جلسة 26 ديسمبر 2012م

برئاسة سعادة القاضي/ سالم بن محمد الكواري رئيس المحكمة

وعضوية السادة القضاة:

الدكتور محمد المشهداني نائب رئيس المحكمة وسلمان عيسى سيادي، والدكتورة ضحى إبراهيم الزياني، ونوفل بن عبد السلام غربال، وعلى عبد الله الدويشان، وسعيد حسن الحايكى أعضاء المحكمة

وحضور السيد/ عبد الحميد على الشاعر أمين السر

القاعدة رقم (25)

القضية رقم (د/4/ 2010) لسنة (8) قضائية [1]

المبادئ

1 ـ دعوى دستورية - أوضاعها الإجرائية:

ولاية المحكمة فى الدعاوى الدستورية لاتقوم إلا بإتصالها بالدعوى اتصالاً مطابقاً للأوضاع المقررة فى المادة 18 من المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2002 بإنشاء المحكمة الدستورية. مؤدى هذا النص أن المشرع لم يطلق الرقابة القضائية على الدستورية من الضوابط التى تنتظمها بل أحاطها بأوضاع محددة لاتقام الدعوى الدستورية إلا من خلالها.

2 ـ دفع بعدم الدستورية - تقدير جديته:

الدفع بعدم الدستورية يكفيه - لاستنهاض ولاية محكمة الموضوع لتقدير جديته - أن يرد على نص او نصوص بذاتها عَينها المدعى وحدَدها باعتبارها نطاقا لدفعه ، تعيينًا يكون محدداً بذاته لماهيتها وكاشفاً عن حقيقة محتواها، كي تجيل محكمة الموضوع بصرها فى النصوص المطعون عليها لتقدر جدية المطاعن الموجهة إليها من وجهة نظر أولية لاتسير أغوارها، ولا تعتبر منبئة عن كلمة فاصلة فى شأن اتفاقها مع أحكام الدستور أو خروجها عليها، كما يتعين ألا يكون هذا الدفع مُبهَما، وأن يكون تقدير محكمة الموضوع لجديته تاليًا لبيان مضمونه.

3 ـ دعوى دستورية - المصلحة الشخصية المباشرة - مناطها:

المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها قيام رابطة منطقية بينها وبين المصلحة القائمة فى الدعوى الموضوعية، بأن يؤثر الحكم الذى يصدر فيها على الحكم فى مسألة كلية أو فرعية تدور حولها الخصومة فى الدعوى الموضوعية. مؤدى ذلك أن الملتزم بالرسوم أو الضرائب وتوريدها إلى وجهتها من دون أن يكون محمَلا بعينها، تكون له مصلحة فى الطعن بعدم دستورية النص الذى فرضها.

4 ـ دعوى دستورية - نطاقها - امتداده:

نطاق الدعوى الدستورية يتحدد بنطاق الدفع بعدم الدستورية المثار أمام محكمة الموضوع وفى حدود تصريحها للمدعين بإقامة دعواهم الدستورية بعد تقدير جدية هذا الدفع وأنه ولئن كانت مصلحة المدعية تقتصر على نص مادة بعينها من المرسوم الأميرى فإنه إزاء نعيها على المرسوم الطعين برمته من حيث الشكل، فإن نطاق الدعوى يشمل علاوة على هذه المادة المرسوم الطعين بكامله فيما سيق من مناع شكلية بشأنه، لأن التحقق من استيفاء نصوص التشريع لأوضاعها الشكلية يعد أمراً سابقًا بالضرورة على الخوض فى عيوبها الموضوعية، كما يشمل هذا النطاق النصوص التى أضير المدعى من تطبيقها عليه - ولو لم يتضمنها الدفع بعدم الدستورية. كلما كان فصلها عن النصوص التى اشتمل عليها الدفع متعذرًا، وكان ضمها إليها كافلاً الأغراض التي توخاها المدعي بدعواه الدستورية.

5 ـ محكمة دستورية - رقابة على الدستورية - المخالفة الشكلية:

تحرى أوجه المخالفة الشكلية للدستور

1 - الجريدة الرسمية العدد رقم 3086 بتاريخ 10 يناير 2013 م.

يكون في ضوء الأوضاع الدستورية النافذة عند صدور النصوص الطعنية.

6 ـ دستور – التعارض مع نصوصه :

اشتراط دستور 1973 لسريان ما قررته القوانين والمراسيم ... المعمول بها عند صدوره .. عدم تعارضها مع نص من نصوصه إنما ينصرف إلى المخالفات الموضوعية وليس الشكلية

7 ـ دستور – الدستور القائم "طبيعة قواعده":

الطبيعة الآمرة لقواعد الدستور وسموها على ما دونها من القواعد القانونية وضبطها القيم التى ينبغى أن تقوم عليها الجماعة. تقتضى إخضاع القواعد القانونية جميعها – أياً كان تاريخ العمل بها – للأحكام الموضوعية للدستور القائم.

8 ـ مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون – غايته :

مبدأ المساواة المنصوص عليه فى المادتين (4) ، (18) من الدستور ركيزة اساسية للحقوق والحريات على اختلافها، وأساساً للعدل والسلام الاجتماعي، غايته صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز كافة التى تنال منها أو تقيد ممارستها، على اعتبار أنه وسيلة لتقرير الحماية المتكافئة التى لاتمييز فيها بين المراكز القانونية المتماثلة.

9 ـ رقابة دستورية – عدم امتدادها إلى كيفية تطبيق النصوص القانونية:

الفصل في النصوص المدعى مخالفتها للدستور لا يتصل بكيفية تطبيقها عملاً، ولا بالصورة التي فهمها بها القائمون على تنفيذها، وإنما مرد اتفاقها مع الدستور أو خروجها عليه إلى الضوابط التي فرضها على الأعمال التشريعية جميعها والتي اسند الدستور اختصاص الفصل فيها إلى المحكمة الدستورية دون غيرها.

10 ـ نصوص قانونية – تفسيرها:

الرقابة التي تباشرها المحكمة الدستورية تقتضي ابتداءً وبحكم اللزوم أن تقف على حقيقة النصوص المعروضة عليها، لتحدد معانيها ومراميها، بلوغاً لغاية الأمر فيها، قبل أن تقوم بمقابلتها بأحكام الدستور، تحرياً لمطابقتها معها أو خروجها عليها.

11 ـ ضريبة عامة ورسوم: ماهيتهما:

الضريبة فريضة مالية تقتضيها الدولة جبرا من المكلفين بها، إسهاماً من جهتهم في اعبائها وتكاليفها العامة، دون أن يعود عليهم نفع خاص من وراء التحمل بها، وهى تفرض مرتبطة بمقدرتهم التكليفية، ولا شأن لها بما آل إليهم من فائدة بمناسبتها، بينما الرسم لا يُستادى إلا مقابل خدمة يقدمها الشخص العام لمن يطلبها، تكون هى مناط الرسم، ويفيد منها دافع الرسم عوضاً عن تكلفتها وإن لم يكن بمقدارها.

12 ـ نصوص قانونية : تكاملها:

الأصل في النصوص القانونية أنها تفسر باعتبار أن كلا منها لاينعزل عن غيره، وإنما تجمعها تلك الوحدة العضوية التى تستخلص منها مراميها، مؤدى ذلك أن لفظ " يقتطع" جلي الدلالة على أن المبالغ المنصوص على استئدائها إنما هى فى جوهرها ضريبة مناطها المقدرة التكليفية للخاضعين لها.

