

## قراءة في كتاب

### القانون الدستوري البحريني

**المؤلفان: الدكتور محمد المشهداني والدكتور مروان محمد محروس المدرس :  
الناشر: كلية الحقوق - جامعة البحرين - الطبعة الأولى 2009**

يعتبر القانون الدستوري هو القانون الأعلى في الدولة ومنه تنبع أسس الحياة السياسية والدستورية وقد أدركت البحرين هذه الأهمية فسعت بعد انطلاق المشروع الإصلاحي لجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة لتعديل دستور 1973 بالشكل الذي يتناسب مع ميثاق العمل الوطني الذي تم استفتاء الشعب عليه في عام 2001 والذي حاز نسبة قبول تعدت التسعين في المائة من إجمالي الناخبين. وقد كان للدكتور محمد المشهداني والدكتور مروان المدرس السابق في شرح القواعد الدستورية المكونة للنظام السياسي في البحرين بعد أن قاما بعمل مقدمة نظرية عن القانون الدستوري في إطاره النظري. وفيما يلي عرض مختصر لأبواب وفصول الكتاب .

#### الباب الأول : في النظرية العامة للدستور

##### الفصل الأول : تعريف القانون الدستوري

هناك معياران لتعريف القانون الدستوري الأول شكلي حيث يعرفه باعتباره القواعد والأحكام التي تتضمنها الوثيقة الدستورية. وهو معيار يتسم بالوضوح والتحديد. إلا أنه يؤخذ عليه إنكاره لوجود القواعد الدستورية في دول الدساتير العرفية أو في الدول التي بها دساتير ولكن بها أيضا عرف دستوري . كما أن هناك بعض الأحكام والقوانين التي تتصل بشكل مباشر بالقانون الدستوري ولكنها وفقا لهذا المعيار خارجه عن نطاقه. كما أن هذا التعريف يهمل الفروق الأساسية بين النصوص التي تتضمنها الوثيقة الدستورية وبين مآل هذه النصوص في الواقع .

لذلك كانت الحاجة إلى المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري والذي يعتمد على مضمون أو جوهر القاعدة دون النظر إلى شكلها أو مصدرها. وبالتالي تعتبر من القواعد الدستورية كل قاعدة وجدت بقوانين عادية أو تقرر بمقتضى العرف الدستوري. وبالتالي فإن القانون الدستوري يعرف باعتباره مجموعة القواعد القانونية التي تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها وتنظم السلطات العامة من حيث تكوينها واختصاصاتها وعلاقاتها ببعضها البعض وعلاقاتها مع الأفراد، وبين ويقرر حقوق الأفراد وحررياتهم والضمانات الأساسية لحمايتهم.

## الفصل الثاني: أساليب نشأة الدساتير

تصدر الدساتير عادة بأربعة أساليب مختلفة هي أسلوب المنحة من خلال تنازل الحاكم بإرادته المنفردة عن بعض سلطاته للشعب. وأسلوب العقد حيث ينشأ الدستور وفق طريقة العقد بناء على اتفاق بين الحاكم من جهة والشعب من جهة أخرى. أما الأسلوب الثالث فهو أسلوب الجمعية التأسيسية من خلال قيام الشعب بانتخاب هيئة تمثله تتحصر مهمتها في وضع الدستور الذي يصبح نافذا بمجرد إقرار صيغته النهائية وإعلانه من قبل الجمعية. وأخيرا هناك أسلوب الاستفتاء الدستوري حيث لا يصبح الدستور ساريا إلا بعد إقراره من قبل الشعب .

## الفصل الثالث: أنواع الدساتير

تأسيساً على معيار التدوين فهناك نوعين من الدساتير دساتير غير مدونة وهي الدساتير التي تستمد معظم أحكامها من العرف. وهناك الدساتير المدونة التي تصدر أحكامها عن المشرع الدستوري في صورة نصوص تشريعية سواء تم جمعها في وثيقة واحدة أو في وثائق متعددة.

ولكن هناك معيار آخر لتصنيف الدساتير وفقاً لإجراءات تعديلها، إذ تقسم إلى الدساتير المرنة والدساتير الجامدة . فالدساتير المرنة هي التي لا يتطلب تعديلها إجراءات خاصة. بعكس الدستور الجامد الذي تختلف آلية تعديله اختلافاً كلياً عن تعديل القوانين العادية.

