

ملاحظات نقدية

على التعديلات الدستورية في البحرين



علي ربيعة - د. محمد الفيلي - عيسى ابراهيم
حسن رضي - عبد الله الشملاوي - محمد أحمد عبد الله
تقديم : عبد الرحمن محمد النعيمي



ملاحظات نقدية على التعديلات الدستورية

علي ربيعة ، د. محمد الفيلي
والمحامون: عيسى ابراهيم، حسن رضي، عبدالله
الشملاوي ومحمد احمد عبدالله

ملاحظات نقدية على التعديلات الدستورية
في البحرين



ملاحظات نقدية على التعديلات الدستورية في البحرين

عدد من الشخصيات الديمقراطية

الطبعة الاولى ٢٠٠٢

جميع الحقوق محفوظة

توزيع دار الكنوز الانبية

لوحة الغلاف للفنان إسحاق الكوهجي

بيروت/ لبنان

ص.ب / ٧٢٢٦ - ١١

هاتف / فاكس ٧٣٩٦٩٦ - ٠١



المحتويات

٧.....	الإهداء
٩.....	تقديم
١٣.....	بيان لجنة العريضة الشعبية
١٥.....	لتجنب أي أزمة سياسية
٢٠.....	مداخلة الاستاذ حسن رضي
٣١.....	مسائل التدوير السياسي والدستوري
٣٨.....	تعديل القاعدة الدستورية/ م. عبدالله الشملوي
٥٠.....	التعديلات الدستورية في ظل الميثاق
٦٩.....	الدستور البحريني.. وآلية تعديله
٩٥.....	بيان جمعية العمل على التعديلات
١٠١.....	ملاحظات دستورية بشأن الميثاق
١٠٩.....	قراءة أولية في الدستور البحريني
١٤٣.....	المحكمة الدستورية

الإهداء

الى شعب البحرين الذي عبر
باستمرار عن تطلعه نحو الأفضل

تقديم

أثار الدستور الجديد الذي صدر بأمر من صاحب العظمة في الرابع عشر من فبراير ٢٠٠٢، في الذكرى الأولى للتصويت على ميثاق العمل الوطني، الكثير من التساؤلات والانتقادات والملاحظات من قبل الجمعيات السياسية البحرينية ومن قبل العديد من الشخصيات الديمقراطية والإسلامية وتلك المهمة بالشأن الدستوري.

وتركزت الانتقادات حول الآلية التي اعتمدها صاحب العظمة في إصدار الدستور الجديد، وفي الصلاحيات التي اعطيت للمجلس المعين، إضافة إلى الأحكام الكثيرة التي تضمنها الدستور الجديد والتي لم ينص ميثاق العمل الوطني على إلخائها على الدستور.

ولعبت جمعية العمل الوطني الديمقراطي دورها في تبيان موقفها من هذه التعديلات، سواء في المقالات التي نشرت في الصحف المحلية، أو في الندوات التي أقيمت في مقر الجمعية أو خارجها باسم الجمعية، لتسريح الدستور الجديد وتبيان إيجابياته وسلبياته قياساً إلى الدستور السابق. وامتد الأمر إلى المحكمة الدستورية التي تضمنها الدستور الجديد حيث تمت معالجتها في ندوة قيمة للاستاذ المحامي محمد احمد عبدالله، وفي المناظرة بينه وبين الدكتورة الشیخة مريم الخليفة في نادي العروبة.

وبالرغم من ايماننا بضرورة السير قدماً في طريق الاصلاحات السياسية، وادراكنا بأن الطرق نحو الديمقراطية ليست معبدة، وليست خالية من العراقيل التي يضعها المتضررون من الاصلاح الديمقراطي، سواء من جانب الحرس القديم او من جانب بعض قوى المجتمع المتخلفة التي لا ترى في التجاوزات الا ما يجلب الضرر لمصالحها الطبقيّة او الطائفيّة.

بالرغم من ادراكنا بأن التعديلات الدستورية الاخيرة قد أثارت الكثير من الجدل حولها، حيث ركز البعض على الآلية التي اعتمدها صاحب العظمة ، او رغبة البعض في ان يكون الدستور الجديد يحقق المزيد من المكاسب التشريعية لشعب البحرين، ويحقق المزيد من الفصل بين السلطات، ويشكل خطوة هامة على طريق الديمقراطية العريقة ، وبعض القوى ترفض تلك التعديلات لأنها ترى ان من الضروري ان تحصل على استحقاقات لما قامت به للطائفة او التيار او المجموعة في السنوات الاخيرة من الصراع ضد قانون امن الدولة وافرزاته، متناسية تضحيات كل شعب البحرين طيلة القرن المنصرم ولصراره على المشاركة في صنع القرار السياسي عبر البرلمان وعبر دستور عقدي بينه وبين الحاكم، وتتوهم هذه القوى بأن العودة الى الدستور القديم سيحقق لها اغلبية في المجلس المنتخب يمكنها من سن قوانين على مقياسها الخاص، ونماذجها في البلدان الاسلامية المجاورة، مجلة الاجراس حول سلبيات التطور والتحديث والانفتاح الاقتصادي والاجتماعي، دون الأخذ بعين الاعتبار الاقرارات الايجابية الكبيرة للتطور والتقدم الاجتماعي والاقتصادي، وبالتالي حاجتنا الى معالجة السلبيات بالمزيد من التقدم، والمزيد من تصحيح المسارات الخاطئة، لتتمكن بلادنا من حل مشاكل البطالة والتمييز الطائفي والعرقي ومشكلة الفساد المالي والاداري، وتحقيق سيادة

القانون في المجتمع، والابتعاد عن كل مظاهر التكفير والاقصاء والعزل، استناداً الى ما تضمنه الدستور وميثاق العمل الوطني من الدعوة الى المساواة والحريات العامة والشخصية. وبالتالي فان الانتقادات للدستور الجديد قد جاءت من زوايا ومواقف متباينة تصب كلها في نقطة واحدة.

يتضمن هذا الكتاب البيان الذي اصدرته لجنة العريضة الشعبية (وهي لجنة تشكلت عام ١٩٩٤ حاملة معها عريضة وقع عليها قرابة ٢٥ الف مواطن، من الجنسين ومن الطائفتين، ومن مختلف الاتجاهات السياسية والعقائدية، تضمنت المطالبة باعادة العمل بدستور ١٩٧٣، واعادة الحياة البرلمانية، واطلاق سراح السجناء والمعتقلين السياسيين، والسماح لجميع المبعدين بالعودة، واعطاء المرأة حقوقها السياسية)، وذلك بعد لقاء صاحب العظمة مع اعضاء لجنة المبادرة والتأكيدات التي اُتِي بها وزير العدل باعتبار الدستور مرجعية تسمو على الميثاق، وكون المجلس المنتخب هو صاحب السلطة التشريعية.

كما يتضمن الكتاب المداخلة التي تقدم بها الاستاذ حسن رضي في نادي العروبة بعد الاعلان عن نتائج الاستفتاء على الميثاق، والقرارات التاريخية التي اتخذها صاحب العظمة بالغاء قانون أمن الدولة ومحكمة أمن الدولة والانفراج السياسي الشامل، ومقالين للاستاذ علي ربيعة، عضو المجلس الوطني السابق، وعضو لجنة العريضة الشعبية، وعضو مجلس ادارة جمعية العمل الوطني الديمقراطي، تم نشرهما في جريدة القدس العربي الصادرة في لندن، كما تضمن المداخلة القيمة التي كان سيقها المحامي عبدالله الشملوي في نادي العروبة (والتي تم لغاء الندوة في اللحظات الأخيرة) كما يتضمن عددا

من مواد الندوات والمقالات للمحامي عيسى ابراهيم، وكذلك الندوة القيمة حول المحكمة الدستورية التي اقامها المحامي محمد احمد عبدالله حول المحكمة الدستورية وردوده في الندوة المشتركة مع الدكتورة الشبيخة مريم الخليفة. كما تضمن الكتاب البحث القيم الذي نشره الدكتور محمد الفيلى في صحيفة القيس الكويتية، حيث تجاوب مشكوراً مع رغبتنا في نشر ذلك المقال في هذا الكتاب.

يحدونا في كل ذلك حرصنا على المكاسب التي حققها شعب البحرين، وأهمية عدم التراجع عن هذه المكاسب وأن تكون التعديلات خطوة الى الامام وليس خطوات الى الوراء

عبدالرحمن محمد النعيمي

٩ يونيو ٢٠٠٢

بيان حول آلية التعديلات الدستورية

لجنة العريضة الشعبية

إننا إذ نحي صاحب السمو أمير البلاد الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة ونهنته على خطوته الشجاعة بإصدار مرسوم بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠١ بإلغاء قانون أمن الدولة ومحكمة أمن الدولة وإننا إذ نكرر إشادتنا بما أقدم عليه صاحب السمو من خطوات إصلاحية تمثّلت في الإعلان عن العفو العام لجميع المعتقلين السياسيين والمحكومين وعودة المنفيين والمبعدين.

فإننا نود بهذه المناسبة التاريخية العظيمة أن نعبر عن عظيم امتناننا وتقديرنا لسموه على هذه الخطوات الإصلاحية المتلاحقة التي أعادت التلاحم بين القيادة والشعب ومهدت الطريق لتفعيل الدستور وعودة الحياة النيابية. وبهذا الخصوص نود أن نرحب بالإرادة السامية بتشكيل لجنة خاصة توكل رئاستها لسمو ولي العهد الشيخ سلمان بن حمد آل خليفة وتكون مهمتها تفعيل ما جاء في الميثاق من مبادئ وآليات.

أما فيما يختص بتشكيل اللجنة المتعلقة بإدخال التعديل الخاص بمسمى الدولة، كذلك التعديل الخاص بإضافة المجلس المعين فإننا ومن منطلق الحرص على سلامة العملية الإصلاحية وحمايتها من كل ما تتعرض له من أخطار نود أن نعبر عن حرصنا التام من أن

هذه التعديلات سوف تأخذ طريقها إلى التعديل ومن خلال تطبيق المادة (١٠٤) من الدستور والتي تشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة عليه بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

وفي هذا الإطار القانوني والدستوري فإن اللجنة التي سيأمر صاحب السمو بتشكيلها لا يتعدى دورها صياغة التعديلات المزمع إدخالها على أن يترك أمر إقرارها للمجلس النيابي المنتخب.

إن التقيد بأحكام الدستور في هذه القضايا الخطيرة هو الذي يعطي هذه التعديلات صفتها الدستورية وقوتها القانونية ويقيها في الوقت نفسه من أن تتعرض للطعن في المستقبل.

وإننا إذ نؤكد على مساندتنا ودعمنا المستمر لقيادتنا السياسية على كل ما تم وما سيتم تحقيقه على طريق الإصلاح السياسي فإننا نهيب بصاحب السمو الشيخ حمد بن عيسى أمير البلاد وبولي العهد صاحب السمو الشيخ سلمان بن حمد آل خليفة أن يعطوا هذا الموضوع الخطير ما يستحقه من الاهتمام والرعاية فيزيلوا الغموض والالتباس الذي يحيط بعمل اللجنة حتى لا ندخل في أزمة دستورية ثانية وتتعرض مسيرتنا للديمقراطية.

والله نسأل أن يوفق قيادتنا الرشيدة لما فيه خير هذا الوطن.

٢٠٠١/٢/٢١

لتجنب أي أزمة سياسية بحرينية في المستقبل^(١)

الآلية الدستورية هي السبيل الوحيد لأدخال التعديلات الدستورية

علي قاسم ربيعة

بادئ ذي بدء لا بد أن نحبي صاحب السمو أمير البلاد الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة على خطواته الإصلاحية ونؤكد على ثقتنا بالعهد الجديد وما يحمله هذا العهد من صدق النوايا في تجاوز ما مرت به البحرين من مشاكل سياسية واقتصادية واجتماعية وأن نعبر عن مسانفتنا لسموه في دفع عجلة الإصلاح الى الأمام .

ومن منطلق الحرص على أمن واستقرار وطننا العزيز فاننا ما برحنا نزن ونقيس كل عملية اصلاحية من خلال مطابقتها لنصوص الدستور وعدم انتهاك أي حكم من احكامه .

وفي هذا السياق جاءت تأكيدات وزير العدل بأن الدستور سوف لن يمس وأن السلطة التشريعية سيمثلها المجلس الوطني المنتخب وأن دور المجلس المعين سيقصر على المشورة وابداء الرأي. جاءت هذه

^١ - القدس العربي - عدد ٣٦٧٤ - الاربعاء ٧ مارس ٢٠٠١

التأكيدات لتبعث الطمأنينة في نفوس المعارضة السياسية بأن التعديلات سوف لن تخرج عن هذا الاطار القانوني وأنها ستلتزم بأحكام الدستور الأمر الذي أقتع المعارضة بالتصويت بنعم للميثاق. وجاء صدور المرسوم الأميري رقم (٥) بتشكيل لجنة لاعداد مشروع تعديل بعض احكام الدستور بما يتفق مع التوجيهات الدستورية التي تضمنها ميثاق العمل الوطني وكذلك المرسوم رقم (٦) لسنة ٢٠٠١ بإنشاء لجنة تفعيل ميثاق العمل الوطني لنبعث الأمل بقرب ميعاد تفعيل الدستور وعودة الحياة النيابية .

وقد نصت المادة الرابعة على أن يرفع رئيس اللجنة مشروع التعديل الى سمو الأمير مشفوعا بمتكرة تفسيرية للمشروع مرفقا معها كافة الدراسات والآراء القانونية المختلفة. ونحن نختلف مع أولئك الذين عبروا عن اعتراضهم على اختيار أعضاء اللجنة ذلك أن اختيار اللجنة هو من اختصاص السلطة التنفيذية وأن ما ستجزه اللجنة سيتم رفعه الى سمو الأمير الذي سيقوم بدوره بعرضه على المجلس الوطني لإقراره .

فالدستور أعطى حق اقتراح التعديل لكل من سمو الأمير والسلطة التشريعية بموجب المادة رقم (٣٥) ومن حق الأمير أن يمارس هذا الحق الذي كفله الدستور وبالطريقة التي يراها تخدم المصلحة العامة على أن يتم عرض هذه التعديلات على المجلس الوطني حسب ما نصت على ذلك المادة (١٠٤) من الدستور .

وبما أن التعديل الخاص بتحويل الأمانة الى ملكية وكذلك اضافة مجلس معين للمشورة والرأي فقط هي اضافات لا تتعارض وأحكام الدستور وبالتالي فليس هناك ما يبرر اعتراض المجلس الوطني على اضافة مجلس جديد لا يتمتع بأية صلاحيات تشريعية أو رقابية . لا

شك أن تطبيق هذه القنوات الدستورية في ادخال التعديلات المزمع ادخالها سيجنب البحرين الدخول في مشاكل وأزمات دستورية جديدة . وفي هذه الأجواء الصحية التي يعيشها المواطن بعد رحلة الميثاق لا أعتقد أن هناك من أعضاء المجلس الوطني القادم من سيعترض على تحويل الاماره الى مملكة ولا على اضافة مجلس الخبرة والمشورة المعين فهذه كلها تعديلات لا تنتهك الدستور ولا تؤثر بأي حال من الأحوال على توازن السلطات الثلاث وعلى استقلالها . ومن الجدير بالذكر أن المجلس الوطني سيقوم حال تسلمه هذه التعديلات بعرضها على اللجنة القانونية التابعة للمجلس للتأكد من دستورية التعديلات وصياغتها القانونية ومن ثم يتم عرضها على السلطة التشريعية للتصويت عليها وتصبح موادا دستورية بحصولها على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس . ومن مصلحة البحرين سياسيا واقتصاديا بعد أن تجاوزت محتتها السياسية وقطعت شوطا كبيرا في تحسين صورتها وسمعتها دوليا وبهذه السرعة المذهلة أن تحافظ على هذه المكاسب السياسية التي ولا شك ستعكس ايجابا على حركة الاستثمار .

ولأن الشيء بالشيء يذكر فاني أود التطرق الى الأزمة الدستورية التي عاشتها أوكرانيا في الربع الأول من العام الماضي وهي شبيهة الى حد ما بأزمنا الدستورية حيث اجرى الرئيس كوجما استفتاء تناول عدة مواضيع منها خلق مجلس أضافي الى جانب السلطة التشريعية والحد من الحصانة التي يتمتع بها أعضاء البرلمان وتخفيض عددهم من ٤٥٠ الى ٣٠٠ عضو واعطاء الرئيس حق تعطيل سلطات البرلمان اذا ما فشل البرلمان في تشكيل أغلبية فعالة ودائمة أو اذا ما فشل في اقرار ميزانية الدولة خلال ثلاثة اشهر من تاريخ تقديمها من الحكومة ولأن أوكرانيا عضو في مجلس أوروبا فقد اعتبر المجلس عدم صحة هذا الاستفتاء للأسباب التالية :

١ - أن هذا الاستفتاء يتعارض والدستور الذي لا يمكن تعديله الا بمشاركة البرلمان .

٢ - أن هذه التعديلات جاءت لتقوية سلطة الرئيس على حساب السلطة التشريعية .

٣ - عدم وضوح شكل الاستفتاء وشروطه وطريقة تنظيمة .

وفي ختام تقرير اللجنة الأوروبية المكلفة بدراسة هذه القضية أكدت اللجنة على أن الدستور الحالي المعمول به منذ عام ١٩٩٦ يتضمن الأداة القانونية الأساسية التي على قاعدتها يمكن للدولة أن تطور وتبني الديمقراطية الحقيقية ولذا فهي تصر على الاحترام التام لأحكام الدستور . وفي نهاية التقرير أوصت اللجنة بتعليق عضوية أوكرانيا في مجلس أوروبا اذا ما تم تنفيذ نتيجة الاستفتاء .

ولقد قطع شعب البحرين وحكومته الطريق أمام أي تدخل أجنبي بدء من عرض مسودة الميثاق وما حوته من انتهاكات فاضحة للدستور مروراً بالتعديلات وانتهاء بالتصويت وقرار الميثاق بأغلبية ساحقة. ونحن واثقون كل الثقة في أن القيادة الرشيدة سوف تتقيد بالدستور وأحكامه فتلتزم بتطبيق الآلية الدستورية في ادخال التعديلات لأنه يههما بالدرجة الأولى أن تأتي تعديلاتها مطابقة ومتلائمة مع روح الدستور .

ولاننا بصدد موضوع التعديلات الدستورية فلا مناص من أن نتطرق الى موضوع خطير جدا ألا وهو قضية تعطيل الحياة النيابية .

أن ما حدث في البحرين من تعطيل دام ٢٦ عاما يعد انتهاكا للدستور خاصة وأن أسباب الحل في المرسوم الأميري رقم (٤) لعام ١٩٧٥ جاءت لتتحدث عن عدم تعاون السلطة التشريعية مع السلطة الحكومية. وحسب المادة ٦٥ من الدستور فانه يجب اجراء انتخابات

جديدة للمجيء بمجلس جديد لولا أن الأمر الأميري رقم (٤) بتأجيل الانتخابات الى ما بعد صدور قانون انتخاب جديد أوقف في مادته الثانية العمل بالمادة (٦٥) من الدستور .

ومن هنا فأن أولى مهام المجلس الجديد تمكن في معالجة هذه الثغرة الدستورية وذلك بإدخال التعديلات اللازمة التي توفر الضمانات الدستورية والقانونية الكفيلة بمنع تكرار عملية الحل غير الدستوري حتى نتجنب الدخول في أية أزمة دستورية وسياسية في المستقبل .

مداخلة الاستاذ حسن رضي

نادي العروبة

بسم الله الرحمن الرحيم أبدأ

ثم أبدأ بعد ذلك بالتحية والإجلال والشكر لسمو الأمير المفدى على مكرمه المكرمة بالعمو الشامل التي أفرحت النفوس وأنتجت صدور وحولت شوارع البحرين إلى احتفالات ومباهج وابتسام بعد طول معاناة والتهنئة والتبريك بالفوز الساحق لمشروعه الطموح الميثاق الوطني والدعاء لسموه بالتوفيق والسداد والظفر في كل خطاه.

واسمحوا لي بعد ذلك أن أعرض أولاً الالتباس القائم لدى الكثير عن علم المحامين والمشتغلين بالقانون بكل فروع القانون شاملة معه القانون الدستوري، وعلي هنا أن أوضح هذا الالتباس لأزيله عن نفسي على الأقل، فأنا محام أمارس عملي في ميدان القانون الخاص، وعليه فإن علمي في القانون الدستوري وفقه هذا القانون لا يعدو أن يكون ضمن معرفة الشخص غير المختص، وأحاول فهم ما أمكن ضمن هذا الإطار، ومن هذا المنطلق وعلي هذا الأساس فإنني سأحدث في موضوع هذا اللقاء ولكنى بالطبع لست بأعلم منكم فيه.

والآن وقد أقر مشروع الميثاق فأصبح ميثاقاً نافذاً سنتجادل ودياً ونتحاور ديمقراطياً حول الديمقراطية، ولا بد للحديث عن الديمقراطية

من طرح أمور للمناقشة، ومناقشة هذه الأمور بصراحة وشفافية،
منكراً بأن السلوك الديموقراطي إنما يكمن في تحمل الرأي الآخر
وقبول وجوده ومناقشته، وليس حمل الآخرين على قبول الرأي.

والحديث عن الديمقراطية والحديث فيها، هو أمر ليس باليسير، إذ
أن معرفتها تقع ضمن العلم الفلسفي السياسي والذي لا أدعي نصيباً
فيه. ولكن لا يمنع ذلك من أن اطرح فهمي المحدود عنها.

فالديمقراطية كما تعرفها كتب فقه القانون بأنها ذات اصل يوناني
DEMOCRACY ومعناها "حكم الشعب بالشعب للشعب"، وهي بهذا
المفهوم تكون مختلفة عن "الأنظمة الديمقراطية". فالديمقراطية طموح
بشري تسعى البشرية إلى بلوغه إلا إنها لم تبلغه بعد حتى في أكثر
النظم الديمقراطية تقدماً. أما "الأنظمة الديمقراطية" فإنها تلك الأنظمة
التي تؤمن بالديمقراطية كمستقبل وتسعى من أجل تحقيقها وتمارس
أساليبها وأصولها بقدر ما تسمح به ظروف مجتمعاتها، وبذلك يتفاوت
اتساع مجال تطبيقها وضيقه.

والأنظمة التي اختارت طريق الديمقراطية وضعت في سبيل ذلك
الآليات والوسائل من أجل تحقيق السير في طريق الديمقراطية،
وكانت هذه الوسائل هي المواثيق والعهود والقوانين الدولية والوطنية.
والدساتير الديمقراطية هي الصيغة الوطنية للدول ذات الأنظمة
الديمقراطية، وقد تكون هذه الدساتير مكتوبة كما هو الشأن في معظم
دول العالم، أو قد تكون في بعض أحكامها في شكل أعراف ثابتة كما
هو الشأن في بريطانيا مثلاً.

وفي مراحل التعثر واضطراب الوضع الدستوري جرى العمل
على معالجته بمواثيق وطنية يكون هدفها الأساسي وضع أساليب
العلاج السياسية والتنظيمية بغرض تفعيل الدساتير وإرجاع عافيتها،

ولدينا أمثلة عربية عليها في مصر والأردن واليمن. ودستور أي دولة إنما هو "الوثيقة" أو "العهد" أو "العقد" الذي اختاره مجتمع تلك الدولة لتسييرها حكما وإدارة من أجل صالح الفرد والمجتمع، فهي تضع بموجبه الأطر والآليات لممارسة هذا التسيير.

والدساتير اتخذت في إصدارها - طبقا للفقهاء الدستوريين - صيغا متعددة كدستور المنحة ودستور العقد على سبيل المثال. ويكون دستور المنحة هو ذلك النظام الدستوري الذي يقرر فيه الحاكم المطلق التنازل عن "إطلاقيه حكمه" فيشرك الشعب فيه بإصدار وثيقة تبين تلك المشاركة، وعندما يصدرها هذا الحاكم فإنه لا يحق له الرجوع عنها على أي حال. أما دستور العقد فإنه يأتي في شكل اتفاق بين الحاكم والشعب نتيجة نقاش وبحث وتداول، شأنه في ذلك شأن أي عقد يناقشه الأطراف، فإذا اتفق الأطراف على أحكامه أبرم وصدر ونفذ. ويقول الفقه الدستوري في هذا الشأن بأنه "تلك الدستور الذي تشكل من أجل وضعه هيئة تأسيسية تضع مسودته ثم يصدره الحاكم بعد الموافقة على مضمونه"، ومن هذا التعريف فإن دستور دولة البحرين الصادر عام ١٩٧٣ هو دستور عقدي تعاقده عليه الشعب والأمير حيث أعدته هيئة تأسيسية "المجلس التأسيسي" وصادق عليه سمو الأمير وأصدره.

وبالرجوع إلى تاريخ إصدار دستور دولة البحرين فإننا سنجد بأنه قد انبثق عن تحاور وطني وودي قائم على الحب والثقة والرغبة المشتركة في إيجاد نظام دولة حديثة تنتمي إلى النظام الديمقراطي الحر. ولكن لم يجهل واضعوه ولم يهملوا خصوصيات مجتمع البحرين وثقاليده، فجاء موازنا بشكل دقيق بين حق الشعب في المشاركة في الحكم وبين علو مكانة القيادة ممثلة بسمو الأمير، فوضع الأحكام المنظمة للسلطات بشكل كفل تلك الحق وعزز تلك المكانة.

وإذا كانت السلطة التشريعية هي حجر الزاوية في اهتمام المواطن بين الحقوق والمؤسسات الدستورية، فليس ابلغ من مدلول التوازن في تشكيلها وسلطتها من ذلك التوازن في دستورنا، فستور في دولة البحرين لم ينقل تجربة برلمانية لينزلها قسرا على مجتمعنا الذي تحكمه أعراف خاصة من أهمها احترام الكبار بما فيها من موروث عربي منني وقبلي، بل جسد تلك الأعراف في أحكام في صلب تكوين السلطة التشريعية واختصاصاتها، فنص في المادة ٣٢ منه على أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير والمجلس الوطني وفقا للدستور.

ويتولى "أي سمو الأمير" السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر أحكام السلطة القضائية وذلك كله وفقا لأحكام الدستور.

ولم يقتصر حفظ مكانة كبارنا على مكانة الأمير العالية فقط، وإنما تأدب مشرعنا الدستوري حتى في معاملة الحكومة وبالذات رئيس الوزراء، فخلافا للنظم البرلمانية التقليدية نص الدستور في المادة التاسعة والستين منه على (لا يطرح في المجلس الوطني موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، ما لم تقتضي ضرورة توليه إحدى الوزارات مع الرئاسة فيسأل - فقط - عن أعمال تلك الوزارة...،). وكان ذلك إدراكا من مشرعنا الدستوري للطبيعة الاجتماعية لاختيار رئيس مجلس الوزراء، ودليلا على أن التوازن في إعلاء مكانة القيادة السامية في هذا البلد ورموز الحكم فيه كانت نصب أعين مشرعنا الدستوري الممثل في المجلس التأسيسي الذي اختارته القيادة والشعب اشتراكا فكان خيرة من اختير، فأنتج نموذجا دستوريا لا يمكن لأحد المساس بسموه وجماله موضوعيته.

وعليه وإن حللنا أن نسمى المجلس الوطني "بالبرلمان" إلا أنني أرى - بتواضع - بأن تكوين المجلس نسيج إبداع مشرعنا الدستوري، مختلف عما يعرف بالبرلمان في معظم الأنظمة البرلمانية التقليدية، حيث لا يمكن أن يكون الوزراء أعضاء في السلطة التشريعية كما أن البرلمان هو الذي يثبت الحكومة أو يعفيها، ولعل أول من يسأل في تلك الأنظمة هو رئيس الوزراء. والجدير بالإشارة هنا إلى أن الميثاق الوطني يرسم نهجا برلمانيا أكثر تقدما حيث يستبعد الوزراء من عضوية المجلس التشريعي.

وفي حديثي عما ما تحتويه وثيقتنا الدستورية المعززة بالميثاق من توازن أجمع عليه الشعب واتفق فيه مع قيادته، نقرر بما لا يقبل أي جدل بأن عناصر نظام الدولة هي المقررة تحت الباب الأول من الدستور بعنوان للدولة، ومختصرها هو في المبادئ التالية:

- "البحرين دولة عربية إسلامية ذات سيادة تامة، شعبها جزء من الأمة العربية وإقليمها جزء من الوطن العربي الكبير ولا يجوز التنازل عن سيادتها أو التخلي عن شيء من إقليمها.

- حكم البحرين ورثي، ويكون لنتقاله من حضرة صاحب السمو الشيخ عيسى بن سلمان الخليفة إلى ابنه الأكبر ثم أكبر الأبناء وهكذا طبقه بعد طبقة.

- تنظم سائر أحكام التوارث بمرسوم أميري خاص تكون له صفة دستورية فلا يجوز تعديله إلا وفقا لأحكام المادة (١٠٤) من الدستور.

- نظام الحكم في البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعا وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين في هذا الدستور.

— للمواطنين حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بدأ بحق الانتخاب.

— دين الدولة الإسلام والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع ولغتها الرسمية هي اللغة العربية... "

إذا هذه هي أسس الدولة فمن استبعد أي أساس منها فإنه يتنكر لنظام الدولة ويخالف الشرعية الدستورية. فنكران العروبة والانتماء لغيرها والدعوة للتنازل عن أي شبر من تراب الوطن ونكران شرعية الحكم الوراثي لسمو الأمير على النحو المسبق نتناوله في الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور ونكران أعمال النظام الديمقراطي وحق المشاركة في الشؤون العامة وحق انتخاب السلطة التشريعية ونكران دين الدولة الإسلامي، كلها تأتي متساوية في المساس بالإيمان بهذا النظام نظام الدولة والانتماء إليه. فمن يطالب بأعمال الديمقراطية ويتنكر لشرعية الإمارة في الأسرة الحاكمة الكريمة من سلالة سمو الأمير أو دعا لسقوطها تصريحاً أو تلميحاً فإنه ليس من حقه الإدعاء بالمطالبة بانتخاب السلطة التشريعية ولا المشاركة فيها، وإن من يدعى الولاء نحو الأمير ثم يدعو لإلغاء الديمقراطية وحق انتخاب السلطة التشريعية فإنه كذلك مردود ومرفوض بحكم الدستور، وأن الذي يريد أن يدعو لنظام يمس من عروبة هذا البلد أو دينه الإسلامي فليس من حقه أن يطلب من أحد الاستماع إليه بل عليه أن يتوقع الردع. والجدير بخصوصية الملاحظة بأن هذه الأسس قد جاءت كلها في مادة واحدة موزعة إلى فقرات أبجدية، تأكيداً على كونها أجزاء متداخلة ومكاملة لحكم دستوري واحد هو تعريف كيان الدولة.

إن دستور دولة البحرين الذي يدعم الميثاق الوطني أحكامه بجلاء قد ضمن حقوقاً أساسية في مختلف أبوابه وحفل بمظاهر الممارسة الديمقراطية. فبين مساواة المواطنين في التمتع بالحقوق السياسية ولن

العدل أساس الحكم، وأن التعاون والتراحم صلة وثيقة بين المواطنين، والحرية والمساواة والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعائم للمجتمع تكفلها الدولة. وقس الأسرة واعتبرها أساس المجتمع وبين أن الملكية ورأس المال والعمل وفقا لمبادئ العدالة الإسلامية مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وللثروة الوطنية وهي جميعا حقوق ضرورية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون. وقرر أن الناس سواسية في الكرامة الإنسانية ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة. وتناول الدستور حق العمل فاعتبره واجب على كل مواطن كما اعتبره أيضا حق لكل مواطن.

ولما أن كنا قد دخلنا الآن فعلا مرحلة الإصلاح الدستوري نؤسس لتنظيم حياة أبنائنا وأجيالنا للقادمة وفي ظل ما تفضل به أستاذنا الدكتور علي فخرو من بيان موجبات الميثاق الوطني، وفي ظل هذه الموجبات مربوطة بالإشكالات الدستورية والقانونية ترسم أمامنا توجهات سياسية واجتماعية تتطلب طرح مسائل تشريعية لا بد من تناولها بصبر وتأن، مقرونين بروح التفاؤل والثقة بين مختلف أطراف العملية الإصلاحية التشريعية، وأهم هذه المسائل هي:

المسألة الأولى: هي مسألة التعديل الدستوري الذي اقترحه الميثاق والمتعلق بتغيير مسمى الدولة وتعديل أحكام الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور المتعلقة بالسلطة التشريعية لتكون من مجلسين بدلا من وضعها الحالي نظام المجلس الواحد.

فبالنسبة لتغيير مسمى الدولة والذي سيأخذ طبقا للتصور العام لدى المواطنين شكل واسم المملكة الدستورية فان علينا التبصر بأمور

أهمها تحديد العائلة المالكة ودورها في الحكم، إذ أن من الجاري عليه العمل في الممالك الدستورية أن العائلة المالكة لا تشارك في التشكيل الحكومي ولا يدخل أفرادها الهيئات التشريعية. والجدير بالذكر هنا بأن دستورنا على خلاف الدساتير في الأنظمة المشابهة لم يحظر على أفراد العائلة الحاكمة الدخول في الوزارة، بل على العكس من ذلك فإن العمل قد جرى على تقليد أفراد العائلة الحاكمة رئاسة الوزارة والوزارات التي اصطلح على تسميتها بوزارات السيادة.

بل ولقد جاوز الدستور البحريني الدستور الكويتي، حيث حظر الثاني على أفراد الأسرة الحاكمة دخول الهيئة التشريعية "مجلس الأمة" طبقاً للمذكرة التفسيرية الملحقة بالدستور الكويتي بينما لم يتضمن الدستور البحريني مثل هذا الحكم، بل وجرى العمل بخلاف ذلك.

وبالنسبة لشكل الهيئة التشريعية الجديدة ذات المجلسين، فإنه ينبغي الملاحظة بأن الميثاق الوطني قد استبعد صراحة الوزراء من هذا المجلس بخلاف نص الفقرة (ب) من المادة (٤٣) من الدستور التي اعتبرت الوزراء أعضاء بحكم مناصبهم، وهي مسألة أصبحت لازمة ضمن التعديل القادم للدستور....، وفي هذا ما يزيد العبء على المجلس التشريعي المنتخب، وإن كان سيعوض عن ذلك وجود مجلس معين ذي دور استشاري محض، إلا أن العلاقة بين المجلسين في شأن طرح مشاريع القوانين وتداولها وتبادلها وعدد أعضاء كل مجلس وتفصيل سلطاته، كلها مسائل ستحتاج إلى غاية التبصر والتأني. وإذا كان لا بد من الاستعانة بخبراء دستوريين من الدول ذات الأنظمة المشابهة إلا أنه لا بد من معرفة الحاجات الاجتماعية والوطنية الخاصة بنا، فليس كل ما عندهم بالضرورة يناسبنا.

وتثور هنا مسألة إجرائية وفنية في غاية الأهمية، وهي كيف سيجري تعديل الدستور؟ للرأي القانوني السائد المبني على ظاهر النصوص هو أنه لا بد من انتخاب المجلس التشريعي طبقاً للنص القائم من الدستور بهذا الشأن ما دام الدستور لم يمس وما دام عدم المساس به مضمون من قبل القيادة السامية بكل رموزها وشخصها، حتى يقوم بعملية تعديل الدستور طبقاً للرغبة الشعبية المتمثلة في إقرار الميثاق الوطني بشبه إجماع. كما أن هناك رأياً آخر يذهب إلى إمكان تعديله عن طريق هيئة تأسيسية منتخبة على غرار المجلس التأسيسي الذي وضع الدستور أساساً على أن إنزال هذا الرأي أو ذاك على الوضع السياسي وتفعيله قد لا يكون بالأمر الإجمالي الهين، ولا بد من المناقشة المرنة والصبورة بشأن طريقة ذلك التفعيل، ولا بد كذلك من الاستماع إلى وجهات نظر وحلول أخرى قد تهدي إليها العقول المبدعة والأبصار الثاقبة والتي لا نعدها أبداً في هذا البلد إذا ما أفسح المجال للعقول لتسجد وللأبصار لتدور.

والمسألة الثاقبة : هي أنه حتى يجري الحوار والنقاش سليماً معافى في مثل هذه الأمور البالغة الخطورة، فإنه لا بد من خلق مناخ الحرية التامة، التي يطمئن فيها الفرد في ممارسة حقه في التعبير عن وجهة نظره، وفي نظري فإن الطمأنة التشريعية قد أصبحت الآن ضرورة، مما يقتضي معه إلغاء القوانين والمحاكم الاستثنائية وعلى رأسها قانون تدبير أمن الدولة والقانون الخاص بمحكمة أمن الدولة وإمحاء الاختصاص القضائي بنظر الجرائم السياسية المتعلقة بالمساس بأمن الدولة الداخلي ضمن سائر الجرائم الأخرى ولا أرى بأساً من تشريع قانون خاص يحكم الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي.

المسألة الثالثة: وهي مسألة تقع بالأساس على المواطنين أمانة الالتزام بها، وهي الانتماء الخالص والولاء المطلق للدولة بكل مؤسساتها ونظام الحكم فيها، وليس من المعقول أبداً أن يطالب أحد بحريته في التعبير وتكوين تجمعاته ونكتلاته وهو يخفى في داخل أوراقه وبرامجه نظريات ودعوات لتغيير نظام الحكم والتشكيك في شرعية عناصر الدولة أو أحدها كما هي معددة في المادة الأولى من الدستور.

فأنا اعتقد جازماً بأنه ليس بيننا مكان أبداً لمن أنكر شرعية الحكم الوراثي في الأسرة الحاكمة على النحو المبين بالدستور أو أنكر حق للشعب في اختيار هيئاته التشريعية بالانتخاب أو أنكر الإسلام كدين للدولة أو دعا إلى الولاء لغير العروبة.

المسألة الرابعة: هي الالتزام بالوحدة الوطنية، فقد أثبتت لنا الأحداث بأن هذا الشعب لا يتحمل أن يكون أكثر من وحدة واحدة يتعامل أفرادها بالحب والاحترام في حال اختلاف وجهات النظر كما في حال اتفاقها، ولقد عانينا من التفرقة الطائفية مرارة وقذارة لا تليق بإنساننا البحريني المنقف الجميل النظيف، والمنفق بأنه أن الأوان لتحريم مسلك الميز الطائفي قانوناً وإصدار التشريعات اللازمة لهذا التحريم وذلك دون المساس بالطبع بحرية المعتقد.

المسألة الخامسة: الإسراع في التشريعات اللازمة لحماية الحقوق الدستورية، وإلزام هذه التشريعات بإنشاء المحكمة الدستورية المنصوص عليها في المادة ١٠٣ من الدستور ليتمكن المواطنون من الرجوع إليها في حال مخالفة أحكام الدستور أو الاستفتاء فيما غمض منها.

المسألة السادسة: سن التشريعات المتعلقة بالمحافظة على المال العام والإسراع في تشكيل الأجهزة الرقابية اللازمة لهذه الحماية،

وعلى الأخص منها ديوان المراقبة المالية المنصوص عليه في المادة ٩٧ من الدستور.

