن لكل منهما ذاتيتها ، ومقوماتها ، لا تختلطان ببعضهما ، ولا تتحدان في شرائط قبولهما ، بل تستقل كل منهما عن الأخرى في موضوعها ، وكذلك في الشروط المتطلبية قانوناً لجواز رفعها .

وحيث إنه عن دفع جهاز قضايا الدولة - في مذكرته المقدمة أثناء نظر الدعوى - بعدم قبول الدعوى ، لعدم اتباعها الإجراءات التي رسمها القانون بإدعاء عدم تبليغ المدعى عليه الأول - بصفته - بلائحة الدعوى ، فإنه ادعاء غير صحيح ، إذ يبين من أوراق الدعوى أن المدعى عليه الأول - بصفته - قد أعلن بها بتاريخ 2014/7/16م لدى ممثله القانوني جهاز قضايا الدولة .

وحيث إنه عن دفع جهاز قضايا الدولة ووكيلة المدعى عليهم من الثاني إلى الرابع ، بعدم قبول الدعوى لعدم اتصال المحكمة بها بالطريق الذي رسمه القانون ، على سند من أن محكمة الموضوع لم تتطرق بالبيان إلى المواد المطعون بعدم دستورتها ، والنصوص الدستورية المدعى مخالفتها ، وأوجه المخالفة ، فإن هذا الدفع مردود ، بما جرت عليه قضاء هذه المحكمة ، من أن ولايتها في الدعاوى الدستورية لا تقوم إلا باتصالها بالدعوى اتصالاً مطابقاً للأوضاع المقررة في المادة (18) من المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2002م ، بإنشاء المحكمة الدستورية ، التي تنص على ما يأتي : « تُرفع المنازعات الخاصة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح على الوجه الآتي :

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 ميعاداً لا يجاوز شهراً واحداً لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية ، فإذا لم تُرفع الدعوى في الميعاد المحدد ، اعتبر الدفع كأن لم يكن .

ومؤدى هذا النص ، أن المُشَرِّع لم يطلق الرقابة على الدستورية من الضوابط التي تنتظمها ، وإنما أحاطها بأوضاع محدّدة لا تُقام الدعوى إلا من خلالها ، ومن بينها الدفع ، حتى ينتظم التداعي في المسائل الدستورية وفقاً لها .

وحيث إنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة ، أن الدفع بعدم الدستورية يكفي - لاستنهاض ولاية محكمة الموضوع لتقدير جديته - أن يرد على نص أو نصوص بذاتها ، عينها المدعي ، وحددها باعتبارها نطاقاً لدفعه ، تعييناً يكون محدداً بذاته لماهيتها ، وكاشفاً عن حقيقة محتواها ، كي تجيل محكمة الموضوع بصرفها ، في النصوص المطعون عليها ، لتقدير جدية المطاعن الموجهة إليها ، من وجهة نظر أولية ، ومن دون أن تسبر أغوارها ، وألا تعتبر منبئة عن كلمة فاصلة في شأن اتفاقها مع أحكام الدستور ، أو خروجها عليها ، كما يتعين دائماً لاتصال الدعوى بالمحكمة الدستورية عن طريق الدفع الفرعي ، ألا يكون

هذا الدفع مُبهِماً ، وأن يكون تقدير محكمة الموضوع جديته تالياً لبيان مضمونه ، من دون أن يقتضي المُشرِّع شكلاً يعينه ، تفرغ فيه محكمة الموضوع تقديرها بجدية الدفع .

لما كان ذلك ، وكان الثابت من أوراق الدعوى الموضوعية ، أن المُدعي قد دفع أمام محكمة أول درجة بعدم دستورية النص المطعون عليه ، لمخالفته نص المادة (20/و) من الدستور ، والتي تنص على أن : « حق التقاضي مكفول وفقاً للدستور » ، ولم ترد المحكمة على هذا الدفع ، فأعاد المُدعي ذات الدفع أمام محكمة الاستئناف ، بجلسة 2014/02/09م ، فقررت المحكمة بجلسة 2014/06/17م ، تأجيل نظر الدعوى ، ليتخذ المُستأنف إجراءات رفع الدعوى الدستورية خلال شهر ، وبالتالي تكون محكمة الموضوع قد قدّرت جدية الدفع ، الذي أبداه المُدعي طعنًا على ذلك النص ، مما يدل بذاته على إعمال مُقتضى نص الفقرة (ج) من المادة (18) سالفه البيان ، ومن ثم يضحى الدفع بعدم قبول الدعوى من هذا الوجه وارداً على غير سند ، مُفتقراً إلى ما يُظاهاه ، مُتعين الرد .