13 ـ محكمة دستورية – رقابة على الدستورية "المادة 121 (ب) من الدستور" :

مقتضى نص الفقرة (ب) من المادة (121) من الدستور المعدل لسنة 2002 م أن يبقى صحيحاً كل ما سبق صدوره من تشريعات وأوامر وقرارات وإعلانات معمول بها قبل أول اجتماع يعقده المجلس الوطنى ما لم تعدل أو تلغ وفقا للنظام المقرر بالدستور الحالى مؤدى ذلك – بالنسبة إلى الشكل – بقاؤها صحيحة ونافذة ما لم تكن قد آصابتها عيوب دستورية شكلية مخالفة للأوضاع الدستورية النافذة عند صدورها.

14 ـ محكمة دستورية – رقابة قضائية – محلها ـ :

إمتداد الرقابة القضائية للمحكمة لتشمل اللائحة والتى يقصد بها القرار التنظيمى تمييزًا لها عن القرار الإدارى الفردى الذى تنحسر عنه صفتا العمومية والتجريد.

15 ـ قاعدة قانونية – نفاذها ـ شروطه:

إخطار المخاطبين بالقاعدة القانونية بمضمونها، يُعتبر شرطاً لإنبائهم بمَحتوياتها؛ فيكون نفاذها بالتالى يفترض إعلانها من خلال نشرها وحلول الميعاد المحدد لبدء سريانها.

القواعد

1 ـ ولاية المحكمة في الدعاوى الدستورية لاتقوم إلا باتصالها بالدعوى اتصالاً مطابقًا للأوضاع المقررة فى المادة (18) من المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2002م بإنشاء المحكمة الدستورية التى تنص على الآتى: (ترفع المنازعات الخاصة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالى :

أ. .....

ب. .....

ج. إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم بعدم دستورية نص في قانون أولائحة، ورأت هذه المحكمة أن الدفع جدى أجلت نظر الدعوى وحددت لمن اثار الدفع ميعاداً لا يجاوز شهراً واحداً لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد المحدد أعتبر الدفع كأن لم يكن).

ومؤدى هذا النص أن المشرع لم يطلق الرقابة القضائية على الدستورية من الضوابط التى تنتظمها، بل أحاطها بأوضاع محددة لاتقام الدعوى الدستورية إلا من خلالها،

ومن بينها الدفع، حتى ينتظم التداعى فى المسائل الدستورية وفقاً لها.

2 - من المقرر فى قضاء هذه المحكمة أن الدفع بعدم الدستورية يكفيه - لاستنهاض ولاية محكمة الموضوع لتقدير جديته - أن يرد على نص او نصوص بذاتها عينها المدعى وحددها باعتبارها نطاقاً لدفعه، تعيينا يكون محددا بذاته لماهيتها وكاشفاً عن حقيقة محتواها، كى تجيل محكمة الموضوع بصرها في النصوص المطعون عليها لتقدر جدية المطاعن الموجهة إليها من وجهة نظر أولية لاتسبر أغوارها، ولا تعتبر منبئة عن كلمة فاصلة فى شأن اتفاقها مع أحكام الدستور أو خروجها عليها، كما يتعين دائماً لاتصال الدعوى بالمحكمة الدستورية عن طريق الدفع الفرعى، الا يكون هذا الدفع مبهما، وأن يكون تقدير محكمة الموضوع لجديته تالياً لبيان مضمونه، من دون أن يقتضى المشرع شكلاً بعينه تفرغ فيه محكمة الموضوع تقديرها لما كان ذلك، وكان الثابت من أوراق الدعوى الموضوعية أن المدعية قد دفعت أمام المحكمة الكبرى المدنية بجلسة 2010 / 1 / 27، بعدم دستورية المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973م، بشأن مساهمة دولة البحرين فى دعم المجهود الحربى العربى وبجلسة 30 /9/ 2010م، قررت المحكمة تأجيل نظر الدعوى إلى جلسة 29 /11/ 2010م، ورخصت للمدعية برفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية، فبالتالى تكون محكمة الموضوع قد قدرت جدية الدفع الذى أبدته المدعية طعنا على ذلك النص، وأصدرت فى شأن هذا التصريح قرارها في الجلسة نفسها بما يدل بذاته على إعمال مقتضى نص الفقرة (ج) من المادة (18) سالفه البيان، ومن ثم يضحى الدفع بعدم قبول الدعوى من هذا الوجه وارداً على غير سند، مفتقراً لما يظاهره، متعين الرد.

3 - وحيث انه عن دفع ممثل المدعى عليهما بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة فيها على سند من القول حاصله أن الشركة المدعية ما هى إلا وسيط فى تحصيل هذا الرسم وتوريده إلى الدولة، وأن الرسم يتحمله المستفيد من الخدمة وليس الشركة التى لاتعدو أن تكون قائمة بأداء خدمة خاضعة لهذا الرسم، وهو رسم لا يتحقق، بعد، إلا بواقعة بيع السلعة أى التذكرة، بحسبان أنه يكون مضافاً إلى ثمن تذكرة السينما وليس مقتطعا من ثمنها الأصلي، فإنه لما كان قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن شرط المصلحة الشخصية المباشرة، مؤداه ألا تفصل المحكمة في غير المسائل التى يؤثر الحكم فيها على النزاع الموضوعي، ذلك أن المصلحة الشخصية وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها قيام رابطة منطقية بينها وبين المصلحة القائمة في الدعوى الموضوعية، والمحكمة الدستورية عند بحثها لشرط المصلحة في الدعوى الدستورية، تقتصر على التحقق من أن الحكم الذى يصدر فيها يؤثر على الحكم فى مسلة كلية أو فرعية تدور حولها الخصومة فى الدعوى الموضوعية.

وكان النزاع الموضوعى - فى الخصومة الماثلة - يدور حول مطالبة وزير العدل الشركة المدعية بأن تؤدى مبلغا قدره عشرة فلوس عن كل تذكرة سينما تم بيعها فى الفترة من 15/ 8 /2002م، حتى صيرورة الحكم فى الدعوى نهائياً، استنادًا إلى نص المادة الخامسة من المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973م، فمن ثمة فإن مصلحة الشركة المدعية - في الدعوى الماثلة - تكون متوافرة ولا يقدح فيما تقدم قالة إن الملتزم بأداء الرسم، هو مشترى تذكرة السينما، وإن الشركة المدعية محصور دورها في مجرد تحصيل الرسم وتوريده إلى الجهة الوارد تحديدها فى المادة السادسة من المرسوم الطعين، وهى لجنة دعم البحرين للمجهود العربى، أية ذلك ومناط القول فيها أن الملتزم بالرسوم أو الضرائب وتوريدها إلى وجهتها - ضماناً لتحصيلها وتوقيا للتحايل عليها وتأمينا لانتظام استئدائها - من دون أن يكون محملاً بعبئها، تقوم له مصلحة فى الطعن بعدم دستورية النص الذى فرضها، بحسبان أن الحكم بعدم دستورية ذلك النص يعنى امتناع تحصيلها وانهدام الأساس القانونى الذى ترتكن إليه.

متى كان المار ذكره، وكان من شأن الحكم بعدم دستورية النص الطعين - في الدعوى الماثلة امتناع تحصيل الرسم الذى فرضه، فإن المصلحة الشخصية المباشرة للشركة المدعية تكون متوافرة، ذلك أن مسئولية المدعية عن توريد الرسم إلى وزارة العدل تدور وجوداً وعدما مع وجود الرسم ذاته أو زواله، ومن ثم فإن مصلحة المدعية في الطعن عليه تكون قائمة، ويضحى الدفع بانتفاءها، دفعاً متهاوياً، لا يستقيم أوده - حريًا بالرد والإطراح.