المسألة السابعة: إصدار قانون النيابة العامة وقانون السجون، وإلحاق هذين المرفقين بوزارة العدل استكمالاً لتشكيل السلطة القضائية بعد إصدار قانون المجلس الأعلى للقضاء حتى تكون السلطة القضائية كاملة مستقلة، مع أن القضاء في البحرين - كقضاء - لم يكن إلا دائماً مثالا للاستقلال والنزاهة في تطبيق العدالة وإنجازها.

المسألة الثامنة: سن التشريعات المتعلقة بإطلاق الحريات التعبيرية شاملة حرية الكتابة والنشر وتكوين التجمعات والتظاهر السلمي وتقديم العرائض وغيرها من وسائل التعبير، وإلغاء كافة التشريعات التي تتعارض وتلك الحريات.

المسألة التاسعة: سن التشريعات المعززة لمكانة المرأة كإصدار قانون الأحوال الشخصية وضمان أن تشمل أية قوانين منظمة للحقوق السياسية مساواة المرأة بالرجل وخصوصاً حق الترشح والترشيح والتصويت في انتخابات المجلس التشريعي وكذلك في تولي القضاء وتقلد المناصب العامة بما في ذلك عضوية مجلس الوزراء.

هذه مسائل لا بد من الجزم فيها دون إبطاء حتى نتمكن من إنجاز ما وضعه على كاهلنا الميثاق الوطني المجيد وثيقة العهد والطريق الممهّد لوضع دستوري ثابت، يرقى بالبحرين إلى السمو المنشود في ظل قائد فذ يعدّ فيّفي ويعطي فيجزل ويعطي من قبل شعبه حب ليس له حدود.

مسائل التطوير السياسي والدستوري في البحرين

علي قاسم ربيعة

لقد كان لكلمة سمو الأمير الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة التي ألقاها بمناسبة افتتاح دور الانعقاد التاسع لمجلس الشوري في ٣ أكتوبر ٢٠٠٠ وقع ايجابي على مسامع المواطنين وخاصة قطاع المثقفين والديمقراطيين، فالحركة الدستورية ممثلة في لجنة العريضة الشعبية لا تملك الا ان تعبر عن تأييدها لخطوات الأمير اصلاحية وذلك منذ ان تم الاعلان عنها للمرة الأولى في عام ١٩٩٩ .

لاشك في ان اعلان الأمير عن بداية مرحلة جديدة في مستقبل البحرين السياسي وتأكيد على صياغة المبادئ التي تعزز النمو والازدهار ونهيء لأنطلاقه جديدة للدولة وللديمقراطية البحرينية التي تنظر الى الأمام أن هذا الاعلان ليعبث على الأمل ويبشر بميلاد عصر جديد يرقى الى مستوى الوعي السياسي والثقافي الذي يتمتع به شعب البحرين وفي الوقت نفسه يواكب التطور السياسي الذي اخذت به جميع دول العالم بما في ذلك الدول الأفريقية . فالنظام الديمقراطي أصبح نظاما عالميا ومبادئ حقوق الانسان أصبحت هي الأخرى

اسلوب حياة بالنسبة لشعوب العالم قاطبة وان للبحرين ان تلحق بالعالم المتقدم وتأخذ بأسباب التطور والتقدم وان تتعم بالأمن واستقرار السياسي والاجتماعي المبني على الديمقراطية والمشاركة الشعبية في صنع القرار . وفي سياق الحديث عن التطور والتنظيم السياسي والدستوري الذي اثار اليه سمو الأمير فإننا نرى من الضرورة بمكان التنكير بعهد الاستقلال عام ١٩٧١ وكيف ان المغفور له الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة استهل هذا العهد بتشكيل المجلس التأسيسي الذي جاء نصفه بالتعيين والنصف الآخر بالانتخاب وعهد اليه بمناقشة مسودة الدستور وقراره. ان هذا للدستور الذي صدق عليه سمو الامير الراحل وجاء كعقد اجتماعي بين الشعب والحكومة قد أرسى قواعد الحكم ونظامه الاساسي المبني على مبدأ الانتخاب وفصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وحكم القانون وتأسيسا على هذه القاعدة للدستورية الصلبة فان أي تطوير سياسي او دستوري يجب ان يتم في اطار من المشروعية الدستورية وهذا ما تقتضيه سنة التطور التي أكد عليها الخطاب الأميري والا اعتبر ذلك مخالفة صريحة للدستور. فالمادة رقم ١٠٤ فقرة (أ) من الدستور تقول "يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور ان تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي اعضاء الذين يتألف منهم المجلس وأن يصدق الامير على التعديل". ولأن مجلس الشورى المعين لا يمثل سلطة تشريعية باعتبار انه لا يمت بأي صلة للدستور فانه ليس من صلاحياته على الاطلاق القيام بمهمة التعديل وعليه فان المعالجة الدستورية لا تتم الا باحدى الطريقتين التاليتين :

— دعوة المجلس الوطني للانعقاد وعرض المواد المزمع تعديلها أو ابدالها عليه والمجلس الوطني هو سيد قراره وهو الذي يتخذ من القرارات ما يراه مناسبا بحيث لا تتعارض هذه القرارات مع احكام

الدستور وفي حال وجود مقاعد فارغة فإنه تجري انتخابات فرعية لملء هذه المقاعد وذلك تطبيقاً للمادة ٤٦ من الدستور

— اجراء انتخابات عامة لاختيار مجلس جديد حسب ما نص عليه الدستور ومن ثم تعرض الحكومة على هذا المجلس ما لديها من تعديلات واضافات وبعد اقرارها من المجلس يتم رفعها الى الأمير للتصديق عليها .

وفي كلتا الحالتين فان الرجوع الى الدستور لمعالجة مسائل التنظيم السياسي والتطوير الدستوري لا يوفر المرجعة الدستورية لمعالجة القضايا المصرية فقط بل يحقق في الوقت نفسه معالجة تلك القضايا الدستورية العالقة التي تسببت في انفجار الوضع السياسي والامن في عام ١٩٩٤ وهي :

— عودة السلطة التشريعية لممارسة دورها التشريعي بعد تعطيل زابت مدته على ٢٥ عاما . فاحتكام الى الدستور في هذه القضايا المصرية معناه دعوة الامير كل الاطراف لاحترام الدستور والتقييد بأحكامه مما يعيد للدستور هيئته وكرامته ويضعه في المرتبة السيادية التي فقدتها طوال فترة التعطيل .

ان تفعيل المواد الدستورية المعلقة ودعوة المجلس الوطني للانعقاد أو الدعوة لاجراء انتخابات جديدة معناها العودة الى الشرعية الدستورية وتأكيد دور المشاركة الشعبية في صنع القرار وفي اعتقادي انه لا يوجد قرار اخطر من تعديل الدستور فهذه التعديلات والاصاف تمثل نقلة نوعية في تاريخ البحرين الحديث وستترك آثارها على حياة هذا الجيل والأجيال المقبلة لسنوات طويلة ومن هذا المنطلق فإن المشرعين وهم نواب الشعب المنتخبون يتحملون

مسؤولية تاريخية في ارساء هذا البناء والتطوير على قاعدة قانونية صلبة بحيث لا تترك مجالاً لتوجيه اي طعن قانوني أو دستوري لها .

ونعود لموضوع السيناريوهات المطروحة للحوار كما صرحت بذلك جريدة أخبار الخليج في عمودها " مسافات " وهي :

(١) برلمان منتخب كسلطة تشريعية توازي السلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة .

(٢) ان تكون السلطة التشريعية مشكلة من الجانبين اي ان يكون نصف اعضاء السلطة التشريعية بالانتخاب والنصف الآخر بالتعيين .

(٣) ان يكون هناك مجلسان للسلطة التشريعية على شاكله مجلس اللوردات ومجلس العموم البريطاني أو مجلس الشيوخ ومجلس النواب الامريكي .

ويبدو ان السيناريو الثالث واخير هو الذي سيؤخذ به باعتبار انه اكثر توازناً مع ظروفنا السياسية واجتماعية والاقتصادية فكانت مسافات في جريدة اخبار الخليج البحرينية اكد ان هذا المقترح هو الأرجح وهو ما سينفذ في البحرين بعد تعديل الدستور وجعل الواقع السياسي الجديد يتلاءم مع حاجات المجتمع الملحة والضرورية والتأكيد على مثل هذه القرارات السياسية الخطيرة لا يأتي بطبيعة الحال من فراغ .

وبغض النظر عن مدي صحة هذه التصريحات ودقة مصادرها وما سيؤخذ بشأنها من قرارات فان الواجب الوطني يحتم علينا استعراض ما يدور على الساحة السياسية من سيناريوهات وخاصة تلك التي تمس حاضر هذا الوطن ومستقبله ومن ثم تبين وجهة نظرنا حول هذه الأمور المصيرية . وبهذا الخصوص نود ان نؤكد على الحقائق التالية :

١) ان السلطة التشريعية في البحرين لا يمكن ان تأتي الا عن طريق الانتخاب الحر والمباشر فالدستور ينص على ان المجلس الوطني في البحرين يتكون من اعضائه الثلاثين المنتخبين انتخابا حرا ومباشرا بالإضافة إلى الوزراء الذين هم اعضاء فيه بحكم مناصبهم كما ان المادة الدستورية رقم (٣٤) تنص على رفع عدد الاعضاء المنتخبين إلى اربعين عضوا مع بداية الفصل التشريعي الثاني ولذا يأتي السيناريو الاول متطابقا واحكام دستور دولة البحرين خاصة وان هذه السلطة التشريعية المستقلة قد خاضت تجربتها الناجحة في عامي ١٩٧٤ و ١٩٧٥ .

٢) اما الحديث عن وجود سلطة تشريعية نصفها بالتعيين ونصفها بالانتخاب كما هو مطروح في السيناريو الثاني فهو حديث بعيد عن واقعنا السياسي المعاش حيث ان هذا المشروع يتعارض ودستور البلاد الذي يؤكد على استقلالية السلطة التشريعية وعلى مبدأ الفصل بين السلطات . وفي هذا السياق وجب التأكد على الالتزام بالدستور والتقيّد بأحكامه من أجل الحفاظ على الحقوق الدستورية المكتسبة وان دعوة الامير للتنظيم والتطوير يجب ان تترجم على انها دعوة للمزيد من الحقوق والحريات بما في ذلك توسيع دائرة المشاركة الشعبية واعطاء المرأة جميع حقوقها السياسية انتخابا وترشيحا .

ان التنظيم السياسي والتطوير الدستوري اذا ما اخذ بنظام المجلسين كما هو معمول به في الولايات المتحدة وبريطانيا فان المجلس الجديد يجب ان يباشر عمله في اطاره الشوروي من اجل الاستئناس برأيه كما هو حادث الان وألا يعطي من الصلاحيات ما يمثل عقبة في طريق عملية التشريع أو يؤثر بأي حال من الأحوال على درجة

الرقابة الدستورية وصلاحيات المجلس الوطني المنصوص عليها في الدستور .

اما مشروع الميثاق الوطني الذي اكد عليه سمو الامير في كلمته السامية فانه ولا شك يعد خطوة في الطريق الصحيح فهو من وجهة نظرنا يعد بمثابة دعوة كريمة لمشاركة الفعاليات السياسية والاجتماعية والاقتصادية من اجل وضع اطار للقيم والمبادئ التي تحفظ لهذا المجتمع وحدته وتماسكه وترسى في الوقت نفسه دائم الأمن والاستقرار المبنية على الوفاق الوطني والوحدة الوطنية . وحتى يكون هذا الميثاق في سياقة التاريخي ومواكبا للتطوير السياسي والدستوري الذي يتحدث عنه الخطاب الاميري فان هذا الميثاق الوطني الذي يشترك في اعداده وصياغته ممثلو الحكومة وجميع الفعاليات السياسية يجب ان يؤكد على جملة من الثوابت والمبادئ والقيم هي :

— احترام النظام الوراثي للحكم الذي نصت عليه المادة الدستورية رقم (١) فقرة (ب) عدم الحديث عن الغاء هذا النظام مهما طغى الخلاف السياسي والحكم .

— التزام جميع اطراف بمبدأ الفصل بين السلطات وان الشعب مصدر السلطات جميعا كما نص على ذلك دستور البلاد والتقييد باحكام الدستور في ما يختص بحل المجلس الوطني وعونه للانعقاد وعدم تكرار تجريد تلك المواد الدستورية اى ظرف من الظروف .

— تنظيم ممارسة الحقوق السياسية والاجتماعية التي نص عليها الدستور واصدار قانون مباشرة العمل السياسي والعمل على تعزيز دور المجتمع المدني .

— ان يتضمن الميثاق ما من شأنه التأكيد على تفعيل المواد الدستورية الخاصة بتكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين والتي طالما أكد عليها الامير في خطبه ولقاءاته الصحافية .

— ان يوصي الميثاق بالعمل على تنمية الوعي بالديمقراطية والمشاركة السياسية وان تتكفل الدولة بنشر الثقافة الديمقراطية والدستورية .

— ان يؤكد الميثاق على خلق الاليات الكفيلة بمحاربة الفساد الاداري والمحسوبية والرشوة وسرقة المال العام .

— ان يحدث الميثاق على التعجل في تشكيل المحكمة الدستورية المستقلة التي تراقب دستورية القوانين وتمنع انتهاكات الدستور وتبث في الخلاقات الدستورية .

هذه هي تصوراتنا لمقترحات الامير الاصلاحية ووجهة نظرنا في مسائل التطوير السياسي والدستوري التي حملها الخطاب الاميري وهي ولا شك نلتقي مع تطلعاتنا ومنظورنا للمستقبل الديمقراطي الذي ننشده من أجل تعويض المواطنين عما خسروه سياسيا واقتصاديا واجتماعيا طوال ربع قرن من الزمن.

لا شك في ان تفعيل المواد المجمدة من الدستور والبدء في تطوير الحياة السياسية عن طريق توسيع المشاركة الشعبية باضافة الى اشراك الفعاليات السياسية في اصدار الميثاق الوطني لا شك في ان هذه الاصلاحات السياسية ستحقق التلاحم المنشود بين الشعب وقادته وستعزز من مكانة البحرين بين الدول المتقدمة وتبرز وجه البحرين الحضاري .

تعديل القاعدة الدستورية

المحامي عبدالله الشملوي

تتميز القاعدة الدستورية بالسمو على القواعد القانونية الأخرى، فالدستور هو القانون الأساسي في الدولة ومرجعيتها العليا وله الحاكمية على كافة القواعد القانونية الأدنى منه فيغدو واجبا على جميع السلطات احترام هذه القواعد الدستورية وإلا كانت تصرفاتهم مجردة من كل قيمة قانونية، وهو ما يعرف بالسمو الموضوعي للدستور، أما سمو الشكلي فيعني تطلب إجراءات أكثر تعقيدا من إجراءات تعديل القوانين العادية، ولكنه، أي الدستور، كقانون ليس حقيقة منزلة من لدن الحكيم العليم، بل الدستور عنوان الحقيقة، أو هو تعبير عما يجب اعتباره حقيقة، ولذلك أضحت الحقيقة القانونية نسبية في الزمان، ولا بد أن تمسها أصابع الزمن بالتطوير وفقا للثوابت الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية لشعب ما في حبة ما تبعا لأوضاعه السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة وقت صدور الوثيقة الدستورية، وهو الأمر الذي يتبدل، بالقطع، مع توالي الأيام، مما يستتبع لزوم تعديل القاعدة الدستورية تمشيا مع تلك المتغيرات.

ولقد سلكت الدساتير أساليب شتى في كيفية ونطاق تعديل قواعدها والجهة المناط بها التعديل سنمر عليها سريعا ونبين صدى هذه الأمور لدي الدستور البحريني، وذلك كما يلي:

١ - كيفية التعديل الدستوري:-

تتنوع كفيات ومناهج تعديل الدساتير وفق ضمانات مختلفة، تكفل السمو الموضوعي والشكلي للقواعد الدستورية على النحو الذي تقره السلطة التأسيسية، وهم واضعوا الدستور، ومن هنا تعددت الحلول واختلفت الأساليب باختلاف النظم الدستورية، واختلفت من ثم الجهات المختصة بتعديل الدستور.

فهنالك من جعل التعديل للشعب مباشرة، وهناك قول بإتاطة التعديل بممثلي الشعب المنتخبين من قبله، إلا أن الرأي الغالب في الفقه الدستوري يذهب إلى أنه لا يمكن التعديل إلا بالكيفية التي يضمنها نصوصه، وفي حدود النطاق الذي يجوز أن تمسه يد التعديل وبواسطة السلطة التي تحدها تلك النصوص الدستورية لتلك المهمة، على النحو الذي قرره السلطة التأسيسية، إذ أن إجازة الدستور تعديله في صلبه، يجعل التعديل ليس أكثر من تنفيذ لشروط العقد الاجتماعي، بين أطراف السلطة التأسيسية، فيجب أن تأتي وفق ذلك العقد لأنه شريعة المتعاقدين ولا يصح لأي من أطراف التعاقد، الأفراد دون الآخر بالتعديل وإلا عد ذلك افتتات على نصوص التعاقد والمتعاقد الآخر.

ويرجع الفضل في القول بهذا الاتجاه إلى الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو، حيث يقول : إن المنطق يقضي بأن الأمة إذا وضعت قوانين، فإنها لا تستطيع سحبها أو تعديلها إلا طبقا لنفس الشكل الرسمي الذي أصدرتها فيه، فيجب على السلطة التي تمارس التعديل، أن تمارسه بالكيفية والإجراءات والأشكال التي حددها الدستور نفسه وضمن نطاق التعديل.

والدساتير من جهة إمكان التعديل مختلفة فمنها ما هو مرن لا يحتاج في تعديله لأكثر مما تحتاجه القوانين العادية من إجراءات ومقتضيات، خصوصا إذا كانت دساتير غير مكتوبة، وأبرز مثال لها الدستور الإنجليزي الذي يعتمد كثيرا على العرف. بينما نجد نوعا آخرًا من الدساتير يعرف بالدستور الجامد، وليس معناه الدستور المتخلف أو الرجعي، وإنما ذلك الذي يتطلب إجراءات ومقتضيات ليست بالسهلة لتعديله، كما يجعل نطاق التعديل قاصرا على نصوص معينة ويمنع تعديل نصوص أخرى مطلقا أو خلال مدة معينة.

٢ - نطاق التعديل الدستوري :

قد يمنع الدستور تعديل نصوصه أو بعضها منها، ضمن نطاق زمني، أو ضمن نطاق موضوعي ويقصد بنطاق التعديل أما الحظر الزمني أي حظر جواز اقتراح تعديل أحكام الدستور قبل مضي مدة معينة، ويهدف واضعو الدستور من ذلك لضمان نفاذ أحكامه فترة تكفي لتثبيتها قبل السماح بتعديلها، ويكون ذلك بمناسبة إقامة نظام سياسي جديد يراعى عدم المساس به إلا بعد تجربته فترة معقولة، أملا في أن يساعد عامل الزمن على تخفيف حدة المعارضة للنظام الجديد، وقد يهدف إلى ضمان نفاذ أحكام الدستور لفترة ما، خشية من أن يُلغى التعديل مخالفا للاتجاهات الحقيقية والمستقرة للرأي العام ومن أمثلة ذلك الدستور اليوناني لعام ١٩٢٧ الذي يمنع تعديله قبل مضي خمس سنوات على صدوره، حماية لفكرة الجمهورية - وكذلك الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ والبحريني لعام ١٩٧٣ - والدستور البلجيكي الذي يمنع تعديله أثناء الوصاية على ملك قاصر، ويوجب انتخاب مجلس جديد لتعديل الدستور مع الملك شرط أغلبية ثلثي أعضاء ذلك البرلمان.

أما الحظر الموضوعي فهو أن تحرم بعض الدساتير تعديل بعض نصوصها حماية للنظام السياسي أو حماية لبعض نواحيه، وقد يكون الحظر الموضوعي مؤبداً، ومثال ذلك تحريم الدستور البرازيلي والفرنسي اقتراح تعديل شكل الدولة من الجمهوري لغيره والدستور الكويتي والبحريني والمغربي الذي يمنع اقتراح التعديل لمبدأ الحكم الوراثي الملكي.

٣ - القيمة القانونية للنصوص التي تحرم التعديل :

اتجه رأي في الفقه الدستوري أن الحظر المؤبد على تعديل الدستور، باطل ؛ لأنه مضادة لحق الأمة في أن تعدل دستورها لأن كل شعب له دائماً أن يعدل ويبدل دستوره، وأن جيلاً من الأجيال لا يملك أن يخضع لقوانينه الأجيال القادمة كما ورد ذلك في وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٩٣، وعليه يغدو منع التعديل المطلق مجرد أماني ورغبات يسطرها واضعو الدستور. ويذهب رأي إلى القول بصحة ذلك الحظر لأن السلطات مصدرها الأمة وأن استعمال هذه السلطات لا يكون إلا على الوجه المبين في الدستور؛ وبالتالي فلا يجوز تعديله إلا وفقاً للإجراءات التي بينها وفي الحدود التي رسمها. وعلى ذلك فإن الشعب لا يمكنه أن يزاوّل حقه إلا عن طريق السلطات القانونية التي أوجدها الدستور، إذ لا يتصور عقلاً أن تقوم هذه السلطات على إتيان عمل مخالف للدستور إلا إذا كانت تستهدف بهذا العمل انقلاباً أو ثورة. وعلى ذلك فلا يجوز الإقدام على تعديل الدستور خلال الفترة المحددة فيه والتي منع الدستور نفسه إجراء تعديله خلالها قبل انتهاء تلك الفترة، كما لا يجوز إجراء التعديل في مجال الأحكام التي نص الدستور على عدم قابليتها للتعديل، إلا أن يكون ذلك التعديل متفقاً مع الدستور وحكمته أو

محققاً لمزيد من الحريات، ولما كان الدستور قد قيد السلطات التي هو مرجعها، وبين كيفية تعديله ونطاق ذلك التعديل والجهة المناط بها التعديل الدستوري، فإن تلك القيود صحيحة من الناحية القانونية، وإن مخالفة تلك القيود من أي سلطة يعد خروجاً منها على الدستور نفسه، وهو الذي أوجد تلك السلطات والهيئات ورسم اختصاصاتها، وبالتالي يتجرد عملها المخالف للدستور من أي قيمة قانونية ويغدو عملاً مادياً محضاً. أما القول بأن مبدأ سيادة الأمة مقدم على الدستور، فإذا قال الشعب كلمته في نص دستوري ما وجب تعديله بما يتماشى مع تلك الكلمة، فهو قول مردود عليه بأن محاولة تعديل الدستور في الدالات التي يحظر فيها الدستور نفسه ذلك التعديل، أو خارج النطاق الجائز فيه التعديل، أو بخلاف الكيفية المرسومة للتعديل، يؤدي إلى إهدار الدستور نفسه ويهدر ما انتقلت عليه كلمة فقهاء القانون الدستوري عند سيادة الدولة، من أن القانون وإن كان من صنع الدولة، إلا أنها ملتزم به وتتقيد بحدوده؛ شأنها في ذلك شأن الأفراد. ولا يجوز التحدي بأن الشعب ممثلاً بنوابه هم من وضعوا الدستور من خلال السلطة التأسيسية، وبالتالي فالشعب، ممثلاً بنوابه، في السلطة التشريعية المنشأة من قبل الدستور لهم حق تعديله، وعليه فليس للسلطة التأسيسية حق تقييد السلطة المنشأة من ممارسة اختصاصاتها. فهذا القول غير مقبول، لكونه يغفل التفرقة بين السلطة التأسيسية الأصلية المنشأة، وذلك أن السلطة التأسيسية الأصلية جاءت لوضع دستور ولم تنظمها نصوص خاصة، بل هي تضع النصوص وتتشئ السلطات وترسم صلاحياتها، أما السلطات الأخرى التالية لصدور الدستور فهي ذات اختصاص منظم بالقواعد الدستورية، وهي في وجودها واختصاصها ذاك مدينة للدستور وبذلك تكون ملزمة بالشكل الذي حدده لها الدستور

القائم وبالإجراءات التي جاء بها، وهي بالتالي سلطة ذات اختصاصات محددة سلفا لا يحق لها تجاوزها.

وليس في هذا القول سلب لسلطة الشعب ؛ لكنه تطبيق لمبادئ الشرعية وسيادة القانون، فإذا حصل التعديل الدستوري ضمن النطاق الزمني الممنوع إجراؤه فيه، أو مس النطاق الموضوعي المحظور، أو جاء بغير الكيفية المنصوص عليها في الدستور نفسه ومن غير الجهة التي حددت في الدستور فإن التعديل الدستوري يكون مجردا من أي قيمة قانونية.

ولكن الواقع السياسي يرينا أمثلة معاكسة، فالدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٩١، الذي تحرم نصوصه تعديله قبل مضي عشر سنوات على صدوره، لم يبق سوى لسنة واحدة في حين لم يتضمن دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة لعام ١٨٧٥ مثل ذلك النطاق الزمني المانع من تعديله، لكنه بقي لخمس وستين سنة دون تعديل، وعلق الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢ سنة ١٩٧٥ ثم عاد العمل بموجبه، كما علق الدستور البحريني بعد سنتين من صدوره ظل معلقا حتى تاريخه.

وبإعمال ما تقدم على الدستور البحريني، نجده شبيها بالدستور الكويتي في تحديد كيفية ونطاق التعديل والجهة المناط بها ذلك التعديل، إذ ينص على عدم جواز تعديله إلا جزئيا وبالطريقة المنصوص عليها فيه، وأن يقع ذلك التعديل الجزئي المسموح به، استثناء بعد خمس من العمل به، وهو ما تقضي به الفقرة - و - من المادة الأولى من الدستور نفسه، ومنع مطلقا اقتراح تعديل نظام الحكم ودين الدولة الإسلامي ولغتها العربية.

وما دام الدستور قد نص على إمكان التعديل الجزئي - استثناء - وبالكيفية التي نص عليها الدستور ذاته، فيتعين البحث عن النصوص العاطلة لتلك الكيفية والسير على نهجها واقتفاء أثرها. وباستعراض نصوص الدستور البحريني نجد أن النص ذي العلاقة، هو نص المادة - ١٠٤ - التي تنص على أنه ((يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. وأن يصدق الأمير على التعديل وذلك استثناء من حكم المادة (٣٥) من هذا الدستور)).

وهي ذات النسبة التي يتطلبها الدستور الكويتي، بوصفه الأصل التاريخي للدستور البحريني، كما تحتم بعض الدساتير موافقة الشعب على التعديل بعد إقراره من النواب، كما هو الحال في سويسرا ومصر، ومن ثم يصبح التعديل الدستور نافذاً، وهو أمر غير متطلب في البحرين، فيقتصر الأمر على سمو الأمير والمجلس الوطني مجتمعين، دون غيرهما.

ولاشك أن التزام الصراط الذي رسمه النص الدستوري يتفق مع المقطوع الذي عليه الرأي الراجح في الفقه الدستوري، والذي يذهب إلى القول بان تعديل الدستور يكون وفقاً للكيفية التي نص عليها الدستور نفسه، وضمن النطاق الجائز فيه التعديل، زمانياً كان ذلك النطاق أم موضوعياً، لأن سلطات الدولة لا يمكن ممارستها إلا وفقاً للأحكام التي قيدتها بها السلطة التأسيسية الأصلية في الدستور، وعليه فإن النصوص التي تبين كيفية التعديل الدستوري وتبين نطاقه والجهة المعنوية بها إجرائه، وتحدد الإجراءات اللازمة لذلك وتضع القيود على مملسة ذلك التعديل، تعد نصوصاً سليمة ومشروعة وقانونية، تلتزم بها السلطة الأخرى التي ينيط بها الدستور حق تعديله، وذلك صدوعاً

لمبادئ الشرعية ومبدأ سيادة القانون الذي هو مظهر التمدين واحترام العقد الاجتماعي الضامن لسيادة الأمن المدني.

ويقع التعديل باقتراح يقممه أحد طرفي التعاقد الدستوري، وهما سمو الأمير، أو المجلس الوطني، نظرا للصيغة التعاقدية للدستور البحريني التي هي من معالمه والتي هي كالشمس الضاحية منه، كما تجلى ذلك من الخطاب الأميري في أول جلسة للمجلس التأسيسي حيث قال سمو الأمير الراحل : أفتتح المجلس التأسيسي المنوط به إعداد دستور للبلاد.. وإني لأحمد الله تعالى أن أنجز الوعد الذي قطعته لشعبي بالعمل معه على وضع دستور يتفق ورغباته ويتيح المجال واسعا أمام الجميع للمشاركة في تحمل تبعات المسؤولية في هذا الوطن الغالي وتزيد الصورة وضوحا وبما يجري به صريح نص المادة - ١٠٤ - من الدستور التي سبق إيراد نصها والتي اشترطت للتعديل الدستوري موافقة كل من ثلثي أعضاء المجلس مع موافقة الأمير، فإذا لم يتم الإقرار بالتعديل الدستوري من أحد جانبي التعاقد فلا يمكن الاستمرار في نظر اقتراح التعديل، ولم يشترط الدستور أغلبية معينة للمناقشة بل الأغلبية العادية التي يصح بها اجتماع المجلس، إلا أن الإقرار يحتاج لموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس النيابي، لأهمية الأمر، فإذا رفض الاقتراح بالتعديل امتنع عرضه قبل مضي سنة من ذلك، وذلك قيد زمني غير متطلب لإقرار القوانين العادية.

ولقد أثار البعض تساؤلا حول أثر الاعتياد على عدم تطبيق النص الدستوري، وهل يخلق هذا واقعا شبيها بالسقوط بالتقادم في النظام القانونية العادية، وهل يخلق عرفا بخلاف النص الدستوري، وأثار هذا القول الكثير من الخلاف في الفقه الدستوري نظرا لما يتضمنه من

خطورة على النصوص الدستورية، خاصة وأنه لا يؤدي إلى إنشاء قاعدة جديدة تيسر التثبيت من نشأة العرف.

فيذهب قلة من الفقهاء إلى أن العرف الدستوري قد يتخذ صورة الحذف من أحكام الوثيقة الدستورية، بإسقاط اختصاص أو حق مما تقرره الوثيقة الدستورية، وينتأى ذلك إذا جرى العمل على عدم استعمال هيئة من الهيئات لحق من حقوقها المقررة في الوثيقة الدستورية، ويمثل الفقهاء على ذلك بأن دستور فرنسا لسنة ١٨٧٥ قد أعطى لرئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب، لكن رئيس الجمهورية لم يستعمل هذا الحق إلا مرة واحدة سنة ١٨٧٧، وقيل بأن عدم استخدام الرئيس لحقه في حل البرلمان ينشئ عرفاً يؤدي إلى سحب هذا الحق من سلطاته، وبالتالي إلى إلغاء النص الدستوري، وهذا رأي فردي لا يمكن تبنيه أو الدفاع عنه، وهو رأي مردود عليه بأن عدم الاستعمال لا يحذف النص الدستوري؛ لأنه مربوط بظروف إذا توافرت ثانية فلا يوجد ما يمنع رئيس الدولة من استعماله؛ بل أن الظروف الواجب توافرها لإعمال النص الدستوري قد لا تكفي لإعماله لأن ذلك مربوط بملئمة استخدام الحق في ظروف معينة ما، وهي مسألة تقديرية لصاحب الحق نفسه. وأمام ذلك، فإن الرأي الراجح والغالب في الفقه الدستوري والمتماشي مع مبدأ سيادة القانون لا يقر بنشأة عرف يؤدي إلى حذف نص أو أكثر من نصوص الدستور المرن، فضلاً عن الجامد. وإلى ذلك توجه - بحق - رأي الغالبية من الفقهاء الدستوريين، مقررين أن عدم استعمال حق من الحقوق المقررة في الدستور لصالح هيئة من الهيئات العامة لا يمكن أن يترتب عليه سقوط هذا الحق، ومنع تلك الهيئة من استعماله بعد ذلك، لأن الدستور الجامد، الذي نظم إجراءات خاصة لتعديله، لا يجوز حذف نص بغير إتباع هذه الإجراءات وفي حدود نطاق معين وكيفية خاصة ومن قبل جهة معينة، ذلك لأن

القول بإمكان إلغاء العرف للنص الدستوري المكتوب أمر ينبذه مبدأ جمود الدستور الذي هو جزء ومعلم من العقد الاجتماعي المبرم بين طرفي السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور (سمو الأمير الراحل والمجلس التأسيسي مجتمعين)، ولأن العرف ذو مرتبة أدنى من الدستور فلا يصح أن يمس الدستور بالتعديل، عملاً بمبدأ التدرج التشريعي الذي يقضي بأن القاعدة القانونية لا تعدل أو تلغى إلا بقاعدة أعلى منها أو مثلها، وضمن اشتراطات خاصة. الأمر الذي نستخلص منه أن الدستور البحريني ليس بدعا من مسانير العالم المتمدين، فقد بين نطاق تعديله، الزمني والموضوعي، وحدد كيفية التعديل والجهة المنوط بها ذلك التعديل، فإن وقع التعديل خلافاً للنطاق الزمني أو الموضوعي أو خرج عن الكيفية الواجب سلوكها لتعديل الدستور، أو قامت بتعديله جهة غير تلك المحددة فيه، فليس للتعديل أي قيمة قانونية، بل هو اعتداء على الدستور. ولا يصح أن يحمل ما قرره المرسوم الأميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ بحل المجلس الوطني وتعليق العمل بالدستور أو بعض أحكامه، أنه خلق عرفاً أو اعتياداً على عدم إعمال النص الدستوري، وكذلك الحال بالنسبة للأمر الأميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي لسند التشريع للسلطة التنفيذية وحدها وقياساً على ما حصل في فرنسا لأنه قياس مع الفارق، وذلك أن الحال في فرنسا يفترض بقاء الدستور، وعدم مزاوله أحد الهيئات الدستورية - وهي هنا الرئيس - لرخصة منحها إياه الدستور، لعدم قيام مقتضاها بحسب تقديره، أما في البحرين فإن التوقف عن العمل بالدستور كان بقوة قاهرة، من جانب السلطة التنفيذية، ولا يرد على ذلك بقول من قال بأن أعضاء المجلس الوطني ساهموا في تغيب الدستور، إذ لم يعودوا للاجتماع بعد مرسوم الحل، كما رسم لهم الدستور، وذلك لسببين / الأول أنه قد حيل بينهم والوصول لمقر المجلس الوطني بالقوة، والثاني، أن الأمر الأميري رقم

(٤) بسنة ١٩٧٥، قد رسم فعل القوة القاهرة المنكورة، بأن سلب سلطة التشريع من لمجلس الوطني وأسندها لرأس السلطة التنفيذية، ولا شك أن ذلك وضع غير دستوري أدخل البلاد في نفق مظلم وغرقت سفينة الدستور في وحل للفتنة الاجتماعية والسياسية، وجاء الميثاق لا كبديل عن الدستور بل لتفعيله، فهو، أي الميثاق، بمثابة القاطرة التي ستجر سفينة الدستور إلى الممر للسليم للخالي من الدوامات والعوائق لتبحر إلى بر الأمان بإخلاص أبنائه قيادة وشعب، وإن عم المساس بالدستور كان وعدا ورد في غير مرة في الخطاب الأميري، وكذلك ورد على لسان سمو ولي العهد في منتدى دافوس الدولي، وتؤكد في تصريح نشرته وسائل الإعلام في البحرين على لسان سعادة وزير العدل، كل ذلك لتبديد مخاوف ثارت قبيل التصويت على الميثاق من أن تكون للأخير حاكمية على الدستور، ولقد كان لتلك الوعود والتأكيدات أثرها في أن تتجب ما يشبه الإجماع بنعم للميثاق بالوصف الذي ذكرناه أي باحترام الدستور وتفعيله.

ومع ما يستفاد من مشروع الميثاق الوطني أنه يطرح فكرة نظام المجلسين، بحيث يكون أحدهما منتخبا، والآخر معينا، فإن ذلك يخل بتفرد المجلس النيابي المنتخب بالسلطات التي نظمها الدستور ويعد تعديلا للدستور بخلاف ما نظمه من كيفية وشروط لتعديله ومن طرف جهة أخرى غير التي حولها الدستور للقيام بالتعديل، فإذا كانت للمجلس المعين أي صلاحيات قانونية فلا بد من تعديل الدستور وفقا للكيفية التي تقدم بياتها، أي من خلال المجلس النيابي المنتخب، أما إذا كان المجلس المعين سيكون استشاريا ولا تأثير لقوله على ما يصدر عن المجلس المنتخب كما فصلته المادة (١٠٤) من الدستور التي تقدم إيراد نصها، فلن يكون الأمر بحاجة لتعديل دستوري أصلا، هذا مع إمكان اشتراط عدم تعيين أي عضو في ذلك المجلس إلا ممن كانت له خبرة علمية أو ^{عملية} ، والأى يكون قد

خسر في انتخابات المجلس النيابي أو البلدي لأن من لا يحظى بثقة الشعب لا يتأهل لثقة الأمير، كما جرى بذلك العرف الدستوري في الكويت.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

التعديلات الدستورية في ظل مبادئ ميثاق العمل الوطني

المحامي عيسى إبراهيم

مقدمة :-

يُعتبر دستور دولة البحرين، الذي أقره المجلس التأسيسي في السادس من ديسمبر عام ١٩٧٣م وصادق عليه سمو أمير البلاد الراحل، تَوتِيجاً لنضالات الشعب البحريني أبان مرحلة السيطرة البريطانية من أجل التحرر ومن أجل المشاركة الشعبية في صنع القرار السياسي وإرساء قواعد العدالة والمساواة وبناء دولة القانون، فقد كان مطلب المشاركة والحرية والديمقراطية قاسماً مشتركاً لكل التحركات الشعبية التي عرفتھا البحرين منذ عام ١٩٢٣ مروراً بتحريك ما بين عامي ١٩٥٤ حتى ١٩٥٦ وبالتحريك الشعبي الواسع عام ١٩٦٥ وكذلك التحركات العمالية الواسعة عام ١٩٧٢.

ومع بزوغ فجر الاستقلال وقرار بريطانيا بالانسحاب من منطقة الخليج وموقف الشعب البحريني الراض للمطالبة الإيرانية بتبعية

البحرين لها تدهنت مرحلة جديدة من التحركات الديمقراطية المؤكدة على حرية العمل النقابي وبناء الدولة، وذلك بإرساء دعائم دولة المؤسسات والقانون حيث نتج عن ذلك صياغة دستور دولة البحرين الحالي الذي تم إقراره من قبل المجلس التأسيسي الذي تضمن أعضاء منتخبين من الشعب وأعضاء معينين من قبل سمو الأمير الراحل طيب الله ثراه، فجاء هذا الدستور نتيجة توافق بين الشعب والأمير ليشكل عقداً اجتماعياً بين الشعب والحكم وليترجم شعار المشاركة الشعبية في صياغة مستقبل البلاد من خلال المجلس الوطني المنتخب من الشعب والمنصوص في الدستور على اعتبار الوزراء المحدد عددهم فيه حصراً أعضاء في هذا المجلس ليتولى المهام التشريعية والرقابية في البلاد وفقاً لأحكام الدستور، الذي نص على أن يتولى الأمير مع المجلس ممارسة السلطة التشريعية واعتماد مبدأ فصل السلطات الثلاث وتعاونها وأكد دور المجلس التشريعي والمالي الرقابي على عمل الحكومة.