وحيث إنه عن دفع جهاز قضايا الدولة ، بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة الشخصية للمُدعي ، على سند من أن النص المطعون عليه لا ينطبق على واقع النزاع في الدعوى الموضوعية ، فإنه مردود ، لأن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن مناط شرط المصلحة الشخصية في الدعوى الدستورية - وهو شرط لازم لقبولها - أن يكون ثمة ارتباط بين المصلحة في الدعوى الموضوعية ، التي أثير فيها الدفع بعدم الدستورية ، وبين المصلحة في الدعوى الدستورية ، وذلك بأن يكون الفصل في المسألة الدستورية مؤثراً في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها ، والمطروحة على محكمة الموضوع ، بحيث يتغير المرئز القانوني للطاعن في النزاع الموضوعي ، بعد الفصل في الدعوى الدستورية ، عما كان عليه قبلها ، ولا يتم ذلك إلا باجتماع شرطين :

أولهما: أن يقوم الدليل على أن ضرراً واقعياً ومباشراً لحق المدعي نتيجة تطبيق النص عليه ، ومنفصلاً عن مجرد مخالفته للدستور .

وثانيهما: أن يكون هذا الضرر عائداً في مصدره وسببه إلى النص الطعين .

وحيث إن الدعوى الموضوعية التي أقامها المدعي ، والتي يُطالب فيها برواتب ومستحقات عمالية ، محتواها نزاع بين العامل وصاحب العمل ، وأن محكمة أول درجة قد قضت - بسند يظاهاها - بعدم قبول الدعوى لرفعها من دون الحصول على إذن المدير الخارجي ، المعين لإدارة البنك من قبل مصرف البحرين المرئي ، إعمالاً للمادة (142) المطعون عليها ، والتي تقضي بأنه خلال فترة وضع المرخص له تحت الإدارة ، لا يجوز اتخاذ إجراءات قضائية ضده ، أو اتخاذ أية إجراءات أخرى إلا بموافقة المدير ، ومن ثم فإن النص الطعين ينطبق - قطعاً - على واقعة النزاع الموضوعي ، وألحق ضرراً محققاً بالمدعي ، هو حرمانه من حق مقاضاة المدعى عليه الثاني ، إلا بإذن من المدعى عليه الثالث . وعليه فإن المصلحة الشخصية المباشرة متوافرة في الدعوى الدستورية ، لتأثير الحكم الصادر فيها ، على المرئي القانوني للمدعي في دعواه الموضوعية .

وحيث إن دستور مملكة البحرين قد كفل حق التقاضي ، وذلك في الفقرة (و) من المادة (20) التي تنص على أن : « حق التقاضي مكفول وفقاً للقانون » ، الذي يفترض ابتداءً ، وهداهة ، أن يكون لكل شخص النفاذ إلى المحاكم بصورة ميسرة ، لا تحول دونه عوائق إجرائية ، وألا تمنع المحاكم من نظر أية منازعة ، وألا توصل أبواب أي منها في وجه أي من المتقاضين ، في إطار من الفرص المتكافئة بينهم ، وصولاً إلى حل منصف ، يُمثل التسوية التي يعمد من يطلبها إلى الحصول عليها ، بوصفها الترضية القضائية ، لمواجهة الإخلال بالحقوق التي يدعيها ، باعتبار أن هذه الترضية تندمج بالحق في التقاضي ، وتشكل الحلقة الأخيرة منه .

ولما كانت الغاية التي يتوخاها مبدأ الحق في التقاضي ، تتمثل في الترضية القضائية ، التي يسعى إلى تحقيقها المتقاضون ، وصولاً إلى جبر الأضرار التي لحقت بهم ، من جراء العدوان على الحقوق التي يدعونها ، وإن إنكار أو تقييد الحق في الترضية القضائية ، سواء بحجبها عن طلبها ابتداءً ، أو من خلال إحاطتها بقواعد إجرائية ، تكون معيبة في ذاتها ، بما ينال من جوهر الترضية القضائية ، ولا يدفعها إلى كامل مداها ، إنما يعد إهداراً لما أكده الدستور من كفالاته لحق التقاضي .