4 - وحيث إن نطاق الدعوى الدستورية التى اتاح المشروع للخصوم إقامتها يتحدد - على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - بنطاق الدفع بعدم الدستورية المثار أمام محكمة الموضوع في حدود تصريحها للمدعين بإقامة دعواهم الدستورية بعد تقدير جدية هذا الدفع، وفى إطار طلباتهم الواردة فى صحيفة الدعوى، وإذا كانت المدعية قد دفعت أمام محكمة الموضوع بعدم دستورية المرسوم الأميرى رقم (20) لسنه 1973 م. بشأن مساهمة دولة البحرين فى دعم المجهود الحربى العربى، وقدرت المحكمة جدية هذا

الدفع وصرحت للمدعية بإقامة الدعوى الماثلة - على ما سلف بيانه - فأقامتها المدعية بصحيفة طلبت في ختامها الحكم بعدم دستورية المرسوم الأميري آنف البيان، وفي معرض بيان النص المطعون بعدم دستوريته، حددت المدعية المادة الخامسة من هذا المرسوم التي تنص على أن (يفرض رسم قدره عشرة فلوس على كل تذكرة سينما) دون غيرها ومؤدى ذلك أنه ولئن كانت مصلحة المدعية في الدعوى الماثلة تقتصر على نص هذه المادة، فإنه إزاء نعيها على المرسوم الطعين برمته من حيث الشكل، فإن نطاق الدعوى الماثلة يشمل، علاوة على هذه المادة، المرسوم الطعين بكامله فيما سبق من مناع شكلية بشأنه، وذلك لما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن التحقق من استيفاء نصوص التشريع لأوضاعها الشكلية يعد أمراً سابقاً بالضرورة على الخوض في عيوبها الموضوعية. إلا أنه متى كان من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه إذا كانت الدعوى الدستورية تدور وجودًا وعدمًا مع المصلحة فيها، فإن المصلحة ذاتها هي التي تحدد نطاق الدعوى وحدوده ضيقًا واتساعاً، بما مؤداه أن هذا النطاق يتسع للنصوص التي أضير المدعي من جراء تطبيقها عليه - ولم لم يتضمنها هذا الدفع - كلما كان فصلها عن النصوص التي اشتمل عليها الدفع متعذرًا، وكان ضمها إليها كافلا الأغراض التي توخاها المدعي بدعواه الدستورية، فلا تحمل إلا على مقاصده، ولا تتحقق مصلحته الشخصية والمباشرة بعيدا عنها وكان وزير العدل قد اقام دعواه الموضوعية - على ما يبين من عيون أوراقها - قبل المدعية في الدعوى الماثلة بصفته رئيساً للجنة المساعدات الإنسانية المحدثة بمقتضى قرار مجلس الوزراء رقم (03 - 1283) في جلسته رقم (1283) بتاريخ 30 يناير 1994 م بتعديل مسمى "لجنة دعم المجهود الحربي" إلى لجنة المساعدات الإنسانية، وكانت المدعية قد أضيرت بالتالي من تطبيق هذا القرار عليها باعتباره اساس الدعوى الموضوعية، فمن ثم فإن ضم هذا القرار إلى نطاق الدعوى الماثلة يغدو متعينًا.

5 - جرى قضاء هذه المحكمة على أن تحري أوجه المخالفة الشكلية للدستور يكون - بخلاف الحال بالنسبة إلى أوجه المخالفة الموضوعية - في ضوء الأوضاع الدستورية النافذة عند صدور النصوص الطعينة. لما كان ذلك وكان المرسوم الأميري رقم (20) لسنة 1973م - المطعون عليه - قد صدر بتاريخ 18 أكتوبر 1973 م، سابقاً لصدور الدستور في 16 ديسمبر 1973م. فإن الأوضاع الشكلية لإصداره تنحسر عنها أحكام دستور 1973م وتحكمها الأوضاع السارية قبل نفاذه التي كانت تجيز فرض الضرائب والرسوم بمراسيم أميرية بحسبانها أداة التشريع حينئذ.

6 - لا يقدح فيما تقدم ما قررته المادة (105/ب) من دستور سنة 1973م من أن: (كل ما قررته القوانين والمراسيم واللوائح والأوامر والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور يظل ساريًا ما لم يعدل أو يلغ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور وبشرط ألا يتعارض مع نص من نصوصه). ذلك أن عبارة التعارض الواردة بهذه المادة إنما تنصرف - بالنسبة إلى النصوص الصادرة قبل نفاذ الدستور - إلى المخالفات الموضوعية من دون المخالفات الشكلية، فمن ثم فإن النص الطعين يظل صحيحاً من حيث الشكل، ويضحى النعى عليه من هذا الوجه نعياً مدحوضاً.

7 - الطبيعة الآمرة لقواعد الدستور وسموها على ما دونها من القواعد القانونية وضبطها القيم التي ينبغي أن تقوم عليها الجماعة، تقتضي إخضاع القواعد القانونية جميعها - أيًا كان تاريخ العمل بها - للأحكام الموضوعية للدستور القائم، وهو دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002م، كشرط لمشروعيتها الدستورية.

8 - لما كان الدستور المعدل قد جعل مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون اساساً من أسس المجتمع التي تكفلها الدولة، وذلك بنص المادة (4) منه التي جرت على أن ((العدل اساس 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 على إعمال هذا المبدأ العام في شأن مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات العامة، فنص في المادة (18) منه على أن (الناس سواسية في الكرامة الإنسانية، ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الاصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة) وإذ إن قضاء هذه المحكمة قد تواتر بأن مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون المنصوص عليه في دستور مملكة البحرين في المادتين المشار إليهما، والذي تردده الدساتير المعاصرة، بحسبانه ركيزة اساسية للحقوق والحريات على اختلافها، واساساً للعدل والسلام الاجتماعي، غايته صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز كافة التي تنال منها أو تقيد ممارستها، سواء كان ذلك - حسبما نص عليه الدستور - بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، أو بسبب أي صور أخرى من صور التمييز التي لم يذكرها، على اعتبار أن مبدأ المساواة وسيلة لتقرير الحماية المتكافئة التي لا تمييز فيها

بين المراكز القانونية المتماثلة، وبمراعاة أن الحماية المتكافئة أمام القانون التى اعتد الدستور بها لا تتناول القانون من مفهوم مجرد، وإنما بالنظر إلى أن القانون تعبير عن سياسة محددة أنشأتها اوضاع لها مشكلاتها، وأنه تغيا بالنصوص التى تضمنها تحقيق غايات بذاتها من خلال الوسائل التى حددها ، كافلاً وحدة القاعدة القانونية فى شأن اشخاص تتماثل ظروفهم بما لا يُجاوز هذه الغايات. متى ما كان ذلك، وكان اختيار المشرع للمال محل الضرائب والرسوم، هو مما يخضع لسلطته التقديرية، فإن قالة مساس المرسوم الأميرى الطعين بمبدأ المساواة فيما نص عليه من قصر فرض دعم المجهود الحربى العربى على قطاعات بعينها مثل السينما وقطاع البترول، من دون باقى القطاعات مثل الشركات التجارية والمصانع وتجار الأسهم، بما ينحل تمييزاً بين فئات الشعب، إنما هى قالة لا تستقيم على سُوقها ولا تستند إلى ركن قويم من الدستور ، ذلك أن المشرع إذ قدر أن تلك القطاعات أنسبُ من غيرها لتحقيق الغايات التى كان يتوخاها، وكان تقديره مستنداً إلى أسس موضوعية - وهو ما لم يقم لدى هذه المحكمة دليل على نقيضه - فإن عمله هذا يكون غير متحيف حدود الدستور، ولا متعدّيا زواجره ونواهيه.

