مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني

دراسة نظرية تطبيقية

سلسلة دراسات 2022

د. بدر محمد عادل

معهد البحرين للتنمية السياسية
BAHRAIN INSTITUTE FOR POLITICAL DEVELOPMENT
bipd.org

معهد البحرين للتنمية السياسية
مبنى 362
طريق 3307
مجمع 333 أم الحصم
ص.ب 38955
هاتف 444 821 17 973+

مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني

دراسة نظرية تطبيقية

حقوق الطبع والنشر محفوظة
لمعهد البحرين للتنمية السياسيّة

رقم الناشر الدولي (ISBN)
978-99958-54-22-5
رقم الإيداع بإدارة المكتبات العامة
2013/د.ع/11052

الطبعة الثانية 2022

توجّه جميع المراسلات على العنوان التالي:
معهد البحرين للتنمية السياسيّة
ص.ب: 55066
هاتف: 1444 1782 (973+)
bipd.org

تأليف

الدكتور بدر محمد عادل

أستاذ القانون العام المشارك
بكلية الحقوق - جامعة البحرين

عضو مجلس المفوضين
بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

المواد المنشورة في هذا الكتاب تعبّر عن رأي كاتبها
ولا تعبّر بالضرورة عن رأي المعهد

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
قائمة المحتويات	4
مرسوم إنشاء المعهد	8
كلمة المعهد	9
مقدمة وتقسيم	10
الفصل الأول: ماهية مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته	14
المبحث الأول: ماهية مبدأ الفصل بين السلطات	17
المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات	17
الفرع الأول: المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات (التفسير المطلق)	18
الفرع الثاني: المفهوم الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات (التفسير النسبي أو المرن)	20
الفرع الثالث: المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات (أفكار مونتسكيو)	22
المطلب الثاني: مفهوم مبدأ تركيز السلطة وتمييزه عن مبدأ الفصل بين السلطات	25
المطلب الثالث: مبررات مبدأ الفصل بين السلطات وانتقاداته	27
الفرع الأول: مبررات مبدأ الفصل بين السلطات	27
الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات	30
المبحث الثاني: تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في النظم الديمقراطية النيابية	35
المطلب الأول: النظام الرئاسي	35
الفرع الأول: وحدة السلطة التنفيذية	37

الموضوع	الصفحة
الفرع الثاني: الفصل المطلق بين السلطات	38
المطلب الثاني: النظام البرلماني	39
الفرع الأول: ثنائية السلطة التنفيذية	42
الفرع الثاني: التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية	43
المطلب الثالث: النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية النيابية)	43
الفرع الأول: التدرج بين السلطات	44
الفرع الثاني: جماعية الجهاز التنفيذي	45
المطلب الرابع : النظام المختلط	45
الفرع الأول: ثنائية السلطة التنفيذية	46
الفرع الثاني: التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية	47
الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني	**48**
المبحث الأول: مظاهر استقلال السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني	52
المطلب الأول: مظاهر استقلال السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية (المجلس الوطني)	52
الفرع الأول: مظاهر استقلال الملك تجاه السلطة التشريعية (المجلس الوطني)	53
الفرع الثاني: مظاهر استقلال الحكومة تجاه السلطة التشريعية	55
المطلب الثاني: مظاهر استقلال السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية	70
الفرع الأول: مظاهر استقلالية المجلس الوطني في تسيير أعماله	71

الموضوع	الصفحة
الفرع الثاني: مظاهر استقلالية أعضاء المجلس الوطني	77
المطلب الثالث: مظاهر استقلال السلطة القضائية تجاه السلطتين التنفيذية والتشريعية	82
الفرع الأول: مظاهر استقلالية السلطة القضائية تجاه السلطة التنفيذية	83
الفرع الثاني: مظاهر استقلالية السلطة القضائية تجاه السلطة التشريعية	87
المبحث الثاني: مظاهر التعاون بين السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني	89
المطلب الأول: مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية	89
الفرع الأول: تعاون السلطة التنفيذية في اختيار أعضاء المجلس الوطني	89
الفرع الثاني: تعاون السلطة التنفيذية في سير أعمال المجلس الوطني	90
الفرع الثالث: تعاون السلطة التنفيذية في العملية التشريعية للمجلس الوطني	91
الفرع الرابع: تعاون السلطة التنفيذية في إعداد قانون الميزانية العامة	93
المطلب الثاني: مظاهر التعاون بين السلطة القضائية والسلطتين التنفيذية والتشريعية	93
الفرع الأول: مظاهر التعاون بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية	94
الفرع الثاني : مظاهر التعاون بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية	94
المبحث الثالث: مظاهر الرقابة بين السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني	95
المطلب الأول: مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية	96
الفرع الأول: مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية	96
الفرع الثاني: مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية	123

الموضوع	الصفحة
المطلب الثاني: مظاهر رقابة السلطة القضائية على السلطتين التشريعية والتنفيذية	128
الفرع الأول: مظاهر رقابة السلطة القضائية على السلطة التشريعية	128
الفرع الثاني: مظاهر رقابة السلطة القضائية على السلطة التنفيذية	129
الخاتمة	131
قائمة بالمراجع	133
آخر إصداراتنا	139

مرسوم إنشاء المعهد

مرسوم رقم (39) لسنة 2005م (المواد الثلاث الأولى)
بإنشاء وتنظيم

معهد البحرين للتنمية السياسيّة
المعدّل بالمرسوم رقم (41) لسنة 2008 والمرسوم رقم (81) لسنة 2009
نحن حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين
بعد الاطّلاع على الدستور،
وعلى قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001،
وعلى المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية،
وعلى المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسيّة،
وعلى المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب،
وعلى المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب،
وعلى المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، وبناء على عرض رئيس مجلس الوزراء،
رسمنا بالآتي:

مادة - 1 -

ينشأ معهد متخصص للتدريب، يسمى "معهد البحرين للتنمية السياسيّة" يلحق بمجلس الشورى، ويشار إليه في هذا المرسوم بكلمة "المعهد".

مادة - 2 -

يهدف المعهد، في إطار الأسس والمبادئ الدستورية والقانونية، إلى تحقيق الأغراض التالية:

1. نشر ثقافة الديمقراطية ودعم وترسيخ مفهوم المبادئ الديمقراطية السليمة.
2. توفير برامج التدريب والدراسات والبحوث المتعلقة بالمجال الدستوري والقانوني لفئات الشعب المختلفة، وبوجه خاص الفئات التالية:
   (أ) أعضاء مجلسي الشورى والنواب وبعد التنسيق مع المجلسين.
   (ب) أعضاء المجالس البلدية وبعد التنسيق مع هذه المجالس.
   (ج) العاملين في وزارات الدولة والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة ومؤسسات المجتمع المدني.
3. نشر وتنمية الوعي السياسي بين المواطنين وفقاً لأحكام الدستور ومبادئ ميثاق العمل الوطني.
4. دعم وتنمية البحوث العلمية في مجال النظم السياسيّة والقانون الدستوري.
5. دعم التجربة البرلمانية من خلال شرح آلياتها، وأساليب عملها، وبيان دور السلطة التشريعية الرقابي والتشريعي.
6. دعم تجربة المجالس البلدية، ودورها في خدمة الوطن والمواطن.
7. ترسيخ مبدأ المشروعية وسيادة القانون.
8. توفير البرامج المتعلقة بالدراسات الخاصة بحقوق الإنسان وفقاً لأحكام الدستور، ومبادئ ميثاق العمل الوطني.
9. دعم المراكز والجمعيات القائمة على حماية حقوق الإنسان.
10. تدريس أسس وأطر ومبادئ المشروع الإصلاحي الحديث لمملكة البحرين وفقاً لأحكام الدستور، ومبادئ ميثاق العمل الوطني.
11. تعزيز ونشر ثقافة الحوار وتبادل الرأي.
12. إعداد مؤهّلين للانخراط في العمل السياسي.

مادة - 3 -

يباشر المعهد كافة المهام والصلاحيات اللازمة لتحقيق أغراضه، وله بوجه خاص ما يلي:

1. تحديد برامج التدريب والدراسة والبحوث التي تلائم مختلف فئات الشعب.
2. عقد دورات تدريبية خاصة بالثقافة الديمقراطية لمختلف فئات الشعب.
3. عقد الندوات واللقاءات المختلفة لجميع فئات الشعب؛ من أجل تنمية الوعي بالمشاركة في الحياة السياسيّة بمختلف أشكالها.
4. جمع ونشر وحفظ الوثائق والمبادئ والأبحاث والمعلومات الدستورية وغير ذلك؛ ممّا يساعد على نشر ثقافة الديمقراطية.

كلمة المعهد

انطلاقا من الأهداف السامية التي حددها المرسوم رقم (39) لسنة 2005 وتعديلاته بإنشاء وتنظيم معهد البحرين للتنمية السياسية، وإيمانًا من المعهد بدوره المحوري الذي يلعبه في نشر الثقافة السياسية والقانونية ودعم المسيرة الإصلاحية لجلالة الملك خاصةً فيما يتعلق بدعم الدراسات والبحوث المتعلقة بالمجال الدستوري وترسيخ مفاهيم المبادئ الديمقراطية السليمة.

يتشرف المعهد بأن يقدم للسادة القراء والباحثين والمتخصصين في المجال الدستوري هذا المؤلف الذي يبحث مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني دراسة نظرية تطبيقية.

وقد هدف المعهد بنشره لهذا المؤلف تشجيع الباحثين في المجال الدستوري ودفعهم إلى دراسة الموضوعات المتعددة ذات الصلة بالنظام الدستوري بالمملكة.

ونأمل أن يكون هذا المؤلف القيم باكورة لمؤلفات متتابعة، الأمر الذي يؤدي إلى إثراء الثقافة السياسية والدستورية في المملكة ودعمًا لإنجاح المشروع الإصلاحي لجلالة الملك.

وفي الختام لا يسع معهد البحرين للتنمية السياسية إلا أن يتقدم بالشكر لمؤلف هذا الكتاب الدكتور بدر محمد عادل أستاذ القانون العام المشارك بكلية الحقوق في جامعة البحرين على تعاونه مع المعهد في أداء رسالته التي تضمنها المرسوم الخاص بإنشائه.

راجين من الله سبحانه وتعالى أن يوفق الجميع لخدمة هذا الوطن العزيز بما يدعم مسيرة البناء والتنمية على مختلف الأصعدة والمجالات، أنه سميع مجيب.

مقدمة وتقسيم:

من المعلوم أن النظم السياسية في المجتمعات القديمة كانت تسير على أساس تركيز السلطة في يد شخص واحد وهو الحاكم باعتبارها امتياز خاص به، فها هو الملك لويس الرابع عشر في فرنسا يقول "أنا الدولة" فذاقت الشعوب مرارة هذا الاستبداد وويلاته ردحًا من الزمن [1]، كما اشتهر عن آل تيودور وآل ستيورات من الأسر الحاكمة في إنجلترا الحكم الاستبدادي بسبب تركيز السلطة في يد الملوك [2].

ومع بداية القرن الثامن عشر كان الحصاد للثمار الأولى للثورة الصناعية في أوربا الغربية، فقد بدأت الطبقة البرجوازية - أصحاب الثروات والمال - تتطلع للمرة الأولى للمساهمة في الحكم، وأخذ دورها في الحياة السياسية والاجتماعية بما يتماشى مع ثقلها الاقتصادي، وتقليم أظافر الحكم الملكي المطلق عن طريق سن القوانين والشرائع التي تساعد على المزيد من المساهمة في الحكم [3].

ومن أجل القضاء على هذه الملكية المطلقة للملوك التي كانت تعمد إلى تركيز جميع السلطات بين يديها فقد نودي بتقيد السلطة كوسيلة لتخلص من استبدادهم وسلطتهم المطلقة، باعتبار أن ذلك ضمانة للملوك في تحديد وظائفهم، وبالتالي عدم التعسف في ممارستها على حساب حقوق المحكومين وحرياتهم بلا معقب أو رقيب، فأقامت الأنظمة السياسية الغربية الحرة تنظيماتها على مبدأ الفصل بين السلطات كأساس للسياسة الليبرالية، عن طريق تضمن دساتيرها لهذا

1- الأستاذ / ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة العقيد الحاج لخضير - باتنة - فبراير 2006، ص 9.

2- انظر د/ عاطم أحمد عجلية، د/ محمد رفعت عبد الوهاب، مؤلفهما النظم السياسية، دار النهضة العربية، سنة 1992، ص 100.

3- انظر عبر الموقع الألكتروني أ. د / عبدالجبار منديل، مقاله بعنوان " فلاسفة عنصر التنوير في أوربا (منتيسكيو) - www.iraker.dk/index.php?option=com_content

المبدأ باعتباره وسيلة لمعارضة السلطة المطلقة للملوك، وكأسلوب لنقل النظام الديمقراطي الليبرالي إلى القانون الوضعي، فتضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر سنة 1789م، والذي وضع كديباجة لدستور 3 سبتمبر 1791م، في المادة 16 منه حيث نص على " أن كل مجتمع لا توجد فيه ضمانات للحقوق ولا يوجد فصل بين السلطات ليس له دستور"، وهذا يعني ارتباط وجود الدستور باعتماد الفصل بين السلطات ؛ لأن وجود الدستور معناه تقييد السلطة السياسية، وأن الفصل بين السلطات يحقق ذلك.

وقد تزامن ذلك كله مع انتشار الديمقراطية في عالمنا المعاصر بتبني الدول المذهب الاجتماعي مما أدى إلى زيادة نشاطات الدولة ومسئوليات الحاكم، الأمر الذي لم يعد معه من الممكن إبقاء مظاهر السلطة ونشاطاتها في يد حاكم واحد، بل أصبح من الضروري توزيع الاختصاصات والأنشطة على أجهزة مختلفة ومتعددة لتتولى كل منها ممارسة اختصاص متميز عن غيرها، للقيام بالوظائف الأساسية في الدولة[4].

وعليه يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات المدخل الرئيس لتحديد نوع النظام السياسي، والذي يجد أساسه في توزيع السلطات وعدم تركيزها في يد واحدة أي توزيعها على شكل هيئات أو مؤسسات وفق الاختصاصات المناطة بها فتتخصص السلطة التشريعية بالتشريع، والسلطة التنفيذية

4- انظر د/ على خطار شنطاوي، مؤلفه القضاء الأردني، الناشر مطبعة كنعان، الطبعة الأولى، سنة 1995، عمان، ص 27.

** وننوه أن حقيقة مبدأ الفصل بين السلطات نجد منبعه في الفكر القديم، وهو طريقة فنية دستورية للتوفيق بين الملكية التقليدية والديمقراطية التمثيلية، إذ يحتم هذا المبدأ أولاً قيام حكومة نيابية، لأنه لا يسود إلا في ظل النظام النيابي، حيث تتضح فيه الضرورة إلى توزيع السلطات. انظر فيما أشار إلى هذا د/ حسن مصطفى البحري، الرقابة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفاذ القاعدة الدستورية - دراسة مقارنة - رسالة مقدمة لجامعة عين شمس، كلية الحقوق، سنة 2005-2006، ص 36. و انظر في هذا أيضًا الرابط الإلكتروني /...ouledattia.yoo7.com/montada topic-t1588.htm

* كما نصت المادة (10) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 على أن " لجميع الأفراد على السواء الحق في محاكمة عادلة علنية أمام محكمة مستقلة محايدة تقرر حقوق الفرد وواجباته " أي سلطة قضائية مستقلة وغير خاضعة للسلطات الأخرى.

بمهمة تنفيذ القانون، وتقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون وإصدار الأحكام القضائية من خلال وضع القانون موضع التنفيذ، إلا أن الجانب العملي لهذا المبدأ يحتم أن عملية توزيع السلطات تكون مع التعاون والتنسيق بين هذه السلطات الثلاث [5].

ونظرًا للدور الذي يلعبه مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة القانونية باعتباره أحد دعائمها، إذ يعمل على منع الاستبداد وصون الحرية وضمانًا لتطبيق مبدأ المشروعية في الدولة القانونية شكلاً وموضوعًا، أثرنا إلقاء الضوء عليه لسببين: الأول نظري، إذ سيتم دراسة مبدأ الفصل بين السلطات من الواقع النظري للمبدأ ذاته، أما الثاني فهو من الواقع العملي للمبدأ، والذي بدوره ينقسم لعنصرين: الأول يتعلق بمدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني، وذلك من خلال دراسة الجوانب القانونية لطبيعة العلاقة بين السلطات العامة في الدستور البحريني بعد التعديلات الدستورية التي أكد عليها ميثاق العمل الوطني، وتضمنها الدستور المعدل لسنة 2002، والتي تمثلت في عودة الحياة النيابية لمسيرتها الطبيعية وكيفية تنظيم السلطات العامة في الدولة ووظائفها من واقع النصوص الدستورية، وذلك من منطلق أن حكم مملكة البحرين هو حكم ملكي دستوري وراثي استنادًا للبند (ب) من المادة (1) من الدستور المعدل لسنة 2002، وأن نظام الحكم هو نظام ديمقراطي السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعًا استنادا للبند (د) من المادة (1) من ذات الدستور، إذ تناط السلطة التشريعية بالملك والمجلس الوطني وفقا للدستور، ويتولى الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر الأحكام القضائية، وذلك استنادا للبند (ب) من المادة (32) من الدستور، هذا من ناحية، ومن

5- انظر د/ بشير العبيدي، مقاله بعنوان " مبدأ الفصل بين السلطات - مفهومة ومركزة في الدستور العراقي - مؤسسة مدارك لدراسة آليات الرقي الفكري -www.madarik.net/mag5and6/15.htm

ناحية أخرى تأكيد البند (أ) من المادة (32) من الدستور على أن يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور.

أما العنصر الثاني فيعود إلى النقص الذي تشكو منه المكتبة القانونية في دراسة مبدأ الفصل بين السلطات ومدى حقيقة وجوده في دستور مملكة البحرين، بالرغم من الدراسات المتعمقة التي جرت على المبدأ ممن سبقونا في هذا، وخصوصا لو علمنا بأن هذه الدراسة لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني تعتبر من أولى الدراسات القانونية المتعمقة التي تتناول النظام البحريني، والأمر يعود في نظرنا إلى تعطل الحياة النيابية لفترة من الزمن امتدت من سنة 1975 م حتى عودة الحياة النيابية مرة أخرى سنة 2002 م **في ظل دستور سنه 1973 م المعدل في سنه 2002م**، مما يجعل البحث في هذا الموضوع عبثا أي في فترة تعطيل الحياة النيابية ولا فائدة من ورائه في ظل جمع السلطتين التنفيذية والتشريعية في يد سلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، فضلا عن عدم العمل ببعض أحكام الدستور التي يقيم عليها المبدأ.

وعليه قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلى فصلين أساسيين، على النحو التالي:

الفصل الأول: ماهية مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني

الفصل الأول
ماهية مبدأ الفصل
بين السلطات وتطبيقاته

منذ ظهور الدول ككيانات تنظم شؤون المجتمعات قامت بالتعاقد بين هذه المجتمعات والأفراد، ومن ثم شكلوا فيما بعد ما يسمى بالحكومات، ونظرًا لتوسع الأخيرة في سلطاتها بمرور الوقت نتيجة لازدياد احتياجات المجتمع وتعقد الحياة الاجتماعية، أن ظهرت للوجود المؤسسات الحكومية التي تدير شؤون الحياة اليومية وتحافظ على الأمن والنظام وتدير الشؤون الخارجية، وهو الأمر الذي كان إنذارًا عن مشكلة بالغة التعقيد، شغلت فلاسفة السياسة قرونًا طويلة، والتي تمثلت في طبيعة العلاقة بين الحكومات والمجتمع، ومدى تمتع هذه الحكومات بالسلطات الكافية لإدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية، إذ قد يؤدي استخدامها لهذه السلطات إلى الانزلاق بها نحو الاستبداد ومصادرة الحريات الفردية لمجتمعاتها.

لذا توصل الكثير من المفكرين لمذهب الفصل بين السلطات باعتبار أن الأساس الذي يبنى عليه هذا المبدأ هو عدم تركيز السلطات في يد شخص واحد، وإنما يجب توزيعها على عدة هيئات ووفق ضوابط وحدود ظاهرة ومحدودة، ولذلك فإن الفكر السياسي استنتج أنه لكي يحافظ على الحريات يجب تقسيم السلطات وعدم تركيزها في يد شخص أو هيئة واحدة، مما دفع بمقدمات الدساتير في الدول الديمقراطية التأكيد على قدسية مبدأ الفصل بين السلطات.

ولما كانت الأنظمة الديمقراطية تنقسم بدورها إلى نوعين رئيسيين: النوع الأول، ويشمل الأنظمة الديمقراطية الغربية أو التقليدية أي تلك التي تستند على فلسفة الثورة الفرنسية وتقوم على مبدأ الفصل بين السلطات. أما النوع الثاني فيشمل الأنظمة الديمقراطية الاشتراكية أي تلك الأنظمة التي تستند على الفلسفة الماركسية، إلا أن هذه الأنظمة

تراجعت كثيرا في العالم المعاصر [6].

ولكن من الملاحظ أن هذه الأنظمة السياسية التقليدية اختلفت حول تفسير مبدأ الفصل بين السلطات، وتبعًا لذلك تنوعت في أساليب تطبيقه حسب تطورات هذا المبدأ، وذلك في كل مرة نودي بها، والتى انعكست على نظرتهم له من ناحية، ومدى العلاقة التي تنشأ بين كل سلطة وغيرها من السلطات العامة في الدولة من ناحية أخرى. فإذا كان الفصل بين السلطات مطلقا، أي يتسم بالتشدد والجمود كنا أمام نظام ديمقراطي رئاسي، أما إذا كان الفصل بين السلطات نسبي ومرن بأن يسمح بالتعاون المتبادل بين السلطات وتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية خاصة كنا أمام نظام ديمقراطي برلماني، وإلى جانب هذين النوعين من الأنظمة فقد وجد تطبيق آخر من تطبيقات الديمقراطية النيابية أطلق عليه حكومة الجمعية، وفيه يميل مبدأ الفصل بين السلطات لصالح السلطة التشريعية، حيث تعتبر الحكومة خاضعة تماما لسلطة الجمعية التشريعية المنتخبة من الشعب [7].

ولكي نقف على حقيقة مبدأ الفصل بين السلطات سنقوم في هذا الفصل ببيان ماهية مبدأ الفصل بين السلطات من ناحية، وتطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة الديمقراطية النيابية من ناحية أخرى، وكل ذلك في المبحثين التاليين:

6- انظر د/ سامي جمال الدين، مؤلفه النظم السياسية والقانون الدستوري، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2005، ص 293.

7- انظر في هذا المعني د/ ربيع أنور فتح الباب، مؤلفه النظم السياسية - السلطة، الدولة، الحكومة صورها وأساليبها، الانتخابات أنواعها وتنظيماتها، الحقوق والحريات العامة، جامعة عين شمس، سنة 2005، ص294-295.

المبحث الأول
ماهية مبدأ الفصل بين السلطات

للتعرف على ماهية مبدأ الفصل بين السلطات سنبين مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات من ناحية، ونميز بينه وبين مبدأ تركيز السلطة كنقيض له من ناحية أخرى، وأخيرًا المبررات والانتقادات التي وجِهَت له، حتى يتضح لنا ماهية المبدأ، وذلك في المطالب الثلاثة الآتيَة:

المطلب الأول
مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

نشأ خلاف بين فقهاء القانون العام حول مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، فالبعض فهمه على أنه يعني الفصل المطلق بين السلطات، إلا أن الأغلبية العظمى من الفقهاء قد فهمت المبدأ على نحو آخر، وهو أنه يعني الفصل النسبي أو المرن، أي فصلاً مع التوازن والتعاون بين السلطات، وهذا هو التفسير الصحيح والسليم للمبدأ، وعليه سنبين المفهوم المطلق والنسبي.

والصحيح له من وجهة مونتسكيو Montesquieu[8]، وذلك في الفروع الثلاثة التالية:

8- وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات قد ارتبط باسم الفيلسوف السياسي الفرنسي " مونتيسكيو Montesquieu " الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، وكوسيلة لتفتيت السلطة، ومنع تركيزها في يد واحد على نحو يهدد حريات الأفراد ويعرض حقوقهم للخطر ؛ وإذا كان فضل مونتسكيو في ذلك لا ينكر، إلا أن جذور المبدأ ترجعً إلى زمن بعيد، أي قبل القرن الثامن عشر بقرون عديدة، فقد كان لأعلام الفكر السياسي الإغريقي كأفلاطون وأرسطو، وأعلام الفكر السياسي في العصر الحديث - النهضة - كهوبز ولوك. (راجع في هذا د/ سالم حمود أحمد العضايلة، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأردني - رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس - كلية الحقوق - القاهرة، سنة 2007، ص 18 وما بعدها)

الفرع الأول
المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات (التفسير المطلق)

لقد سادت فكرة المفهوم المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات الحقبة التي أعقبت الثورة الفرنسية French Revolution مباشرة، فقد فهم رجال تلك الثورة ومن عاصرهم من الفقهاء مبدأ الفصل بين السلطات على أنه فصل جامد ومطلق، أي أن كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث يجب أن تباشر اختصاصاتها استقلالاً، ولا تتدخل في اختصاصات السلطات الأخرى، واستند رجال الثورة الفرنسية في تفسيرهم إلى أن الأمة صاحبة السيادة تملك ثلاث سلطات، وكل سلطة تمثل جزءاً منفصلاً ومستقلاً من أجزاء السيادة التي تملكها، وعندما تختار الأمة ممثليها فإنها تفوض كلاً من هذه السلطات إلى هيئة عامة مستقلة ومتخصصة، فتفوض الأمة إحدى هذه الهيئات الأمة في ممارسة السلطة التشريعية، والأخرى في ممارسة السلطة التنفيذية، والثالثة في ممارسة السلطة القضائية [9]، وهذه الوظائف الثلاث ليست مجرد اختصاصات مختلفة تصدر عن سلطة واحدة، ولكنها سلطات مستقلة تعبر كل منها عن جانب من جوانب السيادة، وتمارس نشاطًا متميزًا ومستقلاً.

وقد ترتب على ذلك قيام فصل مطلق بين هذه السلطات الثلاث، وحصر كل سلطة منها في نوع معين من النشاط، وأمام ذلك، ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على قاعدتين تكمل إحداهما الأخرى[10]:

9- انظر في هذا المعني د/ عدنان حمودي الجليل، بحث بعنوان " مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو "، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة التاسعة، العدد الثاني، يونيو 1985، ص 116.

10- انظر د/ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 43. وأيضا في هذا الرابط الإلكتروني /etudiantdz.net/vb/t9427.html

الأولى: تقوم على قاعدة التخصص الوظيفي La règle fonctionnelle de la spécialisation، فتتعدد الهيئات العامة بقدر تعدد سلطات الدولة، وتختص كل منها بأعمال سلطة معينة من هذه السلطات.

أما الثانية تقوم على قاعدة الاستقلال العضوي La règle de l'indépendance organique، فتعد كل هيئة من هذه الهيئات مساوية لغيرها ومستقلة عنها، ولا يجوز أن تتدخل إحداهما في أعمال الأخرى.

وتطبيقًا لذلك فقد أخذ أول دساتير الثورة الفرنسية الصادر في 3 سبتمبر سنة 1791م بهذا التفسير "الخاطئ" لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث جعل كل سلطة من سلطات الدولة في عزلة تامة عن بقية السلطات، وهو ما سار عليه أيضًا دستور السنة الثالثة الصادر في سنة 1795م، وهذا ما يتبين من كون الوزراء إنما يجري تعيينهم وعزلهم بمعرفة رئيس السلطة التنفيذية وحده، وكون الوزراء يجب أن يختاروا من غير أعضاء البرلمان، وليس للسلطة التنفيذية أي سلطان على السلطة التشريعية، فليس لها أي تأثير على نظام عمل المجلسين، فالمجلسان يمكنهما أن يجتمعا دون حاجة إلى سابق دعوة من السلطة التنفيذية، وليس لهذه السلطة الحق في حل أي مجلس من المجلسين، وفضلاً عن ذلك، فإن السلطة التنفيذية لا تقوم بأي دور فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية، فليس لها مثلاً حق اقتراح القوانين، وإنما كل ما لها هو مجرد توجيه نظر السلطة التشريعية إلى العناية بإصدار تشريع في مسألة معينة، وكذلك ليس للسلطة التشريعية أي سلطان على السلطة التنفيذية، وقد كان الهدف من تلك العزلة أو الفصل المطلق بين السلطات هو منع الاستبداد وحماية الحرية [11].

غير أنه سرعان ما تبين أن ذلك الفصل المطلق قد أدى إلى الاستبداد

11- انظر في هذا المعني كل من د/ عبد الحميد متولي، مؤلفه الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية، الناشر دار النهظة العربية، سنة 1976، 266- 267 . ود/ عدنان حمودي الجليل، المرجع السابق، ص 117 وما بعدها.