إلا أنه وللأسف الشديد جرت الرياح بما لا تشتهي السفن وتم بعد أقل من عامين من عمل المجلس الوطني حله، أثر خلاف بين المجلس والحكومة يتعلق بالقانون المتعلق بتدابير أمن الدولة، وقد بررت الحكومة الحل بعدم تعاون المجلس معها، وعلى أي حال فأن مثل هذا الأمر حدث ويمكن حصوله في كثير من البلدان إلا أن المؤسف حقاً هو عدم معالجة الأمر وفقاً للمقرر في الدستور، فضلاً عن طول مدة الحل التي تجاوزت ربع قرن من الزمان، لتعيش البلاد في فراغ دستوري أمسكت خلاله السلطة التنفيذية ببعض مهام السلطة التشريعية وهيمنت الأولى على مفاصل المجتمع هيمنة مطلقة فغابت المشاركة الشعبية وتعطلت ممارسة بعض الحريات وانعدمت الرقابة على عمل الحكومة، الأمر الذي أدى إجمالاً إلى تفاقم الاحتقانات السياسية

والاجتماعية والاقتصادية والإدارية إلى حد تفجر أحداث ديسمبر من عام ١٩٩٤م واستمرار حالة التوتر الحاد لسنوات تكبّت البحرين خلالها الكثير من الخسائر وسادت خلالها أجواء انعدام الثقة بين الحكم والشعب لدرجة خطيرة، ما كان بالإمكان الخروج منها لولا حنكة سمو أمير البلاد المفدى وانفتاحه على روح العصر وقراءته الصحيحة لواقع المحلي والدولي، حيث عمد سموه منذ توليه مقاليد الحكم أثر وفاة المغفور له بإذن الله والده إلى صياغة خطاب مختلف ومفهوم جديد لنقل البلاد إلى مصاف الدول المتقدمة بالإجراءات الحكيمة التي تمت خلال قرابة عام واحد مؤكداً فلسفة سموه ونظريته الصائبة للحكم ومستقبل البلاد من خلال ميثاق العمل الوطني الذي تؤكد نصوصه على المشاركة الشعبية وأسس الديمقراطية والعدالة المقررة في الدستور.

لقد أصبح ميثاق العمل الوطني بعد الاستفتاء وموافقة الشعب عليه بنسبة كبيرة جداً عنواناً للعهد ومدخلاً للإصلاحات ولكن ... ما هو الميثاق، وماذا تضمن بشأن تعديل الدستور؟؟

لقد جاء الميثاق بعد ربع قرن من فراغ دستوري وحالة احتقان سياسي عاشتها البلاد، لذا فإنه يعد المدخل للانفتاح ومعالجة الاحتقان السياسي وكذلك الفراغ الدستوري، وهو وثيقة سلسلة وتوجيهية للعهد الزاهر لسمو أمير البلاد وتجديد البيعة لسموه من الشعب استناداً لأحكام الدستور كما يفهم من مضمون الميثاق ذاته، لذا فإن الميثاق لا يشكل دستوراً جديداً لا من حيث الشكل ولا المواضيع ولا الصياغة ولا يمكن أن يعدل الدستور لاختلاف طبيعة كل منهما، فالـ دستور وثيقة حقوقية هي قمة البناء القانوني للدولة وهو العقد الاجتماعي الوحيد في البلاد ونظراً لأهميته فقد نص مشرعنا الدستوري على عدم جواز تعديله إلا

جزئياً من ممثلي الشعب أعضاء المجلس الوطني للمنتخبين والوزراء المعينين (وهم ممثلين للحكم) وذلك وفقاً لنصوص الدستور ذاته، كما أنه براءة فاحصة للميثاق يتضح أنه لم يتضمن أي تفويض لأية جهة بتعديل الدستور، بل على العكس من ذلك يفهم من نتيجة الاستفتاء أنها تأكيد من الشعب على الالتزام بأحكام الدستور عموماً مع قبول فكرة التعديل، وعليه يمكن القول أن الميثاق تضمن لقرأحاً بإبدال تعديلات على نصوص الدستور، تنحصر في مسألتين هما : -

المسألة الأولى: تغيير اسم الدولة إلى مملكة وتحويل نظام الحكم من أميري وراثي ديمقراطي إلى ملكي وراثي ديمقراطي، أما **المسألة الثانية** : فهي إدخال نظام المجلسين (لتكون السلطة التشريعية من مجلسين، مجلس منتخب انتخاباً حراً مباشراً يتولى المهام التشريعية، إلى جانب مجلس معين يضم أصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة) كما جاء في الميثاق.

ويبدو أن المسألة الأولى لا خلاف عليها، إلا أن المسألة الثانية هي التي يدور حولها الجدل خاصة في ظل اضطراب الصياغة الواردة في الميثاق التي تجعل المهام التشريعية من إختصاص المجلس المنتخب بالإضافة إلى المجلس المعين الذي ينحصر دوره في الاستعانة بأراء الأعضاء فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة.

ومما يساهم في الجدل والخلاف خشية الناس من لتعطيل الكامل للسلطة التشريعية الذي ذاقوا طعمه لمدة زادت على ربع قرن من الزمان أو الخشية من التعطيل الجزئي ومن أن يشكل المجلس المعين الاستشاري كابحاً أو معطلاً لصلاحيات المجلس الوطني كما نص عليها الدستور، ويعزز تلك المخاوف اطروحات البعض القائلة بأن للدستور شأنه شأن أية قوانين يمكن إلغاؤها أو تعديلها من قبل الحكم

بالإضافة إلى تطبيقات البعض المتكلفة التي تقول بتقادم الدستور أو سقوطه لعدم الاستعمال وكذلك القول بإمكانية تعديل الدستور بطريق الاستفتاء أو بطريق التفويض.

ومما يفاقم الخشية ويزيد من التشميش بشأن تعديل الدستور عدم نشر أية معلومات من قبل لجنة تعديل الدستور أو مشاورها مع الفعاليات السياسية أو مؤسسات المجتمع المدني، وكون بلادنا حكماً وشعباً تتعاطى مع تجربة جديدة ونسلك طريقاً جديداً نحو الديمقراطية، إلا أن مجتمعا بكل فئاته وهيئاته والحمد لله متفق بأن الدستور الصادر عام ١٩٧٣م يشكل الحد الأدنى المقبول لدى الجميع، لذا فإن الالتزام به نصاً وروحاً أمر لا بد منه للوصول سفينة الوطن إلى شاطئ التقدم والأمان وتجنب مشقة الرحلة وطول الطريق أو تعرجاته.

* على ضوء الميثاق وإقراره من الشعب هل يؤثر ذلك على نصوص الدستور؟؟ وهل يجوز تعديل دستور دولة البحرين بالاستفتاء أو التفويض أو بمرسوم؟؟

يسمى الفقه الدستوري الجهة التي لها صلاحية تعديل الدستور بالسلطة التأسيسية المنشأة، وتفترض هذه السلطة وجود دستور نافذ في الدولة ينظمها ويمنحها مقومات الحياة وينيط بها مهمة التعديل وآليته، وتأسيساً على ذلك يرى الفقه أنه في حالة سقوط الدستور بقيام انقلاب أو ثورة في بلد ما فإنه لا بد من قيام جمعية تأسيسية أصلية، ولكن في ظل السلطة التأسيسية المنشأة أي وجود الدستور ونصه على السلطة المخولة بالتعديل فإنه لا طريق لتعديل الدستور عن غير تلك السلطة حتى لو كانت السلطة التأسيسية الأصلية، فالمجلس التأسيسي الذي وضع هذا الدستور لو تمت دعوته لتولي مهمة التعديل اليوم فإن تلك مسألة غير مقبولة دستورياً وكذلك دعوة المجلس الوطني المحلول

لتولي المهمة تكون غير مقبولة نظراً لانتهااء مدة عضوية النواب فيه بمرور أربع سنوات على انتخابهم وليس ربع قرن من الزمان.

فإذا كان المجلس التأسيسي وهو السلطة التأسيسية الأصلية والذي وضع الدستور وكذلك المجلس الوطني الذي حل عام ١٩٧٥ لا يملكان مثل هذه المهمة ولا يجوز لهما ذلك، فان الجهة المخولة بالتعديل يحددها الدستور ذاته، وهي المجلس الوطني طبقاً لنصوص الدستور البحريني، وقد منع الدستور في البند (أ) من المادة (٣٢) أي سلطة من السلطات الثلاث من التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في الدستور، وأجاز فقط التفويض التشريعي المحدد لفترة معينة وبموضوع معين أو موضوعات بالذات فتمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه، أي أن التفويض إذا كان جائزاً فإنه يجب أن يصدر من المجلس الوطني وليس بموجب الميثاق الذي أعد من أفراد عينهم سمو الأمير ولم يتم انتخابهم لغرض إنجاز التعديل لمواد الدستور، ولا يرد على ذلك بالقول أن الميثاق قد أقره الشعب، فقد خلى الميثاق من أي تفويض بتعديل الدستور بل أكد على حاكمية نصوص الدستور جميعها بما في ذلك نص المادة (١٠٤) التي لم يتضمن الميثاق مقترحاً بتعديلها أو الإشارة إليها.

الاستفتاء كأسلوب لتعديل الدساتير :

يذهب بعض الفقهاء والدساتير الى إناطة القيام بهذه المهمة الى الشعب ذاته وذلك عن طريق الموافقة على التعديل في استفتاء شعبي ولكن مثل هذا الإجراء إما يكون نابعاً من نصوص الدستور ذاته، وفي هذه الحالة يكون اقتراح التعديل بصيغته التي يتم طرحها على الاستفتاء الشعبي من قبل جمعية تأسيسية منشأة أو من قبل البرلمان ثم

طرحها للاستفتاء الشعبي لنفذ التعديل كما هو الحال في الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م الذي جاء به (وفي جميع الاحوال يناقش المجلس " مجلس الشعب " مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض، وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق على التعديل ثلثا أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء).

ويلاحظ هنا أن التعديل رغم إعداده ومناقشته من قبل البرلمان فإن المواطنين يكون لديهم متسعاً من الوقت للإطلاع على التعديل والمناقشات التي تجري بشأنه في البرلمان والتي يتم نقلها عن طريق وسائل الإعلام المختلفة لينال التعديل قبول الفعاليات السياسية والشعب.

وقد تضمن الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨م إمكانية طرح تعديل الدستور على استفتاء وكذلك دستور اليابان ودستور المملكة المغربية الصادر سنة ١٩٧٢م بأشكال مختلفة وذلك بعد مناقشة التعديل وإقراره من الهيئة أو الهيئات المنتخبة، في حين جرت أغلب الدساتير على إناطة مهمة التعديل بالبرلمان وعلى ذلك جرى الدستور الكويتي وهو مشابه للدستور البحريني الذي ينيط مهمة تنقيح الدستور بمجلس الأمة ويشترط لإقرار التعديل موافقة ثلثي الأعضاء الذي يتألف منهم مجلس الأمة.

ولكن ماذا لو لم يراع الحاكم أو رئيس الدولة للدستور وقام بتعديله ثم طرح للتعديل للاستفتاء دون أن يكون الاستفتاء مقررأ بموجب الدستور؟

يذهب بعض رجال الفقه الدستوري إلى أنه حتى حين يلجأ الحاكم إلى وضع مشروع دستور من خلال لجنة معينة من قبله فإن هذه الوسيلة لا تعد أحد تطبيقات الأسلوب الديمقراطي لوضع الدساتير حتى لو عرض الدستور على الشعب في استفتاء عام (ص ٤٨ من القانون الدستوري / د. إبراهيم شيحا ص ٤٣٢ من النظم السياسية والقانون الدستوري / د. ماجد الحلو)، فإذا كان هذا هو رأي الفقهاء بشأن وضع الدستور من الأساس فكيف الرأي إذا كنا أمام دستور عقدي وينص على أسلوب معين وسلطة معينة مخولة بتعديل الدستور؟؟ إلا يؤثر ذلك على مصداقية الالتزام بالدستور وسمو أحكامه ومنزلته في البناء الدستوري للدولة ومبدأ الشرعية؟

ويلاحظ أن القائلين بحق الحاكم في تعديل الدستور العقدي خلافاً للآلية الدستورية إنما يضرّبون مثلاً وحيداً يتعلق بطريقة انتخاب رئيس الجمهورية في فرنسا حيث كانت المادة السادسة من الدستور الفرنسي قبل تعديلها سنة ١٩٦٢ تنص على أن رئيس الجمهورية يتم انتخابه بواسطة هيئة ناخيين تضم أعضاء مجلس البرلمان وأعضاء المجالس العمومية وجمعيات أقاليم ما وراء البحار وممثلين عن المجالس البلدية بنسب مختلفة من السكان، حيث تم تعديل هذه المادة في استفتاء شعبي سنة ١٩٦٢م بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية وليس من قبل الحكومة وذلك بالمخالفة لأحكام الدستور، وقد نتج عن ذلك لوم الجمعية الوطنية (البرلمان) للحكومة مما أدى إلى أن تقدم الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية وكان المجلس الدستوري قد قضى في الطعن على عدم دستورية القانون الذي تمت الموافقة عليه في الاستفتاء المذكور بعدم الاختصاص نظراً لأن القانون الذي يتم الموافقة عليه في استفتاء شعبي ينزل منزلة التعبير المباشر عن سيادة الأمة ولذلك فإنه يخرج

عن اختصاص للمجلس الرقابي. (ص ٦٠٦ من المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري / د. صلاح الدين فوزي)

وبشأن هذه الواقعة التي يستند إليها البعض للقول بشرعية تعديل الدستور الجامد عن طريق الاستفتاء دون وجود نص على ذلك، يجدر القول أنها حالة نادرة ولم تتكرر في أي من الديمقراطيات حتى الناشئة فضلاً عن العريقة وهي بذلك تشكل استثناء من المألوف أو القاعدة، فلماذا التمسك بالاستثناء وهجران القاعدة؟؟

ويلاحظ أن هذا الاستثناء الذي حصل في فرنسا عام ١٩٦٢م إنما كان يتعلق بمسألة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري بدلاً من هيئة ناخبين تضم أعضاء البرلمان وأعضاء المجالس العمومية وممثلين عن المجالس البلدية ولا يمس صلاحيات البرلمان أو المبادئ الأساسية في الدستور، وعلى أي حال فقد أدت محاولة الجنرال "ديغول" مرة أخرى استبعاد البرلمان سنة ١٩٦٩م إلى فشل الاستفتاء وإبعاد "ديغول" نفسه عن السياسة وقد انتقد الفقه ذلك التصرف واعتبر محاولة تخطي البرلمان سابقة خطيرة وتتناقض مع الحكمة من تخصيص البرلمان لمناقشة تعديل الدستور، فغالباً يتمتع أعضاء البرلمان بالدراسة الواسعة بحكم احترافهم في السياسة ودرائتهم الواسعة بالأمور العامة. (ص ٢٩٩ الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري / د. فوزي أو صديق)

وبدراسة أحكام دستور البلاد الصادر عام ١٩٧٣م يمكن القول بأنه هو العقد الاجتماعي الذي ارتضاه الحكم والشعب، وقد تضمن مبادئ حية وأسس لمبادئ وأحكام متوازنة في الحريات والحقوق والواجبات وصلاحيات وأحكام العلاقة المتبادلة بين السلطات الثلاث وتعاونها، وقد وصف الميثاق الدستور بأنه نموذج لأرقى المبادئ الدستورية

والديمقراطية، لذلك فإن النيل منه من جانب أي من السلطات لصالح أخرى سواء بالتعديل أو الممارسة سيؤدي إلى إخلال بالتوازن المحكم لإدارة وتنمية كل مكونات بلادنا الحبيبة، وقد تحرز مشرعنا الدستوري من أمر الإخلال بهذا التوازن الذي تضمنه الدستور فمنع منعاً مطلقاً تعديل بعض الأحكام وأجاز بشروط محكمة وديقة تعديل بعض الأحكام الأخرى وفقاً لما نصت عليه المادة (١٠٤) من الدستور في البند (أ) منها حيث نصت على:

(يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وأن يصق الأمير على التعديل وذلك استثناء من حكم المادة (٣٥) من هذا الدستور).

لذا فإنه لا وسيلة دستورية للتعديل طبقاً لنصوص الدستور إلا بانتخاب مجلس وطني يتولى تلك العملية، وعليه فإن التفكير في طرح التعديلات على استفتاء شعبي دون مناقشتها وإقرارها من المجلس الوطني كما يطرح البعض، مسألة تعد لا أساس لها في الدستور ولا سند لها في الفقه القانوني بل وحتى الميثاق ذاته، مما سيفقد التعديل المشروعية وسيجعله حتماً محل انتقاد ويجعل المسألة الدستورية في بلادنا تراوح مكانها وهو أمر غير محمود كبداية لتجربة التحول الديمقراطي الحقيقي في بلادنا.

* لماذا مطلوب الالتزام بنص المادة (١٠٤) من الدستور؟؟

نظراً لما للدستور من أهمية في تنظيم وتسيير الدول فإن الدستور يعتبر أعلى الوثائق القانونية مرتبة في الدولة، ويتفرع على ذلك ضرورة وجوب ألا تتضمن القوانين التي تصدر في الدولة من المشرع أية مخالفة لأحكام الدستور أو ما من شأنه الحد من أحكامه

وإلا عدت غير دستورية، ويعد هذا المبدأ ضماناً لحماية الأفراد وحررياتهم، لذلك ظهرت فكرة الرقابة على دستورية القوانين لأن في ذلك حماية للقواعد الدستورية المقررة لحرية الأفراد وحقوقهم وتنظيم السلطات الثلاث في الدولة والعلاقة بينها وضبط آلية تعاونها، فالحرريات والحقوق الدستورية تقررت تاريخياً نتيجة لكفاح شاق وطويل خاضته المجتمعات والقوى الديمقراطية، مما أوجب ان يكون أمر تعديل أحكام الدستور الذي قد يهدف إلى النيل من الحريات والحقوق الدستورية المقررة فيه أو صلاحية أي من السلطات لصالح أخرى من قبل الحكام أو السلطة التنفيذية التي تمسك بسلطان القهر والإجبار وكذلك من بعض قوى الشعب محل احتياط وتحرز، فأحاطه المشرع الدستوري بصيغ شكلية ليست مطلوبة في تعديل القوانين العادية والقواعد القانونية الأخرى، نظراً لأهمية الدستور وأحكامه في البناء القانوني للمجتمع ووجوب توفر الثبات لمبادئ وأحكام الدساتير الأساسية بشكل عام ضماناً لاستمرار آلية إدارة المجتمع بشكل يحقق السلم الاجتماعي العام وتقدم المجتمع، إذ أن تسهيل أمر تعديل أحكام الدستور وتكرار ذلك سيخل بالتوازن بين السلطات وينال من أهمية الاحتكام إلى الدستور وسمو أحكامه كناظم للسلطات الدستورية في البلاد وكأساس للحقوق والحرية وستعمد السلطة أو الحكم كل مرة يثور فيها خلاف بشأن تفسير نص من نصوص الدستور إلى التعديل دون مراعاة الآلية المقررة في الدستور مما يؤدي إلى اضطراب البناء الدستوري في الدولة.

وبالرغم مما تقدم، فإن الدساتير ليست مقدسة بالمطلق فقد وضعها البشر في مجتمع معين يتطور ويتغير، لذا فإن من الطبيعي جداً أن يتطلب حسن تسيير المجتمع وتطوره إجراء تعديل ما على بعض أحكام أي من الدساتير بل حتى إلغائها وصياغة غيرها أكثر ملاءمة

لحياة الدولة وتطورها وبما يتناسب وفلسفة الحكم والمجتمع أو الفئات العريضة فيه، إلا أن التعديل للدستور كما تقدم يتوجب أن يخضع لإجراءات تختلف تبعاً لما إذا كان الدستور مرناً أم جامداً، فإذا كان مرناً أمكن تعديله بالطريقة التي تعدل بها القوانين العادية طبقاً للطريقة أو الآلية المنصوص عليها فيه. أما إذا كان جامداً فأن تعديله يتم وفقاً لإجراءات أكثر شدة أو تعقيداً من تلك المطلوبة لتعديل القوانين العادية، وعادة وفي الظروف العادية وفي غير الثورات والانقلابات يتم ذلك بالطريقة المنصوص عليها في الدستور ذاته.

فالأصل العام وفقاً للمبادئ القانونية العامة أن أي عمل قانوني إنما يتم تعديله باتباع ذات الإجراءات اللازمة لإصداره وتسمى هذه القاعدة بقاعدة (توازي أو تقابل الأشكال)، وقد وضعت الدساتير في العالم حلولاً مختلفة لمسألة تعديل أحكامها إلا أنها تجمع على أن التعديلات إنما تتم فقط بالطريقة المنصوص عليها فيها وينطبق ذلك حتى على دستور المنحة الذي يتوجب الالتزام بألية تعديله المنصوص عليها فيه، وقد نهج دستور بلاننا وهو دستور عقدي هذا النهج فنص في المادة (١٠٤) منه، على أن تعديل بعض أحكامه التي يجوز تعديلها إنما يتم فقط عبر موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الوطني على أن يصدق سمو الأمير على التعديل، كما أكد الدستور في البند (و) من المادة الأولى منه على أنه لا يمكن تعديله إلا جزئياً وبالطريقة المنصوص عليها فيه، كما أن هذه الطريقة هي المطلوب اتباعها فيما يتعلق بالقوانين ذات الصفة الدستورية كما هو حال نص الفقرة (ج) من المادة الأولى من الدستور المتعلق بنظام توارث الإمارة.

لذلك استناداً للمبادئ القانونية العامة ونص الدستور ذاته باعتباره عقداً اجتماعياً وضمناً لترسيخ القناعة لدى المواطنين بسمو أحكامه

وأهمية ثباتها وعدم المساس بها فإن الوسيلة التي لها صفة المشروعية الدستورية لتعديل الدستور البحريني تكون بإتباع الأحكام المنصوص عليها فيه ولا يمكن أن يتم ذلك إلا بانتخاب مجلس وطني يتضمن الوزراء المحدد عددهم حصراً في الدستور كمثلين للحكم ليتولى هذا المجلس عملية التعديل، وجدير بالقول هنا أن أي مجلس وطني يتم إنشائه من غير المتوقع أن يرفض التعديل بل أنه سيقر أن شاء الله تعديلاً متوازناً وأن لا يناقض هذا المجلس رغبة الشعب وسمو الأمير التي تضمنها الميثاق وذلك تجنباً لحصول أزمة قد تؤدي إلى حل المجلس، فقد تعلم الشعب ونوابه الكثير من التجربة السابقة.

أما قول البعض بأن التعديلات يمكن إجرائها بمرسوم أو بطرح التعديلات على الشعب عن طريق استفتاء فأن أقل ما يقال عنه أنه لا أساس له، سواء في الفقه الدستوري أو الدستور ذاته بل وحتى في الميثاق، وسيجعل التعديل فاقد للمشروعية الدستورية وسيكون عرضة لاطعن عليه بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية المزمع إنشائها ومحل انتقاد من فقهاء القانون الدستوري، فضلاً عن عدم قبوله من قطاعات واسعة من الشعب وفعالياته السياسية مما سيعكر أو يعرقل مسيرة الانفتاح ويمس بأساسيات انطلاقة الديمقراطية ونموها في البحرين الحبيبة وسيرنا الصادق نحو الاسترشاد بالديمقراطيات العريقة كما يطمح سمو أمير البلاد المفدى وشعب البحرين الأبى الذي دعم مسيرة قائدنا وأيدها بإجماع لا مثيل له.

هل يسقط النص الدستوري بعدم الاستعمال أو بنشوء عرف دستوري مقتضاه حذف النص؟؟، للإجابة على هذا السؤال لابد من معرفة ما هو العرف الدستوري؟

(يقصد بالعرف الدستوري تواتر العمل من جانب إحدى السلطات الحاكمة في الدولة في شأن من الشؤون الدستورية وفقاً لمسلك معين بحيث يكتسب هذا المسلك الصفة الملزمة)

أو هو (عادة درجت عليها هيئة حكومية في الشؤون المتصلة بنظام الحكم في الدولة بموافقة [أو على الأقل دون معارضة] غيرها من الهيئات الحكومية ذات الشأن)، ويكون لتلك العادة في نظر تلك الهيئات الحكومية وضميرها القانوني ما للقواعد الدستورية كقاعدة عامة من جزاء وذلك كله في ظل وجود دستور مكتوب (ص ٦١ وما بعدها من القانون الدستوري والنظم السياسية / د. إبراهيم شيدا)

ويشترط في العرف الدستوري ركنين مادي ومعنوي، فالمادي يشترط في العادة التكرار والعمومية وأن يسير على هديها كل من يعينهم الأمر من السلطات الحاكمة، فلا يصبح الإجراء عرفاً إذا كان محل اعتراض وكذلك أن تكون العادة مطردة وتتم بصورة مستقرة ومنظمة كما يشترط لتصبح العادة عرفاً أن تكون هذه القاعدة قديمة، أي أن يتواتر العمل بها لمدة طويلة تكفي للدلالة على ثبوتها واستقرارها وأن تكون هذه العادة على قدر كبير من الوضوح بحيث لا يثار الاضطراب في تفسيرها.

أما الركن المعنوي المطلوب توافره في العرف الدستوري فيلزم أن يستقر العرف في ضمير الجماعة وأنه أصبح واجب الاتباع باعتباره قاعدة قانونية له قوة الإلزام لدى السلطات الحاكمة والأفراد.

فإذا توافرت للعرف الدستوري ما تقدم بيانه من شروط فهل يعدل العرف أو يحذف حكم نص من نصوص الدستور؟؟

لقد تنازعت الفقه الدستوري ثلاثة اتجاهات أولها يقر بمشروعية العرف المعدل وأن اختلف هذا الاتجاه حول مدى القوة القانونية التي

يتمتع بها هذا العرف إزاء النصوص الدستورية، والاتجاه الثاني لا يقر بمشروعية العرف في تعديل النصوص الدستورية، واتجاه ثالث يقر بمشروعية العرف المعدل بالإضافة دون العرف المعدل بالحنف.

ويرى بعض الكتاب أن العرف المعدل عن طريق الحنف إنما يتم في حالة إهمال تطبيق النص الدستوري وعدم استعماله فترة طويلة حتى ينتهي به الأمر إلى ما يشبه الإلغاء ويصبح في زوايا النسيان، ويذهب هؤلاء إلى القول بأن للعرف المعدل بالحنف قوة النص الدستوري وأن هذا العرف يستطيع إلغاء نص دستوري وأبرز مثال على ذلك أن حق حل المجلس النيابي في فرنسا المقرر في دستور ١٨٧٥م قد أصبح ملغياً لعدم استعمال رئيس الجمهورية له على حسب الرأي القائل بسقوط النص بالعرف أو عدم الاستعمال.

ولكن غالبية رجال الفقه يعارضون الرأي السابق ولا يسلمون للعرف بهذا الأثر وخاصة حنف أو إلغاء نص دستوري ويردون على القول بأن العرف هو شكل من أشكال ممارسة الأمة لسيادتها نظراً لأن العرف إنما ينشأ عن إرادة الأمة وهي صاحبة السلطة العليا، ولا شك أن الأمة لا تمارس سيادتها إلا على الوجه المبين في الدستور، كما أن مبدأ جمود الدستور والالتزام بآلية التعديل يعبر هو الآخر عن إرادة الأمة ويقضي هذا المبدأ بأن النصوص الدستورية لا يجوز تعديلها أو إلغاؤها إلا بواسطة سلطة معينة وقد أطلق على هذه السلطة الخاصة بتعديل الدستور السلطة المؤسسة أو المنشأة وهي أعلى من السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث يتطلب تعديل الدستور إجراءات وأغلبية خاصة ليست هي المطلوبة في تعديل القوانين العادية أو تولي السلطة التشريعية العادية.

وحيث ان العرف الدستوري يصدر عن إحدى هاتين السلطتين فإنه لا يصح أن يعدل ما يصدر عن إحدى هاتين السلطتين ما صدر عن السلطة المنشأة التي تعتبر سلطة عليا، إذ لا يجوز أن يعدل ما يصدر من سلطة دنيا ما يصدر من سلطة عليا، وفضلاً عن ذلك فإن الجاري به العمل في القانون الخاص هو عدم تعديل العرف للقانون العادي بالإضافة أو الحذف ولا يمكن للعرف أن يلغى القانون العادي لعدم استعماله فكيف يكون الأمر كذلك والحال أننا أمام أهم أفرع القانون العام (القانون الدستوري) وقمة البناء القانوني للدولة؟؟

يقول البعض أن العرف المعدل بالحذف ينتج عنه سقوط النص أو لحق المقرر فيه إلا أن غالبية الفقهاء لا يسلّمون بهذا القول فلا يصح إطلاقاً أن يؤدي العرف (إذا نشأ مستوفياً شروطه وهي صعبة التوافر) إلى إلغاء أي نص دستوري، لأن النصوص الدستورية مهما طال عليها الأمد دون استعمال فإن ذلك لا يؤدي إلى إلغائها حيث أن عدم الاستعمال لا يمكن أن يستفاد منه معني الإلغاء في هذا المجال وإنما يفهم منه عدم توافر الشروط اللازمة لاستعمال النص أو الحق المقرر فيه، وهو التفسير المنطقي لعدم استعمال رئيس الجمهورية لحق حل البرلمان في فرنسا، وعدم استعماله إلا مرة واحدة ناتج عن اعتبارات سياسية وليس لإلغائه من الناحية القانونية، فالقاعدة هي أن عدم تطبيق النص الدستوري وأن طال أمده لا يسقطه. (ص ١١٨ / د. سليمان الطماوي) (ص ٣٢٦ النظم السياسية والقانون الدستوري / محمد أنس، قاسم جعفر)

وتذهب الكثرة الغالبة من رجال الفقه الفرنسي عند بحث حق الحل إلى القول بإمكانية الانتجاع إلى هذا لحق وأن عدم استعماله لم يؤدي إلى إلغائه وإنما أدى فقط إلى خلق صعوبة من الناحية العملية

والسياسية وليست هنالك عقبة قانونية يمكن أن تحول دون استخدام هذا الحق (ص ٤٩ من القانون الدستوري / د. محمد كامل ليله)

* رد على بعض الإطروحات:

رغم الرأي المتقدم بشأن آلية تعديل الدستور فإن البعض مازال يردد أن الاستفتاء على الميثاق يشكل تقويضاً بتعديل الدستور، أو أن طرح التعديلات المقترحة على استفتاء جديد كاف ويعطي للتعديل المشروعية استناداً على أن السيادة للشعب وأنه مصدر السلطات وأن النواب في المجلس الوطني هم مجرد وكلاء عن الشعب، لذا فإن من الممكن أخذ التصرف أو الرأي من الأصيل دون الحاجة إلى الوكيل استرشاداً بمبدأ سار في القانون المدني.

ورداً على تلك الإطروحات أقول أن محاولات استناد الآراء التي نكرناها على عبارة أن السيادة للشعب مصدر السلطات جميعاً الواردة في البند (د) من المادة الأولى في الدستور وليس لنواب الشعب، هي في حقيقتها محاولة ناتجة عن قراءة مبتورة لنص البند (د) المشار إليه الذي جاء نصه متكاملًا وهو (نظام الحكم في البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور) وليس بشكل عشوائي وانتقائي سواء كان ذلك لمصلحة الحكم أو الشعب أو حزب أو فئة من الشعب، فممارسة الشعب للديمقراطية وللسيادة لا يكون دون ضابط بل لا بد من الالتزام بنصوص الدستور ذاته.

فهل يجوز لإصدار قانون طرحه على الشعب مباشرة والاستفتاء عليه دون مناقشته وإقراره من المجلس الوطني ثم إصداره من قبل صاحب السمو الأمير؟؟، وهل يجوز بحجة أن الشعب مصدر

السلطات أن يقر المجلس الوطني قانوناً ويطرحة المجلس على الشعب في استفتاء واعتباره نافذاً دون تصديق الأمير عليه؟؟ ألا تؤدي مثل هذه الآراء أو الإجابات بنعم على التساؤلات السابقة إلى فوضى دستورية وتشريعية لا حاجة لأحد في مجتمعنا إليها.

أما الرأي القائل بإمكانية تخطي الوكيل بالتوجه إلى الأصل مباشرة أي تخطي نواب الشعب بالعودة للشعب، فإن الرد عليه يتمثل في القول بأن هذا المبدأ وإن كان صحيحاً في مجال القانون الخاص والمعاملات المدنية، إلا أن من غير الجائز تطبيقه في مجال القانون الدستوري الذي يعد فرعاً من فروع القانون العام وتحكمه مبادئ خاصة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بعلم السياسة والاجتماع، ولا يبرر القانون الدستوري أو الفقه أو أي من هذه العلوم مخالفة النص الدستوري وتخطي نواب الشعب والسلطة المخولة بتعديل الدستور بحجة العودة للشعب أو الأصل، إلا إذا كنا مازلنا نطمح في ديمقراطية مباشرة وسنطرح كل قانون للاستفتاء، وفي هذه الحالة لا نحتاج إلى مجلسين بل لا نحتاج إلى مجلس من الأساس، فنظام الديمقراطية المباشرة أصبح في نمة التاريخ وكان يتناسب مع دولة تتكون من مساحة ضيقة وعدد سكان قليل ومجتمع بسيط يتمكن معه السكان أن يجتمعوا كل ما طراً طارئاً وأرادوا إصدار قانون ومثل هذا النظام كما هو معلوم أصبح مستحيل التطبيق في القرن الواحد والعشرين لأسباب عديدة لا داع لذكرها.

وفضلاً عن ذلك فإن التنظير للديمقراطية المباشرة من خلال الاستفتاءات لإقرار القوانين أو الدساتير التي لا يوجد بها نص باتباع هذا الأسلوب إنما هو محاولة أو وسيلة لشرعنة تعدي الحكام على الدساتير وذلك عبر استغلال عدم قدرة الأفراد على امتلاك الثقافة

الكاملة والوعي السياسي الكافي لمناقشة الأمور السياسية الهامة في الدولة كاختيار النظام الدستوري والديمقراطي المناسب، وذلك لا يعني انتقاصاً من قدر الأفراد أو قدراتهم وإنما إقراراً بواقع الحال وتعدد الحياة عموماً والسياسية خصوصاً، فالصحيح أن عموم الشعب قادر على اختيار أشخاص من أفرادهم يتوسم فيهم الكفاءة للقيام بالمهام التشريعية والسياسية والرقابية نيابة عنهم وصولاً لأنجع الحلول والوسائل لإدارة المجتمع وتممينه وهو الأسلوب المتبع في أغلبية دول العالم. (ص ٣٥٥ من المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري / د. صلاح الدين فوزي)

لقد قدم شعب البحرين تضحيات جسيمة من أجل نيل حقوقه الدستورية والوصول إلى المرحلة الحالية بعد طول معاناة، فإذا لاحت الآن تباشير الديمقراطية القائمة بأذن الله فإن ذلك يستدعي بل يستوجب على وجه الخصوص من فئات مجتمعنا وفي مقدمتهم المشغولون بالقانون والمهتمين بالشأن العام التمسك بنصوص دستورنا والعمل مع سمو أمير البلاد المفدى على أن يتم التعديل المقترح وفقاً للآلية الدستورية صوناً للحقوق وتحقيقاً للوحدة الوطنية التي شكلت أساساً لما وصلنا إليه وستبقى وسيلة نحو رفعة الوطن وتقدمه وتلاحم الحكم مع الشعب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،

٢٠٠١/١٢/١٢م

الدستور البحريني

طريقة وضعه وآلية تعديله

وطبيعة التعديلات التي أجريت عليه

المحامي عيسى إبراهيم

ما هو الدستور ؟

يعرف الدستور بأنه (مجموعة القواعد القانونية التي تحدد شكل الدولة والحكومة وتنظم السلطات المختلفة فيها والعلاقات بينها مع بيان حقوق الأفراد وواجباتهم) وقد ارتبط مفهوم الدستور تاريخياً بالمبادئ التي تبين السلطات العامة في الدولة وعلاقتها المتبادلة وكذا حقوق وحرريات الأفراد المقررة في ظل نظام نيابي حر، ولقد أصبحت دول العام كلها تقريباً تتوفر لديها سائير أو أنظمة حكم أساسية يتحدد بموجبها (شكل الدولة ونظام الحكم واختصاصات السلطات الثلاث فيها مع بيان الحقوق والحرريات والواجبات) وإن كانت تتفاوت في مدى أخذها بالنظام النيابي أو تطبيقها لمبدأ الفصل بين السلطات أو في مدى ضيق الحرريات أو اتساعها. (ص ٣٠٥ من النظم السياسية والقانون الدستوري / د. محمد أنس قاسم)

وفي البحرين تم بعيد الاستقلال في عام ١٩٧٣ إصدار الدستور، إلا أن هذا الدستور لم ينل حقه من الانتشار والتعرف عليه بشكل جيد من المواطنين، لذا فإن من الجدير التعرف على الطريقة التي وضع بها هذا الدستور بعد التعرف على الأساليب المتبعة لوضع الدساتير في البلدان المختلفة لنصل إلى طرق تعديلها المتبعة والمقررة في الفقه والدساتير عموماً والمقارنة بما تم فعلاً في البحرين ومبررات التعديل.

أساليب وضع أو إصدار الدساتير :

يعد الفقه الدستوري أربعة أساليب لوضع الدساتير وفقاً لما حدث تاريخياً، فإما أن يتنازل الحاكم عن حكمه المطلق فيترك على شعبه بإصدار دستور، أو باتفاق إرادة الحاكم مع المحكومين مباشرة، أو من خلال جمعية تأسيسية، أو استفتاء على نص الدستور المراد إصداره، والأسلوب الذي يتم وضع الدستور به عادة يتقرر وفق ظروف المجتمع السياسية وتفاعلها مع التأثيرات الخارجية ومدى تطور الوعي السياسي والمطالبة الشعبية بالحقوق الدستورية.