9 ـ لا يستقيم موطنًا للنعى على النص الطعين مخالفته مبدأ المساواة، قول من المدعية مؤداه أن الرسوم التى نصَ عليها المرسوم الأميرى الطعين لايتم استئداؤها من الفئات التى اقتضى المرسوم إخضاعها لها، وذلك بما هو المقرر - فى قضاء هذه المحكمة - من أن الفصل فى دستورية النصوص القانونية المدعَى مخالفتها للدستور لا يتصل بكيفية تطبيقها عملاً، ولا بالصورة التى فهمها بها القائمون على تنفيذها، وإنما مَردُ اتفاقها مع الدستور أو خروجها عليه إلى الضوابط التى فرضها على الأعمال التشريعية جميعها، والتى اسند الدستور اختصاص الفصل فيها إلى المحكمة الدستورية دون غيرها، ومن ثم فإن النعى على النص الطعين مساسة بمبدأ المساواة، ومخالفته بالتالى المادتين (4)و (18) من الدستور، يكون مفتقراً لما يعاضده ، متعَين الرد.

10 ـ وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنها - إذ تباشر الرقابة التى اختصها بها الدستور - فإنه يقتضيها ابتداءً ويحكم اللزوم أن تقف على حقيقة النصوص المعروضه عليها، لتحدد معانيها ومراميها، بلوغا لغاية الأمر فيها، قبل أن تقوم بمقابلتها بأحكام الدستور، تحريًا لمطابقتها معها أو خروجها عليها، غير متقيدة فى ذلك كله بالوصف الذى يصبغه المشرع ذاته على الموضوع الذى ينظمه، ولا بالتفسير الذى تحدده أطراف الدعوى للنص، ومن ثم يكون تحديد المحكمة للنصوص القانونية - سواء فى مغزاها أو معناها - عملا مبدئياً وسابقًا بالضرورة على الخوض فى مناعيها الدستورية.

11 ـ لما كان قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الضريبة فريضة مالية تقتضيها الدولة جبراً من المكلفين بها، إسهاماً من جهتهم فى أعبائها وتكاليفها العامة، وهم يدفعونها بصفة نهائية ومن دون ان يعود عليهم نفع خاص من وراء التحمل بها، فلا تقابلها خدمة محددة بذاتها يكون الشخص العام قد بذلها من أجلهم، وعاد عليهم مردودها، ومن ثم كان فرضها مرتبطاً بمقدرتهم التكليفية، ولا شأن لها بما ال إليهم من فائدة بمناسبتها، فى حين أن الرسم لا يُستادى الا مقابل خدمة يقدمها الشخص العام لمن يطلبها، تكون هى مناط فرض الرسم، ويفيد منها دافع الرسم عوضاً عن تكلفتها وإن لم يكن بمقدارها وإذ كان من الثابت أن الرسم المفروض بنص المادة الخامسة من المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973 م. على تذكرة السينما، لا تقابله خدمة فعلية تسديها "لجنة دعم البحرين للمجهود العربى" التى يؤول إليها هذا الرسم - طبقا لنص المادة السادسة من المرسوم الطعين - لمن يتحملون به، فمن ثم فإن هذا الرسم ينحل فى حقيقته ضريبة، ويخضع بهذه المثابة لما يسرى على الضرائب من أحكام وضوابط دستورية، وهو نظر تسنده العبارة الواردة صدرَ المادة الأولى من المرسوم الأميرى ذاته من أنه (يقتطع من مرتبات واجور جميع الموظفين والمستخدمين البحريني الجنسية العاملين فى حكومة دولة البحرين والمؤسسات العامة والخاصة المبالغ المبينة أدناه...)

12 ـ الأصل فى النصوص القانونية انها تفسر بافتراض تكاملها باعتبار أن كلا منها لا ينعزل عن غيره، وإنما تجمعها تلك الوحدة العضوية التى تستخلص منها مراميها ولفظ "يقتطع" الوارد في المادة الأولى سالفة الذكر، جَلي الدلالة على أن المبالغ المنصوص على استئدائها إنما هى في جوهرها ضريبة مناطها المقدرة التكليفية للخاضعين لها.

13 ـ وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن مقتضى ما نصت عليه الفقرة (ب) من المادة (121) من الدستور المعدل لسنة 2002م أن يبقى صحيحاً ونافذا كل ما سبق صدروه من تشريعات وأوامر وقرارات وإعلانات معمول بها قبل أول اجتماع يعقد بالمجلس الوطنى مالم تعدل او تلغ وفقًا للنظام المقرر بالدستور الحالى، مما مفاده - بالنسبة إلى الشكل - بقاؤها صحيحة ونافذة ما لم يكن قد اصابتها عيوب دستورية شكلية مخالفة

للأوضاع الدستورية النافذة عند صدورها، التى تنحدر بها إلى درجة الإنعدام الذى ينفى عنها مكنة تمتعها بوصف الصحة أو النفاذ وحيث إن قرار مجلس الوزراء رقم (3 - 1283) فى جلسته رقم (1283) بتاريخ 30 يناير 1994م قد صدر فى ظل دستور سنة 1973م، وكانت المادة (88/ 1) من دستور سنة 1973م تنص على أن " إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لايكون إلا بقانون ..." والمادة (95 / ج) منه تقتضى أن : (ولا يجوز تخصيص أى إيراد من الايرادات العامة لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون). فإن ما اقتضاه قرار مجلس الوزراء سالف الإشارة من إعادة تخصيص الضريبة المفروضة على تذاكر السينما بمقتضى المادة الخامسة من المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973م. إلى جهة أخرى غير الجهة التى حددها المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973م. يتمحض من وجه أول تعديلاً للغرض من الضريبة بأداة تشريعية أدنى من القانون مهدراً بذلك حكم المادة (أ/88) من دستور سنة 1973م، كما ينحل من وجه ثان تغييرا لأوجه صرف الضريبة بغير الأداة التى اقتضتها المادة (90/ ج)، مما يعتبر معه هذا القرار مخالفاً الأوضاع الشكلية الدستورية القائمة وقت صدوره، بما يجعله والعدم سواء، ومن ثم اتصافه بعدم الدسورية من هذا الوجه.

14 ـ قرار مجلس الوزراء رقم (3 - 1283) فى جلسته رقم (1283) بتاريخ 30 يناير 1994م، يعتبر لائحة، بحسبان أنه قرار ادارى تنظيمى يشتمل على قواعد عامة مجردة، فإنه لا يكون بمنأى عن رقابة هذه المحكمة، على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن المقصود باللائحة هو القرار التنظيمى تمييزا لها عن القرار الإدارى الفردى الذى تنحسر عنه صفتا العمومية والتجريد، ومن ثم تنبسط رقابة هذه المحكمة على اللوائح للتحقق من مشروعيتها الدستورية كلما رانت على هذه اللوائح شبهه مخالفتها الدستور بصورة مباشرة، على مقتضى المادة (106) من الدستور المعدل والمادة (16) من قانون إنشاء المحكمة الدستورية.

15 ـ جرى قضاء هذه المحكمة على أن إخطار المخاطبين بالقاعدة القانونية بمضمونها، يعتبر شرطا لانبائهم بمحتوياتها، وكان نفاذها بالتالى يفترض إعلانها من خلال نشرها وحلول الميعاد المحدد لبدء سريانها، وكان من المقرر أن كل قاعدة قانونية سواء تضمنها قانون او لائحة لايجوز اعتبارها كذلك، إلا إذا قارنتها صفتها الإلزامية التى تمايز بينها وبين القواع الخلقيه، فإن خاصيتها هذه تعتبر جزءاً منها، فلا تستكمل مقوماتها بفواتها، ومؤدى ذلك أن نشر القاعدة القانونية ضمان لعلانيتها وذيوع احكامها واتصالها بمن يعنيهم امرها، وامتناع القول بالجهل بها : وكان هذا النشر يعتبر كافلا وقوفهم على ماهيتها ونطاقها، حائلا دون تنصلهم منها ، علمهم بها قد صار يقينياً، أو كان إدراكهم لمضمونها واهنا، وكان حملهم قبل نشرها على النزول عليها - هم من الغير فى مجال تطبيقها - متمناً إخلال بحرياتهم او بالحقوق التى كفلها الدستور، من دون التقيد بالوسائل القانونية التى حدد تخومها وفصل اوضاعها، فقد تعين القول بأن القاعدة القانونية التى لاتنشر، لا تتضمن إخطاراً كافياً بمضمونها ولا بشروط تطبيقها، فلا تتكامل مقوماتها التى اعتبر الدستور تحققها شرطا لجواز التدخل بها لتنظيم الحقوق والحريات على اختلافها.