والطغيان وقمع الحريات، وإقامة أبشع صور الإرهاب، وذلك لأن انفراد كل هيئة من الهيئات الثلاث بسلطة من السلطات دون أن تشاركها فيها هيئة أخرى، ودون أن تكون خاضعة لرقابة أو تدخل غيرها من الهيئات، يفتح المجال أمام تلك الهيئة للاستبداد والتحكم ؛ لأنها لن تجد أمامها هيئة أخرى تقف في طريقها أو تحول بينها وبين الطغيان، ومن أجل ذلك، فقد عدلت الدساتير الفرنسية عن فكرة الفصل المطلق بين السلطات، وانتهجت التفسير الحقيقي للأفكار التي نادى بها دعاة مبدأ الفصل "أمثال جون لوك و مونتسكيو"، فأخذت بالفصل النسبي المرن الذي يسمح بوجود قدر من التعاون بين الهيئات العامة المختلفة، دون أن يؤدي ذلك إلى حد إلغاء الفواصل بينها أو تمكين إحدى الهيئات من السيطرة على باقي الهيئات وإخضاعها لإرادتها.

الفرع الثاني

المفهوم الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات (التفسير النسبي أو المرن)

لم تعمر فكرة الفصل المطلق بين السلطات طويلاً، وذلك لتعارضها مع وحدة السلطة في الدولة، فالسلطات العامة في الدولة هي في الحقيقة جملة اختصاصات ترتد جميعًا إلى أصل واحد، ومن ثم لا يمكن ممارستها بطريقة استقلالية كلاً منها عن الأخرى، بل يلزم أن تقوم بين الهيئات التي تمارسها علاقات تعاون و تداخل، وتنسق بينها، وتوجه نشاطها جميعًا إلى الهدف المشترك، لذلك كانت النظرية التي سادت إبان الثورة الفرنسية، والتي نادت بالفصل المطلق بين السلطات، نظرية قصيرة العمر، سرعان ما اندثرت واستعيض عنها بمبدأ الفصل النسبي أو المرن بين السلطات.

وتقوم فكرة الفصل النسبي أو المرن بين السلطات

العامة على أساس أن "سلطة الدولة تمثل وحدة لا تتجزأ" The state power forms a unity، and is indivisible، غير أن للدولة ثلاث وظائف هي: الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، وهذه الوظائف الثلاث يجب أن توزع على هيئات ثلاث، بحيث تكون هناك هيئة تختص بممارسة التشريع، وهيئة تختص بممارسة أمور التنفيذ، وهيئة تباشر الوظيفة القضائية، غير أن تلك الهيئات عندما تباشر تلك الوظائف لا تباشرها باعتبارها سلطات منفصلة يمثل كل منها جانبًا من جوانب السيادة، بل باعتبارها مجموعة من الاختصاصات تصدر من سلطة موحدة هي سلطة الدولة، وهذه الاختصاصات لا يمكن الفصل بينها فصلاً مطلقًا لسببين: السبب الأول: أن هذه الاختصاصات جميعًا إنما تمارس لأجل تحقيق الصالح العام، وبناء عليه فإنه يجب أن يكون هناك تعاون وتنسيق بين الهيئات التي تباشرها، وذلك لأجل تحقيق تلك الغاية. والسبب الثاني: مفاده أن هذه الاختصاصات يتداخل بعضها مع البعض الآخر لدرجة لا تسمح بالفصل بينها فصلاً مطلقًا، وبناء عليه يجب أن تكون هناك درجة معينة من المشاركة في ممارستها بين الهيئات العامة المختلفة، شريطة ألا تؤدي تلك المشاركة إلى إلغاء الفواصل القائمة بينها، أو تركيز السلطة في يد واحدةٍ منها [12].

وتطبيقا للفصل النسبي أو المرن عَدلت أنظمة الدول الليبرالية عن فكرة الفصل المطلق بين السلطات كونها تمثل نظام خيالي لا يمكن أن يتم له التطبيق في العمل، وانتهجت التفسير الصحيح للمبدأ، والمتمثل في فكرة الفصل النسبي المرن، والتي على أساسها يجري تصنيف الأنظمة النيابية في الدول الديمقراطية الليبرالية كما سنرى في البحث الثاني.

12- انظر في هذا د/ حسن مصطفي البحري، المرجع السابق، ص 44. و د/ عدنان حمودي الجليل، المرجع السابق، ص 121 وما بعدها.

الفرع الثالث
المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات (أفكار مونتسكيو)

ذهب معظم فقهاء القانون العام إلى أن المفهوم الصحيح لمبدأ فصل السلطات كما تصوره مونتسكيو هو الفصل المتوازن بين السلطات العامة الثلاث في الدولة [13]، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها، لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها، دون أن تتجاوزها أو تعتدي على سلطة أخرى.

وإذا كان الثوار في فرنسا، ومن عاصرهم من الفقهاء، قد انتهوا في تفسير فصل السلطات على أنه يعني الفصل المطلق أو التام، فإن هذا التفسير خاطئ، ويتجاوز حدود نظرية مونتسكيو، وذلك لأن هذا الأخير لم يخطر على ذهنه مطلقًا أن يقيم فصلاً كاملاً بين الهيئات الحاكمة، وإنما أقام بينها نوعًا من الاعتدال والانسجام في الحركة، وهذا ما أشار

13- وقد عرض مونتسكيو نظريته في كتابه الشهير " روح القوانين " في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر منه، وذلك تحت عنوان " دستور انجلترا " بادئًا القول بأنه: " يوجد في كل دولة ثلاثة أنواع من السلطة: وهي السلطة التشريعية، والسلطة المنفذة للقانون العام، والسلطة المنفذة للمسائل التي تعتمد على القانون المدني، فبموجب السلطة الأولى يشّرع الأمير أو الحاكم القوانين لمدة مؤقتة أو على سبيل الدوام، كما له أن يعدل أو يلغي القوانين المعمول بها، وبواسطة السلطة الثانية، يقر السلم أو يعلن الحرب، ويرسل السفراء إلى الدول الأجنبية، ويستقبل سفراءها، ويوطد الأمن في الداخل، ويحتاط ضد كل اعتداء أو غزو من الخارج، وأخيرًا يستطيع الحاكم بموجب السلطة الثالثة أن يعاقب المجرمين، ويفصل في منازعات الأفراد، ويطلق على هذه السلطة الأخيرة " السلطة القضائية "، بينما تسمى الثانية ببساطة، " السلطة التنفيذية للدولة "، ويعد أن ميز " مونتسكيو " السلطات الثلاث المذكورة، وفصّل المهام التي تتولاها كل سلطة، رأى ضرورة فصلها، ووجوب توزيعها على هيئات مستقلة بعضها عن بعض ؛ وذلك لأن اجتماع هذه السلطات الثلاث وتركيزها في يد واحدة يؤدي إلى فساد السلطة واستبدادها، وتجاوزها للحدود الدستورية والقانونية، والإضرار بحقوق الأفراد وتعريض حرياتهم للخطر، وفي هذا المعنى يقول مونتسكيو " إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في يد شخص واحد، أو تركزت في هيئة واحدة، فلن تكون هناك حرية ؛ لأنه يخشى في هذه الحالة أن يقوم ذلك الشخص أو تلك الهيئة (الحاكم نفسه أو مجلس الشيوخ) بسن قوانين استبدادية جائرة Tyrannicah laws، وتنفيذها بطريقة ظالمة مرة أخرى، ولن تكون هناك حرية، إذا لم تكن السلطة القضائية منفصلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ؛ لأنها إذا كانت متحدة أو مجتمعة مع السلطة التشريعية، فإن حياة المواطن وحريته تصبحان عرضة للتحكم والسيطرة الاستبدادية Arbitrary Control، لأن القاضي في مثل هذه الحالة سيكون هو مشرّع القانون، وإذا كانت السلطة القضائية متحدة أو مجتمعة مع السلطة التنفيذية، فإن القاضي قد يتصرف بعنف وقسوة Violence ويمارس الظلم والاضطهاد Oppression". انظر أشارة إلي هذا مونتسكيو، روح القوانين، ترجمة عادل زعتر، الجزء الأول، الناشر دار المعارف، القاهرة، الباب الثالث، الفصل الثالث، ص 38. وانظر في هذا د/ حسن مطني البحري، الرقابة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص 42، ود/ عدنان حمودي الجيل، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، المرجع السابق، ص110.

إليه مونتسكيو نفسه في معرض حديثه عن العلاقة بين البرلمان والحكومة في النظام الإنجليزي بقوله "إن هذه السلطات الثلاث ستنتج حالة من الرقاد والكسل والتراخي، ولكن نظرًا لطبيعة الأشياء، فإن عليها أن تتحرك، وستجد نفسها مضطرة للحركة والتعاون بانسجام وتوافق"[14]. ولا شك أن الإشارة إلى تنسيق الجهود والتعاون يعني أن الفصل بين السلطات ليس جامدًا أو مطلقًا، وإنما هو فصل مرن، وهذا الرأي يحظى بتأييد عدد كبير من الفقهاء المعاصرين، نظرًا للحجج القوية التي ساقها أنصاره لتبريره، ويمكن إجمال تلك الحجج في الآتي [15]:

1- إن الغاية الأساسية التي ابتغاها مونتسكيو من فصل السلطات هي تفادي إساءة استخدام السلطة وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم، بيد أنه يكفي لتحقيق هذه الغاية توزيع السلطات بين هيئات متعددة تستطيع كل منها أن تمنع الأخرى من الاستبداد بالسلطة، بل إن هذه الغاية المنشودة لا تتحقق على الوجه الأكمل في نظام يقوم على الفصل المطلق بين السلطات، فالفصل المطلق يجعل من كل هيئة سلطة منعزلة تمامًا Utterly Isolated عن باقي السلطات، وتمارس اختصاصاتها بطريقة استقلالية قد تمكنها من إساءة استعمالها، لأن السلطة المستقلة لا تجد أمامها عائقًا يمنعها من الاستبداد، فالسلطات الأخرى لا تستطيع أن تتدخل في ممارستها لاختصاصاتها، وبالتالي لا تستطيع أن تحول بينها وبين ممارسة الطغيان، ومن ثم، بدلاً من أن يكون هذا الفصل المطلق ضمانة ضد التحكم والاستبداد، هو نفسه يهيئ الفرصة للتحكم والاستبداد، ولعل ما وقع من استبداد وقمع للحريات، وممارسة أبشع

14- انظر في هذا د/ حسن مصطفي البحري، المرجع السابق، ص 43. و الرابط الإلكتروني etudiantdz.net.

15- انظر في هذا المعني وللإشارة إلي هذه الحجج كل من:

- انظر في هذا د/ حسن مصطفي البحري، المرجع السابق، ص 43. والرابط الإلكتروني etudiantdz.net/vb/t9427.html.
- د/ عدنان حمودي الجليل، المرجع السابق، ص125 وما بعدها.
- د/ ثروت بدوي، مؤلفة أصول الفكر السياسي، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1967 ، ص 323.

صور الإرهاب كان في ظل دستور 1791 م الفرنسي، ودستور السنة الثالثة 1795 م من قيام الثورة الفرنسية كذلك، أوضح دليل على أن الفصل المطلق لا يحقق حريات الأفراد ولا يحميهم من التحكم والاستبداد.

2- كما أن مونتسكيو درس مبدأ فصل السلطات تحت عنوان دستور إنجلترا وذلك في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر من مؤلفه "روح القوانين"، ومن الثابت أن إنجلترا لم تعرف في أية لحظة من لحظات تاريخها السياسي فكرة الفصل المطلق بين السلطات. ومعلوم أيضًا أن مونتسكيو كان من المعجبين جدًا بالدستور الإنجليزي، والمحبذين للأسس التي قام عليها[16].

3- إذا ما رجعنا إلى الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر من مؤلف مونتسكيو " روح القوانين " لوجدنا كثيرًا من الفقرات يعترف فيها مونتسكيو للسلطة التنفيذية بحق المشاركة أو التدخل في بعض أعمال السلطة التشريعية، فيعترف للسلطة الأولى بحق دعوة البرلمان إلى الانعقاد، والحق في فض دورات انعقاده، والاعتراض على القوانين، وفي مقابل ذلك يقر بحق الهيئة التشريعية في مراقبة أعمال الهيئة التنفيذية والإشراف على كيفية تطبيقها للقوانين ؛ مما يعني أن " مونتسكيو " لم يذهب إلى حد القول بالفصل المطلق بين السلطات بل قدّر دائمًا وجود علاقة مستمرة بينها، حيث يقول في ذلك: " إذا لم يكن للسلطة التنفيذية الحق في أن تقيد أو تكبح تجاوزات الهيئة التشريعية، فإن هذه الأخيرة ستغدو مستبدة، لأنه من الممكن أن تدعي لنفسها الحق في أي شيء ترغب فيه، وبذلك ستدمر باقي السلطات الأخرى، لذا فإن السلطة التنفيذية يجب أن يكون لها دور في مجال التشريع عن طريق سلطتها في المنع - أي حق الاعتراض التوقيفي -، وبغير هذا، فإن السلطة لا تلبث أن تُسلب منها امتيازاتها.. وإذا لم يكن لدى السلطة التشريعية

16- انظر شافليا فرانسوا، نيريا ايفيلين، معجم المؤلفات الفلسفية (مونتسكيو) ترجمة محمد عرب صاصيلا، ص 1081.

في دولة حرة الحق في أن توقف السلطة التنفيذية، فإن لها الحق في أن يكون لديها الوسائل والإمكانيات لفحص طريقة تنفيذ القوانين التي تضعها "[17].

المطلب الثاني
مفهوم مبدأ تركيز السلطة وتمييزه عن مبدأ الفصل بين السلطات

ذكرنا أن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على الفصل المتوازن بين السلطات العامة الثلاث في الدولة، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها، لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها، دون أن تتجاوزها أو تعتدي على سلطة أخرى.

أما مبدأ تركيز السلطة فهو على النقيض تماما لمبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي فإن تركيز السلطة يعني عدم الفصل بين السلطات التي تتولى مهام الدولة المختلفة ومزجها واستيلاء فرد أو هيئة على جميع السلطات، بيد أن هذا الأسلوب يولد مخاطر كثيرة منها التحكم والمساس بالحريات وسوء الإدارة، لأن من يتولى جميع السلطات لا يجد من يراقب أعماله أو ينتقد سياسته، والسلطة بلا مراقبة وبلا نقد يمكن أن تؤدي إلى الوقوع في أخطاء جسيمة[18].

ولقد عبر عن آثار هذا التركيز اللورد (آكتون) أحد كبار رجال السياسة والمفكرين البريطانيين عن ذلك بقوله " إن السلطة مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة"[19]، وكما يقول في ذلك العالم الاجتماعي الكبير

17- انظر مونتسكيو، روح القوانين، المرجع السابق، ص 211 وما بعدها.

18- انظر د/ سعاد الشرقاوي، مؤلفها النظم السياسية في العالم المعاصر تحديات وتحولات، الناشر دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، سنة 2002، ص 127.

19- د/ ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 310.

(جوستاف لوبون) "أن للسلطة نشوة تعبث بالرؤوس، وقد وصلت هذه النشوة برؤوس بعض عظماء التاريخ، حتى أنها جعلتهم في بعض الأحيان يأتون بتصرفات تحمل طابع الجنون" [20]، وهو ما يؤكده مونتسكيو أيضا في كتابه روح القوانين بقوله " إن السلطة تحد السلطة، وأنها تمتع الحاكم بمزيد من السلطات يجعله عرضة للفساد"[21].

ونتيجة لذلك والأخطار الجسيمة المترتبة على تركيز السلطة ظهر حل يقوم على توزيع السلطة بين الهيئات الحاكمة المختلفة يجعل كل منها رقيبًا على الهيئات الأخرى فيمنعها من الخروج على حدود وظيفتها ويحول بينها وبين الاستبداد بما في أيديهما من اختصاصات، فظهر مبدأ الفصل بين السلطات، وقد ساعد ظهور هذا المبدأ التطور الذي شهدته المجتمعات من اتساع وتشعب لوظائف الدولة، وزيادة أنشطتها وتعقد مظاهر الحياة فيها، وعجز الحكام بمفردهم عن معالجتها [22].

20- انظر ميامي ميشال، مؤلفة دولة القانون، ترجمة ديوان المطبوعات بالجزائر، سنة 1990، ص 2.

21- انظر مونتسكيو، المرجع السابق، ص 222.

22- انظر د/ نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص 182.

* وتجدر الإشارة إلى أن تركيز السلطة ليس مرادفًا للسلطة الاستبدادية، لأنه ليس من مانع منطقي أن يكون الحاكم الذي يستجمع بين يديه جميع الامتيازات المرتبطة بالسلطة حاكمًا صالحًا يستمتع إلى شكايات المحكومين ويستهدي في ممارسته لاختصاصاته بمطالبهم ورغباتهم، ويحترم حرياتهم وحقوقهم، كما أن مبدأ تركيز السلطة يمكن أن يتحقق في نظام الحكم الديمقراطي، كما لو تولى الشعب بنفسه أو عن طريق جمعية تشريعية منتخبة من قبل ممارسة السلطات كافة. (انظر د/ سالم حمود أحمد العضايلة، رسالته السابقة، ص 65 وما بعدها).

المطلب الثالث
مبررات مبدأ الفصل بين السلطات وانتقاداته

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات شأنه شأن المبادئ السياسية والقانونية لم يكن وليد الصدفة بل نشأ لأسباب سياسية واقتصادية واجتماعية وتاريخية أثرت في تكوينه وساعدت في ظهوره كما أوضحنا سابقا، وبالرغم بما حظي به هذا المبدأ من أهمية بالغة لدى الفقه والمفكرين من خلال شرح مزاياه وتطبيقاته، إلا أنه لم يسلم من الانتقادات التي وجهت له، وعليه سنلقي الضوء على أهم المبررات التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات، فضلا عن الانتقادات التي وجهت له، في الفرعين التاليين:

الفرع الأول
مبررات مبدأ الفصل بين السلطات

لمبدأ الفصل بين السلطات مبررات أدت إلى ظهوره وساعدت على تكوينه، فالبعض منها يرجعها الفقه لأسباب تاريخية وسياسية، والبعض الآخر يرجعها إلى مضمون النظرية، ولكل من هذه الأسباب وجاهتها، وهي على النحو التالي:

أولاً: مبررات المبدأ التي تعود للظروف التاريخية والسياسية

1-أن مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم مبادئ التنظيم السياسي، والتي تعتبر القيم الأساسية للأنظمة السياسية المعاصرة، والمنطقيات الفكرية لتحديد أشكال النظم، وتصوير القواعد الوضعية التي تحكم المؤسسات السياسية في كيانها العضوي والوظيفي، من خلال ما يعرف بالدساتير.

2- لقد كانت النظم السياسية في المجتمعات القديمة تسير على أساس تركيز السلطة في يد الحاكم باعتبارها حقًا شخصيًا وامتيازًا للحاكم،

فقد كان لويس الرابع عشر يقول "أنا الدولة" فذاقت الشعوب مرارة هذا الاستبداد ردحًا من الزمن.

3- لقد ظهرت فكرة القانون الطبيعي على أثر اضمحلال الفكر الكنسي المسيحي فانتقلت الشعوب بذلك من تبرير الاستبداد بفكرة الحق الإلهي إلى فكرة قواعد العدالة والإنصاف والحقوق الطبيعية في القرنين (17-18)، والفكرتان تفتقران إلى التحديد، وإلى الضمانات والجزاء الوضعي الملموس يسندهما ويؤكد منطقيتهما وشرعيتهما.

4- لقد أدى تطور النظام التمثيلي في القرن 18 إلى وجود جماعة من المراقبين الذين يتعاونون مع الملك مرة ويحدون من سلطته مرة أخرى، وهذا بفضل نشأة السلطة السياسية الجديدة وانفصالها عن السلطة الكلية على يد (شارل دي سكوندا) و (مونتسكيو)، والذي شرح المبدأ وأدخله في فلسفة عصر الأنور[23].

ثانياً: مبررات المبدأ التي تعود لمضمون النظرية

1- **محاربه الاستبداد وصون الحريات:** إن تركيز السلطة وتجميعها في يد واحدة يؤدي إلي الاستبداد، الأمر الذي قد يؤدي إلى المساس أو النيل من حقوق الأفراد، فالنفس البشرية تجنح بطبيعتها إلي الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة، وهي تنزع بطبيعتها إلي إساءة استعمالها، وإذا كان ذلك وكان توزيع السلطة على هيئات متعددة يحول دون الاستبداد، فالسلطة توقف السلطة Le Pouvoir arête le pouvoir عن طريق ما تملكه كل منها إزاء الأخرى من وسائل[24].

2- **يؤكد على مبدأ مشروعية الدولة:** يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات

23- انظر في الإشارة إلى هذه المبررات الأستاذ / ذبيح ميلود، رسالته السابقة، ص 11.

24- انظر د/ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 295. وفي ذات المعني د/ سليمان الطماوي، مؤلفه السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الناشر دار الفكر العربي، سنة 1996، ص452.

من الضمانات المهمة التي تكفل قيام دولة القانون Lawful State، فهو وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين وتطبيقها تطبيقًا عادلاً وسليمًا [25]، فالدولة القانونية هي التي يخضع فيها الحاكم والمحكوم لحكم القانون،

ومن ثم يسود النظام والقانون في الدولة، وقد أصبحت السلطات بين هيئات متعددة عنصرًا من عناصر الدولة القانونية، لأن اختصاص كل سلطة بعمل محدد يحقق ضمانة هامة تمنع تعسف الهيئات الحاكمة وخروجها على القانون [26]، فمثلاً إذا ما تركزت وظيفتا التشريع والتنفيذ في يد واحدة لكان بإمكان المشرع أن يسن تشريع لحالات فردية، ويسرى ذات الحكم إذا ما تركزت وظيفة التشريع والقضاء في يد واحدة يكون بمقدور المشرّع سن تشريعًا بغرض تطبيقه على حالات معينة معروضة على القضاء، الأمر الذي يتعارض مع ما يجب أن يكون للقاعدة القانونية من سمة العمومية والتجريد [27].

3- تقسيم العمل وإتقانه: إن من حسنات مبدأ الفصل بين السلطات تحقيق مزايا مبدأ تقسيم العمل، ذلك المبدأ الذي يعتبر من أمهات المبادئ المقررة على علم الإدارة العامة، والذي بفضله تتحقق الجودة والإتقان في العمل، فتخصص الهيئات كل منها في عمل معين يكسبها خبرات جمه تبلغ بها مراتب الإجادة [28]، وهذا هو المقصود من تفسير مونتسكيو لمبدأ الفصل بين السلطات، فنجده يقول " أن من الأفضل أن يتولى سلطة التشريع مجلسًا كبير العدد كالبرلمان، حيث إنه الهيئة الملائمة لذلك، لما في ذلك من ضمانة للعدالة وحسن الصياغة للقوانين في نفس الوقت، والعكس فإن الوظيفة التنفيذية للقوانين يجب أن لا تعطى

25- انظر د/ حسن مصطفي البحري، المرجع السابق، ص 43.

26- انظر د/ عصام أحمد عجلية، ود/ محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص 108. وفي ذات المعني د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 452 وما بعدها.

27- انظر د/ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 296.

28- انظر د/ عصام أحمد عجلية، ود/ محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص 109.

لمجلس كبير العدد حتى يتم ضمان الفاعلية والسرعة في التنفيذ، أما بالنسبة للوظيفة القضائية فيجب أن تتولاها هيئة قضائية متخصصه لتكون بمنأى عن الصراع السياسي وضمان حياد القضاة عند تفسير أو تطبيق القانون [29].

الفرع الثاني
الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات

لم يسلم مبدأ الفصل بين السلطات - رغم مزاياه الواضحة - من الانتقادات شأنه في ذلك شأن أي مبدأ آخر، وإن كان بعض هذه الانتقادات له مبرراته المقنعة إلى حد ما، إلا أن بعضها الآخر لا نؤيده، وكلاهما لا يبرر العدول عن ذلك المبدأ المهم، لما له من مزايا وفوائد عديدة أشرنا إليها سابقا، خاصة وأنه يمكن التخلص من مساوئه دون القضاء على المبدأ، وأهم الانتقادات هي ما يلي [30]:

أولاً - قيل إن تطبيق المبدأ غير ممكن، فمباشرة خصائص السيادة بواسطة هيئات مستقلة عن بعضها أمرٌ غير مستطاع ؛ لأن هذه الخصائص كأعضاء الجسم البشري متصل اتصالاً طبيعيًا، والدولة كالآلة تمامًا، فكما أن سير الآلة يتطلب محركاً واحدًا، واتصالاً بين أجزاء الآلة المختلفة، كذلك وظائف الدولة المختلفة تحتاج إلى قيادة واحدة مركزة، فلا يمكن فصلها وإسنادها إلى هيئات مختلفة مستقلة،

29- انظر - Jacques Cadart , Institutions Politiques et Droit Constitutionel , Tome II, 2 ed , L.G.D.J, paris , 1979 , p. 298

30- انظر في الإشارة إلى هذه الانتقادات كل من د/ حسن مصطفي البحري، المرجع السابق، ص 43. والرابط الإلكتروني etudiantdz.net/vb/t9427.html. وأيضا الرابط الألكتروني ar.wikipedia.org/wiki/. وهناك الكثير من الانتقادات التي وجهها الماركسيون أصحاب الاشتراكية لمبدأ الفصل بين السلطات ومنها مخالفة المبدأ لنظرية سيادة الشعب، ويقوم على النفاق، ويخدم الطبقة البرجوازية. (انظر د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 454 وما بعدها. و د/ سالم حمود أحمد العضايلة، المرجع السابق، ص 83 وما بعدها).

حتى لا يقضي هذا الفصل على وحدة الدولة ويؤدي إلى تعطيل أعمالها وتعريضها للخطر، خصوصًا في أوقات الأزمات التي تحتاج إلى تجميع القوى وتركيز السلطات، حتى يمكن التغلب عليها والتخلص منها.

ومن الواضح أن أنصار هذا القول اعتقدوا أن المبدأ يقيم سياجًا منيعًا وحواجز صماء بين السلطات العامة في الدولة، أي أنه يفصل بينها فصلاً مطلقًا، ويمنع كل اتصال أو تعاون فيما بينها، وهذا الاعتقاد، كما سبق ورأينا هو اعتقاد خاطئ، ويتجاوز حدود نظرية مونتسكيو حول هذا المبدأ، حيث إن هذا الأخير لم يخطر على ذهنه مطلقًا أن يقيم فصلاً كاملاً بين الهيئات الحاكمة، وإنما أقام بينها نوعًا من الاعتدال والانسجام في الحركة، أي أنه قدّر دائمًا وجود علاقة تعاون مستمرة ورقابة متبادلة فيما بينها، وأمام هذه الحقيقة، فإن هذا الانتقاد يفقد كل قيمة له، ويصبح غير ذي جدوى وجدير بالإطراح.

ثانيًا - قيل أيضًا، إن الفصل بين السلطات يؤدي إلى تعدد الهيئات تعددًا يضعف من سلطة كل منها، فتصير عاجزة عن أداء دورها، وتشيع المسؤولية بينها على نحو يصعب تحديدها، الأمر الذي يؤدي بكل سلطة إلى التهرب منها، وإلقاء عبء المسؤولية على غيرها، في حين أن تركيز السلطة يجعل الهيئة قادرة على تحقيق رسالتها ومسؤولة عن مباشرتها.

ويمكن تفادي هذا الانتقاد أو على الأقل التقليل من شأنه، إذا ما قامت الدساتير والتشريعات بتحديد اختصاصات ومسؤوليات وواجبات كل سلطة من السلطات الثلاث تحديدًا واضحًا لا لبس فيه ولا غموض، وكذلك بتشديد الرقابة على كل سلطة بما لا يسمح لها بتجاوز اختصاصاتها، وبما يكفل وقوفها عند حدها فيما لو حاولت تجاوز هذه الاختصاصات، وعندئذٍ ينتفي تمزّق المسؤولية أو تجهيلها، ويكون من السهل حصرها وتحديدها.

ثالثًا- إن مبدأ الفصل بين السلطات أصبح الآن غير ذي موضوع، فلقد كان الغرض منه في أول الأمر هو انتزاع السلطة التشريعية من يد الملوك للحد من سلطانهم المطلق، أما وقد تحقق هذا الغرض، فإن مبدأ الفصل بين السلطات في وقتنا الراهن يكون غير ذي جدوى أو فائدة.

ويجاب على ذلك، بأنه وإن كان هذا المبدأ قد ظهر إلى الوجود في بادئ الأمر كسلاح من أسلحة الكفاح ضد السلطة المطلقة للملوك، فإنه لا يزال له في العصر الحديث جدواه، فما زال الكثيرون يؤمنون بضرورته الأصلية وبفائدته الذاتية ؛ لأن تركيز السلطة يؤدي غالبًا إلى الشر والمفسدة والطغيان، وبخاصة لو وضعت في يد الهيئات الشعبية، ولذلك، فإن هذا المبدأ بمفهومه الصحيح يعتبر عماد الديمقراطية التقليدية، بحيث إذا زال المبدأ انهدم أساس الديمقراطية، وفي تجاهله تجاهل للديمقراطية ذاتها ؛ إن النظام الديمقراطي عدو لتركيز السلطة في يد واحدة، ولا شك أن مبدأ الفصل بين السلطات يحقق هدف الديمقراطية، وهو من خير الضمانات لحقوق الأفراد وحرياتهم، وعقيدة جمهور الفقهاء وغيرهم - وهي عقيدة سليمة، حيث إنه لا ديمقراطية بدون مبدأ الفصل بين السلطات.