(١) دستور المنحة :

يكون في حالة ما إذا استقل الحاكم بوضع الدستور دون مشاركة الشعب، ويكون عادة استناداً على أن الحاكم هو صاحب السيادة في الدولة وليس الشعب، والرأي الغالب في الفقه القانوني أنه لا يجوز للحاكم أن يسترد المنحة لأنها تعلقت بحق الغير (الشعب) فلا يجوز المساس بهذه الحقوق من المانح، والرأي الراجح في الفقه أن دستور المنحة لا يتم تعديله إلا بالطريقة المنصوص عليها فيه ويمكن تعزيز

التعديل باستفتاء شعبي على النصوص المعدلة. (ص ٦٢ و٦٣ من مؤلف المبادئ الدستورية العامة / د. إبراهيم شيحا طبعة ١٩٨٢)

(٢) دستور العقد :

وهو الذي يتم باتفاق بين إرادتين هما إرادة الحاكم وإرادة المحكومين وبالطبع ما دما نتحدث عن عقد فلا يجوز المساس بالعقد بإرادة منفردة من أحد طرفيه سواء بالتعديل أو الإلغاء حيث يتوجب إتفاق الطرفين، وقد تم في البحرين إتباع هذه الطريقة لإصدار دستور ٩٧٣م كما سيتم بيانه لاحقاً. والمستقر عليه فقهاً أنه لا يجوز للحاكم أن يخرج على أحكام الدستور أو تعديلها بإرادته المنفردة، بل لابد من موافقة الشعب الطرف الثاني في العقد. (ص ٣٤١ المرجع السابق وكذلك ص ٦٥ من مؤلف / د. إبراهيم شيحا)

(٣) دستور الجمعية التأسيسية :

الأصل أن الأسلوب الديمقراطي في إعداد الدساتير هو قيام الشعب مباشرة بوضعها، إلا أن الاعتبارات العملية والواقعية أدت إلى تعذر أو استحالة ذلك خاصة وأن أحكام الدستور تعتبر من المسائل الفنية الدقيقة التي تستعصي على أفراد الشعب، لما تحتاجه من دراسة ومناقشة عميقة، فضلاً عن استحالة اللجوء إلى الشعب كله في ظروف الدولة العصرية التي تتميز بكثرة مواطنيها، لذا فقد أبدع الفكر البشري فكرة اختيار الشعب ممثلين له لتولي مهمة إعداد الدستور باسم الشعب ونيابة عنه وتسمى عادة بالجمعية التأسيسية أو المجلس التأسيسي، إذا كان كله منتخباً، أما في البحرين فإن المجلس كان بعض أعضائه منتخبين والبعض الآخر معينين من الحاكم.

(٤) دستور الاستفتاء الدستوري :

بهذا الأسلوب يتم انتخاب جمعية تأسيسية أو تشكيل لجنة فنية لوضع مشروع الدستور، إلا أن هذا الدستور لا يصبح نافذاً إلا إذا تم طرحه في إستفتاء على الشعب ليقول كلمته بشأنه أما بالموافقة أو بالرفض، ويتم اللجوء لهذا الأسلوب أي الاستفتاء إذا كان يتعلق بتعديل الدستور إذا كان الاستفتاء مقررًا بنص الدستور ذاته ويتم طرح نصوص التعديل ذاتها.

بعد أن تطرقنا إلى أربعة أساليب لوضع الدساتير، نبين أن الفقه الدستوري يوصف اسلوبى وضع دستور المنحة والعقد بأنهما غير ديمقراطيين، أما اسلوبى دستور الجمعية التأسيسية ودستور الاستفتاء فإن الفقه يعتبرهما أسلوبين ديمقراطيين، ولا جدال في أن اسلوب وضع دستور المنحة يعد اسلوباً غير ديمقراطي، إلا أن الجدل يدور بشأن طريقة دستور العقد الاجتماعي وينقسم الرأي بشأنه، إلا أن مما لا شك فيه أن اسلوب وضع دستور العقد يعد أكثر ديمقراطية بالمقارنة مع اسلوب المنحة وأقل ديمقراطية من اسلوب الجمعية التأسيسية واسلوب الاستفتاء الشعبي، وهذا الأخير يتم عادة على نصوص الدستور بعد نشرها وإطلاع الكافة عليها وشرح أحكامه في وسائل الإعلام المختلفة.

ولكن ما هو الحال بشأن الدستور البحريني الصادر عام ١٩٧٣م، كيف صدر؟؟ وهل هو دستور منحة أم عقد اجتماعي؟؟

بتاريخ ٩ يونيو ١٩٧٣م أصدر الأمير الراحل - طيب الله ثراه - دستور دولة البحرين بعد أن أقره المجلس التأسيسي الذي تشكل من ثلاثة وأربعين عضواً منتخباً من كل الشعب وهم ممثلوه في صياغة الدستور وإقراره، والعدد الباقي كانوا معينين من قبل الأمير وبالتالي

فإن هؤلاء المعيّنين هم ممثلون للأمير أو الحاكم، أي إن إقرار الدستور قد تم بإرادة مشتركة بين الشعب ممثلاً في نوابه المنتخبين والأمير عن طريق من عينهم في المجلس التأسيسي، وبذلك فإن دستور ٧٣ هو دستور عقدي وليس منحة كما يذهب بعض مهتني القانون سواء كانوا بحرينيين أو غيرهم ممن جرى إطلاق اسم الخبراء عليهم أو يعتقدون ذلك، فقد جاء في كتب الفقه الدستوري (أن الدستور يكون قد صدر بشكل عقد إذا تم وضعه بالاتفاق بين الحاكم من جانب والشعب من جانب آخر، وعلى هذا النحو لا تنفرد إرادة الحاكم بوضع الدستور كما هو الحال في صدور الدستور في شكل منحة ولا تنفرد إرادة الشعب وحدها بوضع الدستور كما هو الحال في الدستور الذي تضعه جمعية تأسيسية منتخبة أي من الشعب دون مشاركة الحاكم (صفحة ٦٤ من مؤلف المبادئ الدستورية العامة د. إبراهيم شيحا وكذلك ص ٣٤٠ من مؤلف محمد أنس وكذلك ص ١١١ من مؤلف النظم السياسية والقانون الدستوري / د. سليمان الطماوي).

الوضع الدستوري في البحرين :-

إن يوجد بالبحرين دستور عقدي هو دستور ١٩٧٣م وقد جاء هذا الدستور تنويجاً لنضالات الشعب البحريني أبان مرحلة السيطرة البريطانية من أجل التحرر ومن أجل المشاركة الشعبية في صنع القرار السياسي وإرساء قواعد العدالة والمساواة وبناء دولة القانون، وقد كان مطلب المشاركة والحرية والديمقراطية قاسماً مشتركاً لكل التحركات الشعبية التي عرفتها البحرين منذ عام ١٩٢٣م مروراً بتحريك ما بين عامي ١٩٥٤م حتى ١٩٥٦م وبالتحريك الشعبي الواسع عام ١٩٦٥م وكذلك التحركات العمالية الواسعة عام ١٩٧٢م.

وعندما بزغ فجر الاستقلال على أثر قرار بريطانيا بالانسحاب من منطقة الخليج وموقف الشعب البحريني الراض للمطالبة الشاهنشاهية بتبعية البحرين لإيران تكدشت مرحلة جديدة من التحركات الديمقراطية المؤكدة على حرية العمل النقابي وبناء الدولة الحديثة، وذلك بإرساء دعائم دولة المؤسسات والقانون وذلك بتوافق شعبي مع الحكم حيث نتج عن ذلك التوافق صياغة دستور دولة البحرين الحالي الذي تم إقراره من قبل المجلس التأسيسي الذي تضمن أعضاء منتخبين من الشعب وأعضاء معينين من قبل سمو الأمير الراحل - طيب الله ثراه -، فجاء هذا الدستور نتيجة توافق بين الشعب والأمير ليشكل عقداً اجتماعياً بين الشعب والحكم وليترجم شعار المشاركة لشعبية في صياغة مستقبل البلاد من خلال المجلس الوطني المنتخب من الشعب والمنصوص في الدستور على اعتبار الوزراء المحدد عددهم فيه حصراً بأربعة عشر وزيراً أعضاء في هذا المجلس ليتولى المهام التشريعية والرقابية في البلاد وفقاً لأحكام الدستور، الذي نص على أن يتولى الأمير مع المجلس ممارسة السلطة التشريعية واعتماد مبدأ فصل السلطات الثلاث وتعاونها وأكد دور المجلس التشريعي والمالي الرقابي على عمل الحكومة.

وعلى أثر ذلك التوافق بين الشعب والحكم صدر الدستور وجرت انتخابات للمجلس الوطني (البرلمان) عام ١٩٧٤م والمنصوص فيه على اعتبار الوزراء المحدد عددهم فيه حصراً بأربعة عشر وزيراً أعضاء في هذا المجلس ليتولى المهام التشريعية والرقابية في البلاد وفقاً لأحكام الدستور، الذي نص على أن يتولى الأمير مع المجلس ممارسة التشريعية واعتماد مبدأ فصل السلطات الثلاث وتعاونها وأكد دور المجلس التشريعي والمالي الرقابي على عمل الحكومة، فضلاً عن بيان الحقوق والواجبات المقررة للمواطنين مع حق الأمير في حل

المجلس والأحكام المترتبة على الحل وعدم الدعوة إلى انتخابات جديدة وبيان طريقة تعديل أحكام الدستور المسموح بتعديلها.

الوضع الدستوري والسياسي :-

إلا أنه وللأسف الشديد جرت الرياح بما لا تشتهي السفن وتم بعد أقل من عامين من عمل المجلس الوطني حله، إثر خلاف بين المجلس والحكومة يتعلق بالقانون المتعلق بتدابير أمن الدولة، وقد بررت الحكومة الحل بعدم تعاون المجلس معها، وعلى أي حال فإن مثل هذا الأمر حدث ويمكن حصوله في كثير من البلدان إلا أن المؤسف حقاً هو عدم معالجة الأمر وفقاً للمقرر في الدستور، فضلاً عن طول مدة الحل التي تجاوزت ربع قرن من الزمان، لتعيش البلاد في فراغ دستوري أسكت خلاله السلطة التنفيذية بموجب الأمر الأميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥م ببعض مهام السلطة التشريعية وهيمنت الأولى على مفصل المجتمع هيمنة مطلقة فغابت المشاركة الشعبية وتعطلت ممارسة بعض الحريات وانعدمت الرقابة على عمل الحكومة، الأمر الذي أدى إجمالاً إلى تفاقم الاحتقانات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية إلى حد تفجر المظاهرات والاحتجاجات منذ شهر ديسمبر من عام ١٩٩٤م واستمرارها وحالة التوتر الحاد لسنوات تكبّت البحرين خلالها الكثير من الخسائر وسادت خلالها أجواء انعدام الثقة بين الحكم والشعب لدرجة خطيرة، ما كان بالإمكان الخروج منها لولا حنكة عظمة الملك وانفتاحه على روح العصر وقراءته الصحيحة للواقع المحلي والدولي، حيث عمد منذ توليه مقاليد الحكم إثر وفاة المغفور له والده إلى صياغة خطاب مختلف ومفهوم جديد يطمح إلى نقل البلاد إلى مصاف الدول المتقدمة بالتحول إلى مملكة دستورية تسير صوب الديمقراطية العريقة عبر الإجراءات الحكيمة التي تمت خلال فترة

عام واحد، مؤكداً فلسفة عظمته ونظريته الصائبة للحكم ومستقبل البلاد من خلال ميثاق العمل الوطني الذي تؤكد نصوصه على مبدأ المشاركة الشعبية وأسس الديمقراطية والعدالة المقررة في الدستور والتأكيد الرسمي على أن الميثاق جاء من أجل تفعيل مبادئ الدستور المعطلة وليس إلغاؤها أو الانتقاص منها، علماً بأنه لم ترد بالميثاق أية عبارة يفهم منها أنه دستور بديل أو أنه فوق دستور ١٩٧٣م أو أنه طرح للاستفتاء لإلغاء الدستور السبعيني العتيق كما يطرح البعض والحال أنه لم تمر على إصداره سوى مدة ثلاثين عاماً فقط ولا أعرف كيف ينظر هؤلاء إلى الدستور الأمريكي الذي مضى عليه أكثر من قرنين من الزمان وأدخلت عليه مئات التعديلات بالطريق الدستوري والديمقراطي؟؟

ميثاق العمل الوطني :

تم إعداد ميثاق العمل الوطني على أثر أمر أميرى بتشكيل لجنة عين أعضائها جميعهم من جانب سمو الأمير وبعد أن أعدت اللجنة الميثاق تم طرحه في استفتاء شعبي سبقه وترافق معه عدة إجراءات انفراجية أهمها إطلاق سراح كافة الموقوفين والمحكومين بما فيهم المحكومون بالإعدام وعودة المنفيين وتمكين الممنوعين من دخول البلاد من العودة إليها ثم إلغاء قانون ومحكمة أمن الدولة وإرخاء القبضة الأمنية واتساع هامش حرية التعبير مما جعل الميثاق بالنسبة للمواطنين يشكل وسيلة للخروج من المأزق وبداية عهد جديد، وقد قبله المواطنون والفعاليات السياسية على هذا الأساس رغم بعض التباسات الصياغة وقبل المواطنون لذلك فكرة تعديل دستور ١٩٧٣م في

مسألتين، حيث جاء في الميثاق بأن تفعيل الأفكار الأساسية الواردة فيه تتطلب بعض التعديلات الدستورية ولذا فإنه يلزم لذلك ما يلي :

أولاً : مسمى دولة البحرين :

يقرر التعديل الدستوري التسمية الرسمية لدولة البحرين بناءً على الطريقة التي يقرها الأمير وشعبه.

ثانياً : السلطة التشريعية :

تعديل أحكام الفصل الثاني من الدستور الخاصة بالسلطة التشريعية لتلائم التطورات الديمقراطية والدستورية في العالم وذلك باستحداث نظام المجلسين، بحيث يكون الأول مجلساً منتخباً انتخاباً حراً مباشراً يختار المواطنون نوابهم فيه ويتولى المهام التشريعية، إلى جانب مجلس معين يضم اصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة وتصدر القوانين على النحو الذي يفصله الدستور وفق النظم والأعراف الدستورية المعمول بها في الديمقراطيات العريقة.

هذا ما نص عليه الميثاق الذي صوت عليه الشعب بالموافقة بنسبة ٩٨,٤%، وكانت تلك الموافقة مقرونة بالتفاهم العام الذي أكده صاحب العظمة الملك في خطابه وتصريحاته، وكذلك العديد من المسؤولين في الحكومة التي أكدت على حاكمية الدستور وعلو مكانته على الميثاق وأن الميثاق إنما جاء لتفعيل الدستور وليس لإلغائه، وأكدوا أيضاً على أن المجلس المعين المرغوب تشكيله طبقاً لنصوص الميثاق سيكون للاستعانة بأراء أعضائه فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة وليست له مهام تشريعية، حيث أن تلك المهام التشريعية (وهي معرفة بال التعريف) ستكون من صلاحيات المجلس المنتخب وأخص بالذكر هنا نصريح سعادة وزير العدل والشؤون الإسلامية الذي نشر في الصحف

المحلية بتاريخ ٩ فبراير ٢٠٠١م أي قبل التصويت على الميثاق في ١٤ و ١٥ فبراير عام ٢٠٠١م الذي صدر بناء على طلب من شخصيات وطنية.

فإذا كان تاريخ البحرين السياسي الحديث قد سجل بخط بارز أن دستور البحرين قد صدر في عام ١٩٧٣م في عهد سمو الأمير الراحل - طيب الله ثراه - تعبيراً عن التعاقد والمشاركة بين الشعب والحكم في مطلع عهد الاستقلال وإيداناً بإرساء دعائم دولة المؤسسات والقانون الذي يصدر عن السلطة التشريعية والمعبر عن مبدأ المشاركة والتشاور العصري في البلاد عبر المجلس الوطني المنتخب والذي يضم بين أعضائه أربعة عشر وزيراً يعينون في المجلس التشريعي والرقابي المنكور من سمو أمير البلاد، فإن التاريخ دون شك سيسجل بفخر لصاحب العظمة أن تم في عهده الانفراج السياسي الذي تعيشه البلاد منذ عام وحصول مصالحة مجتمعية تاريخية، بعد طرح ميثاق العمل الوطني للتصويت الشعبي وإطلاق سراح كافة المعتقلين والمحكومين من محكمة أمن الدولة الذي حكم على بعضهم بالإعدام والسجن مدى الحياة وعودة المبعدين والسماح للممنوعين من دخول البلاد بالعودة إليها وإلغاءه قانوني محكمة وأمن الدولة سيئ الصيت، وأخيراً السماح بقيام الجمعيات السياسية والتصريح بقيام النقابات العمالية والمهنية مما جعل البحرين تكتسب سمعة طيبة دولياً وأصبحت في مقدمة الدول العربية سيراً نحو الديمقراطية والتوجه السليم لبناء الدولة العصرية للمستندة على أحكام الدستور الديمقراطية بمقياس ظروفنا الخاصة التي ولد فيها.

كيف يتم تعديل الدستور؟؟

لقد كان شعب البحرين يأمل أن يسجل التاريخ لصاحب العظمة الملك الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة أنه مفعّل الدستور وأن يتم تعديل الدستور بالطريقة الدستورية المقررة فيه، تأكيداً لمبدأ المشاركة بين الشعب والملك بما يعزز الثقة المتبادلة ويعمقها لتسير البحرين نحو مملكة دستورية دون تراجع أو نكوص أو تعريض الثقة للاهتزاز، وقد كان ذلك ممكناً وطريق نجاحه شبه مضموناً لو تمّ ذلك بالتشاور والمشاركة بين الشعب ممثلاً بنوابه الذين سينتخبهم أو من خلال جمعياته السياسية وشخصياته الوطنية، إلا أن الدستور الجديد قد تجاوز كل ذلك وفتح الباب مجدداً لتراكم إشكاليات جديدة قد تهدد تطور تجربتنا وسيرنا الحديث نحو مملكة دستورية حقا.

وبشأن تعديل الدستور النافذ مهما كانت طريقة وضعه وسواء كان دستور منحة أو دستور صادر عن جمعية تأسيسية منتخبة أو مقر عن طريق الاستفتاء أو كان عقداً فإن الفقه الدستوري مجمع على أن أمر التعديل مناط بالسلطة التأسيسية المنشأة وهي السلطة التي قرر الدستور ذاته اختصاصها بتعديل الدستور ضمن الشروط المقررة فيه، وأن من غير الجائز إهمال السلطة التأسيسية المنشأة واللجوء إلى السلطة التأسيسية الأصلية لإجراء التعديل الجزئي للدستور، مادام هناك دستور قائم نص على وجود السلطة التأسيسية المنشأة ونظمها وحدد لها هذا الاختصاص، ومثل هذا القول يتدخل السلطة التأسيسية الأصلية في التعديل يمثل تجاهلاً للنصوص الدستورية القائمة بل ويمثل بشكل أبق خرقاً وانتهاكاً لتلك النصوص. بل ويذهب الفقه الدستوري إلى أن من مقتضى مبدأ الشرعية ومبدأ سيادة القانون هو وجوب احترام القواعد القانونية من ذات السلطة التي وضعتها وهي في حالتنا البحرينية الإرادة المشتركة للحكم والشعب، لذا فإن من غير

الجائز قانوناً أن يقوم الحاكم والشعب، حتى وإن تم الاتفاق بشكل واضح ودقيق على المسألة، وليس بالصيغة الملتبسة التي حصلت وبالظروف التي رافقت التصويت على الميثاق، بانتهاك ما اتفقوا عليه وأعطوه للسلطة التأسيسية المنشأة وهو المجلس الوطني لممارسة عملية التعديل الجزئي وفقاً لأحكام الدستور النافذ. (يراجع مؤلف / د. إبراهيم شبيحا للمذكور ص ١٤٩ وما بعدها) فما هو الوضع إذا تم التعديل بإرادة منفردة؟؟

لذلك فإن تعديل الدستور البحريني النافذ منذ عام ١٩٧٣م لا يكون إلا باتباع الآلية المنصوص عليها فيه ومن السلطة التأسيسية المنشأة المقررة بموجب نص المادة (١٠٤) منه وغير ذلك إذا حصل فهو انتهاك وتعديل بإرادة منفردة يناقض مبادئ الدستور العقدي ومبدأ الشرعية، ويعرقل الطريق نحو المملكة الدستورية التي يتوجب أن تستند إلى الشرعية الدستورية وينظم الحياة فيها الدستور المتعاقد عليه والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية المنتخبة تفعيلاً لمبدأ المشاركة في اتخاذ القرار في صياغة أهم القوانين أو أبو القوانين وهو الدستور.

تعديل للدستور أم دستور جديد؟؟

لقد عاشت البحرين حقاً عاماً جميلاً مليئاً بالتفاؤل والأمل وتحققت وحدة وطنية جيدة وكسبت سمعة عالمية طيبة، وغدت أحد النماذج الرائدة للدول التي يجري فيها تحول ديمقراطي، وانفتح الباب لبناء ثقة كبيرة بين الحكم والشعب وربما يكون ذلك قد حدث لأول مرة في البحرين منذ قرابة قرنين من الزمان، ولكن بتاريخ ١٤/٢/٢٠٠٢م صدرت من صاحب العظمة ملك البحرين معظم تعديلات للدستور دون إقرارها من المجلس الوطني أو من الشعب باعتباره صاحب

السيادة، وبتطبيق المعايير الدستورية التي سبق بيانها فإن التعديل يعتبر مذالفاً لنصوص الدستور ذاته ولم يلتزم بمبدأ المشروعية ولم ينسجم مع روح ميثاق العمل الوطني، الأمر الذي يجعلنا أمام دستور جديد غير متوافق عليه ولم يقره الشعب ليتسنى لرأس الدولة إصداره، لذلك فإن الدستور الجديد هو في حقيقته دستور منحة، ولذلك يبقى دستور ١٩٧٣م هو الدستور الشرعي العقدي في البحرين.

مبررات التعديلات :-

لقد استندت تلك التعديلات في مرجعيتها على تبريرات متعددة وتفسير لعبارات ميثاق العمل الوطني باعتباره فوق الدستور الذي جرى التصويت على الميثاق في ظلّه وتحت مرجعيته وأن بعض عبارات الميثاق تحصل في طبيعتها ما يدل على تفويض الملك بإجراء التعديل، وقبل إيداء أية ملاحظات على هذا التعديل يمكن قراءة ما جاء بالمنكرة التفسيرية التي جاء بها الآتي :

((ميثاق العمل الوطني له قوة ملزمة لواضعي الدستور وأن الاتجاه الغالب قد ذهب إلى أن للمواثيق أو الإعلانات قوة ملزمة لواضعي الدستور وتأخذ مرتبة أعلى منه))

فإذا كان للميثاق قوة ملزمة لواضعي الدستور فهي ملزمة لواضعي الدستور الجديد ولا يتصور أنها ملزمة لمن وضعوا دستور ٧٣، وفضلاً عن ذلك فإن هذا الرأي ليس الاتجاه الغالب في الفقه وإنما هو رأي أقلية، فالرأي الموضوعي والغالب هو أن قواعد إعلانات الحقوق أو المواثيق لا يمكن أن تكون قواعد خالدة أسمى من الدساتير لأن في ذلك حجر على سيادة الشعب أو تقييد له من واضعي المواثيق أو الإعلانات، فإذا كان هذا حالها فهل يجوز تعديلها ومن صاحب الحق

في اقتراح تعديلها أو إلغائها وهي التي لا تتضمن آلية لإلغائها أو تعديلها، فإذا رغب الشعب في تعديل الميثاق هل سيتم طرح التعديل على الاستفتاء، وهل الملك هو صاحب الحق فقط في طرح الإضافة أو التعديل على الاستفتاء؟ أم أن للشعب الحق في اقتراح التعديل على الميثاق؟؟ كل تلك أسئلة تكثر الاجتهادات في الإجابة عليها وليس ثمة وسيلة محددة لاختيار الاجتهاد الأفضل أو ما إذا كان حق اختيار الاجتهاد الأفضل هو لرأس الدولة أم للشعب ذاته أم لنوابه؟؟

ولكن هذا الجدل الفقهي والذي يستشهد به البعض هو ليس متعلقاً بالميثاق في البحرين وإنما حول القيمة القانونية لإعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير مع ملاحظة أن هذه الإعلانات مقررة من الجمعيات التأسيسية التي وضعت الدساتير بألية ديمقراطية وليس هناك من رأي يقول أن الميثاق إذا أعدته لجنة معينة ثم طرح للاستفتاء في ظل سريان دستور عقدي، بأن الميثاق الذي أقر بهذه الطريقة وفي ظل سريان دستور يأخذ مرتبة أعلى منه أو يلغيه، أما أغلب الفقه الدستوري العربي فيرى أن إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير (المقررة بشكل دستوري وليس ميثاق العمل الوطني في البحرين) لها قوة قانونية ملزمة تعادل قوة النصوص الدستورية، فالنصوص التي تتضمنها هذه الإعلانات ليست نصوصاً أعلى من الدستور، ولا مجرد مبادئ فقهية مجردة من القوة الإلزامية، فهي نصوص دستورية لا فرق بينها وبين النصوص الأخرى الواردة في صلب الدستور، وهذه النصوص واجبة الاحترام من جانب المشرع العادي والقاضي والأفراد طالما أنها نافذة في الدولة. (ص ١٩٨ من مؤلف / د. إبراهيم شيحا للمذكور سابقاً)

كما ان القول بأن المواثيق هي مجرد توجهات عامة لا يعد قولاً صحيحاً بالمطلق، بل أن هذه المواثيق لها قوة معنوية توجيهية وتتضمن فلسفة توجه البلاد في المرحلة القادمة على الأصدعة المختلفة، وربما تكون لها قوة التشريعات العادية إلا أنها ليست لها قوة الدساتير إلا إذا تم وضعها بطريقة دستورية، لكنها دون شك ليست "دستور الدساتير" كما جاء في المنكرة التفسيرية، ولا يرد على ذلك بأن الميثاق تم استفتاء الشعب عليه وهو صاحب السيادة إذ أن السيادة إنما تمارس في أية دولة يحكمها دستور طبقاً لنصوص الدستور ذاته، فهل إذا استفتت جريدة أو محطة فضائية شعب البحرين في أمر ما وجاءت النتيجة بالموافقة بنسبة ١٠٠% سيصبح الأمر المستفتى فيه أعلى من الدستور لأن الشعب هو صاحب السيادة؟؟، وهل يستطيع أحد تقديم دعوى أمام المحكمة الدستورية بعدم ميثاقية قانون قياساً على عدم دستورية القوانين؟؟

إن مجرد طرح موضوع ما على استفتاء لا يعني أن الأمر المستفتى عليه أصبح فوق الدستور حيث توجد قوانين لها صفة الدستورية لكنها غير مضمّنة في الدستور كوثيقة، وتوجد أيضاً مواضيع غير دستورية يتم تضمينها في الدستور (تراجع ص ٩٩ من مؤلف النظم السياسية والقانون الدستوري / د. سليمان الطماوي).

أما معنى بعض العبارات التي وردت في الميثاق وتفسيرها على أنها تعني صفة الإلزامية للشعب والحكم فإن الملاحظ أنه تفسير قسري لتلك العبارات وتحميل لبعض الكلمات أكثر مما تحتمل، فليس معنى (فإنه يلزم لذلك...) أو (يتعين أو يجب) أن الإلزام هذا أو الوجوب مقتضاه الإلزام في سلوك الوسيلة التي تمت بها التعديلات أو إفقاد دستور ١٩٧٣م من الحد الأدنى من سماته الديمقراطية وتعطيل نور

المجلس المنتخب في التشريع، بل على العكس من ذلك يعتبر التصويت على الميثاق تصويت على نصوص الدستور الأصلي الذي جرى التصويت على الميثاق في ظلّه وتحت مرجعيته وخاصة تلك النصوص التي لم يتضمن الميثاق أمر تعديلها أو حتى مجرد الإشارة إليها سلباً أو إيجاباً كالمادة (١٠٤) التي أرى أنها قد تم التصويت عليها ضمناً في الاستفتاء وحصلت على ٩٨,٤% من أصوات الشعب.

هل تضمن الميثاق تفويض بالتعديل ؟؟

جاء في المذكرة التفسيرية التي صدرت ملحقة بالدستور المعدل أن ((العبارات التي وردت في الميثاق تحمل في طياتها ما يدل على أن الشعب قد عهد بوضع التعديلات الدستورية لصاحب السمو أمير البلاد المفدى))، ومثل هذا التفسير أقل ما يقال عنه أنه تفسير باطني ومتعسف، لعبارات الميثاق لم يكن الشعب عند الاستفتاء قد فكر فيه خاصة بالإجراءات السريعة التي تم إعداد الميثاق بها والظروف التي أحاطت به، حيث وضع للمواطن في اعتقاده صدق النوايا والخروج من المأزق بالعودة إلى تفعيل نصوص الدستور ومبادئ الميثاق الجميلة التي لم تأت بجديد فيما يخص أساس الوضع الدستوري للبلاد أو آلية التعديل أو أن الميثاق فوق الدستور، وإن كانت تلك المبادئ قد أوضحت وأعدت بعض الأمور إلى نصابها، وإذا كانت هناك مسؤولية أو تقصير فإنه يقع على عاتق الحكومة التي قررت عند إجراء انتخابات ١٩٧٣م حرمان المرأة من الحقوق السياسية بالرغم من أن نصوص الدستور تحتمل ذلك، ولم تنشئ المحكمة الدستورية ولم تصدر قانوناً ينظم النيابة العامة خلال خمسة وعشرين عاماً وما

إلى ذلك من الأمور التي تركها المشرع الدستوري للمجلس الوطني الذي حلته الحكومة عام ١٩٧٥م، فهل تشكل عبارة (تحمل في طياتها)) تفويضاً؟؟

لقد قررت المذكرة التفسيرية لتبرير التعديل أن رسالة سعادة وزير العدل والشؤون الإسلامية رئيس لجنة إعداد الميثاق المعين من عظمة الملك التي تضمنت وضع الميثاق (بين يديه لاتخاذ ما يراه مناسباً) تضمنت تفويضاً، فمن أين استقى رئيس لجنة تعديل الدستور المعين من الملك حقه في تفويض الملك نيابة عن الشعب؟؟ وهل فوض الشعب الوزير ليقوم هو بدوره نيابة عن الشعب بتفويض عظمة الملك بإجراء التعديل؟؟ وهل تم إقرار التعديل في صيغته الدستورية من قبل الشعب أو نوابه المنتخبين ليكون مشروع تعديل الدستور مقراً ليتسنى للملك بعد ذلك إصداره؟؟ ففي الساتير العقديّة يملك الشعب أو نوابه المنتخبون سلطة إقرار النصوص الدستورية والتشريعات العادية في حين يملك رأس الدولة سلطة الإصدار، وما دنا أمام دستور عقدي لم يتم الالتزام بالآلية المنصوص عليها فيه وصدر دستور جديد دون إقرار من نواب الشعب أو من الشعب مباشرة فإن احكام الدستور الأصلي تبقى هي النافذة والواجب العمل بها.

استحالة الإلتزام بالآلية الدستورية :-

قررت المذكرة التفسيرية استحالة تطبيق المادة (١٠٤) من الدستور التي تتضمن آلية إدخال تعديلات على الدستور وأن تطبيق المادة المشار إليها يشكل (مخالفة للمبادئ التي وردت بالميثاق) وهذا التقرير غير صائب، فلا تناقض ولا مخالفة لعرض التعديل على نواب الشعب الذين سينتخبهم من أجل إعداد الصياغة المناسبة التي

تحفظ حقوقهم في المشاركة في اتخاذ القرار والتشريع والرقابة على عمل الحكومة باعتبار أن سلطة التشريع لا يجوز أن تتولاها السلطة التنفيذية إلا استثناء ولفترة محددة وكذلك التشريع الدستوري ومن ضمنه إدخال تعديل على الدستور، فالحكومة ممثلة بأربعة عشر وزيراً في المجلس الوطني (البرلمان) طبقاً لنص الدستور الأصلي وهي تشارك في التشريع ويتولى الأمير من خلال وزارته وصلاحياته في إصدار القوانين المشاركة في التشريع أيضاً سواء كان تشريعاً عادياً أو تشريعاً دستورياً.

وبعد مرور ربع قرن على قيام الحكومة بحل المجلس الوطني عام ١٩٧٥م ومخالفة الدستور بعدم إجراء انتخابات جديدة واستمرارها في مصادرة حق السلطة التشريعية لكل تلك الفترة أن تبرر قولها باستحالة تطبيق النص الدستوري بأن من المستحيل إجراء انتخابات لمجلس وطني؟؟

طبيعة التعديلات التي أجريت على الدستور :-

أولاً : بعض التعديلات العامة :

١ - تضمنت التعديلات النص على أنه " للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة.. الخ " وهو تأكيد على حقوق المرأة المساوية للرجل في الحقوق والالتزامات العامة رغم أن النص في الدستور السابق كان يستوعب حق المرأة في المشاركة، وربما يكون الدستور البحريني الجديد يتفرد في هذه الصياغة.

٢ - في المادة الثالثة والعشرين من الباب الثالث " الحقوق والواجبات العامة " أضيفت في الفقرة كفالة حرية الرأي والبحث

العلمي عبارة " مع عدم المساس بأسس العقيدة الإسلامية ووحدة الشعب وبما لا يثير الفرقة أو الطائفية " ولا بأس من هذه الإضافة.

٣ - تحت سلطات الملك في الفصل الأول من الباب الرابع من المادة ٣/أ أعطت الملك حق اقتراح تعديل الدستور إلى جانب حق اقتراح القوانين وهذا لم يكن منصوص عليه ولا ضير في ذلك لو كانت الصلاحية في التشريع كاملة للمجلس المنتخب.

٤ - في الفقرة (ب) من المادة (٣٥) المذكورة أعلاه عدلت فقرة التصديق الضمني لتكون ستة أشهر بدلاً من ثلاثين يوماً فنصت على أن "يعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يرده إلى المجلسين ... الخ) وهو نص سلبي إذ أن إطالة فترة الموافقة الضمنية غير مستحسن ويعطل مهمات المجلس التشريعي.

٥ - تتطلب المادة (٣٥) فقرة (د) أغلبية الثلثين من أعضاء المجلس الوطني أو أي من مجلسي النواب أو الشورى لإقرار مشروع قانون بعد أن يرد إليهما الملك بأغلبية ثلثي أعضائه لتصديق الملك عليه بينما كانت النسبة المطلوبة هي الأغلبية العادية. وهو كذلك تعديل سلبي انتقص من صلاحيات السلطة التشريعية.

٦ - أضافت المادة ٣٦/ب حالة : " إعلان السلامة الوطنية " إلى جانب " حالة الأحكام العرفية " وتطلبت إصدار أيهما بمرسوم... كما حذفّت العبارة المتعلقة بوجود تسبب قانون إعلان الأحكام العرفية ولم يتطلب النص الجديد التسبب، كذلك كان النص القديم يتطلب عرض الأمر على المجلس الوطني خلال أسبوعين للبت في أمر مد الأحكام العرفية عن الثلاثة أشهر تطلبت موافقة الأغلبية المطلقة أي

الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس بينما اكتفى النص الجديد بأغلبية الحاضرين - وتلك تعديلات سلبية.

٧ - بالنسبة للتدابير التي لا تتحمل التأخير والتي تستدعي إصدار مراسيم في حال غياب المجلس أي ما بين فترات انعقاده أو في فترة حله فإن النص للقديم يتطلب أمرين هما ١- عدم مخالفة المراسيم للدستور ٢- للتقديرات المالية الواردة في الميزانية وقد حذف النص الجديد للمتطلب الثاني واكتفى بالأول وهو أمر سالب لعلاقته بالميزانية.

٨ - أعطي الملك طبقاً لنص المادة (٤٣) من التعديل حق استفتاء الشعب مباشرة في القوانين والقضايا العامة التي تتصل بمصالح البلاد وهذا أمر لم يكن موجوداً في الدستور وإضافة غير متفق عليها في الميثاق إطلاقاً وتشكل تجاوزاً للسلطة التشريعية وخروجاً عن الديمقراطية النيابية وهي تعتبر شكلاً من الديمقراطية المباشرة التي غدت شكلاً نادر الوجود في الواقع العملي وربما تكون مقبولة كصلاحية لرأس الدولة إذا كان المجلس أو المجلسان كلاهما منتخبان.

ثانياً : التعديلات المتعلقة بالسلطة التشريعية :-

نص التعديل على نظام المجلسين في المادة (٥١) وما بعدها في الفصل الثالث من الباب الرابع وأهم ما تضمنه هذا التعديل الآتي :-

١ - يقسم المجلس الوطني إلى مجلسين، مجلس الشورى ومجلس النواب، الأول يعين أعضائه بأمر ملكي والثاني يتم انتخاب أعضائه بالانتخاب العام السري المباشر.

٢ - ساوى النص الجديد بين أعضاء مجلس النواب ومجلس الشورى وجعل عدد كل منهما أربعين عضواً.

٣ - نصت المادة (٧٠) من الفرع الثالث من الفصل الثالث من الباب الرابع على أن " لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلس الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال وصدق عليه الملك "، كما ألزمت المادة (٨١) عرض مشروعات القوانين على كل من المجلسين النواب والشورى ونصت أن لمجلس الشورى " حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه " .

٤ - تتضمن المواد من المادة (٨٢) وما بعدها إجراءات تفصيلية لحل الخلاف بين المجلسين نوجز أحكامها في أنه : إذا لم يتفق المجلسان حول المشروع مرتين بعد التبادل يعني أن يجتمعا كمجلس واحد " المجلس الوطني " ويكون هذا الاجتماع برئاسة رئيس المجلس المعين ويتم التصويت بأغلبية الأعضاء الحاضرين .

٥ - رئيس مجلس الشورى يعين بأمر ملكي وهو الذي يرأس اجتماعات المجلس الوطني بمجلسيه وله صوت مرجح عند تساوي الأصوات .

مخالفة التعديل المتعلق بالسلطة التشريعية للميثاق :-

* يستخلص من التشكيل المبين أعلاه للسلطة التشريعية أمور أهمها ما يلي :-

١ - أن هذا التنظيم قد جعل لمجلس الشورى بأعضائه المعينين حقا مساويا - بل غالباً - على حق مجلس النواب المنتخب، في التشريع وهو مناقض لنصوص ميثاق العمل الوطني التي جاء بها الآتي :

(السلطة التشريعية :

تعديل أحكام الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور الخاص بالسلطة التشريعية لتلائم التطورات الديمقراطية والدستورية في العالم

وذلك باستحداث نظام المجلسين، بحيث يكون الأول مجلساً منتخباً
انتخاباً حراً مباشراً يختار المواطنون نوابهم فيه ويتولى المهام
التشريعية، إلى جانب مجلس معين يضم أصحاب الخبرة
والاختصاص للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم
وتجربة، وتصدر القوانين على النحو الذي يفصله الدستور وفق النظم
والأعراف الدستورية المعمول بها في الديمقراطيات العريقة).

إن هذا النص وتفسيره المتكرر من قبل السلطات العليا وعامة
الشعب بأنه ليس لمجلس الشورى سلطة أو مهام تشريعية بل أن
تسميته تعني عن تفصيل طبيعة سلطاته، وإلا فقد كان من الأفضل أن
ينص في الميثاق على مجلس واحد نصفه معين ونصفه منتخب توفيراً
للجهد والمال ومن أجل سرعة إنجاز إعداد وإقرار التشريعات.