## الفصل الرابع: تعديل الدساتير

تضع بعض الدساتير قيوداً على نطاق التعديل الدستوري إذ قد يحظر بعضها تعديل بعض موادها بصورة مطلقة وتقرر أخرى حظر تعديل جميع نصوصها خلال فترة زمنية محددة أو في ظروف معينة تمر بها الدولة. وتتم مراحل تعديل الدستور بأربعة مراحل الأولى هي مرحلة اقتراح التعديل الدستوري ويكون هذا الحق للحكومة أو للبرلمان أو لكلاهما معاً. ثم مرحلة تقرير مبدأ التعديل وهو حق أصيل في معظم الأنظمة للبرلمان . تأتي بعد ذلك مرحلة إعداد التعديل والتي عادة ما تتولاها إما هيئة خاصة منتخبة لذلك أو يقوم البرلمان بنفسه بهذه المهمة. ثم تأتي بعد ذلك المرحلة النهائية وهي مرحلة الإقرار النهائي لتعديل الدستور وهو أمر يترك للدستور تحديد الجهة المناط بها الإقرار النهائي للتعديلات الدستورية والتي عادة تسمى السلطة المختصة بتعديل الدستور.

## الفصل الخامس: كفالة احترام الدستور

يحتل الدستور قمة الهرم القانوني في الدولة، إذ يتمتع الدستور بسموه على باقي القواعد القانونية، وهذا السمو أما أن يكون موضوعياً أو شكلياً. إلا أن سمو الدستور لا قيمة له ما لم تكن هناك وسيلة قانونية تحميه. وأفضل هذه الوسائل هي الرقابة على دستورية القوانين وعادة ما تناط هذه المهمة إما بهيئة سياسية وتسمى بالرقابة السياسية أو بهيئة قضائية وتسمى بالرقابة القضائية.

## الفصل السادس: نهاية الدساتير

هناك أسلوبان لنهاية الدساتير الأول هو الأسلوب العادي بوجود نص به يحدد وقت انتهاء العمل به أو تقوم المؤسسات السياسية في الدولة بإلغائه والاستعاضة عنه بدستور جديد. إلا أنه من الممكن أن يتم إلغائه بالأسلوب غير العادي وذلك عن طريق الثورة أو الانقلاب.

## الباب الثاني: النظام الدستوري في البحرين

### مبحث تمهيدي: ميثاق العمل الوطني

نص الميثاق على مبادئ دستورية هامة تتمثل في كون الشعب مصدر السلطات جميعاً والفصل بين السلطات وسيادة القانون وتبني مفهوم الدولة القانونية أو مبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء وحق الشعب في المشاركة في الشؤون العامة. وتناول الميثاق في الفصل الثالث الأسس الاقتصادية للمجتمع وضرورة حماية الملكية الخاصة وتحقيق العدالة الاجتماعية وتنويع النشاط الاقتصادي في حين خصص الفصل الرابع للأمن الوطني والذي أكد على ضرورة بناء جيش قوي يؤمن الأمن الخارجي ويسعى إلى تقرير وتحقيق الأمن الداخلي. أما الفصل الخامس فقد خصصه الميثاق للحياة النيابية وضرورة وجود كيان نيابي يمثل المجتمع تمثيلاً صحيحاً مكون من مجلسين مجلس معين ومجلس منتخب. أما الفصلين الأخيرين فقد خصصا للعلاقات الخليجية والخارجية. وختم الميثاق بخاتمة سماها استشعارات المستقبل والتي بينت الأمور التي يجب تعديلها في الدستور حتى يكون هناك توافق بين نصوص الدستور ونصوص الميثاق وهذه الأمور هي تعديل شكل الدولة من النظام الأميري إلى النظام الملكي وإعادة النظر بالسلطة التشريعية وفق ما جاء بالميثاق. ويرى الكاتب أن الاستفتاء الذي جرى في البحرين

على ميثاق العمل الوطني يعتبر دستوريا وهو ملزم للجميع في نتائجه، كما أن المواد والنصوص الدستورية تتساوى في المرتبة والقيمة مع نصوص الميثاق ولذا فإن أي نص موجود في دستور البحرين 1973 قبل تعديله مخالف لميثاق العمل الوطني يعد ملغياً بمجرد صدور الميثاق . كما تناول الميثاق مسائل جديدة لم يكن منصوصا عليها في الدستور وهي جدرة بالحماية مثلها مثل نصوص الدستور لأن لها قيمة قانونية أما النصوص الأخرى الموجودة في الدستور فإن وجودها في الميثاق هو نوع من التأكيد على أهميتها.