رابعًا - إن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ وهمي غير مستطاع التحقيق، فإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يستهدف أن تكون كل سلطة على قدم المساواة مع السلطتين الأخريين، بحيث يكون لكل سلطة منها ثقلاً ووزنًا تستطيع بواسطته أو من خلاله أن تقاوم السلطات الأخرى، وتقف عقبة في سبيل استبدادها، فإنه من الملاحظ عمليًا، وفي جميع الدول، أنه لا بد وأن تطغى إحدى السلطات على باقيها، فالميزان إما أن يميل إلى جانب السلطة التنفيذية (حكومة الوزارة) كما في إنجلترا، وإما إلى جانب البرلمان كما كان الشأن في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة في فرنسا، وإن كان ميزان القوى قد مال مرة أخرى إلى جانب السلطة

التنفيذية في ظل الجمهورية الخامسة في عهد الجنرال شارل ديغول، وهو ما أظهرته كذلك التجربة الدستورية في الاتحاد الأمريكي.

ويجاب على ذلك، بأن طغيان إحدى السلطات الثلاث وتفوقها على غيرها من السلطات الأخرى ليس عيبًا يوجه إلى مبدأ الفصل بين السلطات ذاته، بل يوجه إلى التطبيق العملي لذلك المبدأ، وإلى القائمين على كل سلطة من السلطات الثلاث، ومن ناحية أخرى، فإن رجحان إحدى السلطات وتفوقها على غيرها، لا يحوّل مبدأ الفصل بين السلطات إلى وهم أو سراب، أو كما يقال مجرد حبر على ورق ؛ وذلك لأن إحدى السلطات قد تعلو في فترة ما ولظروف معينة، ثم لا يلبث الوضع أن يتغير بالنسبة إليها، فتعلو سلطة أخرى مؤقتًا، أو يعود التوازن من جديد، وهذا ما أظهرته التجربة الدستورية في الولايات المتحدة، حيث تناوبت كل سلطة من السلطات الثلاث التفوق ورجحان الكفة في إدارة دفة الحكم في البلاد دونما إهدار للمبدأ، حتى أصبح من المعروف أن هناك ثلاثة نظم مختلفة وجدت في فترات مختلفة: (أ) حكومة الكونجرس Le Gouvernement Congressionnel، وهي الفترة التي تميزت بهيمنة الكونجرس الأمريكي وتفوقه الواضح على سائر السلطات. (ب) حكومة القضاة Le Gouvernement des Juges، وهي الفترة التي مارست فيها المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية دورًا سياسيًا واضحًا، خاصة في الفترة ما بين الحربين العالميتين. (ج) الحكومة الرئاسية Le Gouvernement présidentiel, ، أو كما يطلق عليها بعض الفقهاء " الرئاسة الإمبراطورية Le Présidence Impériale، وهي الفترة التي تميزت بتفوق نفوذ رئيس الجمهورية وتزايد سلطاته إلى حد كبير، خاصة خلال الحرب العالمية الأولى.

أما إذا كان المقصود بعلو إحدى السلطات وتفوقها على غيرها، هو طغيانها وسيطرتها تمامًا على أعمال السلطات الأخرى، لدرجة تصل

فيها هذه الهيمنة إلى حد الخلط أو الاندماج، فإنه في مثل هذه الحالة نخرج عن دائرة فصل السلطات، ونكون بصدد مذهب تركيز السلطة، ولا يكون هذا النقد عندئذٍ موجهًا للمبدأ المذكور، وإنما نقدًا موجهًا إلى الخروج على أحكام الدستور التي حددت اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة, وهذا الأمر بهذه الصورة لم يحدث مطلقًا في مجال تطبيق النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية، فالتاريخ الأمريكي يشهد بعدم انهيار الفصل بين السلطات، أو انهيار الرقابة المتبادلة بين السلطات في حال تفوّق إحدى السلطات على غيرها، فالرؤساء الأمريكيون في جميع الأوقات والفترات التي توالت على الولايات المتحدة لم يتوقفوا قط عن استخدام حقهم في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها الكونجرس، وكذلك فإن القضاء الأمريكي لم يتوان لحظة عن التصدي لدستورية القوانين التي يسنها الكونجرس، وتقريره لعدم دستوريتها إذا ما ثبت له ذلك، كما أن الكونجرس بدوره لم يتوقف في أي وقت عن أداء واجباته الدستورية.

ونخلص مما سبق إلى القول، بأن الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات إنما ترجع إلى سوء فهم لذلك المبدأ، فهي لا تنصب عليه في ذاته، وإنما تنصب على الإسراف في تطبيقه، فهي تخص في الحقيقة بعض النتائج السيئة التي تنجم عن ذلك الإسراف، أما تطبيق المبدأ في حدوده المعقولة، فإنه يجعله بريئًا من معظم ما وجه إليه من انتقادات، ويظل من أنجح الوسائل التي تكفل الحرية، لأنه يهيء مناخًا من الاعتدال في شؤون الحكم.

المبحث الثاني
تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في النظم الديمقراطية النيابية

ذكرنا فيما سبق أن النظم الديمقراطية النيابية تنوعت واختلفت حول تفسير مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي تنوعت في أساليب تطبيقه وفي مدى تنظيم العلاقة بين سلطات الدولة، وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فبعض النظم يقوم نظامها الدستوري على أساس الفصل المطلق والتام بين السلطات كالنظام الرئاسي، والبعض الآخر يقوم نظامها الدستوري على أساس الفصل بين السلطات مع وجود التعاون والتوازن بينهما كالنظام البرلماني، وهناك نظم تقوم أنظمتها الدستورية على أساس إدماج السلطات وتبعية الهيئة التنفيذية للهيئة التشريعية كالنظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية، وأخيرًا نظم تجمع بين ملامح النظام البرلماني وملامح النظام الرئاسي كالنظام المختلط، لذا سنتناول كل من هذه النظم في المطالب الأربعة التالية:

المطلب الأول
النظام الرئاسي

يعتبر النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية هو المثال التقليدي البارز للنظام الرئاسي، إذ نشأ وترعرع وتحددت خصائصه في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يرجع مصدره التاريخي إلى الدستور الأمريكي الصادر سنة 1787، باعتبار أن أمريكا من أوائل الدول التي أصدرت دستورًا مكتوبًا، وهو دستور جامد.

فقد تأثر واضعو الدستور الأمريكي لسنة 1787 بكتابات لوك ومونتسكيو، فقد تردد اسم مونتسكيو كثيرًا أثناء اجتماعات الجمعية التأسيسية الأمريكية، وكان العديد من أعضاء تلك الجمعية يستندون إلى آرائه

أثناء المناقشات [31]، إذ فسروا نظرة مونتسكيو لمبدأ الفصل بين السلطات على أنه يعني الفصل المطلق بين السلطات.

وعلى ذلك أرسى الدستور الأمريكي مبدأين: مبدأ الاستقلال العضوي لكل سلطة، ومبدأ التخصص الوظيفي[32]. ويقصد بالاستقلال العضوي أن تكون كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، مستقلة عن السلطتين الأخريين، وخاصة في مجال التكوين والحل، فرئيس الولايات المتحدة ينتخب بواسطة الشعب ولا يمكن مساءلته أمام البرلمان، والكونجرس يتم اختيار أعضائه من الشعب ولا يملك الرئيس الأمريكي حل البرلمان. أما التخصص الوظيفي فيقصد به أن تختص كل سلطة من السلطات الثلاث بوظيفة معينة بذاتها، بل يجوز لأي سلطة أن تجاوز وظيفتها إلى غيرها مما يدخل في اختصاص سلطة أخرى.

وبالرغم من هذا الفصل المطلق بين السلطات سواء أكان عضويًا أم وظيفيًا فإن الدستور الأمريكي لسنة 1787، الذي صدر أعقاب ذلك أورد على مبدأ الفصل المطلق العديد من الاستثناءات مما جعل الفصل بين السلطات فصلاً شبه مطلق وليس فصلاً مطلقًا [33]، إذ أشار في نصوص قليلة إلى إمكانية التعاون الوظيفي بينهم، ومنها حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان، وهو ما يسمى بالاعتراض التوقيفي، إذ يستطيع الكونجرس التغلب عليه إذا أعاد الموافقة على القانون المعترض عليه بأغلبية الثلثين في كل من المجلسين، واشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في ممارسة بعض الاختصاصات والتي من أهمها السياسة الخارجية، وتعيين موظفي الحكومة الاتحادية في الولايات، وتعيين السفراء والوزراء المفوضين، ويتعين موافقة مجلس

31- انظر د/ ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 169. ود/ عدنان حمودي الجليل، المرجع السابق، ص 118.

32- انظر د/ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 136.

33- انظر د/ عدنان حمودي الجليل، المرجع السابق، ص 118.

الشيوخ على المعاهدات، كما يتولى نائب رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الشيوخ، وذلك استثناء من الفصل الشديد بين الحكومة وبين عضوية البرلمان بمجلسيه، وتملك السلطة القضائية حق الرقابة على السلطتين التشريعية والتنفيذية [34]، وعليه يتمتع النظام الرئاسي بالخصائص الآتية:

الفرع الأول
وحدة السلطة التنفيذية

إن النظام الرئاسي يعهد بالسلطة التنفيذية إلى شخص واحد هو الرئيس الأمريكي الذي يجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء ويساعد الرئيس عدد من السكرتارية، وهم يقابلون الوزراء في النظام البرلماني، فليس هناك فصل بين شخص رئيس الدولة وشخص رئيس الوزراء، إذ أنه يجمع بين الصفتين في آن واحد، فيمثل رأس الدولة وحكومتها في ذات الوقت، وبالتالي تنحصر جميع مظاهر السلطات التنفيذية في شخصه كونه رئيسًا منتخبًا من الشعب في مجموعه فهو يسود ويحكم في ذات الوقت، ولا يحتل مركزًا فخريًا أو شرفيًا كما هو الحال في النظام البرلماني، ونتيجة لذلك فهو يتمتع بمركز قوي، ومستقل عن الكونجرس الذي لا سلطة له في اختياره، كما أنه لا يملك مساءلته سياسيًا[35].

ونتيجة لاعتبار رئيس الدولة - في النظام الرئاسي - هو رئيس الحكومة اعتبرت الوزارة غير مسئولة أمام البرلمان، إذ يستقل في تعيين الوزراء، وإقالتهم، وتقرير مسئولياتهم أمام الرئيس نفسه دون البرلمان، فهو العامل الأول والمحرك الأساسي للسلطة التنفيذية[36].

34- انظر د/ محمد سلمان الطماوي، المرجع السابق، ص 459.

35- انظر د/ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 137. و د/ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص314.

36- انظر د/ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 315.

كما أن الوزراء ليسوا سوى منفذين لسياسة الرئيس، فهم مجرد تابعين له، وهم لا يعدو أن يكونوا عمال الرئيس الشخصيين الذين لا يملكون الحياد عن السياسة التي رسمها لهم، فهم أداة وإدارة وتنفيذ، وليس أداة تفكير للسياسة الشخصية للرئيس، وبالتالي فهم لا يستقلون في سياسة خاصة ينفردون بها، ولا يشكلون هيئة لها كيان متميز تتسم بالوحدة والتجانس، فليس لهم حق التقرير الجماعي، وليس لهم حتى حق المداولة فيما بينهم في أمر يتعلق بسياسة البلاد لأنها سياسة الرئيس وحده، بل لهم فقط العمل على تنفيذها، وليس معنى ذلك انعدام فكرة اجتماع الرئيس بوزرائه في النظام الرئاسي، فهو يستطيع أن يدعوهم للتشاور، والمناقشة التي تدور في الاجتماعات وإبداء وجهات نظرهم فيما يعرضه الرئيس من موضوعات واقتراحات [37].

ولا يجوز في النظام الرئاسي الجمع بين عضوية الوزارة والعضوية في البرلمان، إذ لا يسمح بأن يكون الوزير عضوًا برلمانيا، فإذا تم اختيار أحد الوزراء من البرلمانيين وجب عليه التخلي عن مكانه في البرلمان.

الفرع الثاني
الفصل المطلق بين السلطات

ذكرنا سابقاً أن النظام الرئاسي يقوم على أساس الفصل المطلق بين السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، مع قدر بسيط من التعاون الوظيفي. إذ لا يملك الكونجرس في النظام الرئاسي ممارسة مظاهر الرقابة التي معمول بها في النظام البرلمان - كما سنرى - كحق السؤال أو الاستجواب أو التحقيق أو يحرك المسئولية السياسية تجاه الرئيس أو وزرائه أي السكرتيرين، وفي المقابل لا يحق للسلطة التنفيذية الممثلة في الرئيس بحل الكونجرس.

37- انظر د/ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 315 وما بعدها.

المطلب الثاني
النظام البرلماني

نشأ النظام البرلماني وترعرع وتحددت خصائصه ومميزاته في إنجلترا، ولكنه لم ينشأ طفرة واحدة، وإنما كان وليد ظروف تاريخية وسوابق عرفية نشأت وتطورت واستقرت في إنجلترا، فقد كان الشعب الإنجليزي أول من تمرد على تركيز السلطة وكان له السبق بحق المصدر التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات رغم أن الشعب الإنجليزي لم يأخذ بالمبدأ في ذلك العهد البعيد الذي عرض فيه مونتسكيو نظريته، ولكن مونتسكيو افترض أن الشعب يأخذ بالمبدأ حتى ولو كان يطبق بعض خصائصه فإنه لم يكن يعرفه كما نعرفه اليوم[38].

ويقوم النظام البرلماني على أساس الفصل المرن بين السلطات مع وجود تعاون وتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية [39]، ومن ثم فهو يفترض المساواة بينهما فلا تسيطر أو تطغى إحداهما على الأخرى، وعليه تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من رئيس دولة غير مسئول سياسيًا، ومن هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء تكون مسئولة أمام البرلمان.

فرئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً متوجًا يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة، وقد يكون رئيسًا للجمهورية عن طريق الانتخاب، وهو في كلا النظامين - الملكي والجمهوري - يعد رئيسًا للسلطة التنفيذية [40]، وهو غير مسئول سياسيًا أمام البرلمان الإنجليزي إعمالاً للمبدأ القائل بعدم مسئولية التاج، والتي كانت تقوم على قاعدتين، الأولى: هي قاعدة قانونية جوهرية The rule of substantive law فحواها بأن الملك لا يرتكب

38- انظر الأستاذ / ذبيح ميلود، رسالته السابقة، ص 16 وما بعدها.

39- انظر د/ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 138.

40- انظر د/ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 300 وما بعدها.

الخطأ The King could do no wrong، أما القاعدة الثانية، فهي قاعدة إجرائية The procedural rule مشتقه من المبادئ الإقطاعية feudal principles، وتقضي بأنه لا يمكن مقاضاة الملك في محاكمه الخاصة The King could not be sued in his own courts[41]، مما ترتب على هذه الحصانة عدم ممارسة الوظيفة التنفيذية، فسلطته تكون سلطة اسمية أو شرفية لا سلطة حقيقية، فالقاعدة تقضي حيث توجد السلطة توجد المسئولية، وحيث لا مسئولية فلا سلطة، وبالتالي أضحى الرئيس الاسمي للدولة، وباسمه تمارس جميع الاختصاصات، ولكنه لا يستطيع أن يمارسها بمفردة، بل لا بد أن يتحمل أحد الوزراء مسئولية تصرفاته، وهكذا انتقلت السلطة الفعلية إلى الوزراء بإشراف رئيسهم الذي أطلق عليه تسمية رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول، ولقد امتدت هذه القاعدة من الدول الملكية إلى الدول الجمهورية، فالدساتير الجمهورية التي تأخذ بفكرة الحكومة النيابية البرلمانية فتجعل رئيس الجمهورية رئيسا للدولة يسود ولا يحكم، أما أعباء الحكم الفعلية فيتولاها رئيس الحكومة بالتعاون مع الوزراء[42].

وعلى الرغم مما يتمتع به رئيس الدولة من اختصاصات من الناحية الدستورية كتعين الوزراء وعزلهم، وحق الاعتراض على القوانين، وحق إصدارها، وحق دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وحق حله، فإن الوزارة تحتل مركز الصدارة في ميدان السلطة التنفيذية نظرًا لعدم مسئولية رئيس الدولة، لذلك فإن ممارسة هذه الاختصاصات تتم عمليًا بواسطة مجلس الوزراء، ولا يستطيع رئيس الدولة أن يباشرها بنفسه، ولا يكون توقيعه في أمر من الأمور نافذ المفعول ما لم يوقع معه رئيس الوزراء أو الوزير

41- See A W Bradley and K D Ewing: Constitutional and administrative law , thirth enth edition , 2002 , p 758-759

42- انظر د/ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 463.

المختص[43]، إذ أن واقع الحال في الدول البرلمانية يفيد أن حق رئيس الدولة بشأن تشكيل الوزارة قاصرًا على اختيار رئيس الوزراء، ومن ثم يقوم بتكليف رئيس الوزراء باختيار أعضاء الوزراء حتى يضمن تعاونهم معه في تسيير دفة الحكم، لذا يقوم رئيس الدولة بقرار بتعيين رئيس الوزراء منفردًا، أما تشكيل الوزارة فيصدر بشأنها قرارًا مزدوجًا ممهورًا من رئيس الدولة ورئيس الوزراء [44].

كما تتميز العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية بالتعاون والرقابة المتبادلة مما يجعل النظام متسمًا بالتوازن، ويبدو التعاون في إمكانية مساهمة السلطة التنفيذية في عملية التشريع، إذ يجوز للحكومة في ظل النظام البرلماني تقديم مشروعات قوانين البرلمان، وتنهض بدور أساسي في التهيئة لاختيار أعضاء البرلمان من الدعوى لإجراء الانتخابات التشريعية وتحرير الجداول وإجراء الانتخابات في مواعيدها، ولأعضائها حق دخول البرلمان والاشتراك في الجلسات والمناقشة فيه، وشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها دون دعوى خاصة، كما تشترك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في الميزانية العامة للدولة[45].

كما تبدو الرقابة المتبادلة في حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان وفض دورة انعقاده وتأجيله، والتصديق على القوانين، وحل البرلمان، أما البرلمان فله في مواجهة الحكومة السؤال والاستجواب وتشكيل لجان تحقيق وطرح الثقة من الحكومة وسحب الثقة منها. وعليه فإن النظام البرلماني يتمتع بالخصائص التالية:

43- انظر د/ محمد المشهداني، المرجع السابق، ص 182.

44- انظر د/ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 301.

45- وننوه أن هذا هو المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات الذى نادى به مونتسكيو، وهو الفصل بين السلطات مع وجود قدر من التعاون بينهما وقيام قدر من الرقابة المتبادلة في ذات الوقت.

الفرع الأول
ثنائية السلطة التنفيذية

إذ يوجد رئيس دولة غير مسئول سياسيًا أمام البرلمان يسود ولا يحكم سواء كان ملكاً أم رئيس الجمهورية، وبجواره رئيس الوزارة يحكم ومسئول أمام البرلمان، وتُسأل الوزارة أمام البرلمان مسئولية فردية ومسئولية تضامنية[46].

كما يسمح النظام البرلماني للنائب بأن يشغل منصب الوزير أو رئيس الوزراء، والعكس صحيح، بمعنى السماح للوزير أن يرشح نفسه لعضوية البرلمان، وبالتالي الجمع بين عضويتهما في حالة الفوز، باعتبار أن الوزارة في النظام البرلماني تشكل عادة من انتخاب حزب الأغلبية أو من أحزاب متآلفة.

وتكون الوزارة في النظام البرلماني وحدة واحدة أي أنها هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء، ويختص هذا المجلس برسم السياسة العامة للدولة، ويضمن فيها وحدة العمل الوزاري واتساقه، فهي كالجسم الواحد يعمل تحت رئاسة رئيس الوزراء، وتتسم الوزارة في النظم البرلمانية بسمة التضامن، وتعني أن الوزراء مسئولين مسئولية تضامنية في القرارات والأعمال الصادرة منهم والمتعلقة برسم السياسة العامة، وبالتالي لا يكون بمقدور أحدهم التنصل والهروب من المسئولية بحجة أنه لم يوافق على هذه القرارات وتلك الأعمال، أو على أساس غيابه أو عدم حضوره الجلسات التي اتخذت فيها.

و تعتبر الوزارة في النظام البرلماني هيئة متجانسة، ويكون بين أعضائها انسجام وتجانس فهي نتيجة طبيعية لوحدة الفكر الذي يتحلى به أعضاؤها، فما دامت الوزارة هي التي تقوم برسم السياسة العامة

46- انظر د/ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 139 وما بعدها.

وتسهر على إدارتها وتنفيذها، فإن ذلك يتطلب أن يكون بين أعضائها التجانس والانسجام، لذا يتعين على رئيس الوزراء أن يتم اختيار أعضاء الوزارة من الحزب الواحد أصحاب الميول والأفكار الواحدة[47].

الفرع الثاني
التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

وتتجلى صور التعاون في المشاركة بينهم في بعض الأمور على النحو الذي أوضحناه، أما الرقابة المتبادلة فهي الوسائل التي بيد كل منهما في مواجهة الآخر فالحكومة بيدها دعوة البرلمان للانعقاد أو تأجيله أو فضه، والتصديق على القوانين، وحل البرلمان، أما البرلمان فله السؤال والاستجواب وإجراء التحقيق، وأخيرًا تقرير المسئولية الوزارية، وبذلك تستطيع كل من السلطتين أن توقف الأخرى إذا ما أعتدت إحداهما على الأخرى.

المطلب الثالث
النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية النيابية)

يطلق على هذا النظام النيابي النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية، وينطلق النظام المجلسي من فلسفة تقوم على مبدأ السيادة الشعبية ، وهو المبدأ الذي نادى به روسو فالسيادة الشعبية هي أعلى السلطات، ومن ثم تكون لها الهيمنة والسيطرة ؛ لأن السيادة وحدة، لا تتجزأ [48]، ونتيجة لذلك فإن الهيئة المنتخبة - البرلمان - هي التي تهيمن على توجيه كافة الأمور في البلاد وتشرف على تنفيذها.

47- انظر د/ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 301.

48- انظر الأستاذ / ذبيح ميلود، رسالته السابقة، ص 23.

بيد أن البرلمان أي الهيئة التشريعية لا تستطيع القيام بكافة أوجه النشاط الحكومي والإداري فبالتالي يترك مهمة التنفيذ إلى لجنة تباشرها باسمه وتحت رقابته وإشرافه، وعلى ذلك فأعضاء اللجنة التنفيذية هم مجرد تابعين للحكومة، فبقاؤهم وعدم بقائهم في الحكم متروك لمطلق تقدير البرلمان[49].

وتعتبر سويسرا المثل التقليدي لهذا لنظام المجلسي، إذا أن الدستور الاتحادي قد جمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وركزها في يد الجمعية الفيدرالية، على أن هذه الأخيرة وإن زاولت بنفسها السلطة التشريعية، فإنها قد عهدت بالوظيفة التنفيذية إلى المجلس الاتحادي، الذي يتألف من أعضاء يبلغ عددهم سبعة تقوم الجمعية الفيدرالية باختيارهم لمدة أربع سنوات [50].

مما تقدم يتبين لنا رجحان كفة البرلمان على الحكومة، وعليه يتمتع النظام المجلسي بالخصائص التالية:

الفرع الأول
التدرج بين السلطات

إذا كان البرلمان يختص في النظام المجلسي بالوظيفة التشريعية وتختص الهيئة التنفيذية بالوظيفة التنفيذية تحت إشراف البرلمان ورقابته، فإن ذلك يقتضي القول - بالنظر إلى مدى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات - أن حكومة الجمعية تقوم على أساس عدم المساواة وعدم التوازن بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية، إذ يقوم هذا النظام على ترجيح كفة السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان على كفة السلطة التنفيذية الممثلة

49- انظر د/ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 142.

50- وننوه أن النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية كان مطبقًا في فرنسا عقب قيام الثورة الفرنسية وأطلق عليه حكومة الجمعية، ثم تكرر الأخذ به بعد ذلك سنة 1848 وسنة 1871.

في الحكومة، ويكون للهيئة الأولى مركز الصدارة والرجحان بالنسبة للهيئة الثانية، إذ يتولى البرلمان اختيار أعضاء اللجنة التنفيذية، كما يختص البرلمان بعزلهم من مناصبهم إذا تراءى له ذلك[51].

الفرع الثاني
جماعية الجهاز التنفيذي

إن الخاصية الثانية للنظام المجلسي هو وضع الوظيفية في هيئة جماعية، خلافًا للنظام الوظيفي في النظام البرلماني الذي يمتاز بالثنائية، والنظام الرئاسي الذي يمتاز بوحدة الجهاز التنفيذي، على النحو السابق بيانه:

ولضمان عدم اكتساب السلطة التنفيذية نفوذاً كبيرًا ومركزا قويًا [52]، يختص البرلمان بمراقبة أعمال الحكومة، ويترتب على ذلك أن البرلمان له تعديل أعمال الحكومة أو إلغاؤها دون أن يكون للحكومة حق الاعتراض أو الاستقالة[53].

المطلب الرابع
النظام المختلط

يقوم هذا النظام على فكرة مفادها المزج بين كل من النظام البرلماني والنظام الرئاسي، وتطعيم كل منهما بعناصر الآخر، ولذلك سمي بالنظام المختلط[54].

وترجع أساس فكرة المزج بين عناصر كل من النظامين إلى أن بعض

51- انظر د/ جمال الدين، المرجع السابق، ص 320 .

52- انظر د/ محمد المشهداني، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة جامعة البحرين، الطبعة الثانية، سنة 2006، ص231.

53- د/ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 143.

54- كما يطلق عليه البعض نظام شبه برلماني إذا طغت عنصر النظام البرلماني عليه، ويطلق عليه شبه رئاسي إذا ما طغت عناصر النظام البرلمان عليه.

النظـم البرلمانيـة أرادت تقويـة سـلطات الرئيـس مـن خـلال انتخابـه المباشـر مـن قبـل الأمـة، فأخـذت بالنظـام المختلـط، فالرئيـس لا يسـأل عندهـم إلا أمـام الأمـة، وهـذا يعطيـه قـوة في مواجهـة البرلمـان الـذي لا يُسـأل أمامـه ويكسـبه قـوة في مواجهـة الـوزارة نفسـها.

وتعتـبر فرنسـا مهـد هـذا النظـام المختلـط، فعندمـا فشـل النظـام البرلمـاني في فرنسـا في ظـل الجمهوريـة الرابعـة الـتي أقامهـا دسـتور سـنة 1946 نظـرًا لنشـاط البرلمـان وتكـراره طـرح الثقـة بالحكومـة الأمـر الـذي أدى عـدم اسـتقرار السـلطة التنفيذيـة، لذلـك حـرص واضعـو دسـتور سـنة 1958 علـى تقويـة السـلطة التنفيذيـة الأخـذ ببعـض ملامـح النظـام الرئاسـي مـع الإبقـاء علـى بعـض خصائـص النظـام البرلمـاني، فانتقـل النظـام الفرنسـي مـن النظـام البرلمـاني فسـمي بذلـك " شـبه رئاسـي"، وتعتـبر أمريـكا اللاتينيـة وأفريقيـا مهـدًا لهـذا النظـام، وأخـذت بـه هـذه الـدول تقليـدًا للنظـام الرئاسـي الأمريكـي، ولكـن انتهـى الأمـر بهـذه الـدول إلى إرسـاء نـوع مـن الديكتاتوريـة الرئاسـية القانونيـة [55]. وعليـه يتمتـع هـذا النظـام المختلـط بالخصائـص التاليـة:

الفرع الأول
ثنائية السلطة التنفيذية

إذ يوجـد رئيـس للجمهوريـة منتخـب مـن الشـعب إضافة إلى رئيـس للحكومة، ورئيـس الدولـة في النظـام المختلـط مسـئول أمـام الشـعب فهـو يسـود ويحكم، ويتمتـع باختصاصـات حقيقيـة لا شـرفية، وإلى جانبـه وزارة مسـئولة أمـام الرئيـس سـواء كانـت مسـئولية فرديـة أم تضامنيـة، وتشـترك مـع رئيـس الجمهوريـة في وضـع السياسـة العامـة للدولـة والإشـراف علـى تنفيذهـا.

55- انظر د/ ذبيح ميلود، رسالته السابقة، ص 26.

أمـا مسـئولية طـرفي السـلطة التنفيذيـة، فيكـون رئيـس الدولـة مسـئول أمـام الشـعب، أمـا الـوزارة فهـي مسـئولة أمـام البرلمـان.

الفرع الثاني
التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

لرئيـس الجمهوريـة صلاحيـات واسـعة يسـود ويحكـم، وهـي خاصـة مـن خصائـص النظـام الرئاسـي، وتشـارك السـلطة التنفيذية البرلمان في التشـريع عـبر مشـاريع القوانـين، وحـل البرلمـان، ويقـوم البرلمـان بمراقبـة نشـاط الحكومـة عـبر الأسـئلة والاسـتجوابات وإجـراء تحقيـق، والمسـئولية الوزاريـة، وهـي خاصـة مـن خصائـص النظـام البرلمـاني [56].

56- انظـر في هـذا المعـني د/ محمـد المشـهداني، المرجـع السـابق، ص 239. ود/ سـعاد الشـرقاوي، المرجـع السـابق، ص 144. والأسـتاذ/ ذبيـح ميلـود، رسـالته السـابقة، ص 27.