أ - عملياً أصبح المجلس الوطني مكوناً من ثمانين عضواً يعين
٥٠% وينتخب منهم ٥٠% وهو مساس بحقوق الناخبين الثابتة
بموجب الدستور الأصلي والذي كانت نسبة المعيّنين في المجلس
الوطني بموجبه محددة بأربعة عشر وزيراً فقط أي لا تزيد عن ٢٦%
ونسبة المنتخبين منهم تعادل ٧٤% طبقاً لنصوص الدستور الصادر
عام ١٩٧٣م.

ولا شك في أن خفض عدد الأعضاء المنتخبين عن النسبة المقررة
بموجب الدستور الأصلي يشكل مساساً بالحقوق المكتسبة للمواطنين
في المشاركة في اتخاذ القرار وفي العملية التشريعية ويتناقض مع ما
يجمع عليه الفقه الدستوري وخاصة في الدول الديمقراطية من أنه
بغض النظر عن آلية التعديل وطريقته، فإن أي تعديل للدستور لا
يجوز بأي حال أن ينقص من تلك الحقوق وأن أي تعديل ليكون

مشروعاً يجب أن يكون المقصود به توسيع نطاق المشاركة في الشؤون العامة وليس تقليصها أو الانتقاص منها.

وعلى أي حال ومهما كانت وجهة النظر في تفسير نصوص الميثاق بهذا الشأن فإن أي تفسير لها إنما يجب أن يتم طبقاً للمبادئ الدستورية الأساسية الثابتة والأعراف الدستورية المعمول بها في دول الديمقراطيات العريقة كما جاء في الميثاق وهو المتفق عليه شعبياً وحكومياً، تلك الأعراف التي تعتبر بمثابة القانون الملزم، فضلاً عن المفهوم المشترك بين الشعب والحكم الواضح بشأن اختصاصات المجلسين التي خالفها التعديل شر مخالفة.

١ - أعطت المادة (٥٨) من الفرع الثاني في الفصل الثالث من الباب الرابع للملك حق أن يمد الفصل التشريعي لمجلس النواب عند الضرورة بأمر ملكي " لمدة لا تزيد عن سنتين " بينما المادة (٤٥) من الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور الأصلي قد نصت على أنه " لا يجوز مد الفصل التشريعي للمجلس الوطني إلا بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم.. " وسلب هذا الاختصاص من المجلس المنتخب، هي مسألة سلبية وغير متفق عليها في الميثاق.

٢ - أنطت المادة (٦٢) من الفرع الثاني من الباب الرابع من النص الجديد بمحكمة التمييز الفصل في طعون الانتخابات النيابية بينما تجمع الدساتير تقريباً على أن مثل هذه الطعون هي من اختصاص المحكمة الدستورية.

لقد حصل ما حصل ولكن هل تستطيع " السلطة التشريعية " بصيغتها الجديدة تعديل ما تم تعديله في الدستور وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور بعد تعديله؟؟

الإجابة هي نعم لكنها إجابة نظرية، إذ أن الأمر شبه مستحيل من الناحية العملية نظراً لكون أعضاء المجلس المعين يساوي ذات عدد الأعضاء المنتخبين، وأن تعديل الدستور يتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلسين، فهل ممكن الحصول على موافقة ٢٧ نائباً من نواب الحكومة بالإضافة إلى أعضاء المجلس المنتخب الأربعين جميعهم؟؟

أما بالنسبة للتشريعات العادية فإن الحكومة لا تحتاج أبداً إلى موافقة المجلس المنتخب، وتستطيع إقرار أي قانون تريد بعد رفض المجلس المنتخب له بموافقة أعضاء المجلس المعين ورجاحة صوت رئيسه الذي يرأس الاجتماع المشترك للمجلسين في هيئة المجلس الوطني.

وإجمالاً يمكن تقرير أن التعديلات قد أعطت للسلطة التنفيذية هيمنة مطلقة على السلطة التشريعية وفي ذلك تناقض مع مبدأ فصل السلطات المقرر في الدستور والذي أكد عليه ميثاق العمل الوطني ذاته، كما أن التعديلات عموماً ضيقت من سقف الديمقراطية النيابية وحدتها في الإطار الذي ترغبه السلطة التنفيذية فقط وأصبح تأثير النواب المنتخبين أو الشعب معنوياً فقط وليس لهم أثر عملي وتشريعي فاعل، مما أبعد نظام الحكم في البحرين عن الملكية الدستورية المنشودة مسافة أطول، وقد عننا في البحرين أمام تساؤل كبير هو: لمن السيادة في ظل الدستور الجديد؟؟ وهل صحيح أن الشعب هو مصدر السلطات جميعاً؟؟.

البحرين بالمقارنة مع دول مجلس التعاون :-

جدير بالملاحظة قبل المقارنة التأكيد على أن دولتين فقط من دول مجلس التعاون يوجد بهما دستوران وضعا بطريقة ديمقراطية هما

دولة الكويت التي صدر الدستور فيها عام ١٩٦٢م وتمت فيها تجربة نيابية اكتسبت سمعتها وأغنتها الممارسة العملية، وكذلك دولة البحرين التي صدر الدستور فيها عام ١٩٧٣م بالطريقة التي تم بيانها، إلا أن تجربة البحرين لم تنمو وتتمس فيها الحياة النيابية لمدة طويلة وإنما لمدة عامين فقط وتعطلت الحياة النيابية فيها منذ عام ١٩٧٥م ولكن أحكام الدستور فيها ما زالت قائمة نظراً لعدم إلغائه.

أما بقية دول المجلس فإنها توجد بها أنظمة حكم أساسية صادر من رأس كل دولة أو دستور لم يصدر بطريقة ديمقراطية كما هو حال الدستور المؤقت بدولة الإمارات العربية المتحدة ونظام الحكم الأساسي في سلطنة عمان، وتتفاوت في كل تلك الدول مساحات الحرية في التعبير أو التنظيم وحقوق المواطنين إلى درجة أن بعضها يمنع قيام جمعيات مهنية أو قطاعية ما عدا جمعيات للتجار أو جمعيات خيرية وبالتالي فإن التصريح بجمعيات سياسية يبدو وكأنه ضرب من المستحيل.

لئن نستطيع القول بأن إصدار الدستور الجديد في البحرين يشكل تراجعاً عن دستور ١٩٧٣م وكذلك تراجعاً عن دستور الكويت المشابهة له، كما أن صلاحيات مجلس الأمة (البرلمان) بالكويت هي أكبر سعة وتمكن الشعب من ممارسة السيادة ويمكن القول أن الشعب في الكويت هو مصدر السلطات جميعاً، أما في البحرين فإن السلطة التشريعية (المجلس الوطني المشكل من مجلسين أحدهما منتخب، والآخر معين من الملك بعدد متساو) قد أصبحت صلاحياتها منقصة مقارنة بوضع المجلس الوطني (البرلمان) المقرر بموجب أحكام دستور ١٩٧٣م ولم يعد الشعب هو مصدر السلطات جميعاً كما ينص على ذلك الدستور.

ولكن بالمقارنة مع أوضاع بقية دول المجلس غير الكويت فإن الدستور المعدل أو الجديد مازال بشكل تقدمياً عليها ويعتبر لو طبق في تلك البلدان نقلة عظيمة فيها حيث سيرسخ مفاهيم جديدة في مجتمعاتها، كالأخذ بمبدأ أن الشعب مصدر السلطات ولو جزئياً وترسيخ أهمية صدور القوانين من الهيئة المنتخبة ولو بشكل جزئي من الشعب وتقريب هذه البلدان إلى ثقافة صندوق الاقتراع وفق تعبير - المحامي محمد أحمد - وكذلك الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث ومبدأ استقلال القضاء وخصوصاً عن السلطة التنفيذية وعموماً ترسيخ بناء دولة المؤسسات والقانون الصادر عن أو بموافقة نواب الشعب المنتخبين.

٢٠٠٢/٣/٣١م

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

بیان جمعیه العمل الوطنی الیمنی

أيتها الأخوات.. أيتها الأخوة،،

السلام علیکم ورحمة الله وبركاته وبعد :-

وبلانا تحتفل بالذکری الأولى للاستفتاء علی میثاق العمل الوطنی الذي صوت علیه شعب البحرین بأغلیبة ساحقة، تود جمعیه العمل الوطنی الیمنی أن ترفع لسمو أمیر البلاد ولشعب البحرین التحية علی ما تم من إصلاحات سیاسیة وخطوات إيجابية وتؤكد أن كل ذلك إنما تم بعمل نؤوب ومخلص من جانب الشعب وقواه وشخصياته الوطنیة وتوحد الجميع أمیراً وشعباً، وهو ما یقتضي المحافظة علی ما تم والاستمرار فی النهج التوحيدي لصفوف الشعب من جهة وبين قوى الشعب والحكم من جهة أخرى.

إن جمعیه العمل الوطنی الیمنی لتؤكد مجدداً موقفها المبنی الداعم لمشروع الأمیر الإصلاحي ونهجه التشاري مع الفعاليات السیاسیة وتعمل علی السير معه نحو آفاق أرحب وتعزيز هذا التوجه الإصلاحي وتدعيم الإيجابیات الكبيرة التي ستوصلنا نحو المملكة الدستورية التي نرى أنها تستوجب قبل كل شيء تفعيل دستور البلاد

باعتباره الأساس الدستوري والقانوني لإرساء دعائم المملكة الدستورية الديمقراطية.

أيتها الأخوات والأخوة،،

لقد جاء الميثاق بعد ربع قرن من فراغ دستوري وحالة احتقان سياسي عاشتها البلاد، لذا فإنه أصبح مدخلاً للانفتاح ومعالجة الاحتقان السياسي وكذلك الفراغ الدستوري، وهو وثيقة سياسية وتوجيهية للعهد الزاهر لسمو أمير البلاد وتأكيد لولاء الشعب لسموه استناداً لأحكام الدستور كما يفهم من مضمون عبارات الميثاق ذاته، لذا فإن الميثاق لا يشكل دستوراً جديداً لا من حيث الشكل ولا المواضيع ولا الصياغة ولا يمكن أن يعدل الدستور لاختلاف طبيعة كل منهما، فالدستور وثيقة حقوقية هي قمة البناء القانوني للدولة وهو العقد الاجتماعي الوحيد في البلاد الذي ينظم حقوق وواجبات المواطنين وينظم عمل السلطات الثلاث في الدولة مع انفصالها وتعاونها، ونظراً لأهمية الدستور المنوه عنها فقد نص مشرعنا الدستوري على عدم جواز تعديله إلا جزئياً من ممثلي الشعب أعضاء المجلس الوطني المنتخبين والوزراء المعيّنين (وهم ممثلين للحكم) وذلك وفقاً لنصوص الدستور ذاته، والذي يفهم من نتيجة الاستفتاء أنها تأكيد من الشعب على الالتزام بأحكام الدستور الذي وضعه الميثاق في الصفحة السابعة منه بأنه نموذجاً (" لأرقى المبادئ الدستورية والديمقراطية ") وإن إصدار الدستور (" وبدء الحياة الدستورية وإجراء انتخابات مباشرة وحررة لتأسيس المجلس الوطني طبقاً للدستور، سيبقى علامة بارزة في تاريخ البحرين ").

هذه هي مكانة الدستور في ميثاق العمل الوطني ولذلك نقول أن نتيجة الاستفتاء تؤكد على أحكام الدستور جميعها بما في ذلك نص المادة (١٠٤) مع قبول فكرة التعديل الجزئي والمحدود، وهنا لا بد من أن ينحصر التعديل في مسألتين هما:-

المسألة الأولى : تغيير اسم الدولة إلى مملكة وتحويل إنظام الحكم من أميري وراثي ديمقراطي إلى ملكي وراثي ديمقراطي، أما المسألة الثانية : فهي إدخال إنظام المجلسين (لتكون السلطة التشريعية من مجلسين، مجلس منتخب انتخاباً حراً مباشراً يتولى المهام التشريعية، إلى جانب مجلس معين يضم أصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة) كما جاء في الميثاق.

ويبدو أن المسألة الأولى لا خلاف عليها، إلا أن المسألة الثانية هي التي يدور حولها الجدل وهي تتعلق بطبيعة التعديل ومدى صلاحيات المجلس المعين مقابل صلاحيات المجلس المنتخب، وبهذا الخصوص فإن موقف جمعية العمل الوطني الديمقراطي يتمثل في الآتي:-

لقد أرسى ميثاق العمل الوطني وأكد على مبدأ حاكمية الدستور في العديد من المواضع، فأصبح الميثاق محل إجماع الشعب بنسبة ٩٨,٤%، وقد تم التأكيد على هذه الحاكمية بصورة مباشرة من سمو الأمير، وتلتها تصريحات سمو ولي العهد الأمين وتصريحات سعادة وزير العدل والشؤون الإسلامية وغيره من المسؤولين في الدولة، وبذلك يكون الميثاق قد تضمن رغبة في إجراء تعديل جزئي ومحدود على أحكام الدستور من خلال تضمينه نصوص تنظم تحول بلادنا إلى مملكة دستورية وأحكام أخرى تنظم إنشاء مجلس معين يتكون من نوي الخبرة والاختصاص للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة، لا تكون له مهام تشريعية وليس له أن

يمارس أية صلاحيات مقررة في الدستور للمجلس الوطني، وفقاً لما يفهم من نصوص الميثاق، الأمر الذي يستوجب التزام أي تعديل بهذا الخصوص بروح تلك النصوص المقررة في الميثاق ومفهوم تصريحات المسؤولين.

إن جمعية العمل الوطني الديمقراطي ترى أن آلية إدخال ما تضمنه الميثاق في الدستور هي آلية ثابتة وقاطعة كما هي منصوص عليها في المادة (١٠٤) منه والتي نصها :

(يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وأن يصدر الأمير على التعديل وذلك استثناء من حكم المادة ٣٥ ")

ولم يفت على واضعي الدستور البحريني أهمية الكلمة العليا لسمو الأمير في مسألة تعديل الدستور، فتطلب الدستور صراحة أن يصدر تصديق سموه على أي عمل يقوم به المجلس الوطني بالتعديل بصورة إيجابية صريحة ولم يكتف في ذلك بالموافقة الضمنية كما هو الشأن في باقي أعمال التشريع، فاستثنى صراحة أحكام المادة (٣٥) من الدستور والتي من مقتضاها :-

(" الفقرة ب : يعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدره الأمير إذا مضت ثلاثون يوماً من تاريخ رفعه إليه من المجلس الوطني دون أن يرده إلى هذا المجلس لإعادة نظره ").

إن هذا الاستثناء، دون ريب، يؤكد على ضرورة اتفاق سمو الأمير والشعب ممثلاً في نوابه المنتخبين معاً على أي تعديل دستوري حتى لا يخرج أي تعديل عن منظور سمو الأمير ورغبة الشعب.

إن الفقه الدستوري مجمع على أن تعديل الدساتير لا يكون إلا بالآلية المنصوص عليها فيه والخروج على هذا الآلية هو إخلال

بالدستور نفسه، ومع أننا ندرك أن الوضع الدستوري والسياسي في البحرين يمر بمرحلة انتقالية بسبب غياب المجلس الوطني لفترة طويلة، مما خلق تباينات في تفسير الوضع الدستوري، إلا أن الخروج من ذلك الوضع لا بد وأن يكون بنهج دستوري لإيجاد مخرج منسجم مع نصوص الدستور، وبما يعزز التوافق والإجماع الوطني الذي تحقق بالتصويت على الميثاق.

كما أن من الجدير القول بأن المجمع عليه في الفقه الدستوري هو أن أي تعديل مشروع على الدستور في الأنظمة الديمقراطية يجب أن لا يقلص صلاحيات الشعب ممثلاً في نوابه المنتخبين، وأن أي تعديل للدستور لكي يكون مشروعاً إنما ينبغي له أن يزيد من صلاحيات وسلطات الشعب في المشاركة وإرساء دعائم المملكة الدستورية وتعزيز دور المؤسسات والقانون الصادر عن السلطة التشريعية المنتخبة.

تؤكد الجمعية على ما هو محل إجماع في الفقه الدستوري من أن أي تعديل مشروع على الدستور في الأنظمة الديمقراطية وبغض النظر عن الآلية التي يجري بها التعديل، يجب أن لا يقلص حقوق الشعب المكتسبة بموجب الدستور النافذ وأن أي تعديل للدستور لكي ينال المشروعية ينبغي أن يزيد من صلاحيات وسلطات الشعب في المشاركة، وعليه لا يجوز أن يكون عدد أعضاء المجلس المعين مساوياً لعدد أعضاء المجلس المنتخب، نظراً لما يترتب على ذلك من مساس بحقوق الشعب المكتسبة في ممارسته لسلطة التشريع عبر نوابه بموجب الدستور النافذ، إذ أنه من غير المقبول أن تكون نسبة أعضاء المجلس المعين مساوية أو تزيد عن نسبة الأعضاء المعينين في

المجلس الوطني طبقاً للدستور وإلا كان هذا التعديل عرضة للبطلان وفاقداً للمشروعية.

إن جمعية العمل الوطني الديمقراطي لتؤكد تمسكها بالدستور وبما جاء به ميثاق العمل الوطني من ثوابت أساسية وجوهرية في مسيرة العمل الديمقراطي بمؤسساته التشريعية التي تؤكد على الأخذ بنظام المجلسين بما ينسجم ومبدأ فصل السلطات وفقاً للنظم المعمول بها في دول الديمقراطيات العريقة، وترى أن يكون المجلس الأول مجلساً منتخباً انتخاباً حراً مباشراً له كامل الصلاحيات التشريعية والرقابية المقررة في الدستور، وأن يكون المجلس الثاني معيناً من سمو الأمير من نوي الخبرة والاختصاص على أن تكون مهامه مقتصرة على إعطاء المشورة والرأي فقط دون أن تكون له أية صلاحيات تشريعية.

كلنا ثقة وأمل في قدرة وسعة أفق سمو الأمير وفي قدرة شعبنا في استكمال مسيرة الخير والبناء وترسيخ الوحدة الوطنية واستمرار النهج الديمقراطي لبناء للبحرين العزيزة.

جمعية العمل الوطني الديمقراطي

ملاحظات دستورية بشأن ميثاق العمل الوطني

المحامي عيسى إبراهيم

أشار أحد المتحدثين في إحدى الندوات التي عقدت بشأن ميثاق العمل الوطني إلى أنه [يجب على الأطراف في المجتمع مهما اختلفت معتقداتها السياسية وأطيافها الفكرية أن تعمل على زيادة الثقة فيما بينها وبدون تنمية هذه الثقة بين الحاكم والمحكوم فيما بينهما، فإن زعزعة الثقة وعدم نجاح مشروع الميثاق لهو خسارة كبيرة للوطن] إنني أتفق تماماً مع هذا القول في وجود فجوة أو عدم ثقة في مجتمعنا وأدعو إلى المشاركة الإيجابية والتفاعل الواعي وإيداء النصيحة بما سيؤدي إلى أن يكون الميثاق مدخلاً لتعزيز الثقة فعلياً بين الشعب والحكم، ولكن كيف حصلت، عدم الثقة أو الفجوة هذه ونحن في البحرين مجتمع الأسرة الواحدة المتحابين دائماً !!

بعيداً عن التنظير السياسي أو النظري أقول إن عدم الثقة هذه حصلت نتيجة لحل المجلس الوطني قبل ٢٥ عاماً ووقف العمل ببعض مواد الدستور مما أدى إلى مرحلة أقل ما توصف به أنها مرحلة تعثر أو [تخثر العمل السياسي الوطني أدى إلى دخول البلاد في نفق ضبابي خانق أحياناً] .

ولا شك في أن انتقاء الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة لفترات طويلة وعدم تطبيق بعض نصوص الدستور أو عدم توسعه وتطبيق بعض نصوص الدستور الأخرى سواء تلك المتعلقة بحق الانتخاب السياسي أو المتعلقة بالحريات الخاصة والعامة كحرية العقيدة وحرية الرأي والصحافة والنشر وحرية تكوين الجمعيات والنقابات وحرية تقديم العرائض للسلطات العامة هو الذي أدخل البلاد في النفق الضبابي خلال الخمسة وعشرين سنة الماضية وفق تعبير الدكتور مجيد العلوي.

لقد جاء في المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي الصادرة في الستينات المشابه جداً لدستور دولة البحرين بأنه بغير هذه الضمانات والحريات السياسية [فإن النفوس تتطوي على تنمر لا وسيلة دستورية لمعالجته، وتكتم الصدور آلاماً لا متففس لها بالطرق السلمية فتكون القلاقل ويكون الاضطراب في حياة الدولة، وهو ما حرص الدستور على تجنبه وتجنب الكويت أسبابه]. ولكن الآن ونحن في مطلع القرن الواحد والعشرين من أطراف المجتمع يتوجب عليه المبادرة إلى خلق أو تعزيز الثقة التي زعزعتها السنوات الماضية ومعالجة الآثار السلبية لغياب البرلمان وعدم نمو العمل السياسي نمواً متوازناً أو كما كان مفترضاً أو مقدراً له طبقاً لأحكام الدستور؟؟

باعتمادني إن خطب وكلمات صاحب السمو أمير البلاد المفدى ومبادراته منذ توليه مقاليد الحكم شكلت مبادرات طيبة لخلق وتعزيز الثقة بين الشعب والحكم ومدخلاً جميلاً لإزالة الاحتقانات والغبار الذي تراكم على مدى سنين، كإطلاق سراح دفعات من الموقوفين على نمة الأحداث التي عصفت بالبحرين منذ ديسمبر ٩٤ والسماح لبعض المقيمين خارج البحرين أو ممنوعين من دخول البحرين بالعودة إليها

وغير ذلك من إجراءات التسامح وامل الجراح التي تشكل إعداداً لأرضية الحوار بين الشعب والحكم، وأرى أن طرح صاحب السمو أمير البلاد مشروع الميثاق وما أثاره من حراك اجتماعي وسياسي في البلاد شكل مبادرة رائدة لإعادة الثقة وتعزيزها بين أطراف المجتمع البحريني والعمل على تفعيل ما عطل من نصوص الدستور وما لم يستكمل من البناء الإداري والدستوري في البلاد ومن ثم رسم مستقبل التطور السياسي القادم إن شاء الله بالتشاور مع الشخصيات ورموز التوجهات السياسية في البلاد والهيئة التشريعية المنتخبة بكامل صلاحياتها المقررة في الدستور.

واسمحوا لي أيها الأخوة في طرح بعض الأسئلة محاولاً الإجابة عليها.

هل يعدل الميثاق بعد إقراره بالاستفتاء الدستور ؟ أم لا ؟

يمكن القول بأن الميثاق هو وثيقة سياسية وتوجيهية للعهد الزاهر لسمو أمير البلاد وهو ليس دستور جديد ولا يعدل الدستور، فالدستور هو العقد الاجتماعي الوحيد في البلاد والذي لا يجوز تعديله إلا من ممثلي المجلس الوطني المنتخب وفقاً للآلية التي نص عليها الدستور ذاته وأرى أن الميثاق تضمن اقتراحات بإدخال تعديلات على نصوص الدستور، تتحصر في مسألتين : -

* المسألة الأولى : تغيير اسم الدولة إلى مملكة وتحويل نظام الحكم من أميري وراثي ديمقراطي إلى ملكي وراثي ديمقراطي.

* المسألة الثانية : هي إدخال نظام المجلسين [لتكون السلطة التشريعية من مجلسين، مجلس منتخب انتخاباً حراً مباشراً يتولى المهام التشريعية، إلى جانب مجلس معين يضم أصحاب الخبرة

والاختصاص للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة [كما جاء في الميثاق.

والمسألة الأولى لا خلاف عليها ويحسن الأخذ بها وسيقرها المجلس المنتخب القادم إن شاء الله.

أما المسألة الثانية فهي التي يدور حولها الجدل خاصة في ظل اضطراب الصياغة الواردة في الميثاق وخشية الناس من التعطيل الكامل للسلطة التشريعية الذي ذاقوا طعمه لمدة زادت على ربع قرن من الزمان وكذلك الخوف من أن يشكل المجلس المعين كاجح أو معطل جزئي لصلاحيات المجلس المنتخب كما نص عليها الدستور؟؟

وإذا كانت الخشية التي ذكرتها لها ما يبررها من الناحية العملية فإن ما يطرحه البعض من أقوال بشأن تقادم الدستور أو سقوطه بعدم الاستعمال أو تعديل الدستور بطريق الاستفتاء أو بطريق التفويض أو الدعوة لقول نعم للميثاق بشكل احتفالي أو مسرح كما عبر أحد الأخوة، يزيد من التخوفات ويقترب بها إلى حد يأس البعض وإحجام الكثيرين عن المشاركة الإيجابية في الحوار في الشأن العام في البلاد الذي يجب أن لا يكون له سقف أو حد سوى مصلحة الوطن العليا التي تهتم جميع أطراف المجتمع.

لذلك وأمام هكذا وضع فإن من الجدير بالمسئولين التصريح بما يبذل هذه المخاوف التي تعززها أقوال البعض في الصحف ووسائل الإعلام الأخرى والندوات بشأن الدستور ووسائل تعبيره وكذلك بعض الآراء الجادة التي لا ترى إلا وجوب تحقق طموحها وأحلامها وقعه واحد.

إن التأكيد على أن الميثاق لا يعدل الدستور وأن تعديل الدستور لن يتم إلا بالطريقة التي نص عليها الدستور ذاته سيساهم ذلك بلا شك في أن يرد للدستور اعتباره وحبذا لو تم ذلك بأكثر من وسيلة كنشر

الصحيح نص الدستور كما فعلت مع الميثاق ليطلع عليه أفراد الشعب عموماً وعلى الأخص فئة الشباب من الجنسين الذي ستتظم أحكامه مستقبل حياتهم السياسية وليتمكن المواطنون عموماً من اقتناء نسخة فاخرة من الدستور الذي ينظم حياة المجتمع وعلاقة السلطات فيه وبيين حقوق وواجبات الأفراد.

هل يجوز تعديل دستور دولة البحرين بالاستفتاء أو التفويض؟

يجمع فقهاء القانون الدستوري تقريباً على أن تعديل الدساتير ممكن بل قد يكون في مرحلة ما ضرورة مجتمعية ولكن، كيف يتم ذلك أو ما هي السلطة المخولة بالتعديل؟

يسمى الفقه الدستوري الجهة التي لها صلاحية تعديل الدستور بالسلطة التأسيسية المنشأة، وتفترض هذه السلطة وجود دستور نافذ في الدولة ينظمها ويمنحها مقومات الحياة وينيط بها مهمة للتعديل وآليته، وتأسيا على ذلك يرى الفقه أنه في حالة سقوط الدستور بقيام انقلاب أو ثورة في بلد ما فإنه لا بد من قيام جمعية تأسيسية أصلية، ولكن في ظل السلطة التأسيسية المنشأة أي وجود الدستور ونصه على السلطة المخولة بالتعديل فإنه لا طريق لتعديل الدستور عن غير تلك السلطة حتى لو كانت السلطة التأسيسية الأصلية (الدعوة إلى مجلس تأسيسي لتعديل الدستور الذي وضع هذا الدستور غير مقبولة دستورياً).

فإذا كان المجلس التأسيسي وهو السلطة التأسيسية الأصلية لا يملك مثل هذه المهمة ولا يجوز له ذلك، فإن الجهة المناط إليها التعديل يحددها الدستور ذاته، فإما أن تكون سلطة تأسيسية منشأة أي جمعية تأسيسية تتخبط خصيصاً لمناقشة وإجراء التعديل على الدستور أو إناطة مهمة التعديل بالبرلمان وهو المجلس الوطني طبقاً لنصوص دستورنا.

ويذهب بعض الفقه الى إناطة القيام بهذه المهمة الى الشعب ذاته عن طريق الموافقة على التعديل في استفتاء شعبي وسيلة للتعديل ولكن مثل هذا الاجراء يجب ان يكون نابعا من الدستور ذاته، وفي هذه الحالة يكون اقتراح التعديل بصيغته التي يتم طرحها على الاستفتاء الشعبي من قبل جمعية تأسيسية منشأة أو من قبل البرلمان ثم طرحها للاستفتاء الشعبي لتنفيذ التعديل كما هو الحال في الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م الذي جاء به (وفي جميع الاحوال يناقش المجلس "مجلس الشعب" مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية اعضائه فاذا رفض الطلب لا يجوز اعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض، واذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ الموافقة المواد المطلوب تعديلها فاذا وافق على التعديل ثلثا أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه فاذا وافق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء).

وبمطالعة نصوص دستور البلاد يتضح انه لا وسيلة دستورية للتعديل طبقا لنصوص الدستور إلا بانتخاب مجلس وطني يتولى تلك العملية، وعليه فان التفكير في طرح التعديلات على استفتاء شعبي كما يطرح البعض لا اساس له في الدستور مما يفقده المشروعية وسيكون حتما محل انتقاد ويجعل المسألة الدستورية تراوح مكانها.

ماذا عن مبدأ فصل السلطات ؟

جاء في الميثاق أن الأمير هو رأس الدولة وذاته مصونة لا تمس، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو رمز استقرار البلاد والركيزة الأساسية التي يرتكز عليها نظام الحكم في دولة البحرين.

ويباشر الأمير سلطاته بواسطة وزرائه والوزراء مسؤولون أمام الأمير وهو الذي يعين رئيس مجلس الوزراء والوزراء ويعفيهم من مناصبهم وفقاً لسلطاته المبينة في الدستور.

وينسجم هذا النص مع نص المادة ٣٣ من الدستور الذي نصت الفقرة (أ) منه على [الأمير رأس للدولة ذاته مصونة لا تمس ويتولى سلطاته بواسطة وزرائه، ولديه يسأل الوزراء متضامنين عن السياسة العامة للحكومة ويسأل كل وزير عن أعمال وزارته] ثم فصلت باقي فقرات المادة سلطات وصلاحيات الأمير وجميعها لا تنص على رئاسة الأمير للسلطة التشريعية أو القضائية بل أن الدستور منع أي من السلطات الثلاث من التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليه فيه، ولكن الدستور جوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة والموضوع أو الموضوعات بالذات طبقاً لنص المادة ٣٢ منه، وهذا الذي نص عليه الدستور يطبق بأحكام ما توصل إليه فقهاء القانون الدستوري وتجربة الديمقراطيات العريقة بما يحفظ استمرار مبدأ الفصل بين السلطات وإقامة التوازن والتعاون بين السلطات الثلاث في الدولة، إلا أن صياغة البند خامساً من الفصل الثاني من الميثاق تتناقضت مع المبدأ السابق ونص الدستور بل ومع نص الميثاق ذاته وذلك باضافة فقرة (ويأتي صاحب السمو أمير البلاد على رأس السلطات الثلاث).

ولا شك أن هذه الصياغة غير موفقة وتتناقض مع الدستور أولاً ومع الميثاق ذاته ثانياً ومع مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث في الدول بشكل عام، مما يجعلها محل انتقاد وتثير التباس وتشويش على نظامنا الدستوري وتوجهات بلادنا الديمقراطية. فنستور دولة البحرين الصادر عام ٧٣ جاء منبثقاً عن تحاور وطني وودي قائم على الحب

والثقة والرغبة المشتركة في إيجاد نظام دولة حديثة ديمقراطية ولكنه لم يهمل خصوصيات المجتمع البحريني وتقاليدته، ف جاء متوازناً بشكل دقيق بين حق الشعب في المشاركة في الحكم وبين علو مكانة القيادة ممثلة في سمو الأمير، حيث نأى بسمو الأمير عن أية مسائلة وجعل ذاته مصونة لا تمس ثم وضع الأحكام المنظمة للسلطات بشكل كفل ذلك الحق وعزز من مكانة سمو الأمير الكبيرة، حيث يتولى سموه بالاشتراك مع المجلس الوطني السلطة التشريعية ويعين الوزراء الذين هم بحكم مناصبهم أعضاء في المجلس الوطني، فضلاً عن حق حل المجلس الوطني، إلا أن ذلك لا يعني رئاسة سمو الأمير للسلطة التشريعية أو السلطة القضائية، فالوزراء وهم الذين تتكون منهم السلطة التنفيذية مسؤولون بالتضامن أمام الأمير وله السلطة الرئاسية عليهم إلا أن أعضاء المجلس الوطني أو رجال القضاء ليسوا مسؤولين امام سموه وإنما هم مسؤولون أمام القانون، فلا يصح فنياً أن يقال أن سمو الأمير هو رئيس السلطة التشريعية أو القضائية في حين أن للمجلس الوطني مثلاً رئيسه الذي ينتخب من بين أعضائه.

مما تقدم أيها الأخوة والأخوات أتمنى أن يكون الميثاق عنواناً للمصالحة والتطوير لمجتمعنا من جميع النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ومخلاً لتفعيل المشاركة وعلى رأسها حق الانتخاب وحرية إيداء الرأي بما في ذلك الرأي في الميثاق ذاته كانتقاد بعض الصياغات والتوجهات بحرية تامة كما هي الحرية بشأن الإشادة بالإيجابيات، وأن تسود بين جميع أطراف المجتمع لغة الحوار العقلانية الراقية لخلق وتعميق مفاهيم ديمقراطية بحرينية رائدة تتبع من مجتمعنا ودستورنا مسترشدين بتجربة الديمقراطيات العريقة.

قراءة أولية في الدستور البحريني الجديد

بقلم : د. محمد الفيلي

أهمية الدستور البحريني الجديد تكمن في أكثر من سبب، فهو أولاً مؤشر قانوني على إرادة لإحداث تغيير سياسي في البحرين خاصة وأن الدستور السابق والصادر عام ١٩٧٣ قد أوقف العمل به عام ١٩٧٥، والسبب الثاني الذي يجعل إعلان هذا الدستور حدثاً مهماً في الكويت هو خصوصية العلاقة بين الشعب البحريني والشعب الكويتي، ويجب أن نقرر ونحن بصدد تقديم قراءة دستورية للنص المعلن أن هذا القراءة لا يمكن إلا أن تكون أولية، وذلك لعدد من الأسباب :

— أن النصوص الدستورية التي أطلعنا عليها غير كاملة، وهي نص الدستور ذاته (الوطن ٢٠٠٢/٢/١٥) ونص منكرته للتفسيرية (الأيام ٢٠٠٢/٢/١٧) ولكن الدستور يتسير لمرسوم ملكي له طابع الدستور بشأن تنظيم توارث العرش ولم نطلع بعد على هذا المرسوم.

— أن التعامل مع دستور من الدساتير لا يكون من خلال نصوصه وأعماله التحضيرية، ولكن أيضاً من خلال النصوص القانونية المرتبطة به كالنظام الداخلي لمجلس الوزراء وللبرلمان وقانون

الانتخاب وقانون إنشاء المحكمة الدستورية مثلاً إلى جوار النصوص القانونية المنظمة للحقوق والحريات العامة.

— على الرغم من أهمية النصوص القانونية لتقييم أي دستور من الدساتير فإن مثل هذا التقييم يبقى ناقصاً بدون الإطلاع على مسلك السلطات العامة في ظل هذا الدستور.

ومع إقرارنا بعدم توافر العناصر السابقة أمامنا عند كتابة هذا الموضوع إلا أن النصوص التي أطلعنا عليها تبقى مؤشراً مهماً لأنها تتصل بوثائق ذات أهمية فائقة.

وقبل البدء بعرض مضمون الدستور الذي أطلعنا عليه يلزم أن نقف أمام مسألة أولية وهي طبيعة هذا النص، فهل هو نص معدل أم نص جديد؟ ونلاحظ في هذا الصدد أن ديباجة الدستور المنشور تقرر بأننا في إطار تعديل دستوري قد نشر مع النصوص القديمة للدستور، فأتت وثيقة واحدة تتضمن النصوص القديمة والنصوص المعدلة، والمنكرة التفسيرية للدستور تقرر ذات الأمر، ونحن من جانبنا، ومن باب التحليل الفقهي المجرد، لا نميل إلى هذا التكييف بل نميل إلى وصف النص المعان بأنه دستور جديد، ونحن لا نقول بذلك من باب تبني الرأي الفقهي الذي يقرر بأن التعديل لا يكون كذلك إلا إذا كان جزئياً، أما إذا أنصرف إلى جوهر النظام الدستوري فنحن أمام تجديد ومثل هذا الرأي تضمنه دستور ١٩٧٣ البحريني وتضمنه أيضاً الدستور الجديد.

ولكن سنننا في ما نقول هو دستور عام ١٩٧٣ في البحرين فهذا الدستور يقرر أسلوباً لتعديله في المادة ١٠٤ منه هو أسلوب لم يتم إتباعه، أما فيما ورد في المنكرة التفسيرية من استناد للميثاق واستحالة تطبيق نص المادة المنكرة لعدم وجود المجلس الوطني كما رسمه

دستور ١٩٧٣ لهو تحليل لا نسايره لأنه يقود إلى نتيجة مقلقة وهي أن دستور ١٩٧٣ كان قائماً وقت تعديله ولكن لم تحترم نصوصه وتمت مخالفتها بدليل أن نصوصه عدلت دون إتباع الإجراءات التي يرسمها للتعديل أو على الأقل بأن المادة ١٠٤ قد سقطت وقد سقطت معها النصوص التي تنظم أسلوب عمل المجلس الوطني الذي كان يتصوره دستور ١٩٧٣، ونحن عندما نقول بأننا أمام دستور جديد فإننا نعتقد بأن وصف دستور من الدساتير بأنه جديد لا ينتقص من قدره بالضرورة.

كما أن وصف الدستور بأنه معدل وليس جديداً، لا يعني بذاته بأننا نفترض أن التعديل أو مجمل المواد بعد التعديل، يقود إلى أمر إيجابي حتماً.

ووصف الدستور بأنه جديد لا يتعارض مع وجود أحكام مشتركة بينه وبين الدستور القديم.

وفي سبيل عرض مضمون الدستور الجديد فإننا سوف نعرض أولاً لخصائصه، ومن بعد ذلك سوف نعرض للسلطات العامة في إطاره.

عندما نعرض لخصائص دستور من الدساتير فإننا نعرض عادة لخصائصه الشكلية وخصائصه الموضوعية.

أولاً : الخصائص الشكلية للدستور الجديد :

نلاحظ أن هذا الدستور قد أتى مكتوباً جامداً كما أنه قد وضع بأسلوب المنحة.

١- إنه دستور مكتوب: وهذا يتضح من النص المنشور، وهو دستور لا يقع في وثيقة واحدة. فإلى جوار الوثيقة الأساسية التي

تتضمن الديباجة والمواد من ١ إلى ١٢٥ فإن الدستور يشير إلى مرسوم ينظم أحكام توارث الأمانة يصدر لاحقاً وأن لهذا المرسوم صفة دستورية، كما تقرر الفقرة ج من المادة الأولى من الدستور. كما أن ديباجة هذا الدستور تشير إلى "مذكرة تفسيرية يعتبر ما ورد فيها مرجعاً لتفسير أحكامه" وهذه المذكرة لها صفة دستورية من حيث إلزاميتها بالتفسير. ونلاحظ أن وجود مذكرة تفسيرية ملزمة إلى جوار نصوص الدستور أمر قد سار عليه المشرع الدستوري في الكويت ولكن التجديد الذي قام به المشرع الدستوري في البحرين أنه قد أشار للأمر في ديباجة الدستور ذاته وهذا أمر حسن لأنه يحسم ما قد ينشأ من خلاف في وقت لاحق.