### **الفصل الأول: السمات الشكلية للنظام الدستوري**

تم وضع الدستور البحريني عام 1973 من خلال لجنة شكلت بمرسوم بقانون عام 1972 وهي تتألف من 22 عضوا ينتخبهم الشعب انتخابا مباشرا. ومن عشرة أعضاء يعينون بمرسوم إضافة إلى الوزراء بحكم مناصبهم. وقد تمت صياغة الدستور البحريني وأعتبر دستورا مدونا وجامدا لا يجوز تعديله إلا بعد اقتراح من الملك أو خمسة عشر عضوا من مجلس النواب أو من مجلس الشورى. وفي عام 2002 تمت صياغة تعديلات دستورية جديدة من أجل أن تتواءم مع ميثاق العمل الوطني الجديد. وقد اقترح التعديل جلالة الملك وذلك لغياب البرلمان في تلك الفترة. وبمجرد إقرار التعديلات الدستورية تشكلت محكمة تسمى المحكمة الدستورية تكون مهمتها الرقابة على دستورية القوانين وذلك طبقا للنص المعدل في دستور 1973. وهي تتشكل من ستة أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد.

### **الفصل الثاني : المقومات الأساسية للمجتمع وحقوق وحرىات الأفراد والواجبات العامة**

تنقسم المقومات الأساسية للمجتمع إلى مقومات قانونية تتصل بسيادة القانون واستقلال القضاء. ومقومات اجتماعية تتمثل في التضامن الاجتماعي ومبدأ تكافؤ الفرص والأسرة والتعليم والعمل. وفي الشأن الاقتصادي فقد تطرق الدستور البحريني إلى تنظيم الاقتصاد وفق خطة مرسومة وحماية الملكية الخاصة والعامة وتنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين وحماية ذوي الدخل المحدود وحماية البيئة. وعن حقوق وحرىات الأفراد فقد خصص لها الدستور بابا مستقلا تحدث فيه عن مبدأ المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات العامة. وسمح للأفراد بالمشاركة في الحياة السياسية وفي التعبير عن الإرادة الشعبية وفقا لنظام الانتخاب الذي وسع نطاق هيئة الناخبين المسموح لهم بالمشاركة السياسية. وقد تطرق دستور البحرين أيضا للحقوق والحريات الشخصية والذهنية (حرية العقيدة وحرية الرأي والبحث العلمي والصحافة والنشر) كما أجاز الدستور حق الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات والنقابات. وقد وضع الدستور أربعة ضمانات أساسية لحماية هذه الحقوق والحريات وهي مبدأ الفصل بين السلطات

وجود المجلس الوطني والمحكمة الدستورية بالإضافة إلى سلطة الملك الضامنة لكل أنواع الحقوق المنصوص عليها في الدستور.

هذا عن الحقوق أما الواجبات فقد تطرق المشرع الدستوري إلى واجب حماية المال العام وواجب العمل وواجب أداء الضرائب والتكاليف العامة وواجب الدفاع عن الوطن.

### **الفصل الثالث: طبيعة نظام الحكم في الدستور البحريني**

من أبرز سمات نظام الحكم في البحرين انه نظام ملكي دستوري وراثي. كما أنه نظام نيابي يقوم على أربعة أركان أساسية تتمثل في وجود هيئة نيابية منتخبة وتتمتع بسلطات فعلية وأن تكون مدتها مؤقتة بأربعة سنوات وأن يكون أعضاؤها ممثلين للشعب بمجموعة. أما من حيث طبيعة العلاقة بين السلطات العامة في الدولة فإن النظام الدستوري هو نظام شبه برلماني.