الفصل الثاني
تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات
في النظام الدستوري البحريني

تحرص النظم الديمقراطية على تضمين الوثيقة الدستورية نصوصًا وأحكامًا قانونية تنظم مختلف نشاطات الدولة، وتؤكد على كيفية توزيع السلطات العامة حتى تضمن خضوعها لقواعد وأحكام الدستور، ولتحول دون الخروج على هذه القواعد وانتهاكها، الأمر الذي يعتبر ذلك ضمانة قانونية تكفل احترام ما تضمنته الوثيقة الدستورية.

وإذا كان ذلك وكان المشرع الدستوري البحريني حريصًا كل الحرص أن يكون في مصاف الأنظمة الديمقراطية النيابية، إذ قام بالتأكيد في ميثاق العمل الوطني على بعض المبادئ [57]، والتي تضمنها الدستور المعدل لسنة 2002 [58]، وأوضحتها مذكرته التفسيرية، والتي تجلت في بيان نظام الحكم على أنه نظام ملكي وراثي دستوري وديمقراطي، والسيادة فيه للشعب مصدر السلطات، وأن شكل الدولة سيكون مملكة دستورية ذات نظام ديموقراطي، فضلاً عن اعتماده نظام الحكم الذي يكرس المبدأ الديمقراطي المستقر على الفصل بين السلطات الثلاث، السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وكل ذلك وفقا لأحكام الدستور.

ومن ثم جاءت المذكرة التفسيرية للدستور المعدل لسنة 2002 فأوضحت نوعية النظام الديموقراطي النيابي الذي تبناه المشرع الدستوري كأساس لمبدأ الفصل بين السلطات من أنه نظام شبه برلماني (مختلط) أي أنه نظام برلماني مطعّم ببعض خصائص النظام الرئاسي، وفي ذلك تقول "ووفقًا لما استقرت عليه الأنظمة الدستورية العالمية التي تأخذ بالنظام البرلماني أو تلك التي تطعّم النظام النيابي ببعض مظاهر النظام الرئاسي، يمارس الملك هذه الصلاحيات بأوامر ومراسيم ملكية. وتوقع المراسيم قبل عرضها على الملك من رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين بحسب الأحوال"[59].

57- انظر ميثاق العمل الوطني الصادر بتاريخ 23 ديسمبر 2000.

58- انظر دستور مملكة البحرين المعدل سنة 2002، والصادر بتاريخ 14 فبراير 2002.

59- انظر نص الفقرة (ب) من المادة (23) من المذكرة التفسيرية لدستور المعدل لسنة 2002.

وقد ترتب على ذلك بأن تمتع النظام الدستوري البحريني بأبرز خصائص النظام شبه البرلماني (المختلط)، وهي ثنائية السلطة التنفيذية والتي تتجلى في رئيس الدولة (الملك) والذي يأتي عن طريق الوراثة، ولكنه على خلاف النظام البرلماني التقليدي حيث يتمتع بسلطة حقيقية فهو يسود ويحكم، فيمارس الملك سلطاته مباشرة وبواسطة وزرائه [60] بمعنى أن هناك سلطات ينفرد بها الملك وحده بأوامر ملكية، وسلطات يمارسها باشتراك مع وزرائه بمراسيم ملكية، وعلى خلاف النظام البرلماني التقليدي فرئيس الدولة (الملك) في النظام البحريني غير مسئول سياسيًا أمام البرلمان، وهي خاصة من خصائص النظام شبه البرلماني (المختلط)، بالرغم من ممارسته لسلطات حقيقية وفعلية، وإلى جانب الملك يوجد مجلس الوزراء (الوزارة) يشاركه في ممارسة الحكم، وهذه الوزارة مسئولة أمام الملك مسئولية تضامنية عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة ومسئولة مسئولية فردية لكل وزير على حده وهي خاصة من خصائص النظام الرئاسي، فضلاً عن مسئولية الوزارة أمام مجلس النواب وهي مسئولية فردية لكل وزير عن أعمال وزارته، وهي خاصة من خصائص النظام البرلماني والمختلط في آن واحد.

فضلاً عن التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتمثل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في أن الأخيرة لها دور في تكوين المجلس الوطني عن طريق تعيين أعضاء مجلس الشورى [61]، والإعداد للانتخابات والإشراف عليها [62]، وتستطيع أن تدعو المجلس الوطني للانعقاد وفض جلساته [63]، كما تشارك السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية من خلال تولي رئيسها (الملك) مهام التشريع

60- انظر العبارة الأولى من الفقرة (ج) للمادة (33) من ذات الدستور.

61- انظر نص المادة (52) والفقرة (أ) من المادة (54) من ذات الدستور.

62- انظر نص المادة (7) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

63- انظر البند (ب) من المادة (42) من ذات الدستور.

مـع المجلـس الوطـني [64]، واقتـراح القوانـين والتصديـق عليهـا [65]، وأخـيرًا الاشـتراك في مشـروع إعـداد الميزانيـة العامـة [66].

وفي المقابـل تظهـر مظاهـر الرقابـة المتبادلـة بـين السـلطتين التشـريعية والتنفيذيـة بـأن يكـون للسـلطة التشـريعية القـدرة علـى مراقبـة السـلطة التنفيذيـة والوقـوف علـى سـير عملهـا، بالعديـد مـن الوسـائل الرقابيـة كالسـؤال [67]، والاسـتجواب [68]، وتشـكيل لجـان تحقيـق [69]، وطـرح الثقـة بأحـد الـوزراء [70]، وعـدم إمكانيـة التعـاون مـع رئيـس مجلـس الـوزراء [71]، وإبـداء رغبـات معينـة للحكومـة [72]، مناقشـة برنامـج الحكومـة [73]، وفي الجانـب الآخـر نجـد أن الدسـتور نـص علـى العديـد مـن الوسـائل الرقابيـة الـتي بيـد السـلطة التنفيذيـة في مواجهـة السـلطة التشـريعية كحقهـا في حضـور جلسـات المجلـس الوطـني [74]، واعتـراض الملـك علـى تصديـق القوانـين [75]، وحـل مجلـس النـواب [76].

وإن كان الفقـه متفـق علـى أن مبـدأ الفصل بين السـلطات ينصـب على العلاقة بـين السـلطتين التشـريعية والتنفيذيـة، إلا أننـا آثرنـا بيـان اسـتقلال السـلطة القضائيـة ووسـائل رقابتهـا عـن عمـل كل من السـلطتين التشـريعية والتنفيذية في حالـة مخالفتهـم لأحـكام القانـون عـن طريـق الإلغـاء والتعويض.

64- انظر البند (ب) من المادة (32) من ذات الدستور.
65- انظر البند (أ) من المادة (35) من ذات الدستور.
66- انظر البند (ب) من المادة (109) من ذات الدستور.
67- انظر نص المادة (91) من ذات الدستور من الدستور المعدل سنة 2018.
68- انظر نص المادة (65) من ذات الدستور.
69- انظر نص المادة (69) من ذات الدستور.
70- انظر نص المادة (66) من ذات الدستور.
71- انظر نص المادة (67) من ذات الدستور.
72- انظر نص المادة (68) من ذات الدستور.
73- انظر نص المادة (46) من الدستور المعدل سنة 2012.
74- انظر نص المادة (93) من ذات الدستور.
75- انظر نص المادة (35) من ذات الدستور.
76- انظر البند (ج) من المادة (42) من ذات الدستور.

ولكي نضع مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني موضع التطبيق يجب أن نوضح خصائص النظام شبه البرلماني (المختلط) الذي تبناه المشرع البحريني في تنظيمه للسلطات العامة، وذلك ببيان مظاهر استقلال السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني، ومن ثم مظاهر التعاون بين السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني، وأخيرًا مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني، وكل ذلك في المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول
مظاهر استقلال السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني

يقوم نظام الحكم في مملكة البحرين على أساس تكريس المبدأ الديمقراطي المستقر على الفصل بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لأحكام الدستور، وذلك كأساس لتنظيم العلاقة بين تلك السلطات، الأمر الذي يعد معه التعرف على مظاهر استقلال السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني ضرورة لا غنى عنها لمعرفة كيفية توزيع السلطات في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات.

لذا سنقوم بالشكل الذي تقتضيه الدراسة ببيان مظاهر هذا الاستقلال للسلطات العامة في النظام الدستوري البحريني، وذلك في المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول
مظاهر استقلال السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية (المجلس الوطني)

ذكرنا سابقاً أن النظام الدستوري البحريني يأخذ بنظام شبه برلماني (مختلط)، ومن أبرز أركان هذا النظام ثنائية السلطة التنفيذية والتي

تتكون من طرفين هما: رئيس الدولة - الملك - وهو غير مسئول سياسيًا، والوزارة - الحكومة - مسئولة سياسيًا أمام البرلمان وتحديدًا أمام مجلس النواب، وعليه سنبين مظاهر استقلال كل من طرفي السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول
مظاهر استقلال الملك تجاه السلطة التشريعية (المجلس الوطني)

نظرًا للمكانه الهامة التي يتبوأها الملك في النظام الدستوري البحريني، وهذا واضح حيث أفرد له فصلاً كاملاً فهو رئيس الدولة والممثل الأسمى لها، ذاته مصونة لا تمس، والحامي الأمين للدين والوطن، ورمز الوحدة الوطنية [77]، ويحمي الملك شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون، ويرعى حقوق الأفراد وحرياتهم [78]، هذا فضلا عن الوضع القانوني بين السلطات العامة، باعتبار أن السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقا للدستور، ويتولى الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر الأحكام القضائية، وذلك كله وفقا لأحكام الدستور [79]، وعليه تتمثل مظاهر استقلالية الملك في توليه الحكم من ناحية، وعدم مسئوليته من ناحية أخرى، على النحو التالي :

أولاً- استقلالية الملك في توليه الحكم: إن النظام الدستوري البحريني أكد على أن " حكم مملكة البحرين ملكي دستوري وراثي، وقد انتقل من المغفور له الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة إلى ابنه الأكبر "الملك حمد بن عيسى آل خليفة ملك البلاد المعظم"، وينتقل من بعده إلى أكبر أبنائه، وهكذا طبقة بعد طبقة، إلا إذا عين الملك قيد حياته خلفًا

77- انظر البند (أ) من المادة (33) من ذات الدستور.
78- انظر البند (ب) من المادة (33) من ذات الدستور.
79- انظر البند (ب) من المادة (32) من ذات الدستور.

لـه ابنًـا آخـر مـن أبنائـه غـير الابـن الأكـبر، وذلـك طبقًـا لأحـكام مرسـوم التـوارث المنصـوص عليـه في البنـد التـالي" [80]، وبالرجـوع إلى البنـد (ج) مـن المـادة (1) مـن الدسـتور يتبـين لنـا: أن تنظـم سـائر أحـكام التـوارث بمرسـوم ملكـي وتكـون لـه صفـة دسـتورية، فـلا يجـوز تعديلـه إلا وفقـا للإجـراءات المتبعـة في تعديـل الدسـتور.

وعليـه فـإن الملـك عندنـا لا يحتـاج إلى قـرار مـن أيـة جهـة لتسـليم سـلطاته سـواء مـن السـلطة التشـريعية أم غيرهـا أم أي كيـان انتخـابي معـين، حيـث يسـتطيع الملـك أن يبقـى في السـلطة فتـرة غـير محـدودة، طالمـا بقـى قـادرًا علـى القيـام بأعبـاء الملـك، وبالتـالي فـإن اسـتقلالية الملـك في هـذا الخصـوص هـي اسـتقلالية تامـة وناجـزة تجـاه أي سـلطة ومنهـا السـلطة التشـريعية.

ثانيـًا- اسـتقلالية الملـك في عـدم مسـئوليته: بالرغـم مـن أن ملـك البـلاد في النظـام الدسـتوري البحريـني يمـارس سـلطات حقيقيـة وفعّالـة فهـو يسـود ويحكـم دون القيـام المسـئولية السياسـية والجنائيـة، وهـو أمـر فرضـه النظـام شـبه البرلمـاني (المختلـط) الـذي تبنـاه المشـرّع الدسـتوري في توزيـع السـلطات، وذلـك بعكـس النظـم الـتي تأخـذ بالنظـام البرلمـاني التقليـدي حيـث لا يتمتـع رئيـس الدولـة فيهـا بسـلطات حقيقيـة وفعليـة بـل إن دوره شـرفي وشـكلي، ولذلـك فهـو غـير مسـئول سياسـيًا أمـام البرلمـان.

وعـدم مسـئولية الملـك هنـا هـي الـتي تكفـل لـه اسـتقلالية تجـاه السـلطة التشـريعية وأي سـلطة أخـرى فهـي أوسـع مـن عـدم مسـئولية رئيـس الجمهوريـة في النظـم الجمهوريـة، وهـو أمـر فرضتـه المكانـة الهامـة الـتي خصهـا الدسـتور لجلالتـه، بـأن أكـد علـى أن الملـك رأس الدولـة، والممثـل الأسمـى لهـا، ذاتـه مصونـة لا تمـس، وهـو الحامـي الأمـين للديـن والوطـن، ورمـز الوحـدة الوطنيـة. ويحمـي الملـك شـرعية الحكـم وسـيادة الدسـتور والقانـون، ويرعـى حقـوق الأفـراد والهيئـات وحرياتهـم.

80- انظر البند (ب) من المادة الأولى من ذات الدستور.

الفرع الثاني
مظاهر استقلال الحكومة تجاه السلطة التشريعية

من المعلوم أن الملك رئيس السلطة التنفيذية والطرف الأول فيها ويشترك مع الوزارة ممارستها باعتباره نظام شبه برلماني (مختلط) ومن مظاهره ثنائية السلطة التنفيذية، وقد منح الدستور للملك اختصاصات يمارس بعضها بنفسه كرئيس للدولة، وأما الجزء الأكبر منها يمارسها بواسطة وزرائه كرئيس للسلطة التنفيذية، فضلاً عن اختصاصات تمارسها الوزارة بواسطة وزرائها، وفي كل الأحوال فهذه الاختصاصات تمارس بشكل مستقل عن السلطة التشريعية (المجلس الوطني)، وذلك على النحو التالي:

أولاً- استقلالية الملك في اختصاصاته التي يمارسها بنفسه كرئيس للدولة: هذه الاختصاصات يمارسها الملك بصورة مباشرة أي بالإرادة المنفردة وكرئيسًا للدولة، وتكون أداة إصدارها هي الأوامر الملكية، وتصدر بتوقيع الملك وحده دون توقيع رئيس الوزراء أو الوزراء، وتتجلى في تعيين وإعفاء رئيس الوزراء، وتعيين وإعفاء أعضاء مجلس الشورى، وتعيين القضاة بناءً على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء، وإنشاء ومنح واسترداد الرتب المدنية والعسكرية وألقاب الشرف، تنظيم الديوان الملكي، تعيين نائب عن الملك من غير ولى العهد في حالة غيابه، ودعوة المجلس الوطني للانعقاد لدور انعقاد جديد، واستفتاء الشعب في القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد، وحل مجلس النواب، وسنبين هذه الاختصاصات بشيء من الإيجاز على النحو التالي:

1- الحق في تعيين وإعفاء رئيس الوزراء [81]**:** أناط الدستور للملك سلطة اختيار رئيس مجلس الوزراء وإعفائه من منصبه، فالملك يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيار الشخص الذي يتولى هذا المنصب،

81- انظر البند (د) من المادة (33) من ذات الدستور.

وسلطة تقديرية واسعة أخرى في إعفاء هذا الشخص من منصبه، إلا أن إعفاء رئيس مجلس الوزراء يؤدي إلى إعفاء الوزارة باعتبارها هيئة جماعية، وذلك بأمر منفرد عن طريق الأمر الملكي، وإذا كان الدستور أناط بالملك تعيين رئيس الوزراء إلا أنه نص على الشروط التي يجب أن تراعى فيه، وهي ذات الشروط المتعين أن تكون في الوزراء بأن يكون بحرينيًا، وألا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية، وأن يكون متمتعًا بكامل حقوقه السياسية والمدنية، وكل ذلك ما لم يرد نص على خلاف ذلك [82].

2- الحق في تعيين وإعفاء أعضاء مجلس الشورى[83]: من المعلوم أن المجلس الوطني البحريني مكون من مجلس شورى يأتي عن طريق التعيين، ومجلس نواب يأتي عن طريق الانتخاب الحر السري المباشر، لذا أناط الدستور البحريني لجلالة الملك أمر تعيين وإعفاء مجلس الشورى بالإرادة المنفردة عن طريق الأوامر الملكية، وقد أبانت المادة (53) من الدستور المعدل سنة 2012، فضلاً عن نص المادة (3) من قانون مجلسي الشورى والنواب لسنة 2002 والتعديلات التي أدخلت الفقرة (أ) من ذات المادة بالمرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2012، عن الشروط التي يتعين على الملك مراعاتها في تعيين أعضاء مجلس الشورى مع تقيده بفئات محدده، بأن يكون بحرينيًا، **وأن يمضي على من اكتسب الجنسية البحرينية عشر سنوات على الأقل، وغير حامل لجنسية أخرى، باستثناء من يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية وبشرط أن تكون جنسيته البحرينية بصفة أصلية**، ومتمتعًا بكافة حقوقه المدنية والسياسية، وأن يكون اسمه مدرجًا في أحد جداول الانتخاب، وألا تقل سنه يوم التعيين عن خمس وثلاثين سنة ميلادية كاملة، وأن يكون ممن تتوافر فيهم الخبرة أو الذين أدوا خدمات جليلة

82- انظر البند (أ) من نص المادة (45) من ذات الدستور.

83- انظر البند (و) من المادة (33) من ذات الدستور.

للوطن، وهم: أفراد العائلة المالكة، والوزراء السابقين، ومن شغل مناصب السفراء والوزراء المفوضين، وأعضاء الهيئات القضائية السابقين، وكبار الضباط المتقاعدين، وكبار موظفي الدولة السابقين، كبار العلماء ورجال الأعمال والمهن المختلفة، وأعضاء مجلس النواب السابقين، والحائزين على ثقة الشعب [84]، **وفضلاً عن الشروط الخاصة سالفة البيان في تعيين أعضاء مجلس الشورى عدلت المادة (52) من الدستور، وأضيفت لها فقرة تبين القواعد المنظمة لهذا الاختيار في ضوء تلك الشروط الخاصة وفي ذلك تقول المذكرة التفسيرية للدستور المعدل لسنة 2012 " ورغبة في تحقيق الشفافية الكاملة عند اختيار أعضاء مجلس الشورى وضمان التمثيل الواسع لأطياف المجتمع في هذا المجلس عدلت المادة (52) لتنص على ضرورة وضع قواعد عامة تنظم إجراءات وضوابط هذا الاختيار وتحديد الطريقة التي سيتم اللجوء إليها، لتكون أمام الملك قبل أن يصدر أمره بتعين أعضاء المجلس... ".**

3- **الحق في تعيين القضاة** [85]: أعطى الدستور لجلالة الملك الحق في تعيين أعضاء السلطة القضائية بأوامر ملكية وبناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء، وذلك على اختلاف أنواع المحاكم ودرجاتها وولايتها، أي سواء كانوا هؤلاء القضاة في محاكم مدنية أم شرعية أم جنائية أم إدارية أم عسكرية أم محكمة دستورية، وتعيين أعضاء المجلس الأعلى للقضاء باعتباره رئيسًا لهم، فضلا عن تعيين النائب العام وأعوانه من رؤساء ووكلاء لما يتمتعون به من صفة قضائية، وكل ذلك وفقًا للشروط التي يتطلبها القانون [86].

84- انظر نص المادة (3) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2012، العدد 3067 - الخميس 30أغسطس 2012، الجريدة الرسمية.

85- انظر البند (ح) من المادة (33) من ذات الدستور.

86- انظر في هذا المعنى الباب الثاني، والثالث، والرابع من المرسوم بقانون رقم (42) بإصدار قانون السلطة القضائية، إصدارات دائرة الشؤون القانونية، الطبعة الأولى.

4- الحق في إنشاء ومنح واسترداد الرتب المدنية والعسكرية وألقاب الشرف [87]: أعطى الدستور لجلالة الملك الحق في إنشاء ومنح الرتب المدنية والعسكرية وألقاب الشرف والمقصود هنا بالرتب هي الوظائف العليا القيادية والتي لها مكانه في الدولة سواء كانت مدنية أم عسكرية - على سبيل المثال- تعين رئيس الوزراء وإعفائه من منصبه، وتعيين أعضاء الهيئات القضائية ومعاونيهم ورئيس الديوان الملكي، ورئيس ديوان الرقابة المالية، وتعيين القائد العام لقوة دفاع البحرين، ورئيس هيئة الأركان، ورئيس وأعضاء مجلس الدفاع والضباط، ورئيس الحرس الوطني، ورئيس الأمن العام وغيرهم من الرتب المدنية والعسكرية، أما ألقاب الشرف فالمقصود بها الألقاب التي تمنح لأبناء العائلة الحاكمة أو لمن يتولى مناصب هامة في الدولة - على سبيل المثال - لقب جلالة الملك، صاحب السمو الملكي، معالي الوزير وغيرها. ويجوز للملك تفويض غيره في ذلك.

5- الحق في تنظيم الديوان الملكي [88]: أكد الدستور على أن تنظيم الديوان الملكي يكون بأمر ملكي، وهو أمر طبيعي باعتبار الديوان الملكي مرتبط بأعمال الملك، مما يوجب أن يكون محل ثقته الخاصة، وتشمل القواعد المنظمة لسير العمل بالديوان الملكي كل ما يتعلق بنظام العمل به، مثل تعيين موظفي الديوان وتوزيع الاختصاصات بينهم، ونظام سير العمل به، وغير ذلك من الأمور التي تتصل بطبيعة عمله، أما عن ميزانية الديوان وقواعد الرقابة عليها فتصدر بمرسوم ملكي خاص يوقع عليه - إلى جوار الملك - رئيس مجلس الوزراء [89].

87- انظر البند (ي) من نص المادة (33) من ذات الدستور.

88- انظر البند (م) من نص المادة (33) من ذات الدستور.

89- انظر المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002، المرجع السابق.

6- **الحق في تعيين نائب غير ولي العهد** [90]: أعطى الدستور لجلالة الملك في حالة غيابه خارج البلاد لسبب ما، وشريطة تعذر نيابة ولي العهد له الحق في تعيين نائبًا عنه غير ولي العهد ليمارس صلاحياته - الملك - طوال مدة غيابه، وذلك بأمر ملكي، ويجوز أن يحدد الأمر الملكي كيفية ممارسة اختصاصات النيابة عن الملك، ويحق للملك تعيين أحد أعضاء وزارته أو عضوًا في مجلس الشورى والنواب بشرط عدم اشتراك الوزير في أعمال الوزارة، وأحد أعضاء المجلسين في مجلسه طيلة مدة النيابة عن الملك [91].

7- **الحق في دعوة أعضاء المجلس الوطني للاجتماع لدور انعقاد جديد وفض جلساته**[92]: للملك استنادًا لأحكام الدستور دعوة أعضاء المجلس الوطني بمجلسيه الشورى والنواب للاجتماع لدور انعقاد جديد بأمر ملكي، ودعوة الملك هذه تتحقق في حالة واحدة، إذا ما أراد جلالته أن يدعو المجلس قبل الموعد المحدد الذي يجتمع فيه بشكل دائم في كل دور انعقاد جديد والموافق يوم السبت الثاني من بداية شهر أكتوبر، وإذا كان هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع في أول يوم عمل يلي تلك العطلة [93]. وللملك حق فض أدوار الانعقاد العادية وغير العادية بأمر ملكي [94]، ودور الانعقاد السنوي لكل من مجلسي الشورى والنواب لا يقل عن سبعة أشهر، ولا يجوز فض هذا الدور قبل إقرار الميزانية [95].

8- **الحق في إجراء استفتاء شعبي**[96]: من التعديلات التي جاءت على الدستور المعدل لسنة 2002، هي إعطاء جلالة الملك الحق في

90- انظر نص البند (أ) من المادة (34) من ذات الدستور.

91- انظر البند (ب) من المادة (34) من ذات الدستور.

92- انظر البند (ب) من المادة (42) من ذات الدستور.

93- انظر المادة (71) من ذات الدستور.

94- انظر نص المادة (76) من ذات الدستور.

95- انظر نص المادة (72) من ذات الدستور.

96- انظر نص المادة (43) من ذات الدستور.

إجراء استفتاء شعبي على القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد، والاستفتاء الشعبي يعني الرجوع للشعب لأخذ رأيه في موضوع عام سياسي أو دستوري أو قانوني بصفته صاحب السيادة، وينقسم الاستفتاء الشعبي من حيث موضوعه إلى: استفتاء دستوري وهو الذي يتعلق موضوعه بقواعد دستورية، واستفتاء تشريعي في حالة تعلقه بالقوانين التي يصدرها البرلمان، واستفتاء سياسي وهو الذي يتم على مواضيع سياسية كالاستفتاء على تقرير مصير أو الوحدة أو الاتفاقات الدولية أو المسائل المتعلقة بمصالح البلاد العليا، ومن حيث مدى الالتزام بالاستفتاء الشعبي ينقسم إلى استفتاء اختياري،، واستفتاء إجباري [97].
والواضح من نص الدستور أن موضوع الاستفتاء الأول الذي قصدة المشرع هو استفتاء تشريعي لأنه ينصب على القوانين، أما الموضوع الثاني والمتعلق بالقضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد فقد جاءت عباراته في نظرنا غامضة تفتقر إلى مدلول محدد، ومع ذلك نرى [98]، أن المسائل الهامة قد تتعلق باستحداث تقسيمات جديدة أو بتقرير مصير أو وحدة أو إبرام اتفاقيات أو الانضمام إلى معاهدة دولية، أي أن عبارة القضايا الهامة لا تحتمل في نظرنا إلا الموضوعات التي ينظمها الاستفتاء السياسي فقط دون غيرها، وحق الملك في استخدم الاستفتاء هو حق اختيار له وفقاً لصياغة النص وما جاءت به المذكرة التفسيرية للدستور بقولها " إذا رأى وجهًا لذلك " [99]، ويعتبر موضوع الاستفتاء موافقًا عليه إذا أقرته أغلبية من أدلو بأصواتهم، أي أن الأغلبية هنا التي يتطلبها المشرّع هي أغلبية بسيطة، بغض النظر عن عدد الناخبين المشاركين

97- انظر فاروق الكيلاني: شرعية الاستفتاء الشعبي، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 1991، ص 13 وما بعدها.

98- ويرى بعض الفقه القانوني في أن مفهوم القضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد التي نصت عليها المادة (43) من الدستور تعني حق الملك بإجراء استفتاء سياسي حول أية مسألة يقدر جلالته انها من قبيل القضايا الهامة، كإجراء استفتاء على معاهدة أو حلف أو إقامة علاقة مع دولة ما، أو تغيير شكل النظام الدستوري من برلماني إلى جمعية، وينتهي أصحاب هذا الرأي إلى أن الملك يستطيع إجراء استفتاء على القوانين النافذة، أي تشريعي، ويستطيع القيام باستفتاء سياسي على القضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا. (راجع في هذا د/ محمد المشهداني، ود مروان محمد محروس المدرس، مؤلفهما القانون الدستوري البحريني، المرجع السابق، ص 201.

99- انظر نص المادة (43) من ذات الدستور.

في الاستفتاء، وبالتالي تكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها وتنشر في الجريدة الرسمية.

9- الحق في حل مجلس النواب: أعطى الدستور لجلالة الملك حق حل مجلس النواب بإرادة منفردة عن طريق الأمر الملكي واستنادًا لنص المادة (67/د) من الدستور المعدل سنة 2012 وذلك في حالة ما أقر مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، و رفع الأمر إلى الملك للبت فيه فيكون هنا للملك الخيار بين إعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب.

ثانيًا- استقلالية الملك في الاختصاصات التي يمارسها بواسطة وزرائه كرئيس للسلطة التنفيذية: وهذا النوع من الاختصاصات تمارس بالاشتراك معهم عن طريق المراسيم الملكية، والتي تستلزم توقيعها قبل عرضها على الملك من مجلس الوزراء والوزير المختص عليها حسب الأحوال، وتوقيع الملك هنا ليس مجرد اعتماد لتوقيع مجلس الوزراء والوزراء المختصين، بل إن للملك حق الموافقة على المرسوم أو عدم الموافقة عليه وفقًا لما يتراءى له [100]، وتتجلى هذه الاختصاصات في تعيين وإعفاء الوزراء من مناصبهم، وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وعزلهم، العفو عن العقوبة أو تخفيضها، وإبرام المعاهدات، وإعلان حالة السلامة الوطنية والأحكام العرفية، وإصدار اللوائح بأنواعها، وحل مجلس النواب، وإعلان الحرب الدفاعية، وسنبين هذه الاختصاصات بشيء من الإيجاز على النحو التالي:

1- الحق في تعيين وإعفاء الوزراء من مناصبهم [101]**:** أعطى الدستور لجلالة الملك الحق في تعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم بمرسوم

100- انظر المذكرة التفسيرية لدستور لسنة 2002 حول تفسير المادة (33) من الدستور، إصدارات معهد البحرين للتنمية السياسية، المرجع السابق، ص 92.

101- انظر الفقرة الثانية من البند(د) من المادة (33) من ذات الدستور.