16 ـ لما كان ذلك، وكان قرار مجلس الوزراء رقم (3 - 1283) فى جلسته رقم (1283) بتاريخ 30 يناير 1994م بتعديل مسمى - لجنة دعم المجهود الحربى "الى " لجنة المساعدات الإنسانية، لم يتم نشره فى الجريدة الرسمية، وكان إثبات النشر يقع على المدعى عليهما، ولم يقدما - على ما سلف بيانه - ما يدل على نشره، فإن هذا القرار يضحى من ثم مخالفاً للأوضاع الشكلية الدستورية السائدة وقت صدوره؛ وهى مخالفة تنحدر به، على ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة، إلى درجة العدم، مترديا بذلك، من هذا الوجه أيضاً، فى حماة عدم الدستورية.

الإجراءات

بتاريخ الحادى والثلاثين من اكتوبر 2010م، أودعت المدعية صحيفة هذه الدعوى الأمانة العامة للمحكمة الدستورية، خلصت فيها إلى طلب الحكم بعدم دستورية المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973م، بشأن مساهمة دولة البحرين فى دعم المجهود الحربى العربى، وقدم جهاز قضايا الدولة مذكرة التمس فيها الحكم : أصليا : بعدم قبول الدعوى لعدم اتصال المحكمة الدستورية بها بالطريق الذى انتظمه القانون، واحتياطياً، بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة، ومن باب الاحتياط الكلي برفض الدعوى.

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

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة

وحيث إن الوقائع تتلخص - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - أن المدعى عليه الثانى أقام الدعوى رقم 2/ 10409 / 2009 / 02 ، أمام المحكمة الكبرى المدنية، مختصما الشركة

المدعية بطلب الحكم بإلزامها بأن تؤدى له مبلغا قدره عشرة فلوس عن كل تذكرة سينما تم بيعها فى الفترة من 15/ 8/ 2002م، وحتى صيرورة الحكم الصادر فى الدعوى نهائياً، وذلك على سند من القول مؤداه أن الشركة المدعية خاضعة للمرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973م، بشأن مساهمة دولة البحرين فى دعم المجهود الحربى العربى، الذى جرت المادة الخامسة منه على أن: ((يفرض رسم قدرة عشرة فلوس على كل تذكرة سينما)).

ولدى تداول الدعوى أمام محكمة الموضوع، قدمت الشركة المدعية مذكرة بدفاعها ضمنتها دفعا بعدم دستورية المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973م آنف الذكر.

ويجلسه 30/ 9/ 2010، قرر قاضى الموضوع تأجيل نظر الدعوى إلى جلسة 29/ 11/ 2010م، وصرح للمدعية برفع دعوى الطعن بعدم الدستورية خلال أجل شهر، فاقامت دعواها الماثلة. وحيث إنه عن دفع جهاز قضايا الدولة بعدم قبول الدعوى لعدم اتصال المحكمة بها بالطريق الذى استنه القانون على سند من القول بأن قاضى الموضوع لم يبحث جدية الدفع ولم يحدد المواد التى ارتاى مخالفتها للدستور، بما مؤداه ان اتصال المحكمة بالدعوى قد افتقد أحد شرائطه، فإن هذا الدفع مردود بما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن ولايتها فى الدعاوى الدستورية لاتقوم إلا باتصالها بالدعوى اتصالا مطابقا للأوضاع المقررة فى المادة (18) من المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2002م بإنشاء المحكمة الدستورية التى تنص على الآتى: ((ترفع المنازعات الخاصة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالى:

أ. .....

ب. .....

ج. إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم بعدم دستورية نص فى 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 ترفع الدعوى فى الميعاد المحدد اعتبر الدفع كان لم يكن. ومؤدى هذا النص أن المشرع لم يطلق الرقابة القضائية على الدستورية من الضوابط التى تنتظمها، بل أحاطها بأوضاع محددة لاتقام الدعوى الدستورية إلا من خلالها، ومن بينها الدفع، حتى ينتظم التداعى فى المسائل الدستورية وفقاً لها.

وحيث إنه من المقرر فى قضاء هذه المحكمة أن الدفع بعدم الدستورية يكفيه - لاستنهاض ولاية محكمة الموضوع لتقدير جديته - أن يرد على نص أو نصوص بذاتها عينها المدعي وحددها باعتبارها نطاقا لدفعه، تعييناً يكون محددا بذاته لماهيتها وكاشفا عن حقيقة محتواها، كى تجيل محكمة الموضوع بصرها فى النصوص المطعون عليها لتقدر جدية المطاعن الموجهة إليها من وجهة نظر أولية لاتسير أغوارها، ولا تعتبر منبئة عن كلمة فاصلة فى شأن اتفاقها مع احكام الدستور أو خروجها عليها، كما يتعين دائمًا لاتصال الدعوى بالمحكمة الدستورية عن طريق الدفع الفرعي، ألا يكون هذا الدفع مُبهمًا، وأن يكون تقدير محكمة الموضوع لجديته تالياً لبيان مضمونه، من دون أن يقتضى المشرع شكلا بعينه تفرغ فيه محكمة الموضوع تقديرها لجدية الدفع.

لما كان ذلك، وكان الثابت من أوراق الدعوى الموضوعية أن المدعية قد دفعت أمام المحكمة الكبرى المدنية بجلسة 27/ 1/ 2010م، بعدم دستورية المرسوم الاميرى رقم (20) لسنة 1973م، بشأن مساهمة دولة البحرين فى دعم المجهود الحربى العربى، وبجلسة 30/ 9/ 2010م قررت المحكمة تأجيل نظر الدعوى إلى جلسة 29/ 11/ 2010م، ورخصت للمدعية برفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية، فبالتالى تكون محكمة الموضوع قد قدرت جدية الدفع الذى أبدته المدعية طعنا على ذلك النص، وأصدرت فى شأن هذا التصريح قرارها فى الجلسة نفسها بما يدل بذاته على إعمال مقتضى نص الفقرة (ج) من المادة (18) سالفة البيان، ومن ثم يضحى الدفع بعدم قبول الدعوى من هذا الوجه واردا على غير سند، مفتقرا لما يظاهره، متعين الرد.