### **الفصل الرابع : الملك**

يتبوأ الملك مكانة هامة في النصوص الدستورية حيث أفرد له الدستور فصلا كاملا ضمن الباب الرابع فالملك هو رأس الدولة والممثل الأسمى لها ورمز الوحدة الوطنية وحمي الدين والوطن . وهو يتولى السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء. وهو يختار رئيس الوزراء ويعينه كما أن للملك اختصاصات تشريعية عادية واستثنائية. وهو يختار أعضاء مجلس الشورى. ويعين ويعفي رئيس مجلس الوزراء . ويعين القضاة بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء ويعين الضباط ويمنح الرتب والنياشين ويمنعها وينظم الديوان الملكي ويعين نائبا له غير ولي العهد .

### **الفصل الخامس : مجلس الوزراء والوزراء**

لمجلس الوزراء اختصاصات سياسية واختصاصات إدارية فالأولى تكون باعتباره عضوا في مجلس الوزراء أما الثانية فباعتباره رئيس الجهاز الإداري في وزارته. أما المسؤولية الوزارية فتقع على الوزراء أمام المجلس الوطني وأمام الملك في آن واحد. فهم مسئولون أمامهما بصورة جماعية وبصورة فردية. كما أن الوزارة مسئولة أمام البرلمان فهي لها أيضا القدرة على حل مجلس النواب بمرسوم مسبب موقع من قبل الملك ورئيس مجلس الوزراء مجتمعين.

### **الفصل السادس : المجلس الوطني**

يتكون المجلس الوطني من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشورى وذلك طبقا للتعديلات الدستورية في عام 2002 والتي جاءت استناداً لما نص عليه ميثاق العمل الوطني الذي حظي

بموافقة الشعب باستفتاء عام. ويقوم هذا النظام على خاصيتين رئيسيتين هما المغايرة بين المجلسين من حيث التكوين ومن حيث الاختصاص. فمجلس النواب منتخب ومجلس الشورى معين. ويتميز هذا النظام بعدد من الميزات أهمها أنه يرفع مستوى وكفاءة المجالس النيابية ويحقق الإجابة التشريعية، ويخفف حدة النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ويمنع استبداد المجالس النيابية. أما عن اختصاصات المجلس الوطني فهو يباشر اختصاصات تشريعية تتمثل باقتراح القوانين وإقرارها واختصاصات مالية تتمثل بإقرار الميزانية العامة وحفظ المال العام وفرض وإلغاء الضرائب والرسوم ويمارس كذلك اختصاصات سياسية (رقابية) على السلطة التنفيذية. علماً أن هذه الاختصاصات هي محصورة بيد مجلس النواب المنتخب دون مجلس الشورى.

### الفصل السابع : السلطة القضائية

حدد الدستور بعض المبادئ العامة بشأن السلطة القضائية أهمها هي استقلال القضاء فهو السلطة الوحيدة المختصة بالفصل في المنازعات وبالحكم بالعقوبات. أما المبدأ الثاني فهو علنية جلسات المحاكمات. والمبدأ الثالث فهو ضمان الحقوق والحريات فالقضاء هو الذي يتولى مراقبة أعمال السلطة التشريعية من خلال الرقابة على دستورية القوانين .

أما عن جهات القضاء وأنواع المحاكم فقد قسمها الدستور إلى ستة أقسام الأول هو محاكم القضاء المدني والتي تشمل المحكمة الصغرى والمحكمة الكبرى المدنية ومحكمة الاستئناف العليا المدنية ومحكمة التمييز . أما القسم الثاني فهو المحاكم الجنائية والتي تنقسم إلى المحكمة الصغرى والمحكمة الكبرى الجنائية ومحكمة الاستئناف العليا الجنائية . أما القسم الثالث فهو محاكم القضاء الشرعي . والرابع النيابة العامة والخامس القضاء العسكري أما القسم السادس فهو المحكمة الدستورية.

وتتمحور العلاقة بين القضاء والسلطة التشريعية من خلال آليتين الأولى هو دور القضاء في رقابة دستورية القوانين. ويوازي هذه الوظيفة دور المجلس الوطني في سن القوانين التي تنظم الجهاز القضائي بشرط عدم مخالفتها للدستور.