ملكي، أي أن عملية تعيين الوزراء هنا لا تتم بإرادة ملكية منفردة - بأمر ملكي - كتعيين رئيس مجلس الوزراء بل تكون بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء في تعينهم، ويتم ذلك بناءً على عرض أسمائهم من قبل رئيس مجلس الوزراء، وهذه نتيجة طبيعية باعتبار أن الوزارة في النظام البحريني - نظام شبه برلماني أو مختلط - تعمل كهيئة تضامنية، وبالتالي لا يعقل تعيين الوزراء دون أخذ رأي رئيس الوزارة، فالأخيرة مسئولة مسئولية تضامنية وفردية أمام جلالة الملك من ناحية، ومسئولة مسئولية فردية أمام مجلس النواب من ناحية أخرى [102].

كما أن إعفاء الوزراء يكون بمرسوم ملكي وهي بنفس الأداة التي تم تعيينهم بها، وبناءً كذلك على عرض من رئيس مجلس الوزراء، فإذا كان الملك يشترك في تعيينهم فهو بالتالي يشترك مع رئيس الوزراء في إعفائهم من مناصبهم لذات الأسباب التي ذكرناها، أما إقالة الوزارة بأكملها فيكون بأمر ملكي وليس بمرسوم ملكي باعتبار إعفاء رئيس الوزراء يكون بأمر ملكي، وإعفاء رئيس مجلس الوزراء يؤدي إلى إعفاء الوزارة كلها باعتبارها تعمل كهيئة تضامنية كما ذكرنا.

2- الحق في تعيين الموظفين المدنيين والعسكرين وعزلهم[103]: للملك حق تعين كبار الموظفين المدنيين وإعفائهم من مناصبهم بمرسوم ملكي، وهذا الحق لم يمنحه الدستور من فراغ للملك فهو رئيس الدولة من ناحية، ورئيس السلطة التنفيذية من ناحية أخرى، وذلك بالاشتراك مع مجلس الوزراء (الوزارة) فيكون من حق رئيسها - الملك - أن يختار موظفيه والعاملين معه في هيئاتها وإداراتها المختلفة، أما تعيين العسكريين وعزلهم فيكون بأمر ملكي باعتبار أن المشرع يستلزم صدور أمر ملكي

102- انظر المادة (66) من ذات الدستور.

103- انظر نص المادة (40) من ذات الدستور.

لتعيين الضباط وإنهاء خدماتهم [104].

وإن كان ذلك فإن الملك لا يعين جميع الموظفين المدنيين في مناصبهم على مستوى الدولة، إذ أن هذه عملية شاقة تحتاج لجهد كبير ووقت ليس بالقليل، الأمر الذي يقتصر معه التعيين على موظفي الإدارات العليا والهامة والحيوية في الدولة دون سواهم بمرسوم - كالوزراء ووكلاء الوزارات ومساعديهم والمدراء العموميين، والسفراء، والمحافظين وغيرهم، أما باقي الموظفين المدنيين فيتم تعيينهم بقرار من السلطة المختصة كرئيس الوزراء أو الوزير المختص أو رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة. كما أن لجلالته في ذات الوقت الحق في أن يقوم بعزل هؤلاء الموظفين المدنيين من مناصبهم بمرسوم ملكي، أي بذات أداة التعيين تطبيقًا لمبدأ توازي أو تماثل الأشكال الذي يسود ويحكم جميع أعمال الإدارة، ومن ثم فمن يعينه في وظيفه بمرسوم فلا يعفى أو يعزل منها إلا بمرسوم مماثل، أي بأداة تمثل لأداة تعيينه [105].

3- **الحق في العفو عن العقوبة أو تخفيضها** [106]: أناط الدستور للملك الحق في العقوبة أو تخفيضها بمرسوم ملكي، ويسمى بالعفو الخاص أو البسيط، ويراد به رفع العقوبة المحكوم بها على فرد معين أو أفراد معينين رفعًا جزئيًا أو كليًا دون أن يمحو صفة الجريمة أو يزيل الوصف الإجرامي للفعل المرتكب، وهذا بخلاف العفو العام أو الشامل الذي لا يكون إلا بقانون فيزيل صفة الجريمة عن الفعل وتبعًا لذلك تسقط العقوبة [107].

104- انظر المرسوم بقانون رقم (9) لسنة 1989 بشأن قوة دفاع البحرين، الجريدة الرسمية، العدد 1850، - الخميس 11 مايو 1989، والمرسوم بقانون رقم (16) لسنة 1977 بإصدار قانون خدمة الضباط في قوة دفاع البحرين، ملحق الجريدة الرسمية العدد 1233 - الخميس 23 يونيه 1977، المرسوم بقانون رقم (37) لسنة 2002 بتعديل بعض أحكام بعض أحكام نظام قوات الأمن العام الصادر بالمرسوم بقانون رقم (3) لسنة1982، الجريدة الرسمية العدد2551 الأربعاء 9 أكتوبر 2002.

105- انظر د/ إبراهيم عبدالعزيز شيحا، مؤلفه القانون الإداري البحريني، المرجع السابق، ص 170.

106- انظر العبارة الأولى من نص المادة (41) من ذات الدستور.

107- انظر د/ محمد جمال مطلق ذنيبات، مؤلفه النظم السياسية والقانون الدستوري، الناشر الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، سنة 2003، ص 208.

4- **الحق في إبرام المعاهدات**[108]: أناط الدستور للملك إبرام أنواع معينة من المعاهدات بمرسوم ملكي، ويبلغها إلى مجلسي الشورى والنواب فورًا مشفوعة بما يناسب من البيان على أن يكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، وهذا النوع من المعاهدات التي تكون بمرسوم لم يحدده المشرّع الدستوري بشكل دقيق، إلا أنه أبان عن ألا تكون من معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة والإقامة، والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلات لقوانين البحرين، والتي يجب لنفاذها أن تصدر بقانون وليس بمرسوم[109]. وبذلك يكون المشرّع الدستوري أناط بالملك حق إبرام معاهدات خلافًا لما حدده تحديدًا بمراسيم ملكية دون غيرها.

5- **الحق في إعلان حالة السلامة الوطنية والأحكام العرفية**[110]: لما كانت القاعدة الشرعية إن الضرورات تبيح المحظورات، وكانت سلامة الدولة فوق القانون، ونظرًا لما يمكن أن تتعرض له المملكة من ظروف طارئة تهدد سلامة البلاد، سواء أكانت هذه الظروف خارجية كالحرب أم داخلية كاضطراب الأمن العام أو حدوث فيضان أم وباء أم ما شابه ذلك، كان من الضروري منح سلطات الدولة الوسائل الاستثنائية التي تكفل حماية الدولة وسلامتها في تلك الظروف.

ولما كانت هذه الظروف تندرج من الضعف إلى القوة، وتختلف درجة خطورتها، فإنه رغبة في عدم المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم إلا بالقدر اللازم لمواجهتها، فقد أناط الدستور لجلالة الملك الحق في إعلان السلامة الوطنية والأحكام العرفية بمرسوم ملكي، إلا أنه فرق

108- انظر الفقرة الأولى من نص المادة (37) من ذات الدستور.

109- انظر الفقرة الثانية من المادة (37) من ذات الدستور.

110- انظر البند (أ - ب) من المادة (36) من ذات الدستور.

بين وسائل استخدام كل من الحالتين [111]: ويكون إعلان حالة السلامة الوطنية للسيطرة على الأوضاع في البلاد عندما تتعرض لطارئ يهدد السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها، بما يتفق مع كونها تهدف إلى الحفاظ على حقوق المواطنين وسرعة السيطرة على الوضع القائم، ولا تعلن الأحكام العرفية إلا في الحالات التي تهدد أمن وسلامة المملكة، أو تلك التي يفرضها إعلان حالة السلامة الوطنية، وإنما يتطلب بشأنها اتخاذ الإجراءات والتدابير الاستثنائية اللازمة للقضاء على الفتنة والعدوان المسلح، وفرض الأمن للحفاظ على سلامة المملكة وقوة دفاع البحرين.

ولا يمنع ذلك بطبيعة الحال الملك من أخذ رأي مجلس النواب أو مجلس الشورى أو المجلسين معًا في أمر إعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية مقدمًا إذا سمحت الظروف بذلك، وهو أمر متروك للملك دون إلزام به. ومقتضى هذا النص أن إعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية قد يكون في جميع أنحاء المملكة أو في جزء منها، وأن للملك عند إعلان هذه الأحكام أن يصدر بمرسوم ملكي أية تعليمات قد تقتضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة حتى ولو خالفت هذه التعليمات القوانين المعمول بها.

6- الحق في إصدار اللوائح الإدارية بأنواعها[112]: خول الدستور للملك عمل اللوائح الإدارية بأنواعها بمراسيم ملكية باعتباره رئيسًا للسلطة التنفيذية المختصة بإصدارها، وهي قرارات إدارية تحتوى على قواعد قانونية عامة مجردة وملزمة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد [113]، وتتمثل هذه اللوائح في أربعة أنواع: اللوائح التنفيذية

111- انظر المذكرة التفسيرية للدستور حول تفسيرها للمادة (36) من ذات الدستور.

112- انظر نص المادة (39) من ذات الدستور.

113- انظر د/ سامي جمال الدين، مؤلفه اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، الناشر منشأة المعارف، الاسكندرية سنة 2003، ص 16.

ولوائـح الضبـط ولوائـح ترتيـب المصـالح والإدارات العامـة ولوائـح الضـرورة.

فاللوائـح التنفيذيـة توضـع مـن قبـل الملـك بمراسـيم لتنفيـذ القوانـين بمـا لا يتضمـن تعديـلاً فيهـا أو تعطيـلاً لهـا أو إعفـاء مـن تنفيذهـا، فالمجلـس الوطـني المختـص بالتشـريع لا يهتـم بصفـة عامـة وهـو يسـن القوانـين بتنظيـم التفاصيـل وبيـان الجزئيـات، بـل يكتفـي ببيـان القواعـد والمبـادئ العامـة ويتـرك أمـر التفصيـلات هـذه إلى السـلطة التنفيذيـة لتتـولى تنظيمهـا وبيانهـا عـن طريـق اللوائـح التنفيذيـة، ولا يجـوز لهـذه اللوائـح أن تتعـدى حدودهـا وتخـرج عـن نطاقهـا بالتعديـل سـواء بالحـذف أم بالإضافـة أو حتى تعطيـل تنفيذهـا أو تتضمـن إعفـاء مـن تنفيذهـا، وقـد نصـت المـادة (39) مـن الدسـتور علـى إمكانيـة صـدور اللوائـح التنفيذيـة مـن غـير الملـك أي بـأداة أدنى مـن المرسـوم الملكـي كقـرار مـن رئيـس مجلـس الـوزراء أو قـرار إداري مـن الوزيـر المختـص إذا نـص القانـون اللائحـة الصـادرة تنفيـذاً لـه.

أمـا لوائـح الضبـط الـتي يضعهـا الملـك بمراسـيم ملكيـة فهـي تصـدر بشـأن المحافظـة علـى النظـام العـام بعناصـره المختلفـة: الأمـن العـام والصحـة العامـة والسـكينة العامـة والآداب العامـة، وهـذه اللوائـح لا تسـتند إلى أي قانـون بـل هـي لوائـح مسـتقلة تصـدر اسـتقلالاً عـن القانـون أي أنهـا قائمـة بذاتهـا، ونظـرًا لأهميـة هـذه اللوائـح باعتبارهـا تـورد قيـود علـى حريـات الأفـراد وإيـراد هـذه القيـود لا يكـون إلا بقانـون فـإن المشـرّع لم يخـول الملـك تفويـض غـيره في إصدارهـا كاللوائـح التنفيذيـة.

وهنـاك لوائـح أخـرى تصـدر بمراسـيم ملكيـة تسـمى لوائـح ترتيـب المصـالح والإدارات العامـة (لوائـح المرافـق العامـة)، وهـي لوائـح إنشـاء وتنظيـم وإلغـاء المرافـق العامـة في الدولـة، وهـذه اللوائـح شـأنها في ذلـك شـأن لوائـح الضـرورة تصـدر دون الاسـتناد لقانـون معـين، وبالتـالي تعتـبر لوائـح مسـتقلة وقائمـة بذاتهـا.

وأخيرًا لوائح الضرورة أو المراسيم بقوانين، إذ خول المشرّع الدستوري لجلالة الملك إصدار تشريعات (قوانين) في شكل لوائح يكون لها قوة القانون في غيبة البرلمان (مجلس الشورى والنواب) وفي حالة الاستعجال، وتجد أساسها في نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية التي تفترض أن هناك ظروفًا غير عادية أو ملحة ويحتاج الأمر لإصدار تشريعات سريعة لمواجهة تلك الظروف، والبرلمان غير موجود لتغيبه وتستوي أن تكون الغيبة في الفترة ما بين أدوار الانعقاد أي خلال العطلة السنوية له، أو ما بين فصلين تشريعيين أي ما بين انتهاء مدة المجلس الوطني القديم وبداية مدة المجلس الوطني الجديد أو أن تكون الغيبة في حالة حل مجلس النواب، فضلا عن عدم مخالفة لوائح الضرورة أو المراسيم بقوانين لأحكام الدستور، فلا يجوز للحكومة أن تتخذ من هذه اللوائح ذريعة لمخالفة أحكام الدستور، وإن كان من الممكن للمراسيم بقانون تعديل القانون القائم وإلغائه بأن تضع محله قواعد أخرى، باعتبار أنها لها قوة القانون العادي.

ويجب عرض هذه اللوائح على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورها إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلسان زال كذلك ما كان لها من قوة القانون أي أن زوال الأثر يكون بأثر مباشر وليس رجعي بأن تلغى جميع آثارها التي رتبتها من يوم عدم الموافقة أو عدم العرض في المدة المحددة، باعتبار أن ترتيب الأثر الرجعي يؤدي إلى عدم استقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي استفادت منها الأفراد في ظل وجود هذه المراسيم، وهو أمر بالغ الصعوبة.

7- الحق في حل مجلس النواب [114]: أناط الدستور للملك حق حل مجلس النواب على أن يبين في مرسوم الحل أسبابه، بعد أخذ رأي رئيسي مجلس الشورى والنواب ورئيس المحكمة الدستورية و رأيهم في ذلك غير ملزم للملك فقط استشاريٍ، بشرط عدم جواز حل المجلس مرة أخرى لذات الأسباب التي حل من أجلها.

وإذا تم حل مجلس النواب يجب إجراء انتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ مرسوم الحل، فإن لم تجرَ الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فورًا كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد [115].

وقد أورد الدستور استثناء على ذلك، بأن أعطى للملك الحق في عدم إجراء انتخابات للمجلس الجديد بعد قرار حل مجلس النواب إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر[116]. وهو أمر طبيعي فلا يجوز إجراء انتخابات في أجواء وظروف لا تسمح بقيام انتخابات صحيحة - كأن يكون خطر يهدد الدولة داخليا وخارجيًا يحول دون إجراء انتخابات مما ينعكس سلبًا على المرشحين أو الناخبين في ممارستهم لحقهمٍ الانتخابي، ومع ذلك فأجاز للملك في حالة استمرار هذه الظروف بناء على رأي مجلس الوزراء إعادة المجلس المنحل ودعوته إلى الانعقاد [117].

8- الحق في إعلان الحرب الدفاعية [118]: الحرب الهجومية محرّمة بنص الدستور، ولكن منح الدستور للملك الحق في إعلان الحرب الدفاعية

114- انظر البند (ج) من المادة (42) من الدستور بعد التعديلات التي أجريت سنة 2012..

115- انظر البند (أ) من المادة (64) من ذات الدستور

116- انظر البند (ب) من المادة (64) من ذات الدستور.

117- انظر البند (ج) من المادة (64) من ذات الدستور.

118- انظر البند (أ) من المادة (36) من ذات الدستور.

بمرسوم ملكي، والمقصود هنا بالحرب الدفاعية ليس عندما تتعرض البلاد لاعتداء خارجي حقيقي من دولة ما، بل حتى لو كانت هناك مؤشرات بوقوع هجوم وشيك، كما أن إعلان الحرب الدفاعية يتحقق كذلك لو تعرض جزء من الوطن العربي لاعتداء، باعتبار أن سلامة الوطن جزء من سلامة الوطن العربي الكبير والدفاع عنه واجب مقدس على كل مواطن [119]، ويجب عرض هذا المرسوم فور إعلانه على المجلس الوطني للبت في مصيره [120].

ثالثًا- استقلالية الوزارة في اختصاصاتها التي تمارسها بواسطة وزرائها: إلى جانب الاختصاصات التي تمارسها الوزارة بالاشتراك مع الملك، هناك اختصاصات سياسية يمارسها الوزير باعتباره عضوًا في مجلس الوزراء، واختصاصات إدارية يمارسها الوزير باعتباره رئيسًا في وزارته، وكل ذلك يمارس استقلالاً عن السلطة التشريعية (مجلس الشورى والنواب) على النحو التالي:

أ- اختصاصات الوزير السياسية باعتباره عضواً في مجلس الوزراء: وهذه الاختصاصات تتمثل في رعاية مجلس الوزراء مصالح الدولة، ورسم السياسة العامة للحكومة ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الجهاز الحكومي، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أداء مهام المجلس وسير أعماله، ويقوم بتنفيذ قراراته وتحقيق التنسيق بين الوزارات المختلفة والتكامل بين أعمالها [121].

ب- اختصاصات الوزير الإدارية باعتباره رئيسًا في وزارته: إلى جانب الاختصاصات السياسية للوزير كعضو في مجلس الوزراء يمارس الوزير اختصاصات إدارية باعتباره رئيس الجهاز الإداري في وزارته، وتتمثل في

119- انظر المادة (أ) من المادة (30) من ذات الدستور.

120- انظر الفقر (أ) من المادة (36) من ذات الدستور

121- انظر البندين (أ، ج) من نص المادة (47) من ذات الدستور.

الإشراف على شئون الوزارة، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة، كما يرسم اتجاهات الوزارة، ويشرف على تنفيذها [122].

المطلب الثاني
مظاهر استقلال السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية

لعل من أهم التعديلات الدستورية التي تبناها ميثاق العمل الوطني الصادر سنة 2001 وتضمنها الدستور المعدل سنة 2002 هي تبني نظام المجلسين في تكوين الهيئة النيابية، وتفضيله على نظام المجلس الواحد، فجعل أحدهما معينًا، والآخر منتخبًا على أن يكون هذا التكوين الثنائي متوازيًا، وقد أطلق التعديل الدستوري على المجلس الأول مجلس شورى، وعلى المجلس الثاني تسمية مجلس النواب، وعلى المجلسين معا تسمية المجلس الوطني.

وإذا كان ذلك وكان تأمين استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية يؤدي به إلى النهوض بمهامه على أكمل وجه من جهة، ويجعل منه سلطة ذات مكانة وثقل كبير تحفظ التوازن بينه وبين السلطة التنفيذية ، ولقد أبان الدستور البحريني المعدل سنة 2002 عن الكثير من الضمانات التي يتمتع بها البرلمان (المجلس الوطني) بالقدر الذي يكفل له ولأعضائه الاستقلالية في تجاه الحكومة (السلطة التنفيذية)، وتتجلى هذه المظاهر في استقلالية المجلس الوطني في تسيير أعماله، واستقلالية أعضاء المجلس الوطني، وهو ما نبينه في الفرعين التاليين:

122- انظر البند (أ) من نص المادة (48) من ذات الدستور.

الفرع الأول
مظاهر استقلالية المجلس الوطني في تسيير أعماله

تظهر مظاهر استقلالية المجلس الوطني في تسيير أعماله بصدد تحديد أدوار الانعقاد، وفي جلساته وقراراته، وفي الاقتراح والمناقشة والإقرار، وفي تكوين أجهزته الرئيسة ، وذلك على النحو التالي:

أولاً- استقلالية المجلس الوطني في تحديد أدوار انعقاده: ويعني دور الانعقاد بأنه الفترة التي يستطيع خلالها مجلس الشورى والنواب أن يجتمع لعقد جلساته، وممارسة صلاحياته وفقًا لأحكام الدستور، وقد أبان الدستور البحريني عن حق مجلس الشورى والنواب في عقد نوعين من دور الانعقاد البرلماني، الأولى تتعلق بدور الانعقاد السنوي (العادي) ومدة عقد الاجتماعات السنوية لكل من مجلسي الشورى والنواب لمزاولة اختصاصاتهما الدستورية سبعة أشهر على الأقل، ولا يجوز فض هذا الدور قبل إقرار الميزانية [123]، ويبدأ دور الانعقاد في السبت الثاني من بداية شهر أكتوبر من كل عام، وإذا كان هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع في أول يوم عمل يلي تلك العطلة[124]. أما الآخر فهو دور الانعقاد غير العادي (الاستثنائي) التي يعقدها كل من مجلسٍ الشورى والنواب فيما بين أدوار الانعقاد السنوي بأمر ملكي، أو بناء على طلب أغلبية أعضائه [125]، وذلك لمناقشة أمر طارئ لا يحتمل التأخير، أو إذا كانت دعوة المجلس واجبة بحكم الدستور كحالة إصدار مراسيم بقوانين وفقًا للمادة (38) من الدستور، أو إعلان الحرب الدفاعية وفقًا للمادة (36/أ) من الدستور [126].

123- انظر نص المادة (72) من ذات الدستور.

124- انظر نص المادة (71) من ذات الدستور.

125- انظر نص المادة (75) من ذات الدستور.

126- انظر في هذا المرجع التشريعي، إصدارات مجلس الشورى - الأمانه العامة -، أكتوبر 2010 ، ص 309.

وعليه فإن استقلالية المجلس الوطني (شورى ونواب) في دورات انعقاده المحددة في صلب الدستور تجعل انعقاده حكمًا في تواريخ محددة، وهو السبت الثاني من بداية شهر أكتوبر من كل عام، بحيث لا يمكن لأي جهة منعه من عقد دوراته العادية في موعدها، إلا إذا قرر الملك دعوته لاجتماع قبل هذا الموعد - دور الانعقاد غير العادي - الاستثنائية -، وتتجلى استقلالية المجلس الوطني بشكل كبير في دورات الانعقاد غير العادية - الاستثنائية - التي تكون بناء على طلب أغلبية أعضائه، وبالتالي يستطيع - المجلس الوطني - تحديد المواضيع التي يرغب في بحثها، فضلا عن الميعاد المناسب لعقد دور انعقاد المجلس الوطني إذا رأى سببًا في ذلك على النحو السابق إيضاحه.

ثانيًا- استقلالية المجلس الوطني في جلساته وإعلان قراره: تظهر استقلالية كل من مجلسي الشورى والنواب تجاه الحكومة - السلطة التنفيذية - في جلساته عن طريق تقرير علانية وسرية جلساتهما [127]، وتدوين وتحرير وحفظ مضبطة جلساتهما السرية [128]، وتحديد موعد جلساتهما العادية من كل أسبوع [129]، ودعوة رئيس المجلسين لعقد اجتماع قبل الموعد المحدد [130].

كما تظهر هذه الاستقلالية للمجلسين في نظام العمل بجلساتهما من حيث وضع سجل لحضور الأعضاء يوقعون فيه بالحضور قبل أفتتاح الجلسة بنصف ساعة، وسجل آخر يوقعون فيه عقب انتهاء الجلسة [131]، وفي أفتتاح رئيس كل من المجلسين جلسات كل منهما وتأجيلها في حالة

127- انظر نص المادة (43) من القانون رقم (54)لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والقانون رقم (55) لسنة 2003 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 2554، الأربعاء، 30 أكتوبر 2002.

128- انظر نص المادة (45) من اللائحة الداخلية للمجلسين.

129- انظر نص المادة (46) من اللائحة الداخلية للمجلسين.

130- انظر نص المادة (47) من اللائحة الداخلية للمجلسين.

131- انظر نص المادة (48) من اللائحة الداخلية للمجلسين.

عدم اكتمال النصاب القانوني لأعضاء المجلسين الذي يتطلبهم القانون، وفي اعتبار اجتماع المجلسين صحيحًا إذا لم يكتمل نصاب انعقاد كل من المجلسين خلال مرتين متتاليتين على ألا يقل عدد الحاضرين عن ربع أعضاء كل من المجلسين [132]، وفي التصديق على ما تم إعداده من مضابط الجلسات السابقة، وقرار المجلس بقبول التصحيح، إذ لا يجوز إجراء أي تصحيح في مضبطة تم التصديق عليها، إلا بإذن المجلسين [133]، وفي مناقشة الأمور المستعجلة، وتحت بند ما يستجد من أعمال في موضوع غير وارد في جدول الأعمال، إلا بموافقة المجلسين على ذلك [134]، وفي السماح لأحد بالكلام أثناء سير جلسات المجلسين [135]، وتنظيم الكلام للأعضاء [136] وتوقيع الجزاءات على الأعضاء الذين أخلوا بالنظام أثناء الجلسة [137]، وفي رفع الجلسة للاستراحة وللصلاة [138].

أخيرًا يستقل رئيس المجلسين في أخذ الرأي على الموضوع المعروض في كلا المجلسين فور إعلان المجلسين قفل باب المناقشة فيه وبعد التحقق من النصاب القانوني اللازم لصحة إبداء الرأي، من ثمّ يستقل رئيس المجلسين في إعلان قرار المجلس في الموضوع المعروض طبقًا لما انتهى إليه الرأي، وتتبدى أهمية استقلالية المجلسين هنا تجاه الحكومة في اعتبار المجلس سيد قراره فيما توصل إليه من مناقشات بعد قفل باب المناقشة والتصويت عليه بالأغلبية المطلوبة، ويكون بذلك قرار المجلسين قرارًا حقيقيًا لا تستطيع الحكومة شل مفعوله، ويظهر ذلك فيما يتعلق بعدم تصديق الملك على مشروعات القوانين الموافق عليها من المجلس الوطني

132- انظر نص المادة (49) من اللائحة الداخلية للمجلسين.

133- انظر نص المادة (50) من اللائحة الداخلية للمجلسين.

134- انظر نص المادة (51) من اللائحة الداخلية للمجلسين.

135- انظر نص المادة (51) من اللائحة الداخلية للمجلسين.

136- انظر نص المواد (54، 55، 56، 57، 58) من اللائحة الداخلية للمجلسين.

137- انظر نص المواد (67، 68، 69، 70) من اللائحة الداخلية للمجلسين.

138- انظر نص المادة (72) من اللائحة الداخلية للمجلسين.

وردها إليهم، إلا أن الأخير يستطيع التغلب على هذا الاعتراض التوقفي المؤقت بتأمين الأغلبية الدستورية المطلوبة لها بعد مناقشتهما وهي أغلبية ثلثي أعضائه، وبالتالي يكون القرار قطعيًا، أي إذا أعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك، وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية [139].

ثالثًا- استقلالية المجلس الوطني في الاقتراح والمناقشة والإقرار: إذا كانت العملية التشريعية برمتها في النظام الدستوري البحريني واستنادًا لأحكام الدستور واللائحة الداخلية للمجلسين تمر بعدة مراحل هي مرحلة اقتراح القانون ثم مناقشته وإقراره، ثم التصديق عليه وإصداره ونشره، فإن أعضاء مجلس الشورى والنواب يستقلان تجاه الحكومة في عملية الاقتراح والمناقشة والإقرار.

وإذا كان الدستور قد منح لكل عضو من أعضاء مجلسي الشورى والنواب حق اقتراح تعديل الدستور وحق اقتراح القوانين، إلا أنه أعطى كل منهما ممارستهما بشكل مستقل عن الآخر، فضلاً عن مناقشتها وإقرارها، وتطبيقا لذلك نصت المادة (92 / أ) من الدستور بعد التعديل الأخير على أنه " لخمسة عشر عضوًا من مجلس الشورى أو مجلس النواب حق طلب اقتراح تعديل الدستور، ولأي من أعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين، ويحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس الذي قدم فيه الاقتراح لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع تعديل للدستور أو مشروع قانون وتقديمه إلى مجلس النواب خلال ستة أشهر على الأكثر من تاريخ إحالته إليها".

لذا يعتبر حق كل من أعضاء مجلس الشورى والنواب في اقتراح تعديل

139- انظر البند (د) من المادة (35) من ذات الدستور.

الدستور وحق اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها مظهرًا من مظاهر استقلال المجلس الوطني في مواجهه الحكومة - السلطة التنفيذية -.

رابعًا- استقلالية المجلس الوطني في تكوين أجهزته الرئيسة: تأكيدًا على حسن سير أعمال مجلس الشورى والنواب يتطلب الأمر وجود أجهزة رئيسة لكل من المجلسين لتساعده في أداء مهامه، وتتمثل في ثلاثة أجهزة رئيسة هي رئيس المجلس، ومكتب المجلس، ولجان المجلس.