وحيث إنه عن دفع ممثل المدعى عليهما بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة فيها على سند من القول حاصله ان الشركة المدعية ما هى إلا وسيط فى تحصيل هذا الرسم وتوريده إلى الدولة، وأن الرسم يتحمله المستفيد من الخدمة وليس الشركة التى لاتعدو أن تكون قائمة باداء خدمة خاضعة لهذا الرسم، وهو رسم لا يتحقق، بعد، إلا بواقعة بيع السلعة أى التذكرة، بحسبان أنه يكون مضافًا إلى ثمن تذكرة السينما وليس مقتطعا من ثمنها الأصلى فإنه لما كان قضاء هذه المحكمة قد استقرعلى أن شرط المصلحة الشخصية المباشرة، مؤداه ألا تفصل المحكمة فى غير المسائل التى يؤثر الحكم فيها على النزاع الموضوعي، ذلك أن المصلحة الشخصية - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها قيام رابطة منطقية بينها وبين المصلحة القائمة فى الدعوى الموضوعية، والمحكمة الدستورية عند بحثها لشرط المصلحة فى الدعوى الدستورية، تقتصر على التحقق من أن الحكم الذى

يصدر فيها يؤثر على الحكم فى مسألة كلية أو فرعية تدور حولها الخصومة فى الدعوى الموضوعية، وكان النزاع الموضوعى - فى الخصومة الماثلة - بدور حول مطالبة وزير العدل الشركة المدعية بأن تؤدى مبلغا قدرُه عشرة فلوس عن كل تذكرة سينما تم بيعُها فى الفترة من 15 /8/ 2002م. حتى صيرورة الحكم فى الدعوى نهائياً، استنادا إلى نص المادة الخامسة من المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973م، فمن ثمة فإن مصلحة الشركة المدعية - فى الدعوى الماثلة - تكون متوافرة.

ولا يقدح فيما تقدّم قالةُ إن الملتزم بأداء الرسم، هو مشتري تذكرة السينما، وإن الشركة المدعية محصورُ دورها فى مجرد تحصيل الرسم وتوريده إلى الجهة الوارد تحديدُها فى المادة السادسة من المرسوم الطعين، وهى "لجنة دعم البحرين للمجهود العربى" آية ذلك ومناط القول فيه أن الملتزم بالرسوم أو الضرائب وتوريدها إلى وجهتها - ضمانًا لتحصيلها وتوقيًا للتحايل عليها وتأمينًا لانتظام استئدائها - من دون أن يكون محَملاً بعبئها ، تقوم له مصحلة في الطعن بعدم دستورية النص الذي فرضها، بحسبان أن الحكم بعدم دستورية ذلك النص يعني امتناع تحصيلها وانهدام الأساس القانونى الذى ترتكن إليه.

متى كان المارُ ذكرُه، وكان من شأن الحكم بعدم دستورية النص الطعين - فى الدعوى الماثلة - امتناع تحصيل الرسم الذى فرضه ، فإن المصلحة الشخصية المباشرة للشركة المدعية تكون متوافرة، ذلك أن مسئولية المدعية عن توريد الرسم إلى وزارة العدل تدور وجودا وعدما مع وجود الرسم ذاته أو زواله، ومن ثم فإن مصلحة المدعية فى الطعن عليه تكون قائمة , ويضحى الدفع بانتفائها، دفعا متهاوياً، لا يستقيم أوده، حريا بالرد والإطراح.

وحيث إن نطاق الدعوى الدستورية التى اتاح المشرع للخصوم إقامتها يتحدد - على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - بنطاق الدفع بعدم الدستورية المثار أمام محكمة الموضوع فى حدود تصريحها للمدعين بإقامة دعواهم الدستورية بعد تقدير جدية هذا الدفع، وفى إطار طلباتهم الواردة فى صحيفة الدعوى، وإذا كانت المدعية قد دفعت أمام محكمة الموضوع بعدم دستورية المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973م بشأن مساهمة دولة البحرين فى دعم المجهود الحربى العربى، وقدرت المحكمة جدية هذا الدفع وصرحت للمدعية بإقامة الدعوى الماثلة - على ما سلف بيانه - فاقامتها المدعية بصحيفة طلبت فى ختامها الحكم بعدم دستورية المرسوم الأميري آنف البيان، وفى معرض بيان النص بعدم دستورية، حددت المدعية المادة الخامسة من هذا المرسوم التى تنص على أن (يفرض رسم قدره عشرة فلوس على كل تذكرة سينما) دون غيرها ومؤدى ذلك انه لئن كانت مصلحة المدعية فى الدعوة الماثلة تقتصر على نص هذه المادة، فإنه إزاء نعيها على المرسوم الطعين برمته من حيث الشكل، فإن نطاق الدعوى الماثلة يشمل، علاوة على هذه المادة المرسوم الطعين بكامله فيما سيق من مناع شكلية بشأنه، وذلك لما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن التحقق من استيفاء نصوص التشريع لأوضاعها الشكلية بعد أمرا سابقا بالضرورة على الخوض فى عيوبها الموضوعية.

إلا أنه متى كان من المقرر فى قضاء هذه المحكمة أنه إذا كانت الدعوى الدستورية تدور وجودا وعدما مع المصلحة فيها، فإن المصلحة ذاتها هى التى تحدد نطاق الدعوى وحدوده ضيقاً واتساعا، بما مؤداه أن هذا النطاق يتسع للنصوص التي أضير المدعى من جراء تطبيقها عليه - ولو لم يتضمنها هذا الدفع - كلما كان فصلها عن النصوص التى اشتمل عليها الدفع متعذراً، وكان ضمها إليها كافلاً الأغراض التى توخاها المدعى بدعواه الدستورية، فلا تحمل إلا على مقاصده ولا تتحقق مصلحته الشخصية والمباشرة بعيدا عنها وكان وزير العدل قد اقام دعواه الموضوعية - على ما يبين من عيون أوراقها - قبل المدعية فى الدعوى الماثلة بصفته رئيسا للجنة المساعدات الإنسانية المحدثة بمقتضى قرار مجلس الوزراء رقم (3 - 1283) فى جلسته رقم (1283) بتاريخ 30 يناير 1994م بتعديل مسمى لجنة دعم المجهود الحربى إلى لجنة المساعدات الإنسانية ، وكانت المدعية قد اضيرت بالتالى من تطبيق هذا القرار عليها باعتباره اساس الدعوى الموضوعية ، فمن ثم فإن ضم هذا القرار إلى نطاق الدعوى الماثلة يغدو متعيناً.

وحيث إن الشركة المدعية تنعى على المرسوم الطعين مخالفتة للدستور من وجهين.

أولهما: شكلى، مناطه قول بأن المادة (88) من دستور سنة 1973م، أوجبت إنشاء الضرائب وتعديلها والغاءها بقانون ، لا بأداة أدنى منه، وأنه كان لزاما على المُشرع توفيق اوضاع الضرائب التى سلف فرضها قبل نفاذ الدستور، عملا بالمادة (105/ب) منه.

وثانيهما: موضوعى: قوامُه نعى بإخلال النص الطعين بمبدأ المساواة المنصوص عليه فى المادة (18) من الدستور.

ومن حيث إنه عن هذا الطعن فى وجهه الأول، فإن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تحرى أوجه المخالفة الشكلية للدستور يكون - بخلاف الحال بالنسبة

إلى اوجه المخالفة الموضوعية - فى ضوء الأوضاع الدستورية النافذة عند صدور النصوص الطعينة لما كان ذلك وكان المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973م - المطعون عليه - قد صدر بتاريخ 18 أكتوبر 1973م، سابقا لصدور الدستور فى 16 ديسمبر 1973م . فإن الأوضاع الشكلية لإصداره تنحسر عنها احكام دستور 1973م، وتحكمها الأوضاع السارية قبل نفاذه التى كانت تجيز فرض الضرائب والرسوم بمراسيم أميرية بحسبانها أداة التشريع حينئذ ، ولا يقدح فيما تقدم ما قررته المادة (105/ب) من دستور سنة 1973م من أن ((كل ما قررته القوانين والمراسيم واللوائح والأوامر والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور يظل ساريا ما لم يعدل أو يلغ وفقا للنظام المقرر بهذا الدستور وبشرط الا يتعارض مع نص من نصوصه)) ذلك أن عبارة التعارض الواردة بهذه المادة إنما تنصرف - بالنسبة إلى النصوص الصادرة قبل نفاذ الدستور - إلى المخالفات الموضوعية من دون المخالفات الشكلية فمن ثم فإن النص الطعين يظل صحيحاً من حيث الشكل، ويضحى النعى عليه من هذا الوجه نعيا مدحوضاً.