ولا وجاهة لما يثيره المدعى عليهم من أن النص الطعين تقرر لأغراض توخاها المشرع ، لمصلحة عامة ، هي حماية المودعين والاقتصاد القومي ، وأن اشتراط موافقة المدير إجراء مؤقت ، ذلك أن المصلحة العامة لا تستقيم مع إهدار الحقوق التي يكفلها الدستور ، وفيها أن تقام الدعوى ضد المدير بصفته ليدافع عنها أمام القضاء ، كما أن وقف الدعوى طبقاً للنص الطعين قد يستمر لمدة سنتين عملاً بالمادة (143) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية - سالف الذكر - أو لمدة أطول من السنتين طبقاً للمادة (145) من ذات القانون ، وهو الأمر المتحقق في الدعوى الماثلة ، ومن ثم لا يضحى إجراء مؤقتاً .

ولما كان اشتراط النص الطعين حصول المدعي على إذن من المدير المعين من قبل المصرف المركزي ، على إقامة الدعوى ضد البنك ، ليس له مبرر موضوعي يسانده ، لأن الدستور قد كفّل للناس جميعاً حقهم في اللجوء إلى القضاء ، لا يتمايزون في ذلك فيما بينهم ، فلا ينحسر عن فئة منهم ، سواء من خلال إنكاره ، أو عن طريق العوائق الإجرائية ، أو المالية التي يحاط بها ، ليكون عبئاً عليهم ، حائلاً دون الحقوق التي يدعونها ، ليتمخض ذلك عدواناً على حق التقاضي ، وينحل انكاراً للعدالة .

وحيث إن الدستور قد جعل مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون أساساً من أسس المجتمع التي تكفلها الدولة ، طبقاً للمادتين (4) و(18) منه ، وذلك بحسبانه ربيعة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها ، وأساساً للعدل والسلام الاجتماعي ، وإلا يكون التمييز بين المواطنين تحكيمياً ، وإنما يتعين أن يستند - إن وجد - إلى أسس موضوعية .

ولما كان وقف إجراءات التقاضي ، واشتراط موافقة المدير المعين على إقامة أية دعوى ضد البنك ، على النحو الذي جرى به النص ، هو تمييز غير مبرر ، ولا يقوم على أسس موضوعية ضد دائني هذا البنك ، ويحل بالمساواة بينهم وبين سائر الدائنين لمختلف الجهات ، ولا يقوم على أسباب سائغة ، فإنه يعد إخلالاً بمبدأ المساواة .

وحيث إن الدستور قد قرر طبقاً للمادة (32/أ) على أن : « يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور ، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور ... » . ومقتضى ذلك ، أن اختصاص السلطة التشريعية بسن القوانين لا يخولها التدخل في أعمال أسندها الدستور إلى السلطة القضائية ، وليس لها أن تأتي عملاً يخل بالحدود التي تفصل بين ولايتها ، والمهام التي تتولاها السلطة القضائية ، والتي حصرها الدستور بها ، وقصرها عليها ، وإلا كان ذلك افتئاتاً على عملها . لما كان ذلك وكان النص الطعين قد منح المدير المعين سلطة الموافقة أو عدمها على إقامة الدعاوى ، يكون المُشرع قد تدخل في شئون السلطة القضائية ، وحرمها من اختصاص أصيل ناطه الدستور بها ، هو اختصاص الفصل في الخصومات ، مما يوقعه في مثلية إهدار مبدأ الفصل بين السلطات .

وحيث إنه وفي ضوء ما تقدم ، فإن النص المطعون عليه يخل بحق التقاضي ، ويُقيم تمييزاً تحكيمياً بين المواطنين بالمخالفة لمبدأ المساواة ،

إخلاقاً بمبدأ الفصل بين

؛

البحرين .

فلهذه الأسباب :

حكمت المحكمة ، بعدم دستورية المادة (142) من قانون مصرف البحرين المرزب والمؤسسات المالية رقم (64) لسنة 2006م ، وألزمت الحكومة بالمصروفات ، ومبلغ مائة دينار مقابل أتعاب المحاماة .

عضو المحكمة      عضو المحكمة      عضو المحكمة      عضو المحكمة      نائب الرئيس      رئيس المحكمة