وبمطالعتنا للباب الثاني لكل من المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، يتبين لنا أن هناك استقلالية كبيرة لمجلس النواب المنتخب ومجلس الشورى المعين في اختيار أجهزتهم من قبل السلطة التنفيذية، وتتجلى مظاهر هذه الاستقلالية لمجلس النواب في انتخاب رئيس المجلس ونائبيه من بين أعضائه، وإذا خلا مكان أي منهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته [140]. أما بالنسبة لمجلس الشورى فإن أهم عضو فيه وهو رئيس المجلس، إذ يجرى تعيينه من قبل الملك بصفته رئيس السلطة التنفيذية بأمر ملكي لمدة فصل تشريعي كامل، ومن ثم يتم انتخاب النائب الأول، ومن ثم يتم انتخاب النائب الثاني وذلك بالتتابع في أول جلسة للمجلس في بداية كل دور انعقاد وذلك بالأغلبية المطلقة للحاضرين [141]، ولكن بصورة عامة فإن استقلالية المجلس الوطني تظهر في الأمور التالية:

أ- لكل من المجلسين عن طريق مكتب المجلس الخاص بهم وضع جداول أعمال المجلس، والفصل فيما يحيله إليه المجلس من اعتراضات على ما سجل في مضابط الجلسات، والنظر في مشروع الميزانية السنوية للمجلس وفي مشروع الحساب الختامي، ومتابعة أعمال لجان المجلس وتقاريرها،

140- انظر نص المادة (60) من ذات الدستور.

141- انظر نص المادة (16) من القانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، المرجع السابق.

اقتراح من يراه لتمثيل المجلس في الداخل، دراسة التقارير التي تتقدم بها الوفود عن مهامها وزياراتها، وممارسة اختصاصات المجلس الإدارية فيما بين أدوار الانعقاد، ودراسة ما يعرضه الرئيس والذي يختص بحالات الأعضاء الذين لا يقومون بواجباتهم أو يسلكون مسلكاً لا يتفق مع كرامة العضوية، وبحث أي أمر يرى رئيس المجلس أخذ رأيه في شأنه[142].

ب-لكل من المجلسين تشكيل لجان دائمة لدراسة الأعمال الداخلة في اختصاص كل من المجلسين، وهي خمس لجان دائمة: لجنة الشئون التشريعية والقانونية، ولجنة الشئون الخارجية والدفاع والأمن الوطني، ولجنة الشئون المالية والاقتصادية، ولجنة الخدمات، ولجنة المرافق العامة والبيئة، كما يجوز للمجلسين - إذا اقتضي الأمر - أن يشكلا لجان مؤقته لدراسة موضوع معين، وتنتهي اللجنة المؤقتة بانتهاء الغرض الذي شُكلت من أجله[143].

ج- لكل من المجلسين أن يضيف إلى القانون الذي ينظمهم ما يرونه من أحكام تكميلية [144]، وهو القانون الذي ينظم آليات وإجراءات عمل المجلس وقراراته وحقوق الأعضاء وواجباتهم وكيفية انتهاء عضويتهم، وميزانيتهم.

د- لكل من المجلسين حفظ النظام داخل المجلس، ويكون هذا من اختصاص رئيس المجلس، ويحدد رئيس كل من المجلسين بالتنسيق مع وزير الداخلية عدد الحرس اللازم لحفظ الأمن والنظام، على أن يكونوا تحت إمرة رئيس كل من المجلسين مستقلاً عن أي سلطة أخرى، ولا

142- انظر نص المادة (18) من القانون رقم (54)لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والقانون رقم (55) لسنة 2003 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

143- انظر نص المادة (21) من اللائحة الداخلية لكل من المجلسين.

144- انظر البند (ب) من المادة (94) من ذات الدستور.

يجوز لأية قوة مسلحة أخرى دخول المجلسين أو الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب من رئيسهما[145].

الفرع لثاني
مظاهر استقلالية أعضاء المجلس الوطني

يتمتع أعضاء مجلس الشورى والنواب بصفة شخصية باستقلالية تجاة الحكومة - السلطة التنفيذية - وتظهر عناصر هذه الاستقلالية في العديد من المظاهر، وتتجلي في الحصانة البرلمانية، والجزاءات البرلمانية، وإسقاط العضوية والإعفاء أو الاستقالة منها، وإعلان خلو مكان العضوية، وأخيرًا المكافآت البرلمانية، وذلك على النحو التالي:

أولاً- استقلالية أعضاء المجلس الوطني في تمتعهم بالحصانة البرلمانية: يتمتع أعضاء مجلس الشورى والنواب بنوعين من الحصانة البرلمانية، الأولى: فهي حصانة موضوعية، وهي المتعلقة بحرية العضو في إبداء رأيه والكلام في المجلس ولجانه، إذ نص الدستور على أنه " لا تجوز مؤاخذة عضو كل من مجلس الشورى أو مجلس النواب عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء أو أفكار، إلا إذا كان الرأي المعبر عنه فيه مساس بالعقيدة أو بوحدة الأمة أو بالاحترام الواجب للملك، أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص كان "[146].

وعدم المسئولية المقررة للعضو عن ما يبديه من رأي في اجتماعات ومناقشات المجلس ولجانه، لا تمتد بطبيعة الحال إلى الأفعال الماسة بالعقيدة أو بوحدة الأمة أو بالاحترام الواجب للملك أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص أو خروج على القيم والأخلاق وتقاليد المجتمع.

145- انظر نص المادتين (171، 200) من اللائحة الداخلية لكل من المجلسين.

146- انظر البند (ب) من المادة (89) من ذات الدستور.

أمـا الثانيـة فهـي الحصانـة الإجرائيـة، وهـي عقبـة ماديـة مؤقتـه تحـول دون اتخـاذ إجـراءات جنائيـة ضـد أعضـاء البرلمـان، وهـذه الحصانـة لا تعفـي العضـو مـن المسـئولية الجنائيـة، ولا مـن العقـاب، بـل فقـط يتحتـم اسـتئذان البرلمـان التابـع لـه العضـو المـراد اتخـاذ الإجـراءات القانونيـة ضـده قبـل اتخاذهـا.

وقـد أبانـت اللائحـة الداخليـة لـكل مـن مجلسـي الشـورى والنـواب علـى هـذه الحصانـة البرلمانيـة التي يتمتـع بهـا أعضـاء البرلمـان مـع التأكيـد علـى ضـرورة أخـذ إذن المجلـس أثنـاء دور الانعقـاد، وإذن رئيسـه في غـير دور الانعقـاد، وذلـك قبـل الشـروع في اتخـاذ أي إجـراءات جنائيـة ضد العضـو، إذا لا يجـوز أثنـاء دور الانعقـاد في غـير حالـة الجـرم المشـهود، أن تتخـذ نحـو العضـو إجـراءات التوقيـف أو التحقيـق أو التفتيـش أو الحبـس أو أي إجـراء جنائـي آخـر إلا بـإذن سـابق مـن المجلـس. وفي غـير دور انعقـاد المجلـس، يتعـين لاتخـاذ أي مـن هـذه الإجـراءات أخـذ إذن مـن رئيـس المجلـس. ويعتـبر بمثابـة إذن عـدم إصـدار المجلـس أو الرئيـس قـراره في طلـب الإذن خـلال شـهر مـن تاريـخ وصولـه إليـه [147].

وعليـه فهـذه الحصانـة البرلمانيـة الـتي يتمتـع بهـا أعضـاء المجلـس الوطـني (شـورى ونـواب)تعطيهـم نوعًـا مـن الاسـتقلالية في مواجهـه الحكومـة، فتعطـي النائـب الحريـة في إبـداء رأيـه، فضـلاً عـن إنهـا تحميـه مـن التدابـير الكيديـة الـتي قـد تتخذهـا السـلطة التنفيذيـة للتخلـص من بعـض معارضيها أو منعهـم مـن أداء مسـئوليتهم البرلمانيـة بالمجلـس، وهـي مـن النظـام العـام لا يجـوز للعضـو أن يتنـازل عنهـا دون إذن مـن المجلـس الـذي هـو عضـو فيـه؛ لأنهـا وجـدت لكـي تحمـي الوظيفـة البرلمانيـة مـن العبـث[148].

147- انظر نص المادتين (146، 175) من اللائحة الداخلية لكل من المجلسين.

148- انظر نص المادتين (148، 177) من اللائحة الداخلية لكل من المجلسين.

ثانيا- استقلالية أعضاء المجلس الوطني في الجزاءات البرلمانية: يستقل مجلس الشورى والنواب في توقيع الجزاءات على أعضائه، وهذا يعطيهم استقلالية كبيرة في مواجهه الحكومة، إذا لو أن الأخيرة تستطيع توقيع جزاءات على العضو لاستخدمتها كسلاح في مواجهته أثناء القيام بمسئولياته حتى ينصاع لها في موقفها.

وهذه الجزاءات البرلمانية يوقعها المجلس على العضو الذي هو فيه إذا ثبت أنه أخل بواجبات العضوية أو ارتكب عملاً من الأعمال المحظورة عليه، وهي تتمثل في التنبيه الشفوي، والتنبيه الكتابي، واللوم، والحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد على عشر جلسات، والحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانعقاد، وأخيرًا إسقاط العضوية. ولا يجوز توقيع أي من هذه الجزاءات على العضو إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويعهد أي من المجلسين بذلك إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية.

ويشترط لتوقيع جزاءات واللوم، والحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد على عشر جلسات، والحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانعقاد موافقة أغلبية أعضاء المجلس الذي هو عضو فيه، أما جزاء الإسقاط فيشترط لتوقيعه موافقة ثلثي أعضاء المجلس الذي هو عضو فيه[149].

ويسقط حق العضو في كلا المجلسين في مكافأة العضوية طوال المدة التي قرر فيها المجلس عدم اشتراكه في أعماله. وإذا كان من وقع عليه الجزاء السابق - الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس - رئيسًا أو نائبًا لرئيس إحدى اللجان ترتب على ذلك تنحيته من منصبه في اللجنة، في دور الانعقاد الذي وقع خلاله الجزاء[150].

149- انظر نص المادتين (162، 191) من اللائحة الداخلية لكل من المجلسين.

150- انظر نص المادتين (163، 192) من اللائحة الداخلية لكل من المجلسين.

ثالثًا- استقلالية أعضاء المجلس الوطني في إسقاط العضوية والإعفاء أو الاستقالة منها وإعلان خلو المكان: يستقل المجلس الوطني (شورى ونواب) في إسقاط عضوية أعضائه والإعفاء والاستقالة من العضوية وخلو مكان العضو في مواجهه الحكومة.

وإذا كان طلب إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلسين يشترك فيه جهات أخرى مع المجلس الوطني، إذ يجوز لإحدى الجهات الرسمية إخطار أي من المجلسين بصدور أحكام قضائية أو تصرفات أو قرارات مما يترتب عليه إسقاط العضوية [151] تجاه أحد أعضاء المجلسين - كظهور حالة من حالات عدم الأهلية لأي عضو في مجلس الشورى أو النواب أثناء عضويته، إذا فقد أي من أعضاء المجلسين الثقة والاعتبار أو أخل بواجبات عضويته [152]، إلا أن ذلك لا يمنع أحد المجلسين من ممارسته استقلالاً ودون أي جهة أخرى، إذ يجوز لعشرة من أعضاء كل من المجلسين على الأقل أن يتقدموا بطلب كتابي إلى رئيس أي من المجلسين باقتراح بإسقاط العضوية عن أحد الأعضاء إذا ما تحققت إحدى أسباب إسقاط العضوية ويجب أن يبين في الطلب الأسباب الداعية لذلك، وبعد إخطار العضو بذلك والتحقق من توافر الشروط الشكلية في الطلب، وإدراجه في جدول أعمال أول جلسة تالية للمجلس الذي تحققت في أعضائه أسباب الإسقاط، وتبدأ اللجنة بإجراءاتها في التحقيق بسماع أقوال ودفاع العضو، وتقدم اللجنة تقريرها بعد موافقة ثلثي أعضائها إلى رئيس المجلس التي تحققت فيه أسباب الاستقالة ، ومن ثم يقوم الأخير بعرضه على المجلس في أول جلسة تالية، ويتم قراءة تقرير اللجنة أمام المجلس ولا يصدر قرار المجلس بإسقاط العضوية إلا بموافقة ثلثي أعضائه على الأقل [153].

151- انظر نص المادتين (164، 193) من اللائحة الداخلية لكل من المجلسين.

152- انظر نص المادة (99) من الدستور.

153- انظر نص المواد (165، 166، 167، 194، 195، 196) من اللائحة الداخلية لكل من المجلسين.

كما يستقل أعضاء المجلس الوطني (شورى ونواب) في الإعفاء أو الاستقالة من العضوية وخلو مكان العضو، وإن كان استقلالية مجلس النواب في قبول استقالة أعضائه أكبر درجة من إعفاء أعضاء مجلس الشورى باعتبار أن الأخير يأتي عن طريق التعيين من قبل الملك، وبالتالي فإن انتهاء عضويتهم يتوقف على قبول الملك لها، أما مجلس النواب لا تعتبر مقبولة إلا من وقت موافقة المجلس عليها [154]، فإذا انتهت عضوية أحد النواب سواء كان ذلك لسبب راجع للوفاة أو للاستقالة أو لإسقاط العضوية، يعلن رئيس المجلس خلو مكانه في الدائرة في ذات الجلسة التي أعلن فيها عن وفاة العضو أو تقرر فيها انتهاء عضويته، ويخطر وزير العدل والشئون الإسلامية بخلو المكان خلال أسبوع من تاريخ إعلان ذلك لانتخاب من يحل محله [155].

رابعًا- استقلال المجلس الوطني في المكافآت البرلمانية: حرصًا من المشرّع على ضمان استقلالية أعضاء المجلس الوطني (شورى ونواب) في مواجهة الحكومة، أن قدر لأعضائه مكافأة شهرية تصرف لرئيس المجلسين من تاريخ اختيارهما [156]، إذ يتقاضى كل من نائبي رئيس مجلس الشورى ونائبي رئيس مجلس النواب مكافأة شهرية وتستحق من تاريخ انتخابه نائبًا للرئيس [157]، و لكل عضو من المجلسين من تاريخ اكتساب العضوية [158].

وفي المقابل حرم أعضاء المجلس الوطني (شورى ونواب) من الجمع بين التعويض المالي الذي يتقاضونه بحكم عضويتهم وبين تعويض مالي آخر، بأن أكد على عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجالس

154- انظر نص المادة (208) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

155- انظر نص المادة (209) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، المرجع السابق.

156- انظر نص المادة (41) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلس الشورى والنواب.

157- انظر نص المادة (42) من قانون مجلس الشورى والنواب، المرجع السابق.

158- انظر نص المادة (40) من قانون مجلس الشورى والنواب، المرجع السابق.

البلدية أو تولي الوظائف العامة [159]، كما لا يجوز لعضو كل من مجلس الشورى أو مجلس النواب أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يساهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، ولا يجوز له أن يشترى أو يستأجر مالاً من أموال الدولة أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه [160]، فضلاً عن أنه يمتنع على رئيس كل من مجلسي الشورى والنواب بمجرد اختياره رئيسًا مزاولة مهنة تجارية أو غير تجارية [161].

المطلب الثالث
مظاهر استقلال السلطة القضائية تجاه السلطتين التنفيذية والتشريعية

إذا كانت السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني تتكون من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، فإن مبدأ الفصل بين السلطات لا يقتصر على استقلال كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في مواجهة الأخرى، فالأمر يقتضي استقلال السلطة القضائية هي الأخرى في مواجهة كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، حتى يكون هناك فصلاً حقيقيًا بين السلطات.

فالسلطة القضائية باعتبارها إحدى السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني تنفصل تمامًا عن كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وليس لأي منهما توجيه أو تأثير أو تدخل في عمل السلطة القضائية، وهو الأمر الذي سنبينه في الفرعين التاليين:

159- انظر نص المادة (34) من قانون مجلس الشورى والنواب، المرجع السابق.
160- انظر نص المادة (37) من قانون مجلس الشوري والنواب.
161- انظر نص المادة (38) من قانون مجلس الشورى والنواب.

الفرع الأول
مظاهر استقلالية السلطة القضائية تجاه السلطة التنفيذية

تظهر عناصر استقلالية السلطة القضائية تجاه السلطة التنفيذية في عدم قابلية أعضائها للعزل، وفي تأديبهم، وفي حصانة أعضائها، وفي سير عملها، وذلك على النحو التالي:

أولاً- استقلالية السلطة القضائية في عدم قابلية أعضائها للعزل:
تعتبر ضمانة عدم القابلية للعزل حجر الزاوية في موضوع استقلال القضاء والقضاة، فهي من الضمانات الأساسية التي يجب أن يتمتع بها القضاة في دولة ما حتى يمكن الحديث عن وجود استقلال، وهذه الضمانة علاوة على أنها تبث الطمأنينة في نفس القاضي، وتجعله آمنًا على مصيره مما يحفظ له حياده ويجعله منقطعًا بكل وقته وذهنه للعمل القضائي، لها أهمية كذلك بالنسبة للمتقاضين فهي تشكل ضمانة من ضمانات حسن سير العدالة، إذ تحميهم من بطش السلطة التنفيذية (162).

ويقصد بضمانة عدم قابلية أعضاء السلطة القضائية للعزل عدم ابعاد القاضي عن منصبه القضائي سواء بطريق العزل أو الإحالة إلى التقاعد أو الوقف أو النقل إلى أي وظيفة أخرى إلا في حدود استثنائية وبالضوابط التي أبان عنها الدستور أو القانون، وتأكيدًا على هذه الاستقلالية نصت المادة (34) من قانون السلطة القضائية لسنة 2002 على أنه " القضاة غير قابلين للعزل إلا في حالات ووفقًا للإجراءات المنصوص عليها في القانون ". وبذلك يكون القانون قد أعطى أعضاء السلطة القضائية استقلالية في مواجهة السلطة التنفيذية من العزل، إلا فيما يقع منهم

162- انظر د/ عبد الناصر على عثمان حسين، مؤلفه استقلال القضاء - دراسة مقارنة - الناشر دار النهضة العربية، سنة 2007، ص 232.

من مخالفات لواجباتهم أو مقتضيات وظيفتهم، وذلك بعد سماع أقوالهم بواسطة المجلس الأعلى للقضاء دون السلطة التنفيذية، ولصالح العدالة ونزاهتها وفاعليتها.

وعليه لا تنتهي ولاية القضاة نتيجة لعدم قابليتهم للعزل، إلا بالوفاة، أو الاستقالة، أو انتهاء مدة عقود المتعاقدين منهم أو مدة إعارة المعارين، ويكون إنهاء العقد أو الإعارة قبل نهاية المدة بقرار من المجلس الأعلى للقضاء، فضلاً عن بلوغ سن الإحالة إلى التعاقد، وثبوت عجزهم عن القيام بمهام وظائفهم لأسباب صحية، ويثبت العجز بقرار من الهيئة الطبية المختصة، وأخيرًا إسناد مناصب أخرى لهم بموافقتهم [163].

ثانيًا- استقلالية السلطة القضائية في ميزانيتها: إيمانًا من المشرع البحريني على استقلالية السلطة القضائية في تحقيق العدالة والنأي بها عن شبهة تدخل الحكومة في شئونها المالية مما يحول دون استقلالية أعضائها ويجعلهم تحت مضنة التأثير عليهم، صدر المرسوم بقانون رقم (44) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002، والذي تم استبدال على أثره نص المادة (73) مكرر من قانون السلطة القضائية بتأكيد على أن تكون للمجلس الأعلى للقضاء ميزانية خاصة سنوية مستقلة تبدأ ببداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها، ويتولى رئيس محكمة التمييز أعداد مشروع الميزانية ومناقشتها مع وزير المالية، ويرعى في إعداد المشروع إدراج كل من الإيرادات والمصروفات رقمًا واحدًا [164]، وذلك بعد أن كانت ميزانية السلطة القضائية تضع من قبل الحكومة.

وبعد اعتماد الميزانية العامة للدولة، يتولى رئيس محكمة التمييز بالتنسيق

163- انظر نص المادة (34) قانون السلطة القضائية ، المرجع السابق.

164- انظر الفقرة الأولى والثانية من المادة الأولى للمرسوم بقانون رقم (44) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002، العدد 3071، الخميس 27 سبتمبر 2012.

مـع الوزيـر الماليـة توزيـع الاعتمـادات الإجماليـة لميزانيـة المجلـس الأعلـى للقضـاء علـى أسـاس التبويـب الـوارد في الميزانيـة العامـة للدولـة. وتكـون لرئيـس محكمـة التمييـز السـلطات المخولـة لوزيـر الماليـة في القوانـين واللوائـح بشـأن تنفيـذ ميزانيـة المجلـس الأعلـى للقضـاء في حـدود الاعتمـادات المدرجـة فيهـا، كمـا يباشـر السـلطة المخولـة لديـوان الخدمـة المدنيـة [165].

ثالثًا- استقلالية السلطة القضائية في تأديب أعضائها: لعل لتأديب القضـاة وجهًـا آخـر مـن أوجـه الاسـتقلالية الـتي تتمتـع بهـا السـلطة القضائيـة في مواجهـة السـلطة التنفيذيـة، إذ أن التنبيـه علـى القضـاة يكـون بنـاء علـى طلـب مـن المجلـس الأعلـى للقضـاء ورئيـس المحكمـة في كل مـا يقـع منهـم مـن مخالفـات لواجباتهـم أو مقتضيـات وظيفتهـم، وذلـك بعـد سمـاع أقوالهـم [166]، وتكـون مسـاءلة رجـال القضـاء مـن اختصـاص مجلـس تأديـب يصـدر بتشـكيله قـرار مـن المجلـس الأعلـى للقضـاء، وتقـام الدعـوى التأديبيـة عليهـم مـن النائـب العـام بنـاء علـى طلـب المجلـس الأعلـى للقضـاء [167]، ويكـون لمجلـس التأديـب سـلطة إجـراء مـا يـراه مـن تحقيقـات، وسـلطته في ذلـك تتضمـن سمـاع دفاعهـم واسـتدعاء شـهود الإثبـات والنفـي، ووقـف سـير الدعـوى والسـير فيهـا، وكل مـا تملكـه المحكمـة مـن سـلطة في هـذا الشـأن [168]، ولـه - المجلـس - إصـدار العقوبـات التأديبيـة كاللـوم أو العـزل، ويصـدر أمـر ملكـي بتنفيـذ الحكـم الصـادر بالعـزل، ويعتـبر الأخـير نافـذاً مـن تاريـخ نشـر الأمـر في الجريـدة الرسميـة، أمـا حكـم اللـوم فيـودع بملـف القاضـي ولا ينشـر في الجريـدة الرسميـة [169].

وعقوبـة العـزل المقـررة للمجلـس الأعلـى للقضـاء لا تنـال مـن اسـتقلاليتهم

165- انظر الفقرة الثالثة والرابعة من المادة (73) مكرر من ذات المرسوم بقانون رقم (44) لسنة 2012.

166- انظر نص المادة (35) من قانون السلطة القضائية.

167- انظر نص المادة (36) من ذات القانون.

168- انظر نص المادتين (37، 38) من ذات القانون.

169- انظر نص المادة (42) من ذات القانون.

تجاه السلطة التنفيذية ولا تتنافى مع عدم قابليتهم للعزل الذي نص عليها القانون، باعتبار أن عقوبة العزل هنا جاءت بناء على تحقيق من قبل المجلس الأعلى للقضاء المختص بشئون أعضائه، فلا يعقل أن يترك القاضي دون جزاء رادع لصالح استقلالية القضاء ونزاهته، أما عدم نفاذ حكم العزل إلا بأمر ملكي فهو أمر طبيعي فمادام أمر التعين بأمر ملكي فيجب أن يكون العزل أيضًا بأمر ملكي تطبيقًا - كما أوضحنا سابقاً - لمبدأ توازن أو تماثل الأشكال القانونية.

رابعًا- استقلالية السلطة القضائية في الحصانة الإجرائية لأعضائها: يعني مصطلح الحصانة الإجرائية لأعضاء السلطة القضائية أنهم يتمتعون ببعض الضمانات في مجال الإجراءات الجنائية كالقبض والحبس التي توجه ضدهم وذلك حماية لهم من الإجراءات التعسفية، أو الكيدية من جانب السلطة التنفيذية، وتطبيقًا لذلك أكد المشرّع البحريني على هذه الاستقلالية ففي غير حالات التلبس بالجريمة، لا يجوز القبض على القاضي وحبسه احتياطيًا، ولا يجوز اتخاذ أي من إجراءات التحقيق مع القاضي، أو رفع الدعوى الجنائية ضده إلا بإذن من المجلس الأعلى للقضاء بناء على طلب من النائب العام، ويجرى حبس القضاة وتنفيذ عقوبتهم المقيدة للحريات في أماكن مستقلة عن الأماكن المخصصة للمحبوسين الآخرين [170].

خامسًا- استقلالية السلطة القضائية في سير عملها: يعتبر تدخل السلطة التنفيذية في شئون القضاء من الأمور التي تؤثر على استقلاليته، لذا أكد الدستور البحريني على أن لا سلطان لأية جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء [171]، كما نص القانون على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم

170- انظر نص المادة (43) من ذات القانون.

171- انظر البند (ب) من المادة (104) من ذات الدستور.

في أداء اختصاصهم لغير القانون [172]، بالتالي يتمتع القاضي باستقلال كامل في إبداء رأيه في الدعوى المنظورة أمامه دون معقب عليه في قضائه، إلا ما نص عليه القانون من إجراءات في الفصل في الدعوى، فضلاً عن جواز الطعن على هذا القضاء أمام محكمة أعلى درجة.

كما تستقل السلطة القضائية في التفتيش على أعمال أعضائها دون تدخل من السلطة التنفيذية، فتختص إدارة التفتيش القضائي بالتفتيش على أعمال القضاة، والتحقيق معهم فيما يقدم ضدهم من شكاوى جدية تمس عمله أو مسلكه الشخصي أو مقتضيات وظيفته وواجباته المنصوص عليها في القانون، وتلحق إدارة التفتيش برئيس محكمة التمييز، ويصدر بتشكيلها وتنظيم أعمالها والإجراءات التي تتبع أمامها قرار من المجلس الأعلى للقضاء [173].

الفرع الثاني
مظاهر استقلالية السلطة القضائية تجاه السلطة التشريعية

تظهر عناصر استقلالية السلطة القضائية في كفالة حق التقاضي، وعلنية الجلسات، وذلك على النحو التالي:

أولا- استقلالية السلطة القضائية في كفالة حق التقاضي: إن تقييد حق التقاضي يؤدي إلى إفراغ مبدأ الفصل بين السلطات من مضمونه الذي نص عليه الدستور البحريني، فالسلطة التنفيذية تستقل بمهام تنفيذ القوانين، والسلطة التشريعية تستقل بمهام التشريع، والسلطة القضائية تستقل بالفصل في الخصومات بين الأفراد بعضهم أو بينهم وبين الإدارة.

172- انظر نص المادة (2) من قانون السلطة القضائية.

173- انظر نص المادتين (44، 46) من قانون السلطة القضائية.

وبما أن السلطة التشريعية هي التي تضع القوانين التي تفصل بناءً عليها السلطة القضائية، فإن تقييد حق التقاضي للأفراد من قبل المشرّع يمثل اعتداءً صارخا على السلطة القضائية، فليس بمقدور السلطة التشريعية أن تحرم الأفراد من قاضيهم الطبيعي، إذا أن هذا يؤدي إلى إهدار حقوق وحريات الأفراد.

كما أن السلطة التشريعية تقوم بتنظيم حق التقاضي فهي لا تستطيع أن تقيد الحق ذاته سواء كان ذلك جزئيًا عن طريق تقرير الإلغاء دون التعويض، أم كليًا عن طريق تحصين العمل من الرقابة بشقيها إلغاء وتعويض، لما فيه من اعتداء على السلطة القضائية.

ثانيًا- استقلالية السلطة القضائية في علنية الجلسات: يعتبر مبدأ علانية الجلسات من المبادئ الأساسية التي نصت عليها الدساتير والقوانين في أي بلد ديمقراطي، ويقصد بهذا المبدأ أن تكون إجراءات الدعوى وجلساتها وإصدار الحكم فيها علنية، أي يكون لكل شخص الحق في حضور الجلسات، ومتابعة المرافعات، والاستماع إلى الحكم [174].

وإذا كان الدستور البحريني أبان عن أن الأصل العام علانية جلسات المحاكم والاستثناء السرية[175]، فإن السلطة القضائية تستقل في مواجهة السلطة التشريعية في تقرير علانية جلساتها، فضلاً عن تقرير جلساتها سرية يكون بمراعاة للنظام العام أو الآداب العامة [176].

174- انظر د/ محمد المشهداني، ود/ مروان محمد محروس المدرس، المرجع السابق، ص 330.

175- انظر البند (ج) من نص المادة (105) من ذات الدستور.

176- انظر نص المادة (3) من قانون السلطة القضائية.

المبحث الثاني

مظاهر التعاون بين السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني

أوضحنا في مقدمة هذا الفصل، أن النظام الدستوري البحريني قد أكد على الفصل بين السلطات مع تعاونها وفقًا لأحكام الدستور، الأمر الذي يقتضي معه بيان مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية، ومظاهر التعاون بين السلطة القضائية والسلطتين التنفيذية والتشريعية من ناحية أخرى، وذلك في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تتعدد مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقا لأحكام الدستور البحريني في عدة وجوه، وتتمثل في تعاون السلطة التنفيذية في أختيار أعضاء مجلس الشورى، وفي سير أعمال مجلس الشورى والنواب، وفي العملية التشريعية لمجلس الشورى والنواب، وفي إعداد قانون الميزانية العامة، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

تعاون السلطة التنفيذية في اختيار أعضاء المجلس الوطني

من المعلوم أن المجلس الوطني البحريني استنادًا لأحكام الدستور يتكون من مجلس شورى ومجلس نواب [177]، وتلعب السلطة التنفيذية دورًا كبيرًا وهامًا في وجود كلاً من أعضاء المجلسين سواء عن طريق التعين أو تهيئة الانتخابات .