جمود نسبي

٢- أنه دستور جامد: والجمود في هذا الدستور أتى على درجتين، فأغلب موادها تستفيد من الجمود النسبي بمعنى عدم جواز تعديلها إلا بإتباع إجراءات أشد من تلك التي تستخدم لتعديل القوانين العادية، وهذه النتيجة تؤكدها مقارنة أسلوب تعديل القانون وأسلوب تعديل الدستور (المواد ٩٢، ١٢٠، ٣٥). وبالإضافة للجمود النسبي لمواد الدستور، فإن الدستور يقرر جموداً مطلقاً لبعض مواد ومواضيعه وهو ما تقررته الفقرتان "ج" و "د" من المادة ١٢٠ ويجري نصهما على النحو التالي "فقرة ج" (لا يجوز اقتراح تعديل المادة الثانية من هذا الدستور كما لا يجوز اقتراح تعديل النظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي في البحرين بأي حل من الأحوال، وكذلك نظام المجلسين ومبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور) "فقرة د" (صلاحيات الملك المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في فترة النيابة عنه).

منحة وليس عقداً

٣- أنه دستور وضع بطريق المنحة : يعتبر الدستور أنه قد وضع بطريق المنحة إذا ما أخذ النص صفة الدستور بسبب إقرار رئيس الدولة فقط، والدستور يأخذ وصف العقد إذا ما أخذ النص صفة الدستور بسبب إلتقاء إرادة الحاكم مع الشعب (من خلال ممثليه غالباً) على النص فيتحول بذلك إلى دستور، ومثال ذلك ما حدث في الكويت. أما الدساتير التي وضعت بأسلوب الجمعية التأسيسية فإنها تأخذ هذه الصفة نتيجة إقرار المجلس المنتخب لغرض إعداد الدستور للنص المسمى بدستور، والدستور يوضع بأسلوب الاستفتاء إذا ما أخذ النص صفة الدستور نتيجة لتصويت الشعب عليه فيكون الشعب بشكل مباشر هو السلطة التأسيسية.

وفي مثالنا القائم فإن السلطة التي أسبغت صفة الدستور على النص هو رئيس الدولة فقط. أما عن الإشارة الواردة في ديباجة الدستور للإرادة الشعبية التي أجمعت على المبادئ التي تضمنها الميثاق والإشارة إلى عهد الشعب للحاكم لتعديل الدستور فإنها لا تغير من الناحية القانونية في تكييف أسلوب وضع الدستور، ذلك أن النص القائم لم يكن بذاته نتيجة لإرادة طرف غير الملك، غاية ما يمكن أن نقوله أن الملك استشعر من خلال إجراءات سابقة على وضع الدستور إرادة شعبية في إتجاهات معينة فوضع الدستور نتيجة لذلك.

ثانياً : الخصائص الموضوعية للدستور :

وبعد أن عرضنا الخصائص الشكلية للدستور الجديد فإننا نعرض لخصائصه الموضوعية، ونتكلم عن الخصائص الموضوعية للدستور عندما ما يحدد الدستور موقفاً من مواضيع مثل :

- شكل الدولة موحدة أم إتحادية.
- مصدر السياسة في الدولة.
- أسلوب تولي رئاسة الدولة.
- الدين والقومية.
- العلاقة بين السلطات.
- فلسفة الدولة الاقتصادية.
- موقف الدولة من الحقوق والحريات.

ونلاحظ أن الدستور الجديد يرسم شكلاً موحداً للدولة فلسنا أمام اتحاد دول، ولكنها دولة بسيطة ممثلة بسلطة تنفيذية واحدة وسلطة تشريعية وقضائية واحدة، أما عن أسلوب تولي رئاسة الدولة فهو الأسلوب الوريثي، وسوف نعرض له عند الكلام عن السلطات العامة لاحقاً، أما بقية الموضوعات فهي تستحق وقفة عندها ولو بشكل موجز.

١- مصدر السيادة وشكل ممارستها :

السيادة في الإطار الذي ناقشه تعني وضع القواعد العامة "التشريع" والرقابة على تنفيذ هذه القواعد، وقد تكون السيادة لفرد فتصدر عنه التشريعات ويراقب أسلوب تنفيذها، وهذه هي الحكومة الفردية، وقد تكون السيادة لأقلية من الأفراد وهذه حكومة الأقلية، كما قد تكون السيادة للمجموع وهذه هي الديمقراطية، وقد تمارس السيادة في إطار الديمقراطية من قبل الشعب بشكل مباشر فيجتمع الشعب ليتخذ القرارات ويراقب تنفيذها.

والديموقراطية المباشرة، وأن كانت أنقى صور الديمقراطية، إلا أنها من أندر الصور في الواقع لصعوبة تحقيقها وهي صعوبة تقرب

من الاستحالة فمادياً يصعب جمع أفراد الشعب وأن صغرت الدول، في مكان واحد، والديموقراطية قد تكون نيابية إذا ما انتخب الشعب نواباً عنه يمارسون السيادة (التشريع ورقابة التنفيذ) بإسمه ولحسابه.

وللنظام النيابي أركان أربعة :

- مجلس منتخب : ذلك أن الانتخاب هو وسيلة الأمة في التعبير عن إرادتها، فإن كان المجلس غير منتخب فمن الصعب نسبة ما يعبر عنه أعضاء المجلس للأمة ومع ذلك فإن الفقه يقبل أن يكون بعض أعضاء المجلس من المعينين وهو استثناء مقبول بشرط أن تكون الغلبة في العدد للمنتخبين.

- عضو المجلس يمثل الأمة بأسرها : ذلك أن عضو المجلس لا يرتبط بوكالة شخصية مع ناخبيه فهو يمثل الأمة من خلال تعبير أفرادها أثناء الانتخاب، ولما كانت الأمة جزءاً لا يتجزأ فلا يجوز أن يرتبط العضو بوكالة مباشرة بناخبيه.

- استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين :

وهذا يعني أنه لا يجوز للناخبين التدخل في اختصاصات البرلمان فإن جاز ذلك نكون قد خرجنا عن النظام النيابي إلى نظام آخر وهو نظام الديموقراطية شبه المباشرة.

- المجلس ينتخب لميقات معلوم: وهذا شرط منطقي حتى لا يبتعد النواب تماماً عن إرادة ناخبيه فيعود لهم بعد حين كي يجدد الشعب ثقته به أو يختار غيره.

وإلى جوار الأركان الأربعة يجب أن نذكر أننا في إطار صورة من صور الديموقراطية يقوم مجلس منتخب بممارسة السيادة التي

بملاكها الشعب وهذا يعني أن المجلس يمارس اختصاص التشريع
والتصامص الرقابة على التنفيذ، فإن كانت اختصاصات المجلس
استشارية فإننا في واقع الأمر لا نكون بصدد ديموقراطية نيابية حتى
ولو كان المجلس منتخبا كله أو جله لأننا بكل بساطة نكون قد خرجنا
عن مفهوم الديموقراطية وهي ممارسة الشعب مباشرة أو بواسطة
نوابه للسيادة.

ونلاحظ على الدستور قيد العرض ما يلي :

أ - إنه يقرر في الفقرة "د" من المادة الأولى أن " نظام الحكم في
مملكة البحرين ديموقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات
جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور"، وفي
الاتجاه نفسه تسيير الفقرة "هـ" من المادة ذاتها فنقرر أنه " للمواطنين،
رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق
السياسية بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً لهذا الدستور
والشروط والأوضاع التي يبينها القانون ولا يجوز أن يحرم أحد
المواطنين من حق الانتخاب والترشيح إلا وفقاً للقانون"، ونحن نعتقد
أنه من المنطقي أن تتابع الفقرتان فممارسة السيادة من قبل الأمة يتم
التعبير عنها عملاً من خلال الانتخاب ولذلك يجب أن يحرص غاية
الحرص على تقرير الحق السياسي لأفراد الأمة وإلا يحرم منه أحد
إلا في أضيق الحدود ولكننا نلاحظ أن:

ب - نص الفقرة (هـ) قد حرص على إيراد توضيح لتعبير
"المواطنين" فقرر أن هذا التعبير يعني الذكور والإناث، وفي الواقع
فإن قواعد الصياغة التشريعية لا تستوجب ذكر الرجال والنساء
فالمواطنون هم الرجال والنساء وهم الشيوخ والشباب وهم كل فئة من
فئات المواطنين، ومع ذلك فقد ارتأى المشرع إيراد هذا التحديد

لمواجهة واقع اجتماعي يتردد في تقرير الحقوق السياسية للنساء، ونحن نعتقد أن مثل هذا التوضيح وأن لم يكن ضرورياً فإنه يبقى محموداً لأنه يقصد أولاً تأكيد حقيقة مهمة أن المواطنة بما يترتب عليها من حقوق سياسية لا يمكن أن تنحصر في جنس دون جنس وثانياً فإن مثل هذا التأكيد يقطع دابر تردد غير محمود.

المجلس المعين أخفق المجلس الوطني :

ب- أن الدستور الجديد جعل للمجلس الوطني اختصاصاً تشريعياً ورقابياً ولكنه أضعف إلى حد كبير من هذين الاختصاصين كما سنرى عند عرض اختصاصات السلطة التشريعية، وفوق ذلك فإنه جعل المجلس الوطني مكوناً من شقين (مادة ٥١) مجلس معين وأسماء مجلس الشورى (مادة ٥٢ - أ) وهو مجلس يتكون من أربعين عضواً، ومجلس منتخب (مادة ٥٦) ويسمى مجلس النواب وهو مكون من أربعين عضواً ونلاحظ في هذا الصدد ما يلي :

— أن الاختصاص التشريعي يمارس من قبل المجلسين معاً (مادة ٧٠) أما الاختصاص الرقابي فإن بعض مظاهره تتعقد للمجلسين معاً مثل حق السؤال (مادة ٩١) أما حق تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وإيداء الرغبات وتشكيل لجان التحقيق فإن الاختصاص في هذه المسائل يتعقد لمجلس النواب فقط (مادة ٦٥ إلى ٦٩).

— أن العنصر المنتخب في المجلس الوطني " مجلس النواب " لا يشكل أغلبية عددية بل هو متمائل في عدده مع مجلس الشورى المعين، والاختصاص التشريعي يمارس مناصفة بين المجلسين فإن لم يتفقا يجب أن يجتمعا معاً على هيئة مجلس وطني (مادة ٨٥) وفي هذه الحالة يتخذ القرار بأغلبية الحضور في المجلس الوطني. وهذا

الأسلوب في واقع الحال يفتح الباب عملاً لترجيح كفة المجلس المعين لأن أعضائه سيلتزمون عملاً بالتضامن بينهم بإعتبارهم معينين أما فكرة التضامن بين الأعضاء المنتخبين فإنها أصعب.

وعدم وجود أغلبية من المنتخبين في المجلس الوطني وأضعاف اختصاصه التشريعي والرقابي يفتحان باب التجريح في سلامة تكيف النظام بالديموقراطية فضلاً عن الديموقراطية النيابية.

الاستفتاء يشكك بالصفة النيابية :

ج- على الرغم من للموقف السابق " وجود مجلس نصفه منتخب يمارس الاختصاص التشريعي والرقابي " فإن الدستور يجيز أن تطرح بعض المواضيع العامة أمام التصويت الشعبي مباشرة (مادة ٤٣) ولكن الدستور حصر حق تحديد الحالات التي يتم فيها الاستفتاء بالملك، ومبدأ الاستفتاء ذو الأثر القانوني يرتبط بالديموقراطية شبه المباشرة وبالتالي يزيل الصفة النيابية للديموقراطية.

٢- العلاقة بين السلطات :

نظام نمج الوظائف الثلاث للدولة " التشريع والتنفيذ والقضاء " في جهة واحدة أمر لم يعد مقبولاً، والاتجاه القائم هو إعطاء كل وظيفة لجهة قائمة بذاتها، أي مبدأ فصل السلطات. ولكن الأنظمة السياسية تختار نمطاً يحقق علاقة بين السلطات الثلاث. والأنماط الأساسية في هذا المجال هي : النمط البرلماني والنمط الرئاسي ونمط حكومة الجمعية، علماً بأنه من المتصور أن يأخذ دستور الدولة بأسلوب يجمع بين بعض هذه الأنماط.

— النظام البرلماني : وهو نظام يفترض الفصل المرن بين السلطات الثلاث فكل منها قائم بذاته ولكنه يمتلك وسائل تؤثر في عمل السلطة الأخرى والنظام البرلماني يصلح للدول الملكية لأن رئيس الدولة غير مسئول إذ أن الوزارة هي التي تتحمل المسئولية السياسية وفي المقابل فإن رئيس الدولة يمارس سلطاته بواسطة وزرائه أي أن الوزارة يجب أن توقع على القرارات إلى جوار رئيس الدولة وفي سبيل تحقيق انسجامها مع البرلمان، وهي المسئولة أمامه، فإن حسن تطبيق هذا النظام يقتضي أن يتم اختيار الوزارة من الأغلبية البرلمانية، ومثال هذا النظام بريطانيا.

— النظام الرئاسي : وهو نظام فصل جامد بين السلطات يقوم فيه رئيس الدولة برئاسة الحكومة وبالتالي فإن الوزراء ما هم إلا معاونين له وهم غير مسئولين إلا أمامه وهذا النظام لا يصلح للدول الملكية لأنه يفترض أن رئيس الدولة مسئول أمام الشعب لأنه منتخب من قبله ويجب أن يعاد انتخابه من قبل الشعب بشكل دوري، ومثال هذا النظام الولايات المتحدة الأمريكية.

— نظام حكومة الجمعية : وفي هذا النظام يهيمن المجلس المنتخب على السلطة التنفيذية لأنه يقوم بتعيين أعضائها وهو نظام غير منتشر على نطاق واسع والمثال الوحيد له اليوم هو سويسرا.

- برلماني أم رئاسي ؟

وإذا ما حاولنا أن نعرف موقع الدستور البحريني من هذه الأنظمة فإتنا سوف نلاحظ أنه، كما الدستور الكويتي، لم يأخذ بأي

منها على نحو كامل فهو في واقع الحال مزج النظام البرلماني بتطبيقات هي أقرب للنظام الرئاسي وذلك على النحو التالي :

أ- عناصر النظام النيابي في الدستور :

- أن الملك رئيس الدولة غير مسئول وذاته مصونة لا تمس (مادة ٣٣).

- أن الملك يباشر جزءاً من اختصاصات بواسطة وزرائه (فقرة ج مادة ٣٣).

- أن الوزارة مسئولة أمام البرلمان (مادة ٦٦ و ٦٧).

ب- عناصر تبعد الدستور عن النظام البرلماني :

- لا يرتبط اختيار الوزارة بإرادة البرلمان (مادة ٣٣ فقرة د).

- لا تساعل الوزارة أمام البرلمان بشكل كامل، فالوزراء مسئولون بشكل فردي أمام البرلمان ولكن المسئولية التضامنية لها نظام مختلف هو أقرب للنظام الذي أخذ به الدستور الكويتي في المادة ١٠٢.

- يمارس الملك عدداً مهماً من الاختصاصات بأوامر ملكية ويصل عدد هذه الاختصاصات إلى أكثر من خمسة عشر اختصاصاً في أمور الحكم. ونلاحظ أن الدستور الكويتي قد قرر للأمير ثلاثة اختصاصات تمارس بأوامر أميرية فقط المراسيم والأوامر الأميرية.

ونلاحظ أن الدستور البحريني قد ساير الدستور الكويتي في مزج النظام البرلماني بعناصر من النظام الرئاسي ولكنه يختلف عنه في أمر مهم وهو التعامل مع المراسيم والأوامر الملكية، ففي الكويت كما تقرر المذكورة التفسيرية فإن الأوامر الأميرية استثناء من الأصل، ولذلك فإنها لا تقترض وتستخدم فقط في حدود النص المقرر لها، كما

أن اعتبارها استثناء يعني عدم جواز التوسع في استخدامها خارج النص، أما في الدستور البحريني فإن النص يقرر بداية أنه " يمارس الملك سلطاته مباشرة وبواسطة وزرائه ". وهذا يعني أن الأوامر الملكية ليس أداة استثنائية، كما أن المرسوم ليس أصلاً يؤخذ به في العمل.

وعلى كل حال فإننا نعتقد أن تقرير ممارسة رئيس الدولة لاختصاصاته بواسطة وزرائه أمر يتسق مع الاحترام والتوقير اللازم توفيره لمنصب رئيس الدولة وبالذات في الدول الملكية. فرييس الدولة في مثل هذه الأنظمة رمز للدولة لا يجوز أن يزج بإسمه في اختصاصات تنفيذية متعددة قد تفتح الباب - ونحن في مجال سياسي تختلف الإقهام في تقديره وقبوله - أمام تعرض مسند الملك للتجريح أو النقد. ولذلك فإن الحل الأكثر منطقية هو أن تمارس الاختصاصات التنفيذية بمراسيم حتى تكون الحكومة مسئولة عنها ومتى ما تبين خلل هذه الإجراءات فإن الحكومة يمكن أن تتحمل تبعاتها بالإستقالة.

٣- موقف الدستور من الدين والقومية :

يحدد الدستور كوثيقة قانونية وسياسية، توجه الدولة في مسائل معينة مثل موقفها من القومية أو الدين، ونلاحظ أن الدستور البحريني قد حدد موقفاً للدولة في المسألتين :

أ- القومية : تقرر المادة الأولى في مقدمتها " أ " أن " مملكة البحرين عربية إسلامية مستقلة ذات سيادة تامة، شعبها جزء من الأمة العربية، وأقليمها جزء من الوطن العربي الكبير ". وهذه الصياغة تحدد موقفاً من القومية يساير موقف الساتير العربية، وعدم استخدام لفظ " الشعب " واستخدام لفظ وشعبها ينكرنا بالمبررات التي وردت في

المنكرة التفسيرية للدستور الكويتي في هذا الصدد. وتقرر المادة الثانية من الدستور البحريني أن اللغة العربية هي اللغة الرسمية للبلاد كما أن المادة السادسة منه تقرر التزام الدولة بصيانة التراث العربي وعملها على " تحقيق آمال الأمة العربية في الوحدة والتقدم ". ونلاحظ في هذا الصدد أنه بالإضافة للبعد القومي فإن هذا الدستور يقرن به بعد آخر وهو الانتهاء الى منظومة دول مجلس التعاون الخليجي فتقرر الفقرة "ب" من المادة ١٠ " تعمل الدولة على تحقيق الوحدة الاقتصادية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ودول الجامعة العربية، وكل ما يؤدي الى التقارب والتعاون والتأزر والتعااض فيما بينهما " .

ب - الدين الاسلامي : يأخذ الدستور البحريني موقفاً من الدين يتشابه الى حد بعيد مع موقف الدستور الكويتي، فالمادة الثانية منه تقرر ان " دين الدولة الاسلام، والشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع ". والباب الثاني من الدستور وعنوانه المقومات الاساسية للمجتمع يجعل من الدين في المادة الخامسة عنصراً من العناصر التي ترتكز عليها الأسرة، كما أن الدين عنصر من عناصر تحديد مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، والميراث حق تكلفه الشريعة الاسلامية، والمواد ٦ و ٧ ترتب على الدولة التزاماً بالاهتمام بالجانب الديني في الثقافة والتعليم. كما أن المادة التاسعة تعتبر أن الملكية ورأس المال والعمل، وفقاً لمبادئ العدالة الاسلامية، مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وللشئون الوطنية.

وبالإضافة للمواد السابقة، فإن أربع مواد واردة في الباب الثالث والخاص بالحقوق والواجبات العامة تعرض للدين وهي المواد ٢٢ و ٢٣ و ٢٤ و ٢٧. والمادة ٢٢ تقرر بأن حرية الضمير مطلقة، وتكفل الدولة حرمة دور العبادة، وحرية القيام بشعائر الأديان والمواكب

والاجتماعات الدينية طبقاً للعادات المرعية في البلاد. ونحن نفهم صياغة الفقرة الثانية ولكن صياغة الفقرة الأولى نعتقد أنها بحاجة لتوضيح، فالمادة تتكلم عن الحرية الدينية ولذلك كان من الأفضل أن يرد النص في الفقرة الأولى مقررأ حرية الاعتقاد أو الحرية الدينية بدلاً من استخدام تعبير حرية الضمير، الذي لا يتضح معناه بشكل جيد الا من خلال وضعه في إطار بقية أحكام المادة ٢٢.

أما المواد ٢٣ و ٢٤ و ٢٧ فإنها تحرص أن تورد في صلب الدستور، أن المساس بأسس العقيدة الإسلامية ووحدة الشعب أو إثارة الفرقة الطائفية تشكل قيوداً على حرية الرأي والبحث العلمي وحرية الصحافة وحرية تكون الجمعيات والنقابات. ونحن نعتقد بأن هذه القيود مع منطقيتها فإن مكان إيرادها الطبيعي هو نصوص القوانين ذاتها مع الاكتفاء في النص الدستوري بوضع القيدين العامين وهما عدم مخالفة القانون والنظام العام والآداب.

وفي موضوع الموقف الدستوري من الدين فأنتنا نلاحظ بأن الدستور البحريني يعطي للملك دوراً دينياً فهو وفق تعبير المادة ٣٣ في فقرتها " أ " " الحامي الأمين للدين ". وفي الواقع فإن مثل هذا النص متصور في الدول الملكية التي يكون الملك فيها رئيساً للمذهب الديني الى جانب رئاسته الزمنية.

٤ - موقف الدستور من الفلسفة الاقتصادية ومن الحقوق والحريات العامة :

يحدد الدستور، في الدساتير الحديثة، الفلسفة الاقتصادية للدولة فهو يبين موقفها من النشاط الاقتصادي. هل تتركه كاملاً للمبادرة الفردية أم أنها تتدخل في هذا النشاط، وفي هذه الحالة يبين درجة تدخلها، فهل تكفي بتوجيه النشاط الاقتصادي وتحديد أهدافه وتوجهاته أم تقوم ببعض

مظاهر النشاط الاقتصادي، أم تعتبر نفسها الفاعل الأساسي في الاقتصاد
؟. والدستور البحريني الذي نعرض فيه أخذ موقفاً يذكرنا بموقف
الدستور الكويتي للأفراد هامش واضح في الحرية في ممارسة النشاط
الاقتصادي ولكن الدولة مع ذلك تملك تحديد هذا الهامش لمصلحة
الجماعة والتوجه السابق واضح في المواد من ٩ الى ١٣.

وبالنسبة للحقوق والحرريات العامة فان الدستور يقرها في صلبه
وهو كالدستور الكويتي يقرر الحقوق والحرريات العامة التي تحتاج
لتدخل الدولة لتفعيلها أو ما يسمى الجيل الثاني من الحقوق والحرريات
وهذه يقرها في الباب الثاني منه الى جوار النصوص التي تحدد
الفلسفة الاقتصادية للدولة. أما الحقوق والحرريات ذات الطابع الفردي
أو ما يسميه البعض بالجيل الأول للحقوق والحرريات فان مكان تنظيمه
في الدستور قد ورد في الباب الثالث.

ويمكن أن نبدي عدداً من الملاحظات في هذا الصدد :

أ - أن الدستور البحريني، وعلى عكس ما سار عليه الدستور
الكويتي، قد رجح الجانب الترخلي للدولة وهي بضرورة حرية التعليم
وحرية العمل.

ولذلك فإنه تعامل مع هذه الحرريات في الباب الثاني، ولم يوردها
في الباب الثالث، ونحن نعتقد بأن حرية التعليم والتعلم وحرية العمل
لهما جانب فردي، وهو حق الفرد في الاختيار خارج نطاق التعليم
الإلزامي وحق الفرد في اختيار نوع العمل، كما أن لهذه الحقوق طابعاً
تدخلياً عندما نكون بصدد واجب الدولة في توفير إمكانات التعلم
وواجبها في توفير فرص العمل.

ب - يقرر الدستور البحريني حق أشخاص القانون الخاص بإنشاء
المدارس والمرافق الصحية مع تقرير بطبيعة هذه الحقوق كحقوق

اجتماعية (التعليم والصحة) ونحن نعتقد بأن الطبيعة الاجتماعية التخيلية لهذه الحقوق لا تتعارض مع ممارسة القطاع الخاص لها تحت إشراف الدولة. فعلم ورود النص لا يؤدي الى عدم جواز قيام الأفراد بهذا النشاط تحت إشراف الدولة، ولكن ورود النص بحد ذاته في الدستور أمر جيد.

ج - يقرر الدستور محل المناقشة في مجال حرية الأمن الفردي كثيراً من القواعد الإجرائية مثل إخضاع سلامة إجراءات القبض أو الحبس أو التفتيش أو تحديد الإقامة لرقابة القضاء الى جواز أن يكون ذلك وفق أحكام القانون (فقرة ب مادة ١٩) وهذا يعني عدم جواز تقرير الحجز الإداري. وتقرر الفقرة " د " من المادة (١٩) بطلان الاعتراف إذا كان تحت وطأة عنصر من عناصر إفساد الإرادة، وتقرر الفقرة " ج " من المادة (٢٠) ضرورة احترام حق الدفاع في مراحل التحقيق والمحاكمة، كما أن الفقرة (هـ) من المادة ذاتها تقرر حق كل متهم في جناية بالاستعانة بمحام للدفاع عنه، ونحن نعتقد أن وجود هذه الضمانات في صلب الدستور أمر إيجابي جداً.

د - يقرر الفقه والقضاء المقارن بأنه من النتائج المترتبة على تقرير حرية من الحريات في صلب الدستور، وترك أمر تنظيمها للمشرع، أنه لا يجوز للمشرع تحت عنوان التنظيم وبواسطته أن ينال من أصل الحرية، والتقرير الفقهي السابق منطقي جداً، ذلك أن التنظيم وسيلة للتمكين من ممارسة الحرية، فان أتى التنظيم على أصل الحرية نكون بصدد منع وتحريم وليس تمكين وتنظيم، وحسناً فعل الدستور البحريني بتقريره لهذا الاجتهاد، فوفق نص المادة (٣١) : " لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها الا بقانون أو بناء عليه، ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد

من جوهر الحق أو الحرية"، وورود النص على الذوق السابق يعطي للقاضي أرضاً صلبة يقف عليها عندما يتعامل مع تشريع تشوبه شبهة المساس بحرية أقرها الدستور.

السلطات العامة :

تقرر المادة (٣١) من الدستور البحريني قيام نظام الحكم على أساس الفصل بين السلطات الثلاث، وتقرر أن هذا الفصل يكون في إطار التعاون بين هذه السلطات، ثم تقرر جواز التفويض التشريعي.

ويجرى نص الفقرة ب من المادة ٣١ على النحو التالي :

" السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقاً للدستور، ويتولى الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وبأسمه تصدر الأحكام القضائية وذلك كله وفقاً لأحكام الدستور."

وبدورنا فأننا سنعرض للسلطات العامة في ظل هذا الدستور من حيث تكوينها واختصاصاتها، كما أننا سوف نحاول أن نعرض لعلاقة هذه السلطات ببعضها في إطار الدستور.

أولاً : السلطة التنفيذية :

وفقاً للدستور فإن السلطة التنفيذية مكونة من طرفين الملك والوزارة، وهذا يعني أننا نعرض للأحكام المتعلقة بالطرفين من حيث أسلوب التعيين والاختصاصات المناطة بكل منهما.

١ - الملك : هو رأس الدولة، والطريق الذي يرسمه الدستور لتولي مسند الملك هو الوراثة من خلال ولاية العهد، ولم يعرض الدستور لفرضية خلو مسند الملك دونما وجود ولي عهد معين ويبدو

أنه ترك تنظيم مثل هذه الفرضية لمرسوم خاص يصدر لاحقاً وله صفة دستورية.

أ - ولاية العهد : الأصل فيها أن تثبت لأكبر أبناء الملك الا إذا ما عين الملك وهو على قيد حياته أبناً آخر من أبنائه. وإلى جوار نصوص الدستور التي تبين بعض اختصاصات ولي العهد، فإن الدستور يميل في تنظيم هذا الموضوع لأداة لاحقة لها صفة الدستور. ونلاحظ في هذا الصدد أن الدستور البحريني لم يقرر أن تكون هذه الأداة هي القانون كما هو الوضع في الكويت ولم يختار الأمر الأميري كأسلوب لتنظيم ولاية العهد، ولكنه جعل الأمر لمرسوم مما يعني اشتراك الحكومة مع الملك في هذا الأمر.

ب - الاختصاصات : كما لاحظنا سابقاً فأنا لسنا أمام دستور برلماني بالمعنى المتعارف عليه، وأن كان هذا الدستور يأخذ بعناصر من النظام البرلماني مثل عدم المسؤولية السياسية الكاملة للملك، ولكنه من ناحية أخرى لا يمارس اختصاصاته بواسطة وزراءه فقط، بل أن الدستور لا يعتبر أن الجانب الأكبر من اختصاصات الملك يمارس بواسطة الوزراء وبالتالي بمرسوم بل هو يتم في الفقرة (ج) من المادة (٣٣) أن الملك يمارس اختصاصاته مباشرة وبواسطة وزرائه، والتنظيم السابق يفسر العدد المهم من الاختصاصات التي يمارسها الملك بأوامر ملكية.

اختصاصات الملك هي :

— تعيين رئيس مجلس الوزراء وعزله من منصبه (فقرة د مادة ٣٣).

- تعيين أعضاء مجلس الشورى وإعفاؤهم من مناصبهم (فقرة و مادة ٣٣).
- تعيين القضاة بناء على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء (فقرة ح مادة ٣٣).
- إنشاء ومنح واسترداد الرتب المدنية والعسكرية وألقاب الشرف الأخرى (فقرة ي مادة ٣٣).
- تنظيم الديوان الملكي (فقرة م مادة ٣٣).
- تعيين نائب عن الملك في حال تعذر قيام ولي العهد بذلك عندما يكون الملك خارج البلاد (فقرة أ مادة ٣٤).
- فتح باب الانتخاب لمجلس النواب (فقرة أ مادة ٤٢).
- دعوة المجلس الوطني للاجتماع (فقرة ب مادة ٤٢).
- تعيين رئيس مجلس الشورى (فقرة د مادة ٥٤).
- مد الفصل التشريعي لمجلس النواب (مادة ٥٨).
- دعوة مجلس الشورى أو مجلس النواب إلى اجتماع غير عادي (مادة ٧٥).
- فض أدوار الانعقاد العادية وغير العادية (مادة ٧٦).
- تأجيل اجتماع المجلس الوطني مدة لا تتجاوز شهرين (مادة ٩٠).
- دعوة المجلس الوطني للانعقاد في غير الأحوال التي يقرها الدستور (مادة ١٠١).
- تعيين رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية (مادة ١٠٦).

شؤون الدفاع :

وإلى جانب الاختصاصات التي يمارسها الملك بأوامر ملكية فإن المنكرة التفسيرية للدستور، وهي بصدد التعليق على حكم الفقرة " ز "

من المادة (٣٣) والتي تقرر أن " الملك هو القائد الأعلى لقوة دفاع، ويتولى قيادتها وتكليفها بالمهام الوطنية داخل المملكة وخارجها، وترتبط مباشرة به، وتراعي السرية اللازمة في شؤونها ". وتعليق المنكرة على هذا النص " ولا شك أنه لإمكان تحقيق هذه الأهداف فإن ما يصدر عن الملك في شأن ما ورد بالبند " ز " سيكون عن طريق الأوامر الملكية التي يقتصر توقيعها على الملك. حتى في حالة وجود وزير للدفاع " .

وإلى جوار الاختصاصات الواردة في الدستور والمنكرة التفسيرية فإن الملك يمارس عدداً من الاختصاصات دونما حاجة في ممارستها لاستخدام أداة الأمر الملكي مثل مساعلة الوزراء ورئاسة مجلس الوزراء.

تشكيل الوزارة :

الوزارة : تتكون الوزارة من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء (مادة ٤٤). ونعرض لتشكيل الوزارة واختصاصاتها ومسئوليتها :

أ - تشكيل الوزارة : رئيس مجلس الوزراء يعين بأمر ملكي ووجود الوزارة مرهون بوجوده، ذلك أن اعتزاله للمنصب يؤدي الى خروج الوزراء من الوزارة (فقرة د مادة ٤٧)، أما الوزراء فيعينون بمرسوم وهذا يعني اشتراك رئيس مجلس الوزراء مع الملك في اختيار الوزراء، ومجلس الوزراء هو اجتماع الوزراء برئاسة رئيس مجلس الوزراء.

ونلاحظ بأن الدستور البحريني يقرر صراحة بأن الملك في حال حضوره اجتماع مجلس الوزراء فإنه يرأس هذا الاجتماع (فقرة ب

مادة ٤٧) ولكن النص لا يوضح مسألة جواز اشتراك الملك بالتصويت على قرارات المجلس ونحن نعتقد أن تحمل الوزارة للمسؤولية السياسية أمام المجلس الوطني تؤدي الى القول بعدم جواز اشتراك الملك بالتصويت على القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء. ومع ذلك فإن الفقرة (هـ) تجعل لرئيس المجلس صوتاً مرجحاً في حال تعادل أصوات المؤيدين والمعارضين لقرار من القرارات. ونحن نعتقد بانصراف هذا الحكم لرئيس مجلس الوزراء فقط للسبب الذي أبديناه. ويعاد تشكيل الوزارة عند بدء كل فصل تشريعي.

ب - اختصاصات الوزارة : تقرر الفقرة أ من المادة ٤٧ بان مجلس الوزراء يرعى "مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على العمل في الجهاز الحكومي"، كما أن رئيس مجلس الوزراء وفق حكم الفقرة (ج) من ذات المادة يشرف على أداء مهام المجلس وسير أعماله ويقوم بتنفيذ قراراته وتحقيق التنسيق بين الوزارات المختلفة والتكامل بين أعمالها.

وتقرر الفقرة أ من المادة ٤٨ " يتولى كل وزير شؤون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها ".

ونلاحظ في مسألة اختصاصات الوزارة ما يلي :

— ان الأداة الأساسية التي تستخدمها الوزارة لممارسة اختصاصاتها هي المرسوم، وهذه الأداة تقتضى تصديق الملك ولا تملك الوزارة أي وسيلة لتجاوز اعتراض الملك (فقرة هـ مادة ٤٧).

— أن الوزراء ملزمون بالتضامن (حكم الفقرة السابقة) وهم متضامنون أمام الملك في المسؤولية، كما أنهم مسؤولون أمام المجلس الوطني.

— إلى جانب الاختصاص التنفيذي الذي تمارسه الوزارة فهي تمارس دوراً مهماً في عملية التشريع ويسمح لها هذا الدور بتحجيم الدور التشريعي للمجلس الوطني من خلال الخطوات التالية :

— هي تملك حق الاقتراح وفق المادة ٣٥.

— اقتراحات الحكومة لها الأولوية في المناقشة وهي أولوية يقرها الدستور ذاته في المادة ٨١.

— اقتراحات أعضاء المجلس الوطني غير قابلة للمناقشة الا إذا ما قدمت عن طريق الحكومة، والحكومة تملك سلطة تقديرية بالنسبة لموعد تقديم الاقتراح الوارد من المجلس الوطني فهي تستطيع تقديم الاقتراح للمناقشة أمام مجلس النواب خلال دور الانعقاد نفسه الذي تمت احالته فيه للحكومة، كما تستطيع أن تقرر تقديمه في دور الانعقاد اللاحق.

— تستطيع الحكومة استعجال المجلس في بعض المواضيع، فإن لم يبت به خلال المدة المطلوبة، يصدر بمرسوم له قوة القانون (المادة ٨٧).

ج - مسؤولية الوزارة : الوزارة مسؤولة فردياً وتضامنياً أمام الملك ولكن مسؤوليتها السياسية أمام مجلس النواب لا تسير على المنوال نفسه، فالوزراء مسؤولون فردياً أمام مجلس النواب، ولكن هذا المجلس لا يستطيع أن يثير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء بالطريقة نفسها، بل هو يستطيع أن يعلن عدم إمكان التعاون معه، وفي هذه الحالة للملك إقالة رئيس مجلس الوزراء أو حل مجلس النواب (المادة

٦٧). ونلاحظ في هذا الصدد أن قرار مجلس النواب يجب أن يكون محل إقرار من المجلس المعين أيضاً. والدستور يمنع حل مجلس النواب مرة أخرى لذات السبب، كما هو الحال في الدستور الكويتي، ولكنه يوجب اجراء الانتخابات الجديدة في ميعاد لا يجاوز أربعة أشهر. ويجيز الدستور للملك تأجيل الانتخابات وإعادة المجلس القديم لمدة جديدة.

ثانياً : السلطة التشريعية :

السلطة التشريعية وفق الدستور البحريني يتولاها الملك والمجلس الوطني (فقرة ب من المادة ٣٢). وقد عرضنا للأحكام الخاصة بالملك من حيث ولاية العهد والاختصاصات، ولذلك فأنتنا نعرض للأحكام الخاصة بالمجلس الوطني من حيث تكوينه واختصاصاته و ضمانات أعضائه.

١ - تكوين المجلس الوطني : يأخذ الدستور البحريني بنظام المجلسين وهو نظام تلجأ إليه بعض الدول لأسباب مختلفة، فنجد في الدول الاتحادية إذ يكون هناك مجلس يمثل شعوب الولايات ومجلس يمثل شعب الدولة المتحدة، ومثل ذلك نجد في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد يوجد في بعض الدول الموحدة ولكن أحد المجلسين لا يأتي عن طريق الاقتراع المباشر، وهذه هي الحال في فرنسا. ووظيفة المجلس الثاني في هذه الحالة تخفيف اندفاع المجلس الأول ولكن الكلمة الأخيرة في التشريع تتعقد للمجلس المنتخب وفق نظام الاقتراع المباشر. وقد يستمر بقاء المجلس الثاني لأسباب تاريخية ويكون دوره في هذه الحالة أقرب للدور الاستشاري وهذه هي الحال في بريطانيا. أما في البحرين فإن نظام المجلسين قائم على التعادل

بينهما من حيث عدد الأعضاء والاختصاصات فلا يعتبر التشريع موافقاً عليه إلا إذا ما انجزه المجلسان كل من جهته فإن حدث اختلاف بينهما اجتمع المجلسان (مجلس الشورى ومجلس النواب) على تشكيل مجلس واحد يسمى المجلس الوطني ويرأس الاجتماع رئيس مجلس الشورى ويصدر القرار بموافقة أعضاء المجلس الوطني.

والأحكام الخاصة بمجلس الشورى من حيث تكوينه قائمة على تعيين أعضائه الأربعين بأمر ملكي كما أن رئيسه يعين بأمر ملكي أيضاً، ووجوده مرتبط بوجود مجلس النواب ولذلك فإنه لا يجتمع إذا ما حل مجلس النواب.