ومن حيث إنه عن هذا الطعن فى وجهه الثانى، فإن الطبيعة الآمرة لقواعد الدستور وسموها على ما دونها من القواعد القانونية وضبطها القيم التى ينبغى أن تقوم عليها الجماعة، تقتضى إخضاع القواعد القانونية جميعها - أيا كان اتاريخ العمل بها - للأحكام الموضوعية للدستور القائم وهو دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002م، كشرط لمشروعيتها الدستورية.

لما كان ذلك وكان الدستور المعدل قد جعل مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون أساسا من أسس المجتمع التى تكفلها الدولة ، وذلك بنص المادة (4) منه التى جرت على أن ((العدل اساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين، والحرية والمساواة والأمن والطمانينة والعلم والتضامن الاجتماعى وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعامات للمجتمع تكفلها الدولة))، كما حرص الدستور على إعمال هذا المبدأ العام فى شأن مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات العامة، فنص في المادة (18) منه على أن ((الناس سواسية فى الكرامة الإنسانية، ويتساوى المواطنون لدى القانون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة).

وإذا إن قضاء هذه المحكمة قد تواتر بأن مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون المنصوص عليه فى دستور مملكة البحرين فى المادتين المشار إليهما، والذى ترددده الدساتير المعاصرة، بحسبانه ركيزة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها، وأساسا للعدل والسلام الاجتماعى، غايته صون الحقوق والحريات فى مواجهة صور التمييز كافة التى تنال منها او تقيد ممارستها، سواء كان ذلك - حسبما نص عليه الدستور - بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، أو بسبب أى صور أخرى من صور التمييز التى لم يذكرها، على اعتبار أن مبدأ المساواة وسيلة لتقرير الحماية المتكافئة التى لا تمييز فيها بين المراكز القانونية المتماثلة، وبمراعاة أن الحماية المتكافئة أمام القانون التى اعتد الدستور بها لا تتناول القانون من مفهوم مجرد، وإنما بالنظر إلى أن القانون تعبير عن سياسة محددة أنشأتها اوضاع لها مشكلاتها، وأنه تغيا بالنصوص التى تضمنها تحقيق غايات بذاتها من خلال الوسائل التى حددها، كافلاً وحدة القاعدة القانونية في شأن أشخاص تتماثل ظروفهم بما لا يُجاوز هذه الغايات متى ما كان ذلك، وكان اختيار المشرّع للمال محل الضرائب والرسوم، هو مما يخضع لسلطته التقديرية، فإن قالة مساس المرسوم الأميرى الطعين بمبدأ المساواة فيما نص عليه من قصر فرض دعم المجهود الحربي العربى على قطاعات بعينها مثل السينما وقطاع البترول، من دون باقى القطاعات مثل الشركات التجارية والمصانع وتجار الأسهم، بما ينحل تمييزًا بين فئات الشعب؛ إنما هى قالة لا تستقيم على سوقها ولا تستند إلى ركن قويم من الدستور ذلك أن المشرع إذ قدر أن تلك القطاعات انسب من غيرها لتحقيق الغايات التى كان يتوخاها، وكان تقديره مستنداً إلى أسس موضوعية - وهو ما لم يقم لدى هذه المحكمة دليل على نقيضه - فإن عمله هذا يكون غير متحيفٍ حدود الدستور، ولا متعدّيًا زواجره ونواهيه، كما لا يستقيم موطئًا للنعى على النصّ الطعين مخالفته مبدأ المساواة، قولٌ من المدعية مُؤداه أن الرسوم التى نص عليها المرسوم الأميرى الطعين لايتمّ استئداؤها من الفئات التي اقتضى المرسوم إخضاعها لها، وذلك بما هو المقرر - فى قضاء هذه المحكمة - من أن الفصل في دستورية النصوص القانونية المدعَى مخالفتها للدستور لا يتصل بكيفية تطبيقها عملاً ، ولا بالصورة التى فهمها بها القائمون على تنفيذها، وإنما مردَ اتفاقها مع الدستور أو خروجها عليه إلى الضوابط التى فرضها على الأعمال التشريعية جميعها أو التى أسند الدستور اختصاص الفصل فيها إلى المحكمة الدستورية دون غيرها، ومن ثم فإن النعى على النص الطعين مساسه بمبدأ المساواة، ومخالفته بالتالى المادتين (4) و(18) من الدستور، يكون مفتقرًا لما يعاضده، متعينَ الردّ.

ومن حيث إنه عن قرار مجلس الوزراء رقم (3 - 1283) فى جلسته رقم (1283) بتاريخ 30 يناير 1994م بتعديل مُسمَى "لجنة دعم المجهود الحربى "إلى "لجنة المساعدات الإنسانية"، التى أقام وزير العدل دعواه الموضوعية بصفته رئيساً لها، على ما سلف بيانه، وإذ إن المحكمة الدستورية قررت فى جلستها بتاريخ 27 / 6 / 2012م، ضم القرار المذكور فورد إليها - تنفيذا لقرارها - خطاب الأمين العام لمجلس الوزراء رقم 4 / 350/ 2012 بتاريخ 5 /7/ 2012م، مؤكدًا فحوى القرار محل الضمّ، غير مدل بنسخة منه، ولا مُستشهدا بما يفيد نشره فى الجريدة الرسمية.

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنها - إذ تباشر الرقابة التى اختصّها بها الدستور - فإنه يقتضيها ابتداءً وبحكم اللزوم أن تقف على حقيقة النصوص المعروضة عليها، لتحدد معانيها ومراميها، بلوغًا لغاية الأمر فيها، قبل أن تقوم بمقابلتها بأحكام الدستور، تحريًا لمطابقتها معها أو خروجها عليها، غير متقيّدة فى ذلك كله بالوصف الذي يسبغه المشرّع ذاته على الموضوع الذى ينظّمه، ولا بالتفسير الذى تحدده اطراف الدعوى للنص، ومن ثم يكون تحديد المحكمة للنصوص القانونية - سواء فى مغزاها او معناها - عملاً مبدئياً وسابقاً بالضرورة على الخوض فى مناعيها الدستورية.

لما كان ذلك وكان قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الضريبة فريضة مالية تقتضيها الدولة جبراً من المكلفين بها، إسهاما من جهتهم فى أعبائها وتكاليفها العامة، وهم يدفعونها بصفة نهائية ومن دون أن يعود عليهم نفع خاص من وراء التحمل بها، فلا تقابلها خدمة محددة بذاتها يكون الشخص العام قد بذلها من اجلهم، وعاد عليهم مردودها، ومن ثم كان فرضها مرتبطا بمقدرتهم التكليفية، ولا شأن لها بما ال إليهم من فائدة بمناسبتها، فى حين أن الرسم لا يستأدى إلا مقابل خدمة يقدمها الشخص العام لمن يطلبها، تكون هى مناط فرض الرسم، ويفيد منها دافع الرسم عوضا عن تكلفتها وإن لم يكن بمقدارها.