177- انظر نص المادة (51) من ذات الدستور.

ويتجلى ذلك في تعاون السلطة التنفيذية ممثلة في جلالة الملك بتعين أعضاء مجلس الشورى وإعفائهم من مناصبهم بأمر ملكي [178]، وعدد أعضاء مجلس الشورى أربعين عضوًا، أي نصف عدد أعضاء المجلس الوطني بمجلسيه [179].

أما مجلس النواب فهو، وإن كان يأتي عن طريق الانتخاب العام السري المباشر[180] لا التعيين، فإن السلطة التنفيذية تتعاون معه في عملية انتخاب أعضائه عن طريق إصدار الملك الأوامر بإجراء انتخابات لمجلس النواب [181]، ودعوة ناخبي مجلس النواب للانتخاب [182]، فضلاً عن إصدار وزير العدل قرارًا بتشكيل لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب للقيام بعملية إعداد جداول الناخبين ومراجعتها وتنقيتها مما قد يعتريها من شوائب كإجراء تمهيدي لعملية الانتخاب [183].

الفرع الثاني
تعاون السلطة التنفيذية في سير أعمال المجلس الوطني

بالرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي للوهلة الأولى بأن يعمل البرلمان بشكل مستقل ومنفصل عن الحكومة، بحيث يستقل في تحديد أدوار انعقاده، وفضها، إلا أن حقيقة الأمر تقضي عكس ذلك، حيث إن السلطة التنفيذية تتعاون في سير عمل المجلس الوطني بشكل كبير.

فإذا كان الدستور حدد موعد اجتماع المجلس الوطني يوم السبت من

178- نظر البند (و) من المادة (33) من ذات الدستور.
179- انظر نص المادة (52) من ذات الدستور.
180- انظر نص المادة (56) من ذات الدستور.
181- انظر البند (أ) من المادة (42) من ذات الدستور.
182- انظر نص المادة (16) من قانون مباشرة الحقوق السياسية لسنة 2002.
183- انظر نص المادة (7) من قانون مباشرة الحقوق السياسية لسنة 2002.

بداية شهر أكتوبر، وإذا كان هذا اليوم عطلة رسمية يجتمع في أول يوم عمل يلي تلك العطلة، إلا أنه أعطى جلالة الملك الحق في دعوة المجلس للانعقاد قبل هذا الموعد [184]، فإذا لم يقم جلالته بالدعوة ينعقد المجلس - بقوة النص الدستوري - في موعده المحدد.

كما يظهر التعاون في أن الملك هو الذي يفتتح دور الانعقاد العادي للمجلس الوطني بالخطاب السامي، وله أن ينيب ولي العهد أو من يرى إنابته في ذلك، ويختار كل من المجلسين لجنة من بين أعضائه لإعداد مشروع الرد على هذا الخطاب، ويرفع كل من المجلسين رده إلى الملك بعد إقراره [185].

ويظهر التعاون كذلك في دعوة مجلسي الشورى والنواب لاجتماع غير عادي من قبل الملك إذا رأى ضرورة لذلك، أو بناء على طلب أغلبية أعضائه، وفي كل الحالتين يتطلب الأمر صدور أمر ملكي بالدعوة باعتبار أن طلب أغلبية الأعضاء ليس قرار، بل يستلزم للإجابة عليه صدور أمر ملكي بذلك، ولا يجوز أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دعي من أجلها، [186]، وله - الملك - فض أدوار انعقاد المجلس العادية وغير العادية بأمر ملكي، ولا يجوز فض دور الانعقاد العادي قبل إقرار الميزانية [187].

الفرع الثالث

تعاون السلطة التنفيذية في العملية التشريعية للمجلس الوطني

نصت الفقرة (ب) من المادة (32) من الدستور على أن " السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقاً للدستور "، أي أن جلالة الملك يشترك

184- انظر نص المادة (71) من ذات الدستور.

185- انظر نص المادة (74) من ذات الدستور.

186- انظر نص المادة (75) من ذات الدستور.

187- انظر المادتين (72، 76) من ذات الدستور.

مع السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الوطني في عملية التشريع.

وتتمثل مظاهر تعاون السلطة التنفيذية ممثلة في جلالة الملك في عملية التشريع في حقها باقتراح القوانين والتصديق عليها، فضلا عن إصدارها ونشرها، إذ نص البند (أ) من المادة (35) من الدستور على أن " للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها ".

ويظهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مرحلة الإقرار والتصديق، إذ نصت المادة (70) من الدستور على أنه " لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، وصدق عليه الملك ".

كما يظهر التعاون في حق السلطة التشريعية في تفويض السلطة التنفيذية في إصدار تشريعات التفويض استنادا لأحكام الدستور على أن يكون ذلك لمدة محددة وموضوعات معينه، وفقًا لقانون تفويض يبين شروطه [188].

كما لجلالة الملك القيام بأمور التشريع عن طريق المراسيم بقانون في حالة غياب المجلس الوطني، إذ نصت المادة (38) من الدستور على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور"

188- انظر الفقرة الأخيرة من البند (أ) من المادة (32) من ذات الدستور.

الفرع الرابع
تعاون السلطة التنفيذية في إعداد قانون الميزانية العامة

يعتبر إعداد قانون الميزانية العامة صورة من صور التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالميزانية العامة للدولة هي في الواقع عمل مختلط يكون إنجازه ثمرة التعاون بين الحكومة والبرلمان [189].

وتطبيقًا لذلك أبان الدستور عن هذا التعاون، بأن تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها، وتقدمه إلى مجلس الشورى و النواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، وبعد تقديم المشروع تجتمع اللجنتان المختصتان بالشئون المالية لكل من المجلسين في اجتماع مشترك لمناقشته مع الحكومة، وتقدم كل لجنة بعد انتهاء المناقشات تقريرًا منفصلاً إلى المجلس الذي يتبعه، ويعرض مشروع القانون على مجلس النواب لمناقشته وإحالته إلى مجلس الشورى للنظر فيه وفق أحكام الدستور، ويجوز إدخال أي تعديل على مشروع قانون الميزانية بالاتفاق مع الحكومة [190].

المطلب الثاني
مظاهر التعاون بين السلطة القضائية والسلطتين التنفيذية والتشريعية

أبانت أحكام نصوص الدستور البحريني عن وجود علاقة بين السلطة القضائية وبين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، الأمر الذي يقتضي معه بيان مظاهر التعاون بينهم في الفرعين التاليين:

189- انظر في د/ محمد المشهداني، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 185.

190- انظر نص المادة (109) من ذات الدستور.

الفرع الأول
مظاهر التعاون بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية

تتمثل مظاهر التعاون في رئيس السلطة التنفيذية - الملك - هو رئيس السلطة القضائية استنادًا لنص الدستور فهو الذي يرأس المجلس الأعلى للقضاء، ويعين القضاة بأوامر ملكية بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاة [191]، ويختص - الملك - بتعين النائب العام وغيره من أعضاء النيابة العامة بأمر ملكي بناء على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء [192]، فضلاً عن أن الحكم الصادر بعزل القاضي في الدعوى التأديبية لا يكون نافذاً إلا من تاريخ نشر الأمر الملكي الصادر تنفيذاً لحكم العزل [193]، كما تظهر مظاهر التعاون بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية في حق الملك في تعيين أعضاء المحكمة الدستورية بأمر ملكي، والتي تختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح [194].

الفرع الثاني
مظاهر التعاون بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية

وتتمثل مظاهر التعاون بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية في أن الأخيرة هي التي تتولى سن التشريعات المتعلقة بالجهاز القضائي ككل ودون استثناء.

إذ نص الدستور في المادتين (105، 106) على أن يرتب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويبين وظائفها واختصاصاتها، ويقتصر اختصاص المحاكم العسكرية على الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد

191- انظر الفقرة (ح) من المادة (33) من ذات الدستور.

192- انظر نص المادة (58) من قانون السلطة القضائية لسنة 2002.

193- انظر نص المادة (42) من قانون السلطة القضائية لسنة 2002.

194- انظر نص المادة (106) من ذات الدستور.

قوات الدفاع والحرس الوطني والأمن العام، ولا يمتد إلى غيرها إلا عند إعلان الأحكام العرفية، وذلك في الحدود التي يقررها القانون، وجلسات المحاكم علنية إلا في الأحوال الاستثنائية التي يبينها القانون، وينشأ بقانون المجلس الأعلى للقضاء يشرف على حسن سير العمل في المحاكم وفي الأجهزة المعاونة لها، ويبين القانون صلاحياته في الشئون الوظيفية لرجال القضاء والنيابة العامة، ويبين القانون القواعد التي تكفل عدم قابلية أعضاء المحكمة الدستورية للعزل ويحدد الإجراءات التي تتبع أمامها.

المبحث الثالث

مظاهر الرقابة بين السلطات العامة في النظام الدستوري البحريني

ذكرنا سابقاً أن النظام الدستوري البحريني هو شبه برلماني (مختلط) يقوم على خاصيتين الأولى تتمثل في ثنائية السلطة التنفيذية، أما الخاصية الثانية لهذا النظام فتتمثل في التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فضلاً عن رقابة السلطة القضائية على السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وتظهر مظاهر الرقابة بين السلطات العامة من ناحيتين: الأولى في الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما قرره الدستور من وسائل لكل سلطة منهما على الأخرى، والثانية في رقابة السلطة القضائية على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما سنبينه في المطلبين التاليين:

المطلب الأول
مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

أبان الدستور البحريني عن عدة وسائل ومظاهر للرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بالشكل الذي يحقق التأثير والتوازن بين السلطتين، وعليه سنتناول كل من مظاهر الرقابة المتبادلة بينهما في الفرعين التاليين:

الفرع الأول
مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

تتمثل مظاهر الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في عدة مظاهر تندرج من الضعف إلى القوة، وهي إبداء رغبات معينة للحكومة في المسائل العامة، و طلب موضوع عام للمناقشة، وتوجيه أسئلة، وإجراء تحقيق، والاستجواب، وطرح الثقة من أحد الوزراء، وعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وأخيرًا مناقشة برنامج الحكومة، وذلك على النحو التالي:

أولاً- إبداء رغبات معينة للحكومة في المسائل العامة: ويقصد به وضع مسائل عامة معينة تهم الصالح العام تحت نظر الحكومة، ويتم بشأنها تبادل الرأي ومحاولة الوصول إلى حلول بشأنها بصورة ودية أقرب إلى التعاون بين مجلس النواب والحكومة [195]، وذلك بالقياس إلى وسائل أخرى تؤدي إلى إحراج الحكومة وقد ترتب مسئوليتها، وإذا كانت هذه الوسيلة تعد أقرب إلى وسائل التعاون بين مجلس النواب والحكومة، إلا

195- ويرى جانب من الفقه وبحق أن هذه الوسيلة في الدستور البحريني هي صورة من صور الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على الحكومة، وليست وسيلة من وسائل تبادل الرأي والمعلومات باعتبار أن المشرِّع البحريني قد قصر هذه الوسيلة على مجلس النواب فقط دون مجلس الشورى، وأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب قد نظمت هذه الأداة في الفصل الثاني من الباب الرابع المعنون بالشئون السياسية. (انظر المزيد حول هذا الرأي د/ محمد المشهداني، ود/ مروان محمد محروس المدرس، مؤلفهما القانون الدستوري البحريني، المرجع السابق، ص 320 وما بعدها.

أنها قد تؤدي بصورة غير مباشرة إلى إثارة مسئولية الوزارة، إذ أنها تطرح وجهة نظر الحكومة بشأن مسائل معينة قد لا تروق لأعضاء المجلس فيمارسوا عليها رقابتهم عن طريق وسائل أخرى [196].

وقد أبان الدستور البحريني المعدل في سنة 2002 عن هذه الوسيلة في المادة (68) منه بقولها " لمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس كتابة أسباب ذلك ". وقد أبانت اللائحة الداخلية لمجلس النواب عن القواعد المتبعة في هذه الوسيلة في المواد (127، 132)، إلا أنه نتيجة التعديلات التي أجريت على الدستور في سنة 2012 وفقًا لما تم التوافق عليه في حوار التوافق الوطني أعيد تعديل رقم المادة ومضمونها، وبالتالي أضحت المادة (68) فقرة (أ) تنص على "لمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة وعلى الحكومة أن ترد على المجلس كتابة خلال ستة أشهر، وإن تعذر الأخذ بها وجب أن تبين الأسباب" وعلى أثر ذلك صدر المرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب بتعديل نص المادة (127) منه حتى تتفق مع النص الدستوري الجديد مع بقاء المواد (129،128، 130، 131، 132).

وطبقًا للتعديل الدستوري الجديد، يكون لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم إلى الرئيس اقتراحًا برغبة يتعلق بمصلحة عامة في مواجهة الحكومة في الأمور الداخلة في نطاق اختصاصه، ويتعين على الحكومة الرد على المجلس كتابة خلال ستة أشهر.

وقد اشترطت اللائحة أن يكون الاقتراح برغبة كتابة لرئيس المجلس

196- انظر في هذا المعنى كل من د/ نبيلة عبد الحليم، ود/ جابر جاد نصار، مؤلفهما الوجيز في القانون الدستوري، الناشر دار النهضة العربية، سنة 2006، ص 412 وما بعدها.

مرفقًا به مذكرة إيضاحية توضح موضوع الرغبة ومبررات المصلحة العامة لعرض الاقتراح على المجلس، ومن ثم على رئيس مجلس النواب أن يحيل الاقتراح فور تقديمه إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقريرًا عنه إلى المجلس، وللجنة أن تأخذ رأي مقدم الاقتراح قبل وضع تقرير بشأنه، أما في حالة الاستعجال فيجوز للمجلس نظر الاقتراح برغبة دون إحالته إلى اللجنة المختصة، وفي هذه الحالة يكون للحكومة أو الوزير المختص طلب تأجيل مناقشة الاقتراح لمدة أسبوع على الأكثر، فيجيب المجلس على طلبه التأجيل، ولا يكون التأجيل لمدة أكثر من أسبوع إلا بقرار من المجلس [197].

ولا يجوز أن يتضمن الاقتراح أمرًا مخالفًا للدستور أو القانون، أو إضرارًا بالمصلحة العليا للدولة، أو عبارات غير لائقة أو ماسة بكرامة الأشخاص أو الهيئات، أو يخرج عن اختصاص المجلس [198]، وفي حالة مناقشة الاقتراح برغبة يكون أولوية الكلام للعضو مقدم الاقتراح في الجلسة التي أدرج التقرير عن اقتراحه في جدول أعمالها، ويجوز لرئيس المجلس أن يأذن لأحد المؤيدين للاقتراح وأحد المعارضين له بالكلام قبل أخذ رأي المجلس في تقرير اللجنة [199]، أما في حالة رفض المجلس الاقتراح برغبة، فلا يجوز إعادة تقديمه قبل مضي أربعة أشهر على هذا الرفض [200]، وتسقط الاقتراحات برغبة بزوال عضوية مقدميها، كما يسقط ما يبقى منها في اللجان حتى بدايةٍ دور الانعقاد التالي، وذلك ما لم يطلب من قدمها من رئيس المجلس كتابة خلال ثلاثين يوما من بداية دور الانعقاد الجديد التمسك بها، ويحيط رئيس المجلس اللجنة علمًا بنظر طلبات الاستئناف هذه، وفي جميع الأحوال تسقط هذه الاقتراحات برغبة بنهاية الفصل التشريعي [201].

197- انظر نص المادة (128) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

198- انظر نص المادة (129) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

199- انظر نص المادة (130) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

200- انظر نص المادة (131) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

201- انظر نص المادة (132) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

ثانيًا- طرح موضوع عام للمناقشة: وبمقتضى هذا الحق، يكون لعدد من أعضاء البرلمان المطالبة بإثارة موضوع عام مما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للمناقشة في المجلس، ومناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء، فنطاق هذا الحق - كما سنرى لاحقًا - أوسع من نطاق حق توجيه الأسئلة الذي يعتبر علاقة شخصية بين المسئول والسائل، ولكنه يشترك معه في أنه أمر استفساري.

وحق طرح موضوع عام للمناقشة لم يكن في الحقيقة موجودًا في الدستور البحريني المعدل سنة 2002 قبل التعديلات الأخيرة التي حدثت في 2012 كإحدى مخرجات حوار التوافق الوطني كمرحلة جديدة من مراحل العمل الوطني، إذ تم إضافة فقرة جديدة للمادة (68)، وهي الفقرة (ب)، وذلك بالنص على أن "يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه، وتبادل الرأي بصدده، وفقًا للضوابط التي تحددها اللائحة الداخلية للمجلس. ويدرج مكتب المجلس طلب المناقشة العامة في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه، ليبت فيه المجلس دون مناقشة".

وترتيبًا على تطبيق هذا النص الدستور الجديد أضيف الفرع السابع بعنوان (طلبات المناقشة العامة) وأدرجت تحته مواد جديدة (170،171،172،173،174) إلى اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالمرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012، والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (26) لسنة 2020 [202].

ومن الملاحظ أن المادة (68/ب) الجديدة حددت عدد أعضاء مجلس النواب المسموح لهم بتقديم طلب موضوع عام للمناقشة بخمسة كشرط لقبول الطلب، فضلا عن تعلق الموضوع المطروح للمناقشة العامة بالشأن

202- راجع في تعديل نص المادة (173) المرسوم بقانون رقم (26) لسنة 2020 منشور في الجريدة الرسمية العدد 3487 - الخميس -3 سبتمبر 2020

الداخلي ومتصلاً بالمصلحة العامة، بمعنى أنه إذا تعلق موضوع الطلب بشأن خارجي ولو كان مرتبطًا بالمصلحة العامة لا يقبل الطلب ويستبعد، وعليه يقدم طلب باقتراح المناقشة إلى رئيس المجلس كتابة، ويجب أن يتضمن تحديدًا دقيقًا للموضوع المطروح والمبررات والأسباب التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس، واسم العضو الذي يختاره مقدمو الطلب لتكون له أولوية الكلام في موضوع المناقشة العامة، ويبلغ رئيس المجلس طلب المناقشة العامة فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص بحسب الأحوال، ويدرج مكتب المجلس في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه ليقرر المجلس دون مناقشة الموافقة على طرح الموضوع للمناقشة العامة أو استبعاد الطلب من جدول أعماله لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة، وذلك بعد سماع رأى عضو من المؤيدين للاستبعاد وعضو من المعارضين له.

ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص طلب تأجيل المناقشة لمدة أسبوع على الأكثر فيجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس، فضلاً عن أنه يجوز للمجلس في جميع الأحوال أن يقرر إحالة الطلب إلى إحدى اللجان لبحثة وتقديم تقرير عنه قبل ألبت فيه.

كما أنه إذا تنازل كل أو بعض مقدمي طلب المناقشة العامة كتابة بعد إدراجه بجدول الأعمال أو بعد تحديد موعد المناقشة فيه بحيث يقل عددهم عن العدد اللازم (أي أقل من خمسة) لتقديمه استبعده المجلس أو رئيسه بحسب الأحوال، وإذا تغيب أحد من مقدمي الطلب بغير عذر مقبول عن حضور الجلسة المحددة للمناقشة اعتبر متنازلاً عن الطلب أي أن الطلب في هذه الحالة سيستبعد أيضًا.

ولا يجوز أن يشترك في المناقشة العامة أكثر من عشرة أعضاء. وتكون أولوية المشاركة في المناقشة لمن يرغب في ذلك من مقدمي الطلب بحسب ترتيب قيد أسمائهم في أمانة المجلس قبل الجلسة، وذلك كله

مع مراعاة من له أولوية الكلام في موضوع المناقشة وفقًا لأحكام الفقرة الأولى من المادة (171) من هذه اللائحة.

وفي حال كان عدد الراغبين بالمشاركة في المناقشة من مقدمي الطلب أقل من عشرة تكون المشاركة للأعضاء الآخرين المقيدة أسماؤهم في أمانة المجلس قبل الجلسة، ثم للأعضاء الذين يطلبون الكلام أثناء الجلسة.

وفي جميع الأحوال يجب ألا تزيد مدة المناقشة لأي عضو على خمس دقائق. كما لا يجوز أن تتضمن المناقشة توجيه النقد أو اللوم أو الاتهام، أو أن تتضمن أقوالاً تخالف الدستور أو القانون أو تشكل مساسًا بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرارًا بالمصلحة العليا للبلاد".

وأخيرًا لا تدرج طلبات المناقشة قبل أن تقدم الحكومة برنامجها، وينتهي المجلس من مناقشته، ويصدر قراره في شأنه.

ثالثًا- توجيه الأسئلة: يقصد بهذه الوسيلة الرقابية تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين [203]، أو التحقق من حصول واقعة وصل علمها للعضو، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها [204]، وبمعنى آخر يقصد به استيضاح واستفهام أحد أعضاء البرلمان من أحد الوزراء أو من أحد أعضاء مجلس الوزراء عن أمر غامض من أمور داخلة في اختصاصاته، بهدف الوقوف على حقيقة هذه الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته، أو توجيه نظر الحكومة إلى هذه الأمور الداخلة في اختصاصاتها، دون أن يتضمن ذلك توجيه النقد أو اللوم أو المساءلة للوزير أو الحكومة، فهو لا يخرج عن كونه مجرد استفسار أو استيضاح أو استفهام عن أمر ما.

203- انظر د/ محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 475.

204- انظر د/ محمد باهي أبو يونس، مؤلفه الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، الناشر دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2002، ص 54.

والأسئلة بصفة عامة تنشأ علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول، وتنحصر المناقشة بينهما، وقد ينتهي أمر الأسئلة بسحبها باعتبارها حق شخصي للسائل يجوز التنازل عنه أو باقتناعه بإجابة المسئول أو قد ينتهي الأمر بسقوطها لأي سبب من الأسباب التي حددها القانون.

وقد مر حق توجيه الأسئلة ببعض التعديلات قبل أن يصل إلى صيغته الحالية في ضوء التعديل الدستوري الحالي لسنة 2018، إذ كان حق توجيه الأسئلة مشتركاً بين كل من مجلس الشورى ومجلس النواب قبل تعديل الدستور لسنة 2012 نتيجة لحوار التوافق الوطني، إلا أنه وتنفيذاً لحوار التوافق الوطني المشار إليه وما تمخض عنه من مرئيات قصر حق توجيه الأسئلة ليكون بيد مجلسي النواب فقط ليمارس رقابة خالصة على أعمال السلطة التنفيذية باعتباره المجلس المنتخب انتخابًا مباشر، وبالتالي ألغيت المواد من (126 حتى 136) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2012، إلا أن المشرع الدستوري البحريني جاء في سنة 2018 وأقر تعديلاً أعاد بمقتضاه الحق بتوجيه الأسئلة لمجلس الشورى على النحو السابق بالتعديلات الدستورية لسنة 2002، إيمانًا منه بأن السؤال في حقيقته هي وسيلة اتصال أكثر منها وسيلة رقابة، كما أن الممارسات العملية كشفت أن هناك حاجة ماسة لتقرير هذا الحق، لكي يقوم الأعضاء بأداء واجبهم في إطار الاختصاصات الدستورية لمجلس الشورى، وذلك بالاستفسار والاستيضاح والاستفهام الذي يطلبه أي عضو من أحد الوزراء بشأن مسألة معينة ذات أهمية عامة تقع في اختصاص وزارته [205]، كما هدف التعديل الدستوري المشار إليه زيادة السلطة الرقابية لمجلس النواب بتوسيع دائرة المشمولين بتوجيه الأسئلة إليهم، لتشمل جميع أعضاء مجلس الوزراء، وذلك بهدف توسيع الدور الرقابي لمجلس النواب، وإحداث مزيد من

205- راجع في هذا المذكرة التفسيرية لتعديل المادة (91) المعدلة من دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2018، العدد 3390 - الخميس 25 أكتوبر 2018، الجريدة الرسمية.

التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [206]، وبالتالي أضحى الحق لمجلس الشورى توجيه أسئلة للوزراء أما مجلس النواب فلهم توجيه أسئلة للوزراء ولأعضاء مجلس الوزراء وفقًا للضوابط التي حددتها نص المادة (91) من الدستور المعدلة واللائحة الداخلية لمجلس الشورى والنواب، وذلك على النحو التالي:

إذ نصت المادة (91) المعدلة من الدستور البحريني الصادر سنة 2018 على أن " لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وللسائل من أعضاء مجلس النواب وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الوزير جديدًا تجدد حق العضو في التعقيب، ولا تكون الإجابة على أسئلة أعضاء مجلس الشورى إلا مكتوبة.

ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب توجيه أسئلة مكتوبة إلى من لم يرد ذكره في الفقرة السابقة من أعضاء مجلس الوزراء لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم دون سواهم، ولا تكون الإجابة إلا مكتوبة.

ولا يجوز أن يكون السؤال متعلقًا بمصلحة خاصة بالسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو بأحد موكليه" [207].

ومن الجدير بالذكر أن توسيع دائرة المشمولين بتوجيه الأسئلة ليشمل جميع أعضاء مجلس الوزراء لا يشمل توجيه أسئلة لولى العهد، وكما تقول المذكرة التفسيرية لنص المادة (91) من دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2018 ((وأن إعمال نص المادة (34) من دستور مملكة البحرين مع التعديل بتوجيه الأسئلة إلى أعضاء مجلس الوزراء يقتضي بالضرورة ألا يشمل ولي العهد حال توليه الوزارة أو كونه أحد نواب رئيس مجلس

206- راجع في هذا المذكرة التفسيرية لتعديل المادة (91) من دستور مملكة البحرين سنة 2018، المرجع السابق.

207- انظر نص المادة (91) المعدلة من دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2018، العدد 3390 - الخميس 25 أكتوبر 2018، الجريدة الرسمية.

الوزراء وذلك للمكانه الخاصة التي يتبوأها والتي لا تسمح بتوجيه أية أسئلة إليه إذا كان عضوًا بمجلس الوزراء حيث أن نيابته عن الملك تكون قائمة كأصل عام - استنادًا لنص المادة (34) من الدستور - في كل وقت يغيب فيه جلالة الملك خارج البلاد، إلا أذ تعذر ذلك استثناء)).

وقد تم استبدال نصوص والمواد (133،134،135،136،137،138،139) من المرسوم بقانون رقم (49) لسنة 2018 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ونصوص المواد(127،128،129،130،131،132،133) من المرسوم بقانون رقم (50) لسنة 2018 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، بما اقتضاه تعديل نص المادة (91) من الدستور.

وفي ضوء ما تقدم يكون لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أو غيرهم من أعضاء مجلس الوزراء أسئلة مكتوبة محددة الموضوع لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه. ولا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عضو واحد كما لا يجوز توجيهه إلا إلى وزير واحد أو عضو واحد غيره من أعضاء مجلس الوزراء [208].

كما أضحى لكل من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى الوزراء دون غيرهم أسئلة مكتوبة محددة الموضوع لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وذلك للاستفسار عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه. ولا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عضو واحد، كما لا يجوز توجيهه إلا إلى وزير واحد.[209]

208- انظر نص المادة (133) من المرسوم بقانون رقم (49) لسنة 2018 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب المعدلة، العدد 3395 - الخميس 25 نوفمبر 2018، الجريدة الرسمية.

209- انظر نص المادة (127) من المرسوم بقانون رقم (50) لسنة 2018 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المعدلة، العدد 3395 - الخميس 25 نوفمبر 2018، الجريدة الرسمية.

ويجب أن يكون السؤال سواء قدم من أعضاء مجلس الشورى أو أعضاء مجلس النواب موقعًا من مقدمة، ومكتوب بوضوح وإيجاز قدر المستطاع ومحدد الموضوع، وأن يكون في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة، ولا يكون متعلقًا بمصلحة خاصة بالسائل أو أقاربة حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكليه، وأن يقتصر على الأمور التي يراد الاستفهام عنها دون تعليق عليها، وألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو المؤسسات العامة، أو إضرار النظام العام أو المصلحة الوطنية أو السلم الأهلي، أو تثير الكراهية أو التمييز أو الطائفية، وألا يكون - السؤال - متعلقًا بأمر من الأمور التي لا تدخل في اختصاص الوزير أو غيره من أعضاء مجلس الوزراء الموجه إليه السؤال، أو سابقة على الفصل التشريعي، ما لم يكن موضوع السؤال مستمرا خلال الفصل التشريعي الذي وجه فيه السؤال، أو يتضمن طلب معلومات أو إحصائيات لا تتعلق بموضوع السؤال.

وفي حالة عدم توافر هذه الشروط في هذا السؤال جاز للرئيس استبعاده (رئيس مجلس الشورى أو مجلس النواب) مع إبلاغ العضو بذلك، فإن لم يقتنع العضو بوجهة نظر الرئيس واعترض عليها كتابة خلال أسبوع من تاريخ إبلاغه، عرض الأمر على مكتب المجلس للبت فيه، ويكون قراره في هذا الشأن نهائيًا [210].

ومن ثم تقيد طلبات توجيه الأسئلة بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص، ويبلغ رئيس المجلس السؤال الذي روعت في أحكام المادة السابقة إلى الوزير في حالة ما كان السائل عضو مجلس الشورى، والوزير أو غيره من أعضاء مجلس الوزراء في حالة ما كان السائل عضو مجلس النواب، وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمه. وعلى الوزير أن يجيب عن السؤال كتابة خلال مدة أقصاها خمسة عشر يومًا من تاريخ إبلاغه به

210- انظر في هذا المعنى نص المادتين(128،134) من اللائحة الداخلية لكل مجلس النواب والشورى المعدلة، المرجع السابق.