ملاحظات :

ونلاحظ أنه بعد الحل يجب أن تجرى انتخابات المجلس الجديد خلال أربعة أشهر والاعاد المجلس القديم (مادة ٦٤ فقرة أ) ومع ذلك فإن الفقرة ب من المادة ذاتها تعطي للملك، بناء على تصور من مجلس الوزراء، الحق بتأجيل الانتخابات، كما أن الفقرة ج تعطي للملك الحق بإعادة المجلس القديم دون انتخابات جديدة وفي هذه الحالة يبدأ فصل تشريعي جديد بالنسبة للمجلس القديم.

٢ - اختصاصات المجلس الوطني : للمجلس الوطني (مجلس الشورى ومجلس النواب) اختصاص تشريعي واختصاص رقابي ونلاحظ أن دور المجلسين متطابق في الإختصاص التشريعي ولكنه متباين عند ممارسة الإختصاص الرقابي.

الإختصاص التشريعي : يمارس الإختصاص التشريعي مناصفة بين مجلس النواب المنتخب ومجلس الشورى المعين وفق أسلوب الذهاب والإياب وفق المواد من ٨١ إلى ٨٤ وعند تعذر الاتفاق بين

المجلسين يجتمعان معا على شكل مجلس وطني برئاسة رئيس مجلس الشورى و يجب لإقرار الموضوع أن توافق الأغلبية عليه في المجلس الوطني (أربعون منتخبون وأربعون معينون) علماً بأن رئيس المجلس الوطني هو رئيس مجلس الشورى المعين (مادة ٨٥). ولا يشارك الرئيس بالتصويت الا عند تساوي أصوات المؤيدين والمعارضين (مادة ١٠٣). وإذا ما رفض المشروع نتيجة عدم توافر الأغلبية المؤيدة لا يقدم للمجلس الوطني مرة أخرى في ذات دور الانعقاد.

ونلاحظ على الاختصاص التشريعي للمجلس الوطني ما يلي :

- ان التنظيم السابق يتعارض مع مفهوم الديموقراطية التي تقتضي أن يمارس الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه المنتخبين سلطة التشريع والرقابة بإعتباره مالك للسيادة، في حين أن التنظيم القائم جعل السيادة في التشريع مناصفة بين المنتخبين والمعيينين.

- يلزم أن يصدق الملك على قرار المجلس الوطني أو المجلسين النيابي والشورى أما تصديقاً حقيقياً أو تصديقاً حكماً بعدم الاعتراض على القانون الذي تم إقراره خلال ستة أشهر.

ونلاحظ أن النص الكويتي يعطي للأمير حق الاعتراض خلال شهر من إقرار القانون من قبل مجلس الأمة ويفوات الشهر دون اعتراض من قبل الأمير يعتبر القانون قد تم التصديق عليه حكماً، وتقرر للمذكرة التفسيرية للدستور البحريني أن مد فترة الاعتراض الى ستة أشهر تجد مبررها في حقيقة أن مراجعة القانون من قبل الملك أمر يحتاج للتروي خاصة وأنه يستطيع أن يعرض القانون على المحكمة الدستورية^{١٤} ونحن مع إقرارنا بأن الأمر يحتاج الى تروي فأنتنا نلاحظ أن إجراءات مناقشة اقتراحات القوانين ذات المصدر غير

الحكومي تستلزم وفق الدستور البحريني الجديد، أن تعرض على الحكومة ولا تقبل للنقاش الا إذا احالتها الحكومة بنفسها للمجلس، كما أن الحكومة كما سوف نرى تملك احالتها في ذات دور الانعقاد أو في دور الانعقاد اللاحق، وهو ما يعني أننا أمام اقتراح قد قدمت فكرته منذ فترة كافية وقد نوقش أمام المجلس المنتخب وأمام المجلس المعين وكل ذلك يترك فرصة كافية للملك لدراسته وتقييمه، وهذا يعني أن مدة الستة أشهر بعد كل هذه الإجراءات تصبح غير لازمة.

ويمالك الملك حق الاعتراض على قرار المجلس ويكون ذلك بمرسوم مسبب يحدد فيه ميعاداً يستطيع فيه المجلس الوطني تجاوز اعتراض الملك بأغلبية الأعضاء المكونين للمجلس، ونحن نعتقد أن هذا الحكم غير مبرر من الناحية المنطقية ما دام الملك يعين نصف أعضاء المجلس الوطني.

وأن كان أعضاء المجلس الوطني (المعينون والمنتخبون) يملكون حق اقتراح القانون الا أن هذا الاقتراح لا يناقش الا إذا ما قدمته الحكومة نفسها (مادة ٨١) ولذلك على المجلسين إحالة الاقتراحات للحكومة ولها أن تقدم هذه الاقتراحات لمجلس النواب في دور الانعقاد نفسه أو في دور الانعقاد الذي يليه، وكل ذلك يقلص الى حد بعيد من حق أعضاء المجلس الوطني في اقتراح القوانين.

قواعد الترشيح :

أما تكوين مجلس النواب فتحكمه القواعد التالية :

أ - توافر شروط المرشح : تقرر المادة (٥٧) عدداً من الشروط الواجب توافرها في المرشح وهي في أغليبتها مما هو معتاد عليه في القانون المقارن مثل الجنسية والسن والمستوى التعليمي ولكن ما يجب الوقوف عنده هو الحكم الوارد في الفقرة د من المادة ٥٧، فالفقرة

تقرر عدم جواز ترشيح من كان عضواً في مجلس النواب أو مجلس الشورى وأسقطت عضويته نتيجة قرار عن أحد المجلسين المذكورين ويستمر هذا المانع من الترشيح قائماً طوال الفصل التشريعي إلا إذا قرر المجلس المسقط للعضوية وقف هذا المانع والواقع نحن أمام عقوبة قد صدرت عن هيئة غير قضائية وهذا غير جائز، خاصة ونحن أمام مسألة يحسمها الشعب ذاته عن طريق الاختيار.

ب - المنازعات الانتخابية : نلاحظ أن النظر في المنازعات الانتخابية قد أنيط بمحكمة التمييز وهي أعلى محكمة في السلم القضائي للدولة، والحل السابق قد تم تبنيه بالرغم من تقرير الدستور لقضاء دستوري، وفي الواقع فإن هذا المسلك، وأن كان لا يتضمن مساساً بالضمانات الواجب تقيدها في منازعة من هذا النوع، إلا أن العمل قد جرى في القانون المقارن على إناطة هذا النوع من المنازعات بالقضاء الدستوري.

ج - مدة الفصل التشريعي : مدة الفصل التشريعي الأصل فيها أنها أربع سنوات (مادة ٥٨) وقد تقل عن ذلك في حالة الحل. ولكن يجوز للملك أن يمد الفصل التشريعي بأمر ملكي مدة لا تزيد عن سنتين.

ب - الاختصاص الرقابي : الاختصاص الرقابي هو العنصر الثاني من عناصر السيادة الشعبية الى جانب التشريع ويقرر الدستور البحريني عدداً من أدوات استكمال الاختصاص الرقابي وهي :

- السؤال - إيداء الرغبات - التحقيق - الاستجواب - طرح الثقة.

ولكنه يعطي الشكل الأول (السؤال) من الاختصاص الرقابي للمجلس المنتخب والمجلس المعين أما بقية الأشكال فينفرد بها أعضاء المجلس المنتخب.

١ - السؤال : ويقدم من قبل أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب (مادة ٩١) وللسائل وحده حق التعقيب ولمرة واحدة فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق التعقيب.

٢ - إبداء الرغبات : وهو حق لأعضاء مجلس النواب الأصل فيه أن الحكومة غير ملزمة بإجابة الطلب المقترح ولكنها ملزمة بتوضيح سبب عدم الإجابة، وبالرغم من أن هذا الاختصاص ليس شكلاً رقابياً بذاته ولكنه يفتح باب الرقابة من خلال توضيح الحكومة المكتوب عند عدم تحقيق الطلب (مادة ٦٨).

٣ - التحقيق : وهو حق تقررته المادة (٦٩) لأعضاء مجلس النواب في المسائل الداخلة في اختصاص المجلس ويجب أن يقدم المجلس نتائج التحقيق خلال أربعة أشهر.

٤ - الاستجواب : وهو حق يستطيع أن يمارسه خمسة أعضاء من مجلس النواب وهو موجه للوزراء (مادة ٦٥) ولم تحدد المادة الوضع بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء ولكنه في اعتقادنا داخل في نطاق الوزراء باعتبار أن المجلس يستطيع أن يقرر عدم إمكان التعاون معه.

ونلاحظ على أدوات الرقابة السابقة أنها مقيدة بقيد عام وهو عدم جواز استخدامها إذا كان في ذلك مصلحة للعضو أو أحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكليه، ونحن نعتقد أن هذا القيد يتعارض مع طبيعة النظام النيابي ويتعارض من الناحية المنطقية مع حكم الفقرة "أ" من المادة ٨٩ من الدستور ذاته، فعوض المجلس يمثل الأمة بأسرها ولا سلطان لأي جهة عليه في عمله بالمجلس أو لجانه، ثم أن مثل هذا القيد سوف يفتح الباب عملياً أمام النواب كي ينسقوا فيما بينهم كي لا يطرح أي منهم أسئلة أو استجابات تتعلق بمصالح أقاربه أو ناخبيه،

لما سبق فإن تقريرها أتى بعبارات تفتح باب التأويل فهي غير دقيقة وأكثر من ذلك كله فهي موكلة بتطبيقها لمجلس سياسي.

ب - من وسائل توفير الحماية للعضو عدم ربط إسقاط عضويته بالمجلس بمواقف وآراء، ولذلك فإن بعض الدساتير تحدد أسباب إسقاط العضوية بفقده شرطاً من الشروط الواجب توافرها في المرشح مثل الأهلية أو بحال استمرار غيابه عن المجلس إلى فترة مهمة ويلزم في كل الأحوال توافر أغلبية خاصة لتحقيق أثر إسقاط العضوية، ونلاحظ أن للدستور البحريني قد توسع في حالة فقد العضوية فأجازها إذا فقد العضو الثقة والاعتبار أو أدخل بواجبات عضويته، وموطن الخطورة في هذا التنظيم مطاطية هذه العبارة ففقد الثقة والاعتبار تعبير لا يصف فعلاً من الأفعال ولكنه يصف إحساساً من الأحاسيس وهذا ما يصعب ضبطه وتحديده خاصة ونحن نتكلم عن مجلس سياسي قد يصدر أحكامه بناء على اعتبارات سياسية بحتة.

ثالثاً : السلطة القضائية :

يعتبر الدستور القضاء سلطة وهو الاتجاه السائد في دساتير البلاد العربية وأكثر للدساتير المقارنة، وترتب المواد ١٠٤ و ١٠٥ معظم الضمانات الدستورية في مجال القضاء مثل استقلال القضاء بشقيه (استقلال القضاة واستقلال المرفق) وعلنية الجلسات ولكن لم يرد نص صريح يقرر كفالة حق التقاضي ولكن هذه الضمانة يمكن استخلاصها من مجموع النصوص التي تقرر وجود قضاء مستقل.

أما عن القضاء الدستوري فإن المادة (١٠٦) تقرر وجوب وجوده، وفي هذا الصدد نلاحظ ما يلي :

- لم يحدد الدستور المواصفات اللازم توافرها في أعضاء المحكمة الدستورية تاركاً ذلك للقانون، ولكنه حدد عددهم وحدد أداة تعيينهم

وهي الأمر الملكي، وعندما تقرر المادة (١٠٦) أن القانون يبين أحوال عدم قابليتهم للعزل فإن هذا يعطي انطباعاً بأن الدستور لا يستوجب تعيين أعضاء المحكمة من قضاة المهنة، كما أن المحكمة لا تخضع بالضرورة للقواعد القانونية نفسها التي يخضع لها القضاء.

- يقرر الدستور صراحة كفالة حق الأفراد في الطعن أمام المحكمة الدستورية بل أن النص يستخدم تعبيراً قد يعني عدم ربط تحريك الدعوى الدستورية بالمصلحة الشخصية فقط، بل قد تفتح أمام الجماعات والهيئات فهو يقرر " ويكفل حق كل من الحكومة ومجلس الشورى ومجلس النواب وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح ".

- يقرر الدستور لحكم المحكمة حجية ولكن يسمح لها بتحديد ميعاد سريان أثر الحكم، ومثل هذا الإجراء قد يكون مفيداً إذا ما قصد منه مواجهة آثار البطلان رجعي الأثر.

يقرر الدستور للملك حقاً في إحالة القوانين قبل إصدارها للمحكمة الدستورية وبهذا يتبنى الدستور، إلى جوار الرقابة اللاحقة، رقابة سابقة على دستورية القوانين ولكنه يقصر هذا الحق على الملك دون أعضاء أي من المجلسين " النواب والشورى ".

ملاحظات

في نهاية هذه القراءة الأولية للدستور البحريني الجديد فإننا نبدي الملاحظات التالية :

١- أننا أمام دستور قد وسع من قاعدة المشاركة الشعبية وهذا أمر محمود لأن فيه حسن فهم للديموقراطية، ولكنه من جهة أخرى

قد قلص من آثار السيادة الشعبية وبالذات في مجال التشريع، وهذا متناقض مع أصل فكرة الديموقراطية وهي أن الشعب مالك وممارس للسيادة أما بشكل مباشر أو من خلال نواب ينتخبهم لهذا الغرض.

٢- استخدم الدستور الجديد آليات وأحكاماً كانت موجودة في الدستور القديم وقد كان هناك أساس منطقي لوجودها، ولكن الاستخدام في إطار الدستور الجديد يغدو غير مبرر ونسوق لذلك مثالين :

- في الدستور القديم كان رئيس الدولة يملك حق رد القوانين التي تصدر عن المجلس النيابي، وكان له تحديد موعد التصويت عليها مرة أخرى ذلك أن هذه القوانين تصدر عن مجلس أغلبية أعضائه من المنتخبين، ولكن هذه الآلية تفتقد كثيراً من مبرراتها عندما تتعقد سلطة التشريع لمجلس لا يشكل المنتخبون أغلبية فيه.

- كان رئيس الدولة يمارس التحكيم بين المجلس والحكومة في حالة إعلان المجلس عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، أما في إطار الدستور الجديد فإننا أمام قرار بعدم التعاون يلزم لصدوره موافقة الأعضاء المعيّنين ومع ذلك يمكن أن يترتب على هذا القرار حل المجلس المنتخب.

٣- خارج إطار تفعيل الديموقراطية فإن الدستور الجديد قد تضمن ضمانات للحقوق والحريات وتنظيمها لا نقل عن الدستور القديم أن لم تكن أفضل في السبك والصياغة أحياناً.

المحكمة الدستورية

في ضوء أحكام " الدستور الجديد " ومذكرته التفسيرية

المحامي محمد أحمد عبد الله

لابد لي في البداية من الإشارة إلى أنه لا يمكن أن أدعي بأنني في هذه الورقة المتواضعة سأكون قادراً على مناقشة وتحليل كافة الجوانب الخاصة بالأحكام التي جاءت بها المادة (١٠٦) من " الدستور الجديد " والمتعلقة بتشكيل المحكمة الدستورية وتحديد اختصاصاتها، ذلك أن الدراسة العلمية المتكاملة لهذه المادة تستلزم وقتاً أطول وبحثاً أعمق مما أتيح لي لإعداد هذه الورقة.

وكننت في مناسبة سابقة قد أشرت إلى الدستور الصادر في ١٤ /فبراير/ ٢٠٠٢ بأنه " دستور معدل " وهو ذات الوصف الذي تطلقه عليه مذكرته التفسيرية ولكنني أفضل تعبير " الدستور الجديد " للإشارة إلى الوثيقة الصادرة يوم ١٤ /فبراير/ ٢٠٠٢ وذلك لعدة أسباب لعل أهمها ما أشار إليه الدكتور محمد الفيلى في مقاله المنشور في صحيفة القبس الكويتية بعنوان "قراءة أولية في الدستور البحريني الجديد" من أن التعديل لا يكون كذلك إلا إذا كان جزئياً أما إذا انصرف إلى جوهر النظام الدستوري فنحن أمام تجديد. والحال إننا

أمام تنظيم سياسي ودستوري يختلف بدرجة كبيرة عن ذلك الذي كان مقرراً بموجب دستور ١٩٧٣. فضلاً عن ذلك فإن دستور ١٩٧٣ كان يقرر أسلوباً لتعديله في المادة (١٠٤) منه وهو أسلوب لم يتم إتباعه في إصدار "الدستور الجديد". وعلى كل حال فهذا ليس موضوع هذه الورقة، وربما يكون من المناسب مناقشة تلك المسألة في فرصة أخرى.

واعتقد بأن البحث في الأحكام التي قررها "الدستور الجديد" بشأن المحكمة الدستورية، بإعتبارها وسيلة للرقابة على دستورية القوانين، يستلزم الحديث عن الغاية من هذه الرقابة ومفهومها، كما يستلزم أيضاً وقفة للتعرف على موقف "الدستور الجديد" من القوانين التي صدرت قبله والتي تناولتها الفقرة (ب) من المادة (١٢١). لذلك فإنني سأتناول في هذه الورقة وبشكل موجز المواضيع التالية :

- ١- مفهوم الرقابة على دستورية القوانين والغاية منها.
- ٢- الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ضوء أحكام المادة (١٠٦) من "الدستور الجديد" ومذكرته التفسيرية.
- ٣- موقف "الدستور الجديد" من القوانين السابقة عليه في ضوء أحكام الفقرة (ب) من المادة (١٢١) من "الدستور الجديد".

* * * * *

أولاً : مفهوم الرقابة على دستورية القوانين

يتمثل مفهوم الرقابة على دستورية القوانين، ببساطة شديدة، في تقرير حق لجهة ما في أن تفرض رقابتها على ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين لتحديد مدى إنسجام الأحكام التي تقررها هذه القوانين مع النصوص الدستورية، فإذا ما تبين أن السلطة التشريعية قد

خالفت بقانون أصدرته مبدأ أو نصاً دستورياً، فإن السلطة التشريعية تكون بذلك قد تجاوزت إختصاصاتها ويضحى ما أقدمت عليه باطلاً لمخالفته الدستور. ذلك أن القواعد الدستورية " تحتل المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة فهي تسمو على كل ما عداها من قوانين وإجراءات تتخذها السلطات العامة بما فيها السلطة التشريعية. والدستور حين ينشئ الهيئة التشريعية، يحدد لها الإختصاصات ويضع القيود وينظم الإجراءات التي تمارس بها تلك الإختصاصات. فإذا خالفت الهيئة التشريعية الدستور، أو خرجت عن حدود الإختصاصات التي رسمها لها أو تحللت من القيود التي وضعها، تكون قد جاوزت سلطتها ويبطل كل إجراء تتخذه في هذا الشأن " (د. ثروت بدوي - القانون الدستوري - ص : ١١٧).

وتتعدد أشكال الرقابة على دستورية القوانين وتختلف من نظام إلى آخر تبعاً لإختلاف التنظيم الدستوري لشكل هذه الرقابة وآلياتها. فهناك رقابة سياسية ورقابة قضائية، والرقابة السياسية على دستورية القوانين تتمثل في قيام هيئة سياسية بممارسة تلك الرقابة بناءً على نص دستوري يمنح تلك الهيئة السياسية ممارسة حق الرقابة على دستورية القوانين، وأبرز مثال على الرقابة السياسية هي الرقابة التي يمارسها " المجلس الدستوري " في فرنسا وهو هيئة سياسية نص على تشكيلها وتحديد إختصاصاتها الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨.

أما الرقابة القضائية فهي تلك الرقابة التي تمارسها هيئة قضائية تختص بالفصل في مدى دستورية أي نص قانوني تصدره السلطة التشريعية، وأبرز مثال على هذا النوع من الرقابة هو الرقابة القضائية في ظل دستور الولايات المتحدة الأمريكية. وفي البلدان العربية يأخذ

كل من الدستور المصري والدستور الكويتي بمثل هذا النوع من الرقابة.

ويزخر فقه القانون الدستوري بما يؤكد مزايا الرقابة على دستورية القوانين، وبالأخص الرقابة القضائية. لما في ذلك من ضمان أن تكون كافة القوانين الصادرة من السلطة التشريعية واللوائح الصادرة من السلطة التنفيذية غير مخالفة للدستور. وتتضح مزايا هذه الرقابة وما يتولد عنها من ضمانات في الدول التي لم تقصر حق الطعن بعدم دستورية أي قانون على السلطات العامة بل قررته أيضاً كحق لكافة الأفراد، لما في ذلك من تكريس لضمانة أساسية تتمثل في حق الكافة في الدفاع عن حقوقهم المقررة لصالحهم بموجب النص الدستوري وضمن عدم تحميلهم لأعباء وواجبات تتجاوز تلك الواجبات المقررة على عانقهم بموجب الدستور. بل ربما يكون تقرير هذا الحق للأفراد هو الوسيلة الأخيرة لهم في الدفاع عن حقوقهم إذا ما أصاب الفساد جسم الهيئة التشريعية نتيجة الصراعات السياسية والتوازنات الحزبية، وفي ذلك يقول، بحق، الدكتور عثمان عبد الملك الصالح رحمه الله " وبذلك كله تلزم السلطات حدودها فلا يصبح التشريع أداة تصف في يد السلطة، في عصر كثرت فيه التشريعات بإزدياد تدخل الدولة في كافة المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فإزداد الخوف من أن يؤدي هذا التوسع في تدخل الدولة إلى إتكامش المبدأ الأسلمي الذي يقوم عليه العلم الدستوري، وهو مبدأ الشرعية والحكومة للمقيدة " (الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت - الطبعة الأولى ١٩٨٦ - ص: ٨).

ونرى بأن هذا الرأي، الذي يقرر بأن الغاية الحقيقية من تقرير حق الرقابة على دستورية القوانين وهي حماية حقوق وحرريات الأفراد من

خطر الاعتداء عليها من أي سلطة من سلطات الدولة بما فيها السلطة التشريعية، هو رأي يؤكد عليه معظم أسانذة القانون الدستوري ومن ذلك أن " الهدف الأساسي للرقابة على الدستورية - على إختلاف النظم القانونية التي تقررها - يتمثل في تحقيق مفهوم الدولة القانونية بإخضاع السلطات العامة في الدولة - خاصة السلطة التشريعية - لرقابة على تصرفاتها للتأكد من إلزامها بحدود الدستور، وعدم إنتهاكها للحقوق والحريات التي يكفلها للأفراد، وإلا أضحت تشريعاتها عرضة للحكم بعدم دستورتيتها إذا تنكبت جادة الصواب " (الدكتور شعبان أحمد رمضان - ضوابط وأثار الرقابة على دستورية القوانين - رسالة لنيل درجة الدكتوراه - ص: ٤٨ - طبعة ٢٠٠٠ - دار النهضة العربية. وفي نفس المعنى : المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا المصرية - والدكتورة سعاد الشراوي والدكتور عبدالله ناصف - القانون الدستوري والنظام السياسي المصري - ص: ١٤٩ - طبعة ١٩٩٣ - دار النهضة العربية. والدكتور إبراهيم شبحا - الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - ص: ٧٢٣ - الناشر : الدار الجامعية. والدكتور أحمد فتحي سرور - الحماية الدستورية للحقوق والحريات ص: ٢٢ - الناشر : دار الشروق - طبعة ٢٠٠٠).

وطالما كانت الغاية من الرقابة القضائية على دستورية القوانين، على نحو ما سلف، هي ضمان أن تكون كافة القوانين واللوائح غير مخالفة للدستور، فإن أساس هذه الغاية ومفهومها يقوم على مبدأ جوهرى هو مبدأ سمو الدستور. لذلك فإنني أرى بأن أشير إلى هذا المبدأ ومفهومه، ثم تقدير المدى الذي إستجاب فيه " الدستور الجديد " ومذكرته التفسيرية لمقتضيات مبدأ سمو الدستور.

مبدأ سمو الدستور وموقف " الدستور الجديد " من هذا المبدأ :

في تفسير مبدأ سمو الدستور تقول المحكمة الدستورية العليا في مصر في حكم لها صادر بتاريخ ١٢/٢/١٩٩٤ " أن القواعد الدستورية تحتل من القواعد القانونية مكاناً عالياً لأنها تتوسد منها المقام الأسمى كقواعد أمرة ٠٠٠ ". ويعني هذا المبدأ أن النص الدستوري يسمو ويتقدم على ما عداه من نصوص قانونية فيتوجب أن لا تخالف تلك النصوص أي قاعدة دستورية، إذ أن " كل سلطات الدولة الحديثة من تشريعية وتنفيذية وقضائية تخضع للدستور بحسبان أن الدستور هو سند وجود هذه السلطات جميعاً وهو مصدر شرعيتها فإذا كان ذلك كذلك فإنه لا يتصور أن يصدر عن السلطة التشريعية قانون يخالف الدستور وكذلك أيضاً لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر قرارات مخالفة للدستور الذي هو سند وجود هذه السلطة وهو الذي أعطاها ما تمارسه من إختصاصات " (د. يحيى الجمل - القضاء الدستوري في مصر - طبعة ٢٠٠٠م - ص: ٥).

وإعمالاً لهذا المبدأ يجب أن تكون كافة القوانين منسجمة ومتوافقة مع نصوص الدستور، وما دور المحكمة الدستورية إلا مراقبة القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية لتقرر ما إذا التزمت هذه السلطة بمبدأ سمو الدستور ولم تخرج عن نطاق الحدود والقيود الذي فرضها الدستور من خلال المبادئ العامة التي قررها في نصوصه، وعليه فإن السلطة التشريعية تلتزم، طبقاً لهذا المبدأ، بأن لا تصدر أي قانون يخالف أو يناقض النص الدستوري.

كما تلتزم السلطة التنفيذية أيضاً بأن لا تصدر قرار أو لائحة تتضمن ما يخالف الدستور. بل أن هذا الالتزام ينصرف أيضاً إلى السلطة القضائية التي يتوجب عليها الإمتناع عن تطبيق أي نص قانوني إذا ما أثير أمامها جدال يتعلق بعدم دستورية ذلك النص.

فإذا ما كانت للدستور مثل هذه الحاکمية المطلقة، فإن السؤال الذي أعنقد أهمية الإجابة عليه هو : إلى أي مدى يلتزم " الدستور الجديد " ومذكرته التفسيرية بمبدأ سمو الدستور ؟ وهل أن مجرد النص على تشكيل محكمة دستورية يعهد إليها أمر الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح هو تأكيد لمبدأ سمو النص الدستوري ؟

أن الإجابة التي تقدمها لنا المذكرة التفسيرية، التي أشار إليها " الدستور الجديد " في ديباجته بأن ما ورد فيها يعتبر مرجعاً لتفسير أحكامه، هي إجابة تكرر هذا المبدأ وتعبّر عن إهدار لمقتضياته.

ذلك أن المذكرة التفسيرية، وهي بصدد تأصيل ما قرره بشأن القوة الملزمة لميثاق العمل الوطني، تقول في الفقرة (١) بأن " الميثاق قد صدر نتيجة لإستفتاء الشعب صاحب السيادة في الدولة، كما أن الصيغة التي وردت بها المبادئ والأسس التي تضمنها تحمل في طياتها معنى الإلزام، مما يجعله أساساً لتعديل الدستور ووضع القوانين ". وتعنى العبارة الأخيرة من هذه الفقرة، وبشكل صريح، أن أساس وضع القوانين هو الميثاق وليس الدستور. كما تنص الفقرة (٢) على " أن الكلمة التي قدم بها صاحب السمو أمير البلاد الميثاق إلى الشعب في الاستفتاء قد ورد بها " أن الميثاق يعتبر مرجعاً لمسيرتنا الوطنية ... " وهو ما يؤكد أن الميثاق دليل عمل المستقبل والأساس الملزم للدولة في تطوير نظمها القانونية التي تكفل تقدمها "، أي أن التطوير المستقبلي للنظم القانونية تحكمه نصوص الميثاق وليس

النصوص الدستورية. وأخيراً تقضي الفقرة (٣) بأن " ما ورد في الميثاق ضمن إستشرافات المستقبل ٠٠٠ يؤكد الصفة الإلزامية لما ورد فيه من مبادئ وضرورة إلترام الدستور بها " .

فضلاً عن ذلك قررت المذكرة التفسيرية في الفقرة " ثانياً " من الفرع الأول منها بأنه " ولقد أثير التساؤل عن الكيفية التي يتم بها تعديل هذا الدستور - وتقصّد بذلك دستور ١٩٧٣ - في إطار ما ورد من ميثاق العمل الوطني من مبادئ وأحكام، بإعتباره الوثيقة العليا في دولة البحرين، والتي يجب أن يلتزم بها المشرع الدستوري " .

ومن خلال إستعراض هذه النصوص التي تضمنتها المذكرة التفسيرية نخلص إلى نتيجتين تؤدي إليهما حتماً عبارات ومضامين تلك النصوص :

١- أن عملية التشريع وإصدار القوانين التي أوكلت للسلطة التشريعية ممثلة في المجلس الوطني تحكمها نصوص ميثاق العمل الوطني وليس الدستور. ولا ينال من صحة هذه النتيجة القول بأن الغاية من الميثاق هي التوافق على المبادئ التي يتوجب أن تحكم التعديلات الدستورية وأنه طالما أن تلك التعديلات قد صدرت فإن المرجعية في التشريع وإصدار القوانين تكون للدستور، ذلك أن هذا القول يعني أنه لم يعد هناك أي وجود قانوني للميثاق بعد صدور " الدستور الجديد " وهذا ما تنفيه نصوص المذكرة التفسيرية التي تقول بأن الميثاق أساس لوضع القوانين وأنه الأساس الملزم للدولة في تدوير نظمها القانونية التي تكفل تقدمها.

٢- أن النتيجة الثانية التي تؤدي إليها نصوص المذكرة التفسيرية أن الدستور أصبح مستنداً على وثيقة أخرى هي الميثاق، وطالما كان محمولاً على تلك الوثيقة فإنه لا يكون هو بذاته السند والأساس للنظام

السياسي والقانوني للدولة. وينتفي بذلك مبدأ سمو نصوص الدستور وتكون المرجعية في هذا الشأن للميثاق وليس للدستور.

فكيف يمكن أن نتحدث عن محكمة تراقب دستورية القوانين طالما أن الدستور ذاته ينفي عن نصوصه صفة العلو والإلزام ويعهد بهذه الصفة لنصوص وثيقة أخرى تخرج عن نطاقه بل يقول عنها بأنها تعلو عليه. وتبعاً لذلك يصبح النص على وجوب دستورية القوانين وإنشاء هيئة قضائية تختص بالرقابة الدستورية هو نص يفتقر للأسس القانونية التي استقرت عليها الأنظمة الدستورية التي أخذت بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين.

ثانياً : الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ضوء أحكام المادة (١٠٦) من " الدستور الجديد " ومذكرته التفسيرية

تنص المادة (١٠٦) من الدستور على أنه " تنشأ محكمة دستورية، من رئيس وستة أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح.

ويبين القانون القواعد التي تكفل عدم قابلية أعضاء المحكمة للعزل، ويحدد الإجراءات التي تتبع أمامها، ويكفل حق كل من الحكومة ومجلس الشورى ومجلس النواب ونوبي الشأن من الأفراد وغيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح. ويكون للحكم الصادر بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة أثر مباشر، ما لم تحدد المحكمة لذلك تاريخاً لاحقاً، فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة إستناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن.

وللملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزماً لجميع سلطات الدولة وللإكافة".

وفي تفسير هذا النص تقول المذكرة التفسيرية بأنه " وأمام أهمية الرقابة على دستورية القوانين، بإعتبارها أهم الضمانات التي تكفل حسن نفاذ الدستور وعدم الإعتداء على أحكامه، أكد الميثاق ضرورة تعيين هذه الجهة... ورغبة في إستقرار وضع الرقابة على دستورية القانون، أثر التعديل الدستوري أن يتضمن نص الدستور ذاته تحديد هذه الجهة وإيضاح المبادئ التي تحكم تنظيمها، بحيث يترك للقانون الذي سيصدر بشأنها وضع التفاصيل التي تحكم عملها في إطار ما ورد بالنص الدستوري".

ثم تتناول المذكرة التفسيرية في فقرة أخرى منها تحليل ما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة (١٠٦) سالفه الذكر فتقول : " ونظراً إلى أن القاعدة المقررة هي : أن الطعن بعدم دستورية قانون لا يمنع من تطبيقه إلى أن تقضي المحكمة بعدم دستوريته، مما يؤدي إلى أن يستمر نفاذ القانون المخالف للدستور فترة قد تطول أو تقصر. وهو النقد الذي يوجه إلى الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين. فقد حرص النص على تلافي هذا القصور، بأن أعطي للملك الحق في أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلسا الشورى والنواب قبل أن يصدرها، لتقرر مدى مطابقتها للدستور، بحيث إذا رأت المحكمة أن القانون غير مطابق للدستور أمتنع على الملك إصداره، أما إذا رأت أنه مطابق للدستور، فإن ذلك يعطي الحق للملك في إصداره. ولا تنفي هذه الموافقة حق الملك في رد القانون إلى المجلسين لإعادة النظر فيه لأسباب أخرى يقدرها لا

تتعلق بمطابقته للدستور أو عدم مطابقته له. وقد حرص للنص على أن يوضح أن التقرير الصادر من المحكمة في هذه الحالة ملزم لجميع سلطات الدولة ولكافة، ليمنع بذلك إعادة الطعن في القانون بعد صدوره لسابقة الفصل في ذلك ."

ومن خلال إستعراض هذه النصوص أعتقد بأنه يمكن تسجيل الملاحظات التالية :

١- في مسألة تعيين أعضاء المحكمة الدستورية :

أنطقت المادة (١٠٦) من " الدستور الجديد " بالملك سلطة تعيين أعضاء المحكمة الدستورية التي تتكون من رئيس وستة أعضاء يصدر بتعيينهم أمر ملكي أما بالنسبة لمدة التعيين فقد تركت للقانون الذي سيصدر بشأن المحكمة الدستورية.

وتعليقاً على هذا النص فإنني أشير إلى أن العديد من الدساتير أو القوانين المنظمة للمحاكم المختصة بالرقابة على دستورية القوانين قد نصت على إختصاص رئيس الدولة أو الملك بتعيين أعضاء تلك المحكمة بما فيهم الرئيس. إلا أن الملاحظ، فيما يتعلق بتعيين أعضاء المحكمة دون الرئيس، أن تعيينهم من قبل الملك أو رئيس الدولة يتم بعد أخذ رأي الجهة التي تمثل السلطة القضائية مثل المجلس الأعلى للقضاء وذلك حرصاً على توفير ضمانات إضافية لإستقلالية هذه المحكمة إذ أن " إفراد سلطة من السلطات في إختيار أعضاء المحكمة الدستورية يكون له أكبر الأثر على إستقلال تلك المحكمة في البلاد التي لم تتوطد أقدامها بعد على صعيد الحياة الديموقراطية الحقيقية " (د. عثمان عبد الملك الصالح - الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت - ص : ١٨). فضلاً عن ذلك فإنني

أظن بأن التخوف في الكثير من الأحيان لا يأتي من صوب الجهة التي تتفرد بتعيين أعضاء هذه المحكمة. بل ربما يأتي من ناحية الأشخاص المعيّنين فيها لرغبتهم في إرضاء السلطة التي عينتهم. ونرى في هذا الشأن أن المنكرة التفسيرية للدستور الكويتي، وهي بصدد التعليق على نص المادة (١٧٣) المتعلقة بالجهة القضائية المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، تنص على أنه: "وفقاً لهذه المادة يترك للقانون الخاص بتلك المحكمة الدستورية مجال إشراك مجلس الأمة بل والحكومة في تشكيلها إلى جانب رجال القضاء الأعلى في الدولة، وهم الأصل في القيام على وضع التفسير القضائي الصحيح لأحكام القانون وفي مقدمتها الدستور، فتكون القوانين". لذلك فإنه كان من الأجدر أن يتم النص على إشراك السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في تعيين أعضاء المحكمة الدستورية كضمانة إضافية لإستقلاليتهم.

٢- في مناقشة التعليق الذي تقرره المنكرة التفسيرية بإنشاء المحكمة الدستورية بموجب نص المادة (١٠٦) من الدستور :

علت المنكرة التفسيرية إنشاء المحكمة الدستورية بموجب نص المادة (١٠٦) سالفه الذكر بأن الميثاق " أكد على ضرورة تعيين هذه الجهة "، أي الجهة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين. والواقع أن هذا التعليق الذي تسوقه لنا المنكرة التفسيرية محل نظر. ذلك أن الإشارة التي وردت في الميثاق في هذا الشأن جاءت في الفقرة "سادساً" من الفصل الثاني " نظام الحكم " حيث تنص هذه الفقرة على أن " سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وإستقلال القضاء وحصانته ضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق والحريات. وتعمل

الدولة على إستكمال الهيئات القضائية المنصوص عليها في الدستور وتعيين الجهة القضائية التي تختص بالمنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، والنيابة العامة " .

وينضج من إستعراض هذه الفقرة أن الميثاق ليس به ما نقوله المذكورة التفسيرية من أنه أكد على ضرورة تعيين تلك الجهة. ذلك أنه وبصرف النظر عن ما نقوله المذكورة التفسيرية من أن الاستفتاء على الميثاق جعل منه أساس لتعديل دستور ١٩٧٣، فإن غاية ما قرره الميثاق في هذا الشأن هو مجرد التأكيد على ما نصت عليه المادة (١٠٣) من دستور ١٩٧٣ من أن القانون يعين الجهة التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح. ولا يغير من هذا الرأي القول بأن عبارة الميثاق في تلك الفقرة جرت على أن " تعمل الدولة على إستكمال الهيئات القضائية المنصوص عليها في الدستور... "، إذ أن هذه العبارة عندما تقرر قيام الدولة بإستكمال تلك الهيئات فإنما هي تستكملها وفقاً لأحكام الدستور القائم لحظة صدور القانون المنظم لتلك الجهة القضائية، أي أن يتم إستكمال الهيئات القضائية وتحديد الجهة القضائية المختصة بالمنازعات المتعلقة بدستورية القوانين بواسطة السلطة التشريعية.

فضلاً عن ذلك فإن القراءة المتأنية والصححة لما نص عليه الميثاق في الفقرة " سادساً " سالفة الذكر تظهر لنا أن الميثاق يشير إلى جهة قضائية " تختص بالمنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح " ولا يشير لا من قريب ولا من بعيد إلى جهة تمارس رقابة سابقة على دستورية القوانين على النحو الذي تقررره المادة (١٠٦) من " الدستور الجديد ". ذلك أن لفظ " المنازعات "، وهو اللفظ الذي إستعاره الميثاق من دستور ١٩٧٣ في مادته رقم (١٠٣)، يعني، دون

ريب، ما يثور من نزاع بشأن تطبيق نص قانوني على واقعة معينة فيطعن في ذلك النص بعدم دستوريته بطعن جدي، ومن ثم تختص المحكمة الدستورية بالنظر في ذلك الطعن والفصل فيه طبقاً لقانونها، أي القانون المنظم للمحكمة الدستورية، فتكون الرقابة التي تمارسها هذه المحكمة رقابة لاحقة فقط. فالنزاع حول دستورية أي قانون لا يكون إلا بعد صدور ذلك القانون. ويتضح من هذا الذي سلف أن الميثاق لم ينص على تشكيل محكمة دستورية بالشكل أو المضمون الذي جاء به " للدستور الجديد " في المادة (١٠٦) منه.