وإذ كان من الثابت أن الرسم المفروض بنص المادة الخامسة من المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973م، على تذكرة السينما، لاتقابله خدمة فعلية تسديها "لجنة دعم البحرين للمجهود العربى التى يؤول إليها هذا الرسم - طبقا لنص المادة السادسة من المرسوم الطعين - لمن يتحملون به فمن ثم فإن هذا الرسم ينحل فى حقيقته ضريبة ويخضع بهذه المثابة لما يسرى على الضرائب من احكام وضوابط دستورية، وهو نظر تسنده العبارة الواردة صدر المادة الأولى من المرسوم الأميرى ذاته من أنه (يقتطع من مرتبات واجور جميع الموظفين والمستخدمين البحرينى الجنسية العالمين فى حكومة دولة البحرين والمؤسسات العامة والخاصة المبالغ المبينة ادناه) أية ذلك أن الاصل فى النصوص القانونية أنها تفسر بأفتراض تكاملها باعتبار أن كلا منها لا ينعزل عن غيره، وإنما تجمعها تلك الوحدة العضوية التى تستخلص منها مراميها، ولفظ يقتطع الوارد فى المادة الأولى سالفة الذكر، جلى الدلالة على أن المبالغ المنصوص على استئدائها إنما هى فى جوهرها ضريبة مناطها المقدرة التكليفية للخاضعين لها.

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن مقتضى ما نصت عليه الفقرة (ب) من المادة (121) من الدستور المعدل لسنة 2002م أن يبقى صحيحاً، ونافذا كل ما سبق صدوره من تشريعات وأوامر وقرارات وإعلانات معمول بها قبل أول اجتماع يعقده المجلس الوطنى ما لم تُعدل او تلغ وفقًا للنظام المقرر بالدستور الحالى، مما مفاده - بالنسبة إلى الشكل - بقاؤها صحيحة نافذة مالم يكن قد اصابتها عيوب دستورية شكلية مخالفة للأوضاع الدستورية النافذة عند صدورها، التى تنحدر بها إلى درجة الانعدام الذى ينفى عنها مكنة تمتعها بوصف الصحة أو النفاذ.

وحيث إن قرار مجلس الوزراء رقم (3 - 1283) فى جلسته رقم (1283) بتاريخ 30 يناير 1994م قد صدر فى ظل دستور سنة 1973م، وكانت المادة (88/أ) من دستور سنة 1973م تنص على أن (إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لايكون إلا بقانون) والمادة (90/ج) منه تقتضى أن (.... ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون)، فإن ما اقتضاه قرار مجلس الوزراء سالف الإشارة من إعادة تخصيص الضريبة المفروضة على تذاكر السينما بمقتضى المادة الخامسة من المرسوم الأميري رقم (20) لسنة 1973م، إلى جهة أخرى غير الجهة التى حددها المرسوم الأميري رقم (20) لسنة 1973م، يتمحض من وجه أول تعديلاً للغرض من الضريبة بأداة تشريعية أدنى من القانون مهدراً بذلك حكم المادة (88/ 1) من دستور سنة 1973م، كما ينحل من وجه ثان تغييرا لاوجه صرف الضريبة بغير الأداة التى اقتضتها المادة (90/ ج)، مما يعتبر معه هذا القرار مخالفًا الأوضاع الشكلية الدستورية القائمة وقت صدوره، بما يجعله والعدم سواء، ومن ثم اتصافه بعدم الدستورية من هذا الوجه.

وحيث أن المادة (106) من دستور سنة 1973م، الذى صدر القرار الطعين فى ظله، قد نصت على أن : (تنشر القوانين فى الجريدة الرسمية خلال اسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ويجوز، بنص خاص فى القانون، تقصير هذا الأجل أو إطالته).

وحيث إن قرار مجلس الوزراء رقم (3- 1283) فى جلسته رقم (1283) بتاريخ 30 يناير 1994م، يعتبر لائحة، بحسبان أنه قرار إدارى تنظيمى يشتمل على قواعد عامة مجردة، فإنه لايكون بمنأى عن رقابة هذه المحكمة، على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن المقصود باللائحة هو القرار التنظيمي تمييزًا لها عن القرار الإدارى الفردى الذى تنحسر عنه صفتا العمومية والتجريد، ومن ثم تنبسط رقابة هذه المحكمة على اللوائح، للتحقق من مشروعيتها الدستورية كلما رانت على هذه اللوائح شبهة مخالفتها للدستور بصورة مباشرة، على مقتضى المادة (106) من الدستور المعدل، والمادة (16 من قانون إنشاء المحكمة الدستورية).

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن إخطار المُخاطَبين بالقاعدة القانونية بمضمونها، يُعتبر شرطاً لإنبائهم بمُحتوياتها؛ وكان؛ نفاذها بالتالي يفترض إعلانها من خلال نشرها وحلول الميعاد المحدد لبدء سريانها، وكان من المقرر أن كل قاعدة قانونية سواء تضمنها قانون أولائحة لا يجوز اعتبارها كذلك، إلا إذا قارنتها صفتها الإلزامية التى تمايز بينها وبين القواعد الخلقية، فإن خاصيتها هذه تعتبر جزءاً منها، فلا تستكمل مقوماتها بفواتها، ومؤدى ذلك أن نشر القاعدة القانونية ضمان لعلانيتها وذيوع أحكامها واتصالها بمن يعنيهم أمرها، وامتناع القول بالجهل بها؛ وكان هذا النشر يُعتبر كافلاً، وقوفهم على ماهيتها ونطاقها، حائلا دون تنصلهم منها، ولو لم يكن علمهم بها قد صار يقينياً، أو كان إدراكهم لمضمونها واهنًا، وكان حملهم قبل نشرها على النزول عليها - هم من الغير فى مجال تطبيقها - متضمنا إخلالا بحرياتهم أو بالحقوق التى كفلها الدستور، من دون التقيد بالوسائل القانونية التى حدد تخومها وفصل اوضاعها، فقد تعيّن القول بأن القاعدة القانونية التي لاتنشر، لا تتضمن إخطاراً كافيًا بمضمونها ولا بشروط تطبيقها، فلا تتكامل مقوماتها التى اعتبر الدستور تحققها شرطا لجواز التدخل بها لتنظيم الحقوق والحريات على اختلافها.

لما كان ذلك، وكان قرار مجلس الوزراء رقم (3 - 1283) فى جلسته رقم (1283) بتاريخ 30 يناير 1994م بتعديل مسمى "لجنة دعم المجهود الحربي" إلى "لجنة المساعدات الإنسانية"، لم يتم نشره فى الجريدة الرسمية، وكان إثبات النشر يقع على المدعى عليهما، ولم يقدما - على ما سلف بيانه ما يدل على نشره، فإن هذا القرار يضحى من ثمّ مخالفا للأوضاع الشكلية الدستورية السائدة وقت صدوره؛ وهى مخالفة تنحدر به، على ما استقرّ عليه قضاء هذه المحكمة، إلى درجة العدم، مترديا بذلك من هذا الوجه أيضاً، فى حماة عدم الدستورية.

وحيث إن الحاصل من جماع ما تقدمَ، إن المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973م بشأن مساهمة دولة البحرين فى دعم المجهود الحربى العربى، غير مشوب بالمطاعن المدعى اعتواره بها، حال أن قرار مجلس الوزراء رقم (3 - 1283) فى جلسته رقم (1283) بتاريخ 30 يناير 1994 م بتعديل مُسمى لجنة دعم المجهود الحربى "إلى" لجنة المساعدات الإنسانية" ، قد اكتنفته مخالفة المواد (88 /1)، و (90/ج) ، و(106) من دستور سنة 1973م، وهو ما يتعين القضاء به.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة

أولا : برفض الدعوى بالنسبة إلى المرسوم الأميرى رقم (20) لسنة 1973 م بشأن مساهمة دولة البحرين فى دعم المجهود الحربي العربى.

ثانياً: بعدم دستورية قرار مجلس الوزراء رقم (3 - 1283) فى جلسته رقم (1283) بتاريخ 30 يناير 1994م بتعديل مُسمى "لجنة دعم المجهود الحربى" إلى "لجنة المساعدات الإنسانية".

والزمت الحكومة المصروفات، ومبلغ ثلاثمائة دينار مقابل اتعاب المحاماة.