٣ - في تقرير رقابة سابقة على دستورية القوانين :

تنص الفقرة الأخيرة من المادة (١٠٦) التي سلف ذكرها على أنه " وللملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور ٠٠٠ ". ويتضح من هذا النص أن المادة (١٠٦) تقرر ما يعرف بالرقابة السابقة على دستورية القوانين، وتعنى هذه الرقابة، تحديد دستورية أو عدم دستورية أي نص قانوني قبل إصدار القانون من قبل السلطة المختصة بالإصدار.

وتعليقاً على تقرير مثل هذه الرقابة، ذهبت المنكرة التفسيرية إلى القول بأنه " ونظراً إلى أن القاعدة المقررة هي : أن الطعن بعدم دستورية قانون لا يمنع من تطبيقه إلى أن نقضى المحكمة بعدم دستوريته، مما يؤدي إلى أن يستمر نفاذ القانون المخالف للدستور فترة قد تطول أو تقصر، وهو النقد الذي يوجه إلى الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين. فقد حرص النص على تلافى هذا القصور، بأن أعطي الملك الحق في أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من

مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلسا الشورى والنواب قبل أن يصدرها، لتقرر مدى مطابقتها للدستور ٠٠٠ ."

وأرى، قبل مناقشة ما يقرره النص المشار إليه وتعليق المنكرة التفسيرية بشأنه، أن أشير بشكل مختصر إلى أن ما يعرف بالرقابة السابقة، أو الرقابة الوقائية، على دستورية القوانين، هي غالباً ما تكون رقابة سياسية وليست رقابة قضائية. فالرقابة السابقة هي رقابة تمارسها هيئة سياسية تختص بمهمة فحص القوانين قبل صدورها لتقرر ما إذا كانت تلك القوانين متوافقة مع الدستور أو مخالفة له. وتأكيداً لهذا الرأي فإنني أستأذن القارئ الكريم في إحالته إلى الكثير من مؤلفات فقه القانون الدستوري التي تربط بين نظام الرقابة السابقة على دستورية القوانين ونظام الرقابة السياسية وتعتبرهما وجهان لعملة واحدة. بل أننا نجد أن دراسة نظام الرقابة السابقة لا يكون إلا على أساس أنها رقابة سياسية وليست قضائية (د. يحيى الجمل - المرجع السابق - ص: ٤٧. د. سعاد الشرقاوي و د. عبدالله ناصف - المرجع السابق - ص: ١٤٩. د. إبراهيم شياح - الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - ص: ٧١١ - الناشر : الدار الجامعية. د. ثروت بدوى - المرجع السابق - ص: ١١٨. د. طعيمة الجرف - النظرية العامة للقانون الدستوري - ص: ١٥٢ - الطبعة الثالثة، سنة ٢٠٠١ - الناشر: دار النهضة العربية. د. نائلة عبد الحليم كامل - الرقابة القضائية على دستورية القوانين - ص: ٣٥ - الناشر : دار النهضة العربية. د. رمزي الشاعر - النظرية العامة للقانون الدستوري - ص: ٤٤٢ - طبعة ١٩٧٢ - الناشر : جامعة الكويت).

ويكاد فقه القانون الدستوري أن يجمع على عدم ملائمة أسلوب الرقابة السابقة وفشله في تحقيق الغايات المرجوة منه، ومن ذلك رأى د. رمزي الشاعر الذي يقول " وإذا كانت بعض الدول قد أخذت بهذا النوع من الرقابة، إلا أن الفقه لم يرق له هذا الأسلوب وإعتبره قاصراً عن تحقيق الهدف منه، كما أن الواقع قد أثبت عدم نجاحه في تحقيق الرقابة الفعالة على دستورية القوانين " (د. رمزي الشاعر - المرجع السابق - ص: ٤٤٢).

ونظراً إلى أن مفهوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين ينطلق، كما سلف القول، من فكرة حق الأفراد في حماية حقوقهم وحررياتهم المقررة بموجب الدستور، فإنه ليس من المستغرب أن نلاحظ بأن الكثير من الدول التي أخذت بنظام الرقابة السابقة هي في الواقع تلك الدول التي حكمتها الأنظمة الشمولية كدول المعسكر الاشتراكي السابق (أنظر في هذا المعنى : د. فتحي فكرى - القانون الدستوري - الكتاب الأول : المبادئ الدستورية العامة - ص: ١٦٧ - طبعة ٢٠٠١ - إذ يقول في هذا الشأن : والحقيقة أن تلك الدول، ومن سار على دربها، حاولت من خلال الرقابة السياسية إعطاء الانطباع بإحترامها للدستور ومبادئه. إلا أن المسألة وقعت عند الشكل ولم تتجاوزها إلى المضمون). والنظام الدستوري الفرنسي هو أحد الاستثناءات القليلة في الأنظمة التي تبنت الرقابة السياسية السابقة. ويعود ذلك إلى خصوصية تاريخية وسياسية تميزت بها التجربة الفرنسية، إذ أن المفهوم الذي طالما ساد لدى المشرعين الفرنسيين لمبدأ الفصل بين السلطات تمثل دوماً في أن البرلمان هو المعبر عن إرادة الأمة وأن القانون هو التعبير عن هذه الإرادة وتبعاً لذلك لا يجوز أن تمارس سلطة أخرى، وهي السلطة القضائية، أي رقابة على إرادة الأمة الممثلة في البرلمان. فضلاً عن ذلك فإن رفض فكرة

الرقابة القضائية على دستورية القوانين في فرنسا يعود إلى أسباب تاريخية تمثلت في الموقف السلبي للقضاء الفرنسي من الإصلاحات وتدخله في أعمال السلطات الأخرى، وفي ذلك يقول الدكتور محمد كامل ليله بأنه " من الناحية التاريخية كانت المحاكم الفرنسية - وكانت تسمى بالبرلمانات - تعمل على عرقلة القوانين. ووصل الأمر بهذه المحاكم إلى درجة الحكم بإلغاء القوانين، وقد تركت تصرفات هذه المحاكم أثراً سيئاً في نفوس الناس وعند رجال الثورة، وكان من جراء ذلك أن وضعت الثورة نصوصاً صارمة تحرم على المحاكم التدخل بطريق مباشر أو غير مباشر في أعمال السلطة التشريعية " (د. محمد كامل ليله - القانون الدستوري - ص: ١٤٨ - طبعة ١٩٦٢. وفي نفس المعنى: د. شعبان أحمد رمضان - المرجع السابق - ص: ٤٨). لذلك نجد أن الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا رقابة سياسية سابقة يمارسها ما يعرف بالمجلس الدستوري وهو هيئة سياسية وليست قضائية كما أن الطعن على دستورية القوانين هو أمر غير متاح في الدستور الفرنسي للأفراد وينظم هذا الدستور مسألة الرقابة التي يقصرها على بعض السلطات العامة. وأرى أن أشير، قبل أن أختتم حديثي في هذه الجزئية، إلى الرأي الذي يؤكد على أن هذا الموقف من المشرع الدستوري الفرنسي من الرقابة القضائية على دستورية القوانين - وهو موقف أقر بخطتي فيما قررته بشأنه في مقالة سابقة - هو موقف يتجه " في الأساس إلى حماية المؤسسات السياسية كما وضعها الدستور من أن تنالها يد المشرع العادي بالتعديل ولم يكن يعني هذا التنظيم للرقابة حمية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة البرلمان إلا في نطاق محدود " (د. يحيى الجمل - المرجع السابق - ص: ٥٢). وبصرف النظر عن كل هذا الجدل القانوني حول موقف المشرع الدستوري الفرنسي من

الرقابة على دستورية القوانين، فإن الحقيقة التي لا تقبل أي جدال هي أن فرنسا بلد يمثل أحد النماذج المثالية للأنظمة الديمقراطية.

وبناء على هذا الاستطراد الموجز أعتقد بأنه يمكنني الزعم بأن ما تقرره الفقرة الأخيرة من المادة (١٠٦) من " الدستور الجديد " يعبر عن خلط شديد بين ما يعرف بالرقابة السياسية السابقة على دستورية القوانين والرقابة القضائية اللاحقة. ذلك أن كافة النظم التي أخذت بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، مع بعض الاستثناءات المحدودة التي لا تتميز بأي أهمية تذكر في النظم والتجارب الدستورية، هي نظم إستقرت على أن الرقابة التي تمارسها جهة قضائية لا تكون إلا رقابة لاحقة. وفي إعتقادي أن السبب في ذلك يعود إلى الآتي :

أ - أن الغاية الحقيقية من تقرير مبدأ الرقابة على أعمال السلطة التشريعية هو تأكيد مبدأ سمو النصوص الدستورية. ولا شك بأن ما تتضمنه هذه النصوص الدستورية من مبادئ تتعلق بالحقوق والحريات العامة، هي نصوص تقررت، بالدرجة الأولى، لمصلحة الأفراد في مواجهة السلطات العامة وبالتحديد السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتبعاً لذلك يصبح هؤلاء الأفراد هم أكثر الأطراف إستفادة من تقرير مبدأ الرقابة على دستورية القوانين. ولما كانت وسيلة الأفراد لممارسة مقتضيات هذا المبدأ، وهي الطعن بعدم دستورية القوانين، لا تكون إلا أمام هيئة قضائية، فإن الرقابة التي تمارسها هذه الهيئة القضائية هي بالقطع رقابة لاحقة على صدور القوانين. وخصوصاً، إذا ما وضعنا بعين الاعتبار، أن الرقابة السابقة لا تمارسها إلا السلطات العامة وذلك على نحو ما تقرره النظم الدستورية التي أخذت بمبدأ الرقابة السابقة.

ب - إن نظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين، هو نظام يقوم على أسس وقيم وتقاليد السلطة القضائية التي تتمثل في الضمانات التي تقررها إجراءات التقاضي مثل علانية الجلسات وممارسة الخصوم لحق التقاضي وحق الدفاع وإلتزام القاضي بتسيب أحكامه وغير ذلك من الإجراءات والضمانات التي توفرها القوانين المنظمة لإجراءات التقاضي. ومن الطبيعي أن كل هذه الضمانات لا تتوفر ولا تتحقق إلا من خلال تصدى السلطة القضائية لخصومة أو نزاع يختص القضاء بالفصل فيه. ولما كانت دعوى عدم الدستورية هي إحدى النزاعات التي يعرض على القضاء أمر الفصل فيها من خلال المحكمة الدستورية، فإن مفاد ذلك هو أن القضاء الدستوري لا يمارس إلا رقابة لاحقة على صدور القوانين وذلك بأن يتصدى بالنظر في منازعة تدور حول عدم دستورية نص قانوني. والقول بغير ذلك يحول المحكمة الدستورية إلى مجرد هيئة إستشارية تبدي آراء وتصدر فتاوى كلما طلب منها ذلك، وشئنا ما بين هذا وبين الأسس والمبادئ التي تحكم عمل السلطة القضائية.

ولا يقدح في هذا الرأي القول بأن العديد من النظم التي أخذت بمبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين نصت على إختصاص المحكمة الدستورية بتفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية على الرغم من عدم قيام نزاع، بمفهومه القانوني، حول دستورية تلك النصوص المطلوب تفسيرها، ومثال ذلك الإختصاص بالتفسير المقرر بموجب قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية. فهذا القول مردود عليه بأن قيام المحكمة الدستورية بالتفسير هو إجراء رقابي لاحق يتم بعد صدور القانون وليس قبل صدوره. فضلاً عن ذلك فإن النص الذي أناط بالمحكمة الدستورية المصرية الإختصاص بالتفسير وهو نص المادة (٢٦) يجرى على أنه " تتولى المحكمة

الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور وذلك إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها". ونرى من هذا النص أن المشرع المصري إشتراط لقيام المحكمة الدستورية بتفسير أي نص قانوني أن يثور خلاف بشأن تطبيق ذلك النص. وهذا ما يؤكد أن المحكمة الدستورية ليست جهة أو هيئة لإصدار الفتاوى أو الاستشارات القانونية.

ج - وبالإضافة إلى ما سبق، فإن القول بممارسة المحكمة الدستورية لرقابة سابقة على دستورية القوانين على نحو ما قرره المادة (١٠٦) من "الدستور الجديد"، هو أمر يتضمن إخلالاً واضحاً بواحد من أهم المبادئ التي تحكم عمل القاضي وهو أن يتمتع القاضي عن إبداء رأيه في نزاع قد يعرض عليه أمر الفصل فيه، وهذا ما يعرف بقاعدة "أن القاضي لا يستفتى" بمعنى أنه لا يجوز أن يطلب من القاضي إصدار فتوى، ذلك أن قيامه بإصدار مثل تلك الفتاوى هو في واقع الأمر تعبير عن رأي القاضي في شأن ما قبل أن يعرض عليه النزاع وقبل أن يسمع دفاع الخصوم وحججهم وهو ما يعد إهداراً لحق الدفاع الذي يعتبر من أهم الضمانات المقررة للأفراد لدى ممارستهم حق التقاضي. ومن المعروف أن قيام القاضي بالإفتاء أو تقرير رأي لمصلحة أحد الخصوم في الدعوى يعتبر من الأسباب المؤدية إلى عدم صلاحية القاضي لنظر الدعوى ويكون بالتالي ممنوعاً من سماعها.

وعلى الرغم من أن ما تقرره المادة (١٠٦) من "الدستور الجديد" قد لا يثير الخشية من قيام المحكمة الدستورية بنظر نزاع حول

دستورية نص قانوني سبق لها إيداء الرأي فيه تأسيساً على أن ما تقرره تلك المحكمة من رأي قبل إصدار القانون هو من قبيل الأحكام التي تحوز حجية الأمر المقضي وبالتالي فإنه ليس من الممكن قانوناً إعادة طرح المنازعة بشأن دستورية ذلك النص من عمه. فإن هذا الأمر يجب النظر إليه من زاوية الطبيعة الخاصة للمحكمة الدستورية ومن كونها الحصن المنيع للدستور ولمبدأ سمو النصوص الدستورية وهي نصوص تتسم، أو يجب أن تتسم، بترابطها وإنسجامها في نسق واحد. وبالتالي فإن الرأي الذي تبديه المحكمة الدستورية في شأن مشروع قانون قد يعرض عليها هو رأي ربما، أو قد يكون من المؤكد، أنه رأى كاشف عن اتجاهات المحكمة في فهم عبارات النصوص الدستورية ومضامينها فضلاً عن فهمها للمبادئ العامة التي يقرها الدستور، وهذا أمر يؤدي لا محالة إلى إهدار قاعدة أن القاضي لا يستفتى، إذ لا فائدة ترتجى من اللجوء إلى قاض معروف سلفاً رأيه في النزاع الذي سيطرح عليه.

وبناء على هذه الأسباب التي سلف ذكرها نجد أن ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة (١٠٦) من " الدستور الجديد " وتعلق المنكرة التفسيرية عليه يتجاهل ما استقر عليه فقه القانون الدستوري فيما يتعلق بأصول وضوابط الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى الحد الذي يفرغ هذه الرقابة من محتواها وغايتها الحقيقية، وهذا ما سأتناوله بشيء من التفصيل لاحقاً.

٤ - في أن التقرير الصادر من المحكمة الدستورية بشأن مشروعات القوانين المحالة إليها من الملك هو تقرير ملزم للكافة ويحوز حجية الأمر المقضي :

إلى جانب ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة (١٠٦) من تقرير حق الملك في إحالة ما يراه من مشروعات القوانين إلى المحكمة الدستورية قبل إصدارها لتقرر مدى مطابقتها للدستور، حسب تعبير المنكرة التفسيرية، فقد نصت هذه الفقرة أيضاً على إعتبار ما تقررره المحكمة الدستورية " ملزماً لجميع سلطات الدولة وللکافة ". وفي التعليق على هذا النص قررت المنكرة التفسيرية "إن التقرير الصادر من المحكمة في هذه الحالة ملزم لجميع سلطات الدولة وللکافة، ليمنع بذلك إعادة الطعن في القانون بعد صدوره لسابقة الفصل في ذلك " .

ويعنى هذا النص أنه في حالة إستخدام الملك للحق المقرر له في تلك الفقرة وذلك بإحالة القوانين التي تسنها السلطة التشريعية إلى المحكمة الدستورية لتقرر ما إذا كانت مطابقة للدستور أو مخالفة له، فإذا قررت المحكمة أن ذلك القانون المحال إليها مطابق للدستور، فإن الملك يصدر القانون ولا يجوز بعد إصدار القانون الطعن فيه بعدم الدستورية، أما إذا قررت بأنه غير دستوري فإنه يمتنع على الملك إصداره وينتهي بذلك أي وجود للقانون الذي سنته السلطة التشريعية.

وفي إعتقادي أن هناك نتائج خطيرة تترتب على هذا النص وتتمثل في الآتي :

أ - أهم هذه النتائج وأخطرها يتمثل في حالة ما إذا إستخدم الملك الحق المقرر له بإحالة كل مشروعات القوانين المرفوعة إليه من السلطة التشريعية إلى المحكمة الدستورية. ففي هذه الحالة تصبح كل القوانين الصادرة هي قوانين محصنة من الطعن عليها بعدم الدستورية ولا يجوز لأي جهة أو فرد المجادلة في مدى دستورية تلك القوانين وذلك لأن المحكمة الدستورية قررت مسبقاً دستوريته. وفي هذه

الحالة أيضاً يصبح حق الكافة، بما فيهم الأفراد، في ممارسة حق الطعن في دستورية القوانين أمام المحكمة الدستورية مربوط بمشينة الملك، فطالما أن كافة القوانين التي صدرت هي قوانين دستورية بناء على تقرير المحكمة فإنه لا يبقى لأي فرد بعد ذلك المجادلة فيما قرره المحكمة لأنه سبق لها الفصل في ذلك.

وتأسيساً على ذلك فإذا كنا اليوم نعيش في ظل صاحب العظمة الملك الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة الذي نتوقع بأن عظمته لن يلجأ إلى استخدام سلطته الاختيارية في إحالة مشروعات القوانين إلى المحكمة الدستورية في كل وقت وحين، فإننا لا نعلم، من سيأتي في المستقبل فيستخدم هذه السلطة الاختيارية في كل وقت وحين، وعندها يصبح الحديث عن الرقابة القضائية على دستورية القوانين وتقريرها كحق دستوري للكافة هو مجرد حديث لا معنى له. وما أقوله في هذه الخصوصية بالذات عبر عنه الدكتور علي فخرو في مقالته الرائعة التي نشرت في جريدة أخبار الخليج يوم ٧/مارس/٢٠٠٢ بعنوان " الطاعة لقانون لا لمنفذه " والتي خلص فيها وبحق إلى أن " الثقافة الديمقراطية التي نريد تأسيسها ونشرها بين مواطني الوطن العربي ستحتاج إلى إيجاد قطيعة فكرية ونفسية وأخلاقية وحقوقية مع مفهوم الطاعة الذي شرعت له الآداب السلطانية الاستبدادية تمهيداً لإحلال مفهوم عصري جديد يربط الطاعة لا بالسلطان في أي مستوى كان وفي أي مؤسسة من مؤسسات المجتمع، وإتما بالقوانين العادلة التي يريدنا الله الحق ويرتضيها الإنسان الفاضل "، وليأذن لي الدكتور علي فخرو أن أضيف إلى ما تفضل به بأن الغاية من تقرير الحقوق الدستورية هو السير باتجاه قطيعة تامة مع مفهوم المستبد العادل وإحلال مبادئ دولة القانون مكان ذلك المفهوم.

كما تترتب نتيجة أخرى على قيام الملك باستخدام الرخصة بالإحالة بشأن كل مشاريع القوانين، إذ تصبح المحكمة الدستورية في هذه الحالة مجرد هيئة لإصدار الفتاوى والآراء ولا يبقى لها من دور بعد ذلك سوى الفصل في النزاعات المتعلقة بدستورية اللوائح الصادرة من السلطة التنفيذية.

وهذا الذي أقوله لا يغير منه القول بأن رأي المحكمة الدستورية سيكون واحداً لأن يتغير سواء تمت إحالة مشروع القانون إليها من الملك قبل إصداره لتقول فيه رأيها، أو أن فحصها لدستورية القانون كانت بناء على طعن من إحدى الجهات أو الأفراد بعد صدور القانون. ذلك أن ما تقرره المحكمة الدستورية في الحالة الأولى وهي حالة الإحالة إليها من الملك قبل إصدار القانون إن هو إلا رأي لا يمكن أن يكتسب صفة الحكم بأي شكل من الأشكال وإن أسبغت عليه المادة (١٠٦) ذلك الوصف. فالفرق شاسع بين ما تقرره المحكمة الدستورية من رأي في مشروعات القوانين المحالة إليها من الملك وبين الأحكام القضائية التي تصدر في خصومة توفرت فيها لأطرافها كافة ضمانات ممارسة حق الدفاع من عرض للأئلة والحجج القانونية.

فضلاً عن ذلك فإنه يجب الإقرار بأن الرأي الذي سنتوصل إليه المحكمة الدستورية في حالة قيامها بفحص مشروع القانون لتقرر مدى مطابقته للدستور، هو رأي قائم على تفسير فقهي أو نظري بحث لنصوص المشروع وهو رأي أبعد ما يكون عن تلمس الظروف الواقعية والاجتماعية التي تحيط بتطبيق النص القانوني. إذ أن المحكمة الدستورية في حالة الرقابة السابقة التي تقررها المادة (١٠٦) تقوم في واقع الأمر بتحليل النص القانوني تحليلاً مجرداً بصرف النظر عن الواقع الذي قد يؤول إليه تطبيق النص القانوني،

وهي - أي المحكمة - تفتقد بذلك الإمكانيات والمزايا التي يتيحها التفسير القضائي للنصوص القانونية وهو تفسير " تتولاها المحاكم حينما تدعى إلى تطبيق القانون على المنازعات المرفوعة إليها ") د. حسن كيره - المدخل إلى القانون - ص: ٤٠١ - طبعة ١٩٧١ - الناشر : منشأة المعارف). ولا شك بأن إفتقاد المحكمة الدستورية لميزة التفسير القضائي، القائم على تحليل وفهم الظروف الواقعية والاعتبارات العملية، يؤثر إلى حد بعيد على قدرتها في أن تنتهي إلى ما هو أصوب وأكثر تحقيقاً لمقتضيات العدالة وإعتبارات الملائمة التشريعية.

ب - أما النتيجة الثانية التي يقودنا إليها نص الفقرة الأخيرة من المادة (١٠٦) فهي إضفاء صفة الحكم القضائي الملزم والحائز لحجية الأمر المقضي على الرأي الذي تقرره المحكمة الدستورية في مشروعات القوانين المحالة إليها من الملك. وهذه نتيجة لا يسعها أي منطق قانوني سليم. ذلك أنه من المستقر في القوانين المنظمة لإجراءات وقواعد التقاضي، وفي كافة النظم القانونية على إختلافها، أن مبدأ عدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها هو مبدأ لا يتحقق إلا في حالة صدور حكم قضائي في منازعة معروض على القضاء مهمة الفصل فيها، وأن يكون ذلك الحكم قد صدر في ذات الخصومة وبين ذات الخصوم ولذات السبب الذي تقوم عليه الخصومة للقضائية. ومن الطبيعي أن لا تتوافر للرأي الذي تقرره المحكمة الدستورية في مشروعات القوانين المحالة إليها من الملك مثل هذه الشروط التي يتطلبها القانون لكي يكتسب ذلك الرأي حجية الأمر المقضي، إذ أن ما تقوم به المحكمة الدستورية طبقاً لنص المادة (١٠٦) يخرج عن نطاق لخصومة القضائية، ذلك أنها تبدى رأياً في أمر لم يتصل إلى إختصاصها عن طريق الدعوى، ولا يمكن تبعاً لذلك وصف ما تقرره

للمحكمة في هذا الشأن بأنه من قبيل الأحكام القضائية التي تحوز حجية الأمر المقضي.

والخلاصة التي انتهى إليها من كل ما سلف هي أن ممارسة الأفراد لحقهم في اللجوء إلى المحكمة الدستورية، للدفاع عن حقوقهم وحررياتهم في وجه أي إعتداء عليها من قبل السلطة التشريعية، أصبح بموجب المادة (١٠٦) من " الدستور الجديد " مرتبطاً في وجوده وعدمه بمشيئة الملك المتمثلة في استخدامه أو عدم استخدامه للرخصة المقررة له بموجب تلك المادة بإحالة مشروعات القوانين إلى المحكمة الدستورية، وهو ما يفرغ هذه المحكمة من محتواها الحقيقي. هذا على الرغم من أننا أحوج ما نكون إلى محكمة دستورية تكون بمثابة الملاجأ الأمين والحصين الذي نسعى إليه لحماية حرياتنا وحقوقنا في وجه سلطة تشريعية تهيمن عليها السلطة التنفيذية من خلال مجلس معين هو مجلس الشورى على نحو ما قرره " الدستور الجديد " .

ثالثاً: موقف "الدستور الجديد" من القوانين السابقة عليه

حددت الفقرة (ب) من المادة (١٢١) من " الدستور الجديد " موقف هذا الدستور من القوانين السابقة عليه بقولها " إستثناء من حكم الفقرة الثانية من المادة (٣٨) من هذا الدستور يبقى صحيحاً وناظراً كل ما صدر من قوانين ومراسيم بقوانين ومراسيم ولوائح وأوامر وقرارات وإعلانات معسول بها قبل أول إجتماع يعقده المجلس الوطني ما لم تعدل أو تلغ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور " . ويتضح من هذا النص أن " الدستور الجديد " حرص على تلافى ما يسميه فقهاء القانون

الدستوري قيام حالة من " الفراغ التشريعي الذي يؤثر في المعاملات القانونية ".

ويترتب على حكم هذه المادة أن كافة القوانين والمراسيم بقوانين والمراسيم واللوائح والأوامر والقرارات والإعلانات التي صدرت قبل " الدستور الجديد " وحتى أول إجتماع يعقده المجلس الوطني تبقى صحيحة ونافاذة ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها وفقاً لأحكام " الدستور الجديد " .

والسؤال الذي أعتقد أهمية الإجابة عليه، طالما أننا بصدد الحديث عن موضوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين، هو: هل يعنى نص الفقرة (ب) من المادة (١٢١) عدم جواز الطعن على تلك القوانين بعدم دستورتيتها؟ وهل يعنى حكم تلك المادة حماية التشريعات السابقة على صدور " الدستور الجديد " من الخضوع لرقابة المحكم الدستورية؟

وقد ذهبت في مقالة سابقة إلى إجابة محددة على هذا السؤال. كما أكدت، في مناسبة سابقة، على أمنية أؤكد عليها الآن مفادها أنني أتمنى أن تكون إجابتي التي قلتها وأقولها الآن على ذلك السؤال خاطئة.

وتتمثل إجابتي على هذا السؤال في أن الفقرة (ب) من المادة (١٢١) قد أضفت على القوانين الصادرة قبل أول إجتماع للمجلس الوطني حصانة من الطعن عليها بعدم الدستورية وأن تلك الحصانة تنصرف إلى آلية إصدار تلك القوانين وإلى مضمونها على حد سواء. ودليلي على ذلك ما يلي :

١ - لقد نصت تلك الفقرة على أن كل القوانين الصادرة قبل أول إجتماع للمجلس الوطني تبقى " صحيحة ونافاذة ". وفي اعتقادي أن

كلمة " صحيحة " تعنى الصحة الموضوعية لكافة الأحكام التي تضمّنتها تلك القوانين، بمعنى أن مضمون القوانين وموضوعها صحيح ومتوافق مع أحكام " الدستور الجديد " وهذا يعنى أن النص سالف الذكر أسبغ على تلك القوانين وصف الصحة وأنها تتوافق موضوعاً وغير مخالفة للدستور من حيث مضمونها. وتبعاً لذلك لا يجوز للقضاء الدستوري نفى هذا الوصف عن نصوص تلك القوانين طالما أن المشرع الدستوري أدلى عليها تلك الصفة.

أما وصف، التنفيذ فإن المعروف أن نفاذ القانون يعنى " تسجيل الوجود القانوني للتشريع والأمر بتنفيذه ممن يملك الأمر بالتنفيذ أي من السلطة التنفيذية عن طريق الإصدار، ثم إعلانه للناس وتحديد موعد نفاذه عن طريق النشر " (د. حسن كيره - المدخل إلى القانون - ص : ٢٤٢ - طبعة ١٩٧١). إذن فنفاذ القانون هو تقرير توافر الشروط الشكلية اللازمة لإصداره على النحو الذي تقرره أحكام التشريع الأعلى أي " للتأكد من تمام سنه بواسطة السلطة المختصة وتمام إصداره ونشره وفوات الميعاد الذي يبدأ منه نفاذه " (د. حسن كيره - المصدر السابق - ص: ٢٤٨).

وهذا الوصف أيضاً - أي النفاذ - هو وصف قرره النص الدستوري سالف الذكر لتلك القوانين. وتأكيداً لهذا الرأي الذي يفرق بين وصفي الصحة والنفاذ، وأن لكل منهما مدلوله الخاص به، فإنني أشير إلى ما يتفق عليه فقهاء القانون من التفرقة بين الرقابة على صحة التشريع الأدنى من حيث الشكل أي من حيث تمام سنه من قبل السلطة المختصة ونفاذه، وبين الرقابة على القانون من حيث موضوعه، أي من حيث صحته من ناحية مضمونه.

وحيث أن المادة (١٢١) قررت صحة ونفاذ كل ما صدر من تشريعات قبل أول إجتماع يعقده المجلس الوطني، فإنني أرى، بأن تلك الصحة وذلك النفاذ اللذين قررتهما تلك المادة، قد حصنت تلك القوانين من الطعن عليها بعدم الدستورية سواء من حيث آلية إصدارها أو من حيث مضمونها.

٢ - أن نص الفقرة (ب) من المادة (١٠٥) من دستور ١٩٧٣ كن يجرى على أن " كل ما قررته القوانين والمراسيم واللوائح والأوامر والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور يظل سارياً ما لم يعدل أو يلغ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور، وبشرط ألا يتعارض مع نص من نصوصه ". ونرى أن هذا النص كان يشترط لسريان القوانين الصادرة قبل العمل بدستور ١٩٧٣ ألا تكون تلك القوانين متعارضة مع أي نص من نصوصه. وجاء " الدستور الجديد " ليلغي هذا الشرط وليقتصر على تقرير تعديل أو إلغاء تلك القوانين وفقاً للنظام المقرر فيه، الأمر الذي يحمل على الاعتقاد بأن " الدستور الجديد " لا يشترط في القوانين التي صدرت في الفترة السابقة على أول إجتماع يعقده المجلس الوطني عدم تعارضها مع أي نص من نصوصه. ولو كان توجه " الدستور الجديد " خلاف ذلك لما ألغى الجملة الأخيرة من الفقرة (ب) من المادة (١٠٥) من دستور ١٩٧٣. ولتأكيد ما أقوله في هذا الصدد فإنني أشير إلى ما يعرف في علم أصول الفقه بقاعدة النسخ والمنسوخ كوسيلة من وسائل التعرف على الحكم الشرعي. وطبقاً لهذه القاعدة فإنه يتم التوصل إلى الحكم من خلال فحص النص اللاحق وتتبع ما نسخه وألغاه من النص السابق، فإذا ألغى النص اللاحق حكماً كان وارداً في النص الذي سبقه فإن ذلك يعد دليلاً على أن المشرع لا يرغب في أن يستمر العمل بالحكم الذي كان يقرره في النص السابق.

٣ - أما الدليل الثالث على ما أقول من أن "الدستور الجديد" أضفى حصانة على كل القوانين الصادرة قبل أول إجتماع للمجلس الوطني سواء من حيث مضمونها أو آلية إصدارها، فهو تضمينه في الفقرة (ب) من المادة (١٢١) منه للفظ " الاعلان " للإشارة إلى بعض القوانين التي لا زالت سارية حتى الآن. إذ أنه من المعروف أنه بعد صدور دستور ١٩٧٣ لم يستخدم المشرع لفظ الإعلان كإشارة إلى أي قانون، لذلك فإنه ليس من المتصور أو المتوقع أن يتم الطعن على تلك الإعلانات بأن آلية إصدارها كانت مخالفة للدستور وذلك لسبب بسيط هو أنه لم تكن هناك آلية لإصدار تلك الإعلانات فلم يكن هناك دستور لحظة إصدارها ليحدد آلية معينة لإصدار القوانين. وهذا ما يكشف، في اعتقادي، عن أن " الدستور الجديد " قرر عدم جواز الطعن على تلك الإعلانات بعدم دستوريتهما سواء من حيث الشكل أو من حيث المضمون وترك للسلطة التشريعية أمر التصرف في تلك الإعلانات شأنها في ذلك شأن باقي القوانين الصادرة قبل أول إجتماع للمجلس الوطني.

٤ - وأخيراً، فإن الفقه الدستوري في مصر واجه نفس هذه المسألة بمناسبة صدور دستور سنة ١٩٥٦ الذي ألغى دستور سنة ١٩٢٣. فقد كان دستور ١٩٢٣ يتضمن نصاً يشترط لِنفاذ التشريعات السابقة على صدوره أن لا تخالف مبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها ذلك الدستور، ثم صدر دستور ١٩٥٦ متضمناً نفاذ كافة القوانين التي صدرت قبله دون أن يتضمن ذلك الشرط الذي كان منصوص عليه في دستور ١٩٢٣ بضرورة عدم مخالفة التشريعات للمبادئ الواردة فيه، فإنتهى جانب من فقهاء القانون الدستوري في مصر من ذلك إلى أنه لا يجوز للقضاء أن يتصدى لدستورية القوانين الصادرة قبل دستور ١٩٥٦ وهذا ما يقرره الأستاذ الدكتور محمد كامل ليله في

مؤلفه (القانون الدستوري - طبعة ١٩٦٢) بقوله " وضحت المادة ١٩٠ موقف الدستور من التشريعات السابقة عليه بقولها " كل ما قررته القواطين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من أحكام قبل صدور هذا الدستور، يبقى نافذاً، ومع ذلك يجوز إلغاؤها وتعديلها وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في هذا الدستور ". ومعنى ذلك أن التشريعات السابقة على الدستور لا يجوز المساس بها إلا عن طريق المشرع (البرلمان) وهذا النص يختلف عن المقابل له في دستور سنة ١٩٢٣ (المادة ١٦٧) إذ كان يعلق نفاذ التشريعات السابقة على صدور الدستور على شرط، وهو اتفاقها مع مبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور. وكان يجب على القاضي الامتناع عن تطبيق التشريع السابق على الدستور إذا كان يخالف حكم المادة ١٦٧، كما أن المشرع يستطيع طبقاً للمادة المذكورة أن يعدل أو يلغي هذه التشريعات في حدود سلطته دون الإخلال بحكم المادة ٢٧ التي تبين حالة رجعية القواطين. والفرق بين النصين واضح فالمادة ١٦٧ حكمها موجه إلى القاضي والمشرع، أما حكم المادة ١٩٠ فهو موجه إلى المشرع فقط. أما القاضي فواجب عليه تطبيق التشريعات السابقة على الدستور طالما تركها المشرع قائمة ولم يمسخها بالتعديل أو الإلغاء". (ص: ٥٣٦ - ٥٣٧ من المرجع المشار إليه). ونرى أن هذا الرأي انتهى إلى أن قيام المشرع الدستوري في دستور ١٩٥٦ بإلغاء الشرط المتعلق بعدم نفاذ التشريعات السابقة إذا لم تتوافق مع مبادئ الحرية والمساواة يترتب عليه تحصين تلك التشريعات من الخضوع للرقابة القضائية.

ولكن الأمانة تقتضي أيضاً أن أشير إلى الرأي المخالف لرأي الدكتور محمد كامل ليله وهو رأي ينتهي إلى أن ما نص عليه دستور ١٩٥٦ المصري والاساتير التي أعقبته لا يعنى "حماية التشريعات

السابقة على صدور الدستور من الخضوع لرقابة الدستورية شأنها شأن القوانين التي تصدر في ظل الدستور" (رأي للدكتور محمد السناري - مشار إليه في مؤلف الدكتور شعبان أحمد رمضان - المرجع السابق - ص: ٣٤٦). وقد تبني القضاء الدستوري في مصر هذا الرأي في الكثير من أحكامه كما تبني هذا الرأي أيضاً جانب كبير من الفقه الدستوري في مصر (الدكتور رمزي الشاعر - النظرية العامة للقانون الدستوري - مشار إليه في مؤلف الدكتور شعبان أحمد رمضان - المرجع السابق). ولعل الغاية من هذا الرأي هي التأكيد على ما أشرت إليه سلفاً من أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين أصبحت، وبالذات في الدول التي لم تتوطد فيها فعلاً مبادئ دولة القانون، إحدى أهم الوسائل التي يلجأ إليها الأفراد للدفاع عن حقوقهم وحررياتهم.

وعلى كل حال وحرصاً على عدم الخوض في التفاصيل فإنه لا يسعني إلا أن أؤكد مجدداً على أمنيته بأن تكون إجابتي على السؤال الذي بدأت به مناقشة هذه المسألة هي إجابة خاطئة، ذلك أن حماية كل التشريعات التي صدرت في السابق من الطعن عليها بعدم الدستورية هو أمر لا شك في أنه تترتب عليه نتائج خطيرة وغير مرغوبة، وهذا ما نأمل في أن نجد صداه يتردد في القانون المنظم للمحكمة الدستورية.

٢٤/أبريل/٢٠٠٢

هذا الكتاب

أثار الدستور الجديد الذي صدر بأمر من صاحب العظمة في الرابع عشر من فبراير ٢٠٠٢، في الذكرى الأولى للتصويت على ميثاق العمل الوطني في البحرين، الكثير من التساؤلات والانتقادات والملاحظات من قبل الجمعيات السياسية البحرينية ومن قبل العديد من الشخصيات الديمقراطية والاسلامية وتلك المهتمة بالشأن الدستوري.

وتركز الانتقادات حول الآلية التي اعتمدها صاحب العظمة في اصدار الدستور الجديد، وفي الصلاحيات التي اعطيت للمجلس المعين، اضافة إلى الأحكام الكثيرة التي تضمنها الدستور الجديد والتي لم ينص الميثاق على ادخالها على الدستور .

تشكل المقالات التي تضمنها الكتاب بعضاً من تلك المواقف التي اسهم فيها شخصيات ديمقراطية مرموقة في البحرين، تم جمعها وطباعتها لتوضيح الموقف الوطني والديمقراطي حول الدستور الجديد.

كتاب لا يستغني عنه كل المتابعين لتطورات الإصلاح السياسي في البحرين .

دار الكنوز الأدبية