[211]، وتقدم الإجابة كتابة على الأسئلة الموجة لأعضاء مجلس الوزراء - وفقًا لأحكام الفقرة الثانية من المادة (91) من الدستور- خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يومًا من تاريخ إبلاغ السؤال [212].

يبلغ رئيس مجلس النواب الجواب إلى مقدم السؤال فور وروده، ويدرج السؤال والجواب في جدول أعمال أو جلسة تالية لهذا الإبلاغ لعلم المجلس دون مناقشة حال تعلق السؤال والجواب بأعضاء مجلس الوزراء - من غير الوزراء- أو مناقشته في غير هذه الحالة إذا اقتضى الأمر ذلك، كما يدرج في الجدول أيضًا السؤال الذي لم يجب عليه الوزير في الموعد المحدد في المادة السابقة ليتم الرد عليه شفاهة بمجلس النواب. وللوزير أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على سبعة أيام، فيجاب إلى طلبة، ولا يجوز التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من مجلس النواب، كما أن لأعضاء مجلس الوزراء - من غير الوزراء - طلب تأجيل الإجابة عن السؤال كتابة إلى موعد لا يجاوز عشرة أيام، فيجاب إلى طلبة [213].

وفي حالة ما كان السائل عضو من أعضاء مجلس الشورى يبلغ الرئيس الجواب إلى مقدم السؤال فور وروده، ويدرج السؤال والجواب في جدول أعمال أول جلسة تالية لهذا الإبلاغ لعلم المجلس دون مناقشة، وللوزير أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على سبعة أيام، فيجاب إلى طلبة، ولا يجوز التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من مجلس الشورى [214].

كما لا يجوز توجيه أسئلة سواء من أعضاء مجلس الشورى أو أعضاء مجلس النواب مرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم

211- انظر في هذا المعنى الفقرة الأولى من نص المادتين (129،135) من اللائحة الداخلية لكل مجلس النواب والشورى المعدلة، المرجع السابق.

212- انظر هذا المعنى الفقرة الثانية من المادة (135) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المعدلة، المرجع السابق.

213- انظر في هذا نص المادة (136) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المعدلة، المرجع السابق.

214- انظر في هذا المعنى الفقرة الأولى والثانية من نص المادة (130) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المعدلة، المرجع السابق.

اللجنة تقريرها إلى المجلس، ولا تبلغ الأسئلة إلى من وجهت إليهم قبل إقرار برنامج عمل الحكومة، ولا يجوز أن يتقدم العضو بأكثر من سؤال في شهر واحد [215]، كما لا يجوز أن يزيد مجموع الأسئلة المقدمة من أعضاء مجلس النواب وفقًا للفقرة الثانية من المادة (91) من الدستور على ثلاثة أسئلة في الشهر وهي الأسئلة الموجهة لأعضاء مجلس الوزراء [216].

ومن ثم تضم الأسئلة المقدمة من أعضاء مجلس الشورى في موضوع واحد أو في موضوعات مرتبطة بعضها ببعض ارتباطًا وثيقًا عند إبلاغها للوزير للإجابة عنها معًا [217]، كذلك تضم الأسئلة المقدمة من أعضاء مجلس النواب في موضوع واحد أو في موضوعات مرتبطة بعضها ببعض ارتباطًا وثيقًا عند إبلاغها للوزير أو غيره من أعضاء مجلس الوزراء للإجابة عنها معًا[218].

كما لا يجوز لكل أعضاء مجلس الشورى وأعضاء مجلس النواب التقدم بسؤال سبق وأن قدمه عضو آخر في ذات دور الانعقاد [219].

ويجوز للحكومة من تلقاء نفسها أو بمناسبة سؤال موجه إلى وزرائها أو غيره من أعضاء مجلس الوزراء أن تطلب مناقشة موضوع معين بالسياسة العامة للدولة لتحصل فيه على رأي المجلس أو تدلي ببيان في شأنه [220].

ويجوز لعضو مجلس الشورى والنواب استرداد سؤاله في أي وقت [221]، ولا

215- انظر في هذا المعنى الفقرة الأولى من نص المادة (131) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المعدلة، والفقرة الأولى والثانية من نص المادة (137) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، المعدلة المرجع السابق.

216- انظر في هذا المعنى الفقرة الثانية من نص المادة (137) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المعدلة، المرجع السابق.

217- انظر في هذا المعنى الفقرة الثالثة من نص المادة (131) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المعدلة، المرجع السابق.

218- انظر في هذا المعنى الفقرة الثالثة من نص المادة (137) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المعدلة، المرجع السابق.

219- انظر في هذا المعنى الفقرتين الرابعة من نص المادتين (131،137) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب والشورى المعدلة، المرجع السابق.

220- انظر المادة (139) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المعدلة، المرجع السابق.

221- انظر نص المادة (132) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المعدلة، المرجع السابق. ونص المادة (142) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، المرجع السابق.

يجوز تحويل السؤال المقدم من أعضاء مجلس النواب إلى استجواب في ذات الجلسة.

ويسقط السؤال سواء قدم من أعضاء مجلس الشورى أو أعضاء مجلس النواب بزوال صفة مقدمة، أو من وجه إليه، أو بانتهاء دور الانعقاد الذي قدم السؤال خلاله [222].

رابعًا- إجراء تحقيق: ويقصد به أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق نظرًا لتشككه في نية الحكومة، أو في صحة ما تقدمه من معلومات وبيانات [223]، وذلك عن طريق قيام البرلمان بتشكيل لجنة من أعضائه أو ندب أحد أعضائه أوبعضهم للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، للوقوف على حقيقية معينة تتعلق بنشاط الحكومة، سواء تعلقت بالأوضاع الاقتصادية أم المالية أم الإدارية للجهة التي تم تشكيل أو ندب عضو التحقيق من أجلها.

وللبرلمان الحصول على كافة المعلومات والبيانات بنفسه وبشكل مباشر من جميع موظفي الدولة، وبذلك تكون وسيلة التحقيق إجراء رقابي أكثر من مجرد إجراء للحصول على المعلومات.

وقد نصت على هذه الوسيلة المادة (69) من الدستور البحريني والتي تنص على أنه " يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضوًا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور، على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم ". وقد نظمت اللائحة الداخلية

222- انظر في هذا المعنى المادتين (133،134) من كل من اللائحة الداخلية لمجلس النواب والشورى، المرجع السابق.

223- انظر د/ ماهر جبر نضر، مؤلفه مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2001 - 2002، ص 98.

لمجلس النواب القواعد المعمول بها بصدد هذه الوسيلة في المواد (160، 164).

وفي ضوء ما تقدم ، يتخذ إجراء التحقيق بناء على طلب مكتب المجلس أو إحدى لجانه، أو بناء على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل [224]، وللقائمين بالتحقيق أن يتخذوا كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليهم من موضوعات، ويجب على جميع الجهات المختصة أن تعاون القائمين بالتحقيق في أداء مهمتهم، وعليها أن تقدم لهم الوسائل اللازمة لجمع ما يرونه من أدلة [225].

وعند الانتهاء من تقرير التحقيق من المكلفين به يجب أن يشتمل على ما اتخذ من إجراءات لتقصي جميع الحقائق عن الموضوع والمقترحات بشأن علاج ما تبين من سلبيات، ويقوم المجلس بمناقشة التقرير في أول جلسة تالية لتقديمه، وتكون أولوية الكلام لمن يقدم طلبًا كتابيًا بذلك لرئيس المجلس قبل الموعد المحدد للمناقشة [226]، وقد ينتهي المجلس في ضوء المناقشات بوجود تقصير أو أخطاء مما يؤدي إلى توجيه استجواب الوزير، وقد ينتهي إلى عدم وجود تقصير أو أخطاء فيغلق الموضوع.

خامسًا- الاستجواب: يعد الاستجواب بصورة عامة اتهام يوجه من أعضاء البرلمان لرئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء عن مآخذ في شأن من الشئون التي تدخل في اختصاصه، أو استفسار يحمل في طياته اتهامًا أو نقدًا لتصرف من التصرفات العامة التي قامت بها السلطة التنفيذية.

ويختلف الاستجواب عن السؤال من حيث أهميته وموضوعه ونتائجه، فالاستجواب يؤدي إلى مناقشة حقيقية هامة مصيرها دائما إصدار قرار من جانب البرلمان قد تكون نتيجته سحب الثقة من وزير معين أو

224- انظر نص المادة (161) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

225- انظر نص المادة (162) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

226- انظر نص المادة (164) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

من الوزارة بأكملها إذا ثبت للبرلمان أن أداء الحكومة قد شابه القصور والإهمال، لذا يمثل الاستجواب - على خلاف غيره من آليات الرقابة - وسيلة فعّالة من وسائل رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، ومما يزيد من فعالية هذه الوسيلة أنه يجوز لسائر أعضاء البرلمان الاشتراك فيه، أي أنه يجوز لأي من أعضاء البرلمان تبني الاستجواب حتى ولو تنازل عنه مقدمه[227].

ومع ذلك فإن الاستجواب في ضوء أحكام الدستور البحريني بيد مجلس النواب فقط باعتباره المجلس المنتخب من الشعب، فضلاً عن أنه يوجهه إلى الوزير دون غيره، أي أنه لا يوجهه إلى رئيس مجلس الوزراء، والسبب في ذلك أن الدستور أتاح وسيلة أخرى لتقرير مسئوليته، وهي عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وقد ينتهي الاستجواب إلى طرح الثقة عن الوزير على مجلس النواب.

وتطبيقًا لذلك نصت المادة (65) من الدستور، وذلك قبل التعديلات الدستورية التي حدثت في سنة 2012 على أنه "يجوز بناءً على طلب مُوقّع من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل أن يوجه إلى أي من الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاته. ولا تجرى المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، ما لم يوافق الوزير على تعجيل هذه المناقشة. ويجوز أن يؤدي الاستجواب إلي طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب وفقا لأحكام المادة (66) من هذا الدستور"، وقد أبانت اللائحة الداخلية لمجلس النواب عن القواعد المعمول بها بصدد هذه الوسيلة في المواد (144 حتى 151).

أما بعد التعديلات الجديدة التي حدثت في سنة 2012 أضيفت فقرة جديد على المادة (65) وأصبحت تنص على أنه " يجوز بناء على

227- انظر د/ رأفت دسوقي، مؤلفه هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2006، ص 134.

طلب موقع من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل أن يوجه إلى أي من الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصه. ويتم إجراء الاستجواب وفقًا للشروط والأوضاع التي حددتها اللائحة الداخلية لمجلس النواب. ويجرى مناقشة الاستجواب في المجلس ما لم يقرر أغلبية أعضائه مناقشة في اللجنة المختصة، وذلك بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، ما لم يطلب الوزير تعجيل هذه المناقشة. ويجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب وفقًا لأحكام المادة (66) من هذا الدستور". وقد تطلب هذا التعديل على نص المادة سالفة البيان استبدال نصوص كل من المواد (146- 147- 148- 149-150) فضلاً عن إنه أضيفت مواد جديدة بأرقام (145) مكرر، و(145) مكرر (1)، و(149) مكرر[228].

وفي ضوء ما تقدم ، يقدم طلب الاستجواب مُوقّع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب في الأمور الداخلة في اختصاصات الوزراء، أما إذا ترتب على نقص عدد المستجوبين عن خمسة يسقط الاستجواب[229].

ويقدم كتابةً إلى رئيس المجلس، مبينًا به بصفة عامة موضوع الاستجواب ومرفق به مذكرة شارحة تتضمن بيانا بالأمور المستجوب عنها، والأسباب التي يستند إليها مقدمو الاستجواب، ووجه المخالفة التي تنسب إلى من وجه إليه الاستجواب، ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أمورًا مخالفة للدستور والقانون، أو عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد، أو أن يكون متعلقًا بأمور لا تدخل في اختصاص الوزير المستجوب أو بأعمال أو تصرفات سابقة على توليه الوزارة، أو أن يكون في تقديمه مصلحة خاصة للمستجوب أو لأقاربه

228- انظر في هذه التعديلات مرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، العدد 3067 - الخميس 30 أغسطس 2012 ، الجريدة الرسمية.

229- انظر نص المادة (144) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

حتى الدرجة الرابعة أو لأحد موكليه[230].

ويحيل رئيس المجلس الاستجواب فور تقديمه إلى مكتب المجلس لإبداء الرأي في مدى توافر الشروط الشكلية المنصوص عليها في المادتين السابقتين فيه أي (144- 145)، وعلى مكتب المجلس أن يبدي رأيه خلال مده أقصاها ثلاثة أيام من تاريخ إحالة الاستجواب إليه، فإذا رأى مكتب المجلس عدم توافر الشروط الشكلية في الاستجواب قرر استبعاده مع إبلاغ مقدميه بذلك،ولمقدمي الاستجواب الاعتراض على هذا القرار خلال أسبوع من تاريخ إبلاغهم، فإن اعترضوا خلال تلك المدة عرض الأمر على المجلس في أول جلسة تالية للبت فيه دون مناقشة ، وذلك قبل اتخاذ الإجراءات عليها في المواد التالية [231].

وعقب التحقق من توافر الشروط الشكلية في الاستجواب، يعرض رئيس المجلس الاستجواب على لجنة مشكلة من رؤساء ونواب رؤساء اللجان النوعية المنصوص عليها في البنود أولاً وثانيًا وثالثًا ورابعًا وخامسًا من الفقرة الأولى من المادة (21) من هذه اللائحة من غير مقدمي الاستجواب لإعداد تقرير بشأن مدى جديته، وعلى اللجنة إنجاز هذا التقرير في موعد لا يتجاوز سبعة أيام من تاريخ عرض الاستجواب عليها، وللجنة في سبيل التحقق من جدية الاستجواب أن تتأكد من توافر الوقائع والمستندات والأدلة المؤيدة لوجهه نظر مقدمي الاستجواب، ويعرض تقرير اللجنة على المجلس في أول جلسة تالية لإعداده للتصويت عليه دون مناقشة، وفي جميع الأحوال لا يعد الاستجواب جديًا إلا إذا وافق على ذلك ثلثا أعضاء المجلس. [232]

230- انظر نص المادة (145) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

231- انظر المادة (145) مكرر المضافة بالمرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

232- انظر المادة (145) مكرر (1) الفقرة الثالثة المعدلة من اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالقانون رقم (32) لسنة 2014.

وبعد ذلك يبلغ رئيس المجلس الاستجواب إلى من وجه إليه، ويخطر مقدمي الاستجواب كتابة بذلك وتجرى مناقشة الاستجواب ما لم يقرر أغلبية أعضائه مناقشته في اللجنة المختصة وعلى المجلس وقبل الشروع في مناقشة الاستجواب القيام بالتصويت على مسألة أن تكون مناقشته في اللجنة المختصة من عدمه. ولا تجري مناقشة الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك ما لم يطلب الوزير تعجيل هذه المناقشة.

ولمن وجه إليه الاستجواب أن يطلب فسحة من الزمن أكثر من ثمانية أيام بتمديد المدة أسبوعين على الأكثر، ويجب على المجلس أن يجيب على طلبه باعتبارها إلزامية، والسبب في ذلك يعود إلى النتيجة الخطيرة المترتبة على الاستجواب، وفي حالة طلب المستجوب أكثر من مدة الأسبوعين المشار إليها، فأن الإجابة عليها خيارًا وبقرار من المجلس أو اللجنة بحسب الأحوال [233].

وتدرج الاستجوابات في جدول الأعمال ويكون لها الأسبقية على سائر المواد الدرجة في جدول الأعمال، إلا إذا قرر المجلس أو اللجنة غير ذلك، وتبدأ مناقشة الاستجوابات في الجلسة المحددة لذلك بأن يشرح المستجوبون استجوابهم، وتكون الأولية بينهم بحسب ترتيب أسمائهم في طلب الاستجواب ما لم يتنازل أي منهم عن دوره لغيره من المستجوبين، ثم يجيب الوزير الموجه إليه الاستجواب، ويتحدث بعده الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب، ولا يجوز قفل باب المناقشة قبل أن يتحدث اثنان من طالبي الكلام من كل جانب على الأقل[234].

وبعد الانتهاء من الاستجواب يعرض الرئيس على المجلس الاقتراحات المقدمة بشأنه، ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال الأولوية

233- انظر نص المادة (146) المعدلة.

234- انظر نص المادة (147) المعدلة.

على غيره من الاقتراحات المقدمة، ويبت المجلس في هذه الاقتراحات دون مناقشة [235]، وإذا قرر المجلس بأغلبية أعضائه مناقشة الاستجواب في اللجنة المختصة، وبعد الانتهاء من مناقشته، يرفع رئيس اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس أن يعرض على المجلس في أول جلسة تالية لرفع التقرير إليه الاقتراحات التي قدمتها اللجنة إليه بشأن الاستجواب، ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات المقدمة، ويبت المجلس في هذه الاقتراحات دون مناقشة وذلك إذا كان التقرير منتهيًا إلى الانتقال إلى جدول الأعمال، أما إذا تضمن التقرير إدانه من وجه إليه الاستجواب فيجب أن تجرى المناقشة بالمجلس قبل التصويت على قرار اللجنة، وتكون المناقشة بسماع آراء الأعضاء المؤيدين للاستجواب والمعارضين له بالتناوب، ولا يجوز قفل باب المناقشة قبل أن يتحدث اثنان من طالبي الكلام من كل جانب على الأقل [236].

سادسًا- طرح الثقة بأحد الوزراء: ويقصد به حق بعض أعضاء البرلمان في سحب الثقة بأحد الوزراء، إذا كان التصرف الصادر عنه يستوجب المساءلة ويترتب عليه اعتزال الوزارة وتقديم استقالته.

ويعد طرح الثقة بأحد الوزراء في النظام الدستوري البحريني من أخطر وسائل الرقابة التي يمارسها مجلس النواب باعتباره المجلس المنتخب من الشعب في مواجهة الحكومة بعد وسيلة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، بيد أن الدستور البحريني لا يجيز طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء ولا بالوزارة بكاملها ولا بعدد معين منها، بل يكون طرح الثقة بكل وزير على حده.

وعليه نص البند (ب) من المادة (66) من الدستور على أنه "لا يجوز

235- انظر نص المادة (149) المعدلة.

236- انظر نص المادة (149) مكرر المضافة.

طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام على تقديمه "، ثم نص البند (ج) من ذات المادة على أنه "إذا قرر مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فورا". وقد أبانت اللائحة الداخلية لمجلس النواب عن القواعد المعمول بها بصدد هذه الوسيلة في المواد (152 - 155).

وفي ضوء ما تقدم، يقدم طلب طرح الثقة بأحد الوزراء إلى رئيس المجلس على أثر استجواب سابق انتهت اللجنة في تقريرها بالإدانة، سواء كان ذلك من الوزير نفسه، أو بناء على طلب مُوقّع من عشرة أعضاء من مجلس النواب، أي أن هناك تلازم بين الاستجواب المنتهي بالإدانة وطرح الثقة بأحد الوزراء، باعتبار أن الاستجواب هو الأثر المترتب على طرح الثقة، ومن ثم، لا الوزير يستطيع طرح الثقة بنفسه ولا بناء على طلب عشرة من الأعضاء من مجلس النواب، إذا لم يكن هناك استجوابًا سابقاً انتهت فيه اللجنة بالإدانة.

ويعرض الرئيس طلب اقتراح سحب الثقة من الوزير على المجلس فور تقديمه إليه، بعد أن يتحقق من وجود مقدمي الطلب بالجلسة، وفي حالة عدم وجود أحد مقدمي الطلب في الجلسة يعتبر تنازلاً عن الطلب، ويجوز للمجلس تأجيل مناقشة الطلب إلى موعد يحدده[237].

وقبل التصويت في المجلس على موضوع الثقة بالوزير يأذن الرئيس بالكلام لاثنين من مقدمي الاقتراح بعدم الثقة واثنين من معارضيه، ويجوز للمجلس كذلك أن يأذن بالكلام لعدد أكثر من ذلك [238].

237- انظر نص المادة (153) من اللائحة الداخلية من مجلس النواب

238- انظر نص المادة (154) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

ولا يجوز للمجلس التصويت على قرار سحب الثقة من الوزير إلا بعد مضي سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب، على أن تكون قد مضت ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المناقشة فيه، والأغلبية المطلوبة في تصويت المجلس على قرار سحب الثقة هي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب الذي يتألف منهم [239]، فإن تحققت أعتبر الوزير معتزلاً للوزارة من تاريخ صدور القرار، ويتوجب عليه تقديم استقالته من منصبه الوزاري، أما إذا لم تتحقق الأغلبية المطلوبة عُدّ ذلك رفضًا لقرار سحب الثقة من الوزير.

سابعاً- عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء: نظرًا لعدم تقرير النظام الدستوري البحريني سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء مخالفًا بذلك مظهرًا من مظاهر النظام شبه البرلماني الذي يقوم عليه كأساس في تنظيم العلاقة بين السلطات، وإيمانًا من المشرّع الدستوري في ذلك الوقت، بأنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وبما أن رئيس الوزراء يمارس سلطة حقيقية وفعلية في النظام البحريني، فقد حرص المشرّع على ألا يعفيه من المسؤولية، لذا فقد استعاض عن تقرير سحب الثقة من الوزارة بأكملها بوسيلة أخرى، وهي عدم أمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، لما في ذلك من التوازي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في عملية الرقابة المتبادلة بينهما.

وعليه نص البند (ب) من المادة (67) من الدستور على أنه "إذا رأى ثلثا أعضاء مجلس النواب عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، أحيل الأمر إلى المجلس الوطني للنظر في ذلك". ثم نص البند (ج) من ذات المادة على أنه "لا يجوز للمجلس الوطني أن يصدر قراره في موضوع عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء قبل سبعة أيام من تاريخ إحالته إليه". وأخيرًا نص البند (د) من ذات المادة على أنه " إذا أقر

239- انظر نص المادة (155) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

المجلس الوطني بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب". ورغبةً من المشرع الدستوري بعد نجاح التجربة البرلمانية البحرينية التي بدأت باستفتاء على ميثاق العمل الوطني، أن قرر قصر ممارسة حق عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب دون مجلس الشورى المعين إيمانًا منه بتمثيله للإرادة الشعبية، وهو ما تمخض عنه مرئيات حوار التوافق الوطني، والذي على أساسه تمت التعديلات الدستورية في سنة 2012، بأن نصت المادة (67 / ب) بعد التعديل على أن "إذا تقدم عشر أعضاء على الأقل من مجلس النواب بطلب مسبب بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، ووافق أغلبية أعضاء المجلس على ذلك، أحيل الطلب إلى مكتب المجلس لبحثه وإحالته إلى المجلس خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ تقديمه"، وفي البند (ج) نصت من ذات المادة على أنه" لا يجوز لمجلس النواب أن يصدر قراره في موضوع عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء قبل سبعة أيام من تاريخ إحالته إليه من مكتب المجلس"، وفي البند (د) من ذات المادة على أنه "إذا أقر مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس الوزراء، رفع الأمر إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب".

وفي ضوء ما تقدم، نجد أن التعديلات الدستورية لسنة 2012 قد يسرت ولم تعسر استخدام هذا الحق، إذ يكفي تقدم عشرة أعضاء مجلس النواب على الأقل بطلب مسبب بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء بعد أن كانت المادة قبل التعديل تتطلب لاستخدام هذا الحق تقدم ثلثا أعضاء مجلس النواب به، كما أن التعديلات تطلبت عرض الطلب على المجلس - أي مجلس النواب - وليس المجلس الوطني على النحو المعمول به سابقاً، فإذا تمت موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب على الطلب

- الاغلبية البسيطة - يحال الطلب بدون أي مناقشة إلى مكتب المجلس لبحثه - أي مجلس النواب - ويخطر رئيس مجلس الوزراء بذلك، وعلى مكتب المجلس أن يعد تقريرًا بشأن بحثه طلب عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء بذلك[240].

ويعرض الرئيس - أي رئيس مجلس النواب - على المجلس - أي مجلس النواب - طلب عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فور انتهاء مكتب المجلس من إعداد التقرير بشأنه، وذلك بعد أن يتحقق من وجود مقدمي الطلب بالجلسة، ويعتبر عدم وجود أحدهم بالجلسة تنازلاً عن الطلب، ويترتب عليه إسقاطه [241].

وقبل التصويت في المجلس - أي مجلس النواب - على طلب عدم إمكان التعاون بأذن الرئيس بالكلام في هذا الموضوع لاثنين من مقدمي الطلب بترتيب طلبهما واثنين من معارضيه كذلك، ما لم يرى المجلس الإذن بالكلام لعدد أكثر [242].

ولا يجرى التصويت من المجلس على اقتراح عدم إمكانية التعاون قبل مضي سبعة أيام من تاريخ عرض تقرير مكتب المجلس بشأنه، والأغلبية المطلوبة هنا لصدور قرار المجلس بعدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء هي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب الذي يتألف منهم [243]، فإن تحققت رفع الأمر إلى الملك للفصل فيه، وللملك في ذلك خيارين: الأول، إعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة بأمر ملكي، أما الخيار الثاني، فهو حل مجلس النواب بأمر ملكي. وإذا لم تتحقق أغلبية ثلثي الأعضاء المطلوبة يرفض الطلب ويتم التأكيد على إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

240- انظر نص المادة (156) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المعدلة بالمرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012.

241- انظر نص المادة (157) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المعدلة بالمرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012.

242- انظر نص المادة (158) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب. المعدلة بالمرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012.

243- انظر نص المادة (159) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب. المعدلة بالمرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012.

ثامنًا- مناقشة برنامج الحكومة: تعتبر هذه الوسيلة من وسائل الرقابة الجديدة التي لم تأتي بها التعديلات التي صاحبت ميثاق العمل الوطني بل جاءت كثمرة من ثمرات التعديلات الدستورية التي حدثت في 2012 وهي إحدى المرئيات الهامة التي خرج بها حوار التوافق الوطني في سبيل تعزيز الدور الرقابي للسلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب المنتخب، وذلك في مواجهة السلطة التنفيذية، وبالتالي يعتبر مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه أول محطة وأول امتحان تُختبر فيه الحكومة نفسها أمام البرلمان - مجلس النواب - وذلك بعد أن أضحى لمجلس النواب الكلمة الفاصلة في مناقشة وقبول برنامج الحكومة والتأكد من جديّة سياستها من عدمه، مما يعد هذا سلاحًا قويًا بيد مجلس النواب المنتخب في مواجهة الحكومة.

وتطبيقًا لذلك عدلت المادة (46) من الدستور في سنة 2012، وأضيف فقرة ثانية جديدة والتي نصت على أنه " ويقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الحكومة خلال ثلاثين يومًا من أداء اليمين الدستورية إلى مجلس النواب، أو في أول اجتماع له إذا كان غائبًا. وإذا لم يقر المجلس هذا البرنامج خلال ثلاثين يومًا بأغلبية أعضائه تقوم الحكومة بإعادة تقديمه إلى المجلس بعد إجراء ما تراه من تعديلات خلال واحد وعشرين يومًا من تاريخ رفض المجلس له، فإذا أصر مجلس النواب على رفض البرنامج للمرة الثانية خلال فترة لا تتجاوز واحد وعشرون يومًا بأغلبية ثلثي أعضائه قبل الملك استقالة الوزارة. وإذا لم يقر المجلس برنامج الوزارة الجديدة بذات الإجراءات والمدد السابقة، كان للملك أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزراء ويعين وزارة جديدة، ويجب على المجلس أن يصدر قرارًا بقبول برنامج الحكومة أو رفضه خلال المدة المنصوص عليها، فإذا مضت إحدى هذه المدد دون صدور قرار من المجلس عدّ ذلك قبولاً للبرنامج "، ونستنتج من لنص المتقدم ما يلي:

1-أن المقصود بعرض برنامج الحكومة الجديدة في ضوء الفقرة الثانية من المادة (46) من الدستور هو العرض العام وليس العرض التفصيلي، باعتبار أن برنامج الحكومة يتناول الأهداف العامة التي تلتزم الحكومة بتحقيقها خلال فترة وجودها وهي مرتبطة عادة بفترة المجلس على أن يقوم كل وزير بعد أن تستقر الحكومة بإقرار برنامجها من مجلس النواب بعرض تفصيلات كيفية تطبيقها في وزارته ومن ثم يقوم الأخير بعرض هذه التفصيلات على مجلس النواب مستقبلاً.

2-أن الحكومة الجديدة المعروض برنامجها على مجلس النواب تعتبر في ضوء أحكام الفقرة الثانية من المادة (46) من الدستور حكومة مؤقتة شأنها في ذلك شأن الحكومة المستقيلة في الفترة بين تقديم الاستقالة وبين قبولها.

3-أن الحكومة الجديدة ليست لها كل السلطات أو الصلاحيات التي نص الدستور على اختصاص السلطة التنفيذية بها، وذلك قبل إقرار مجلس النواب لبرنامجها، إذ أن كل ما تستطيع القيام به هو تسيير الأمور العاجلة، حتى يتم إقرار برنامجها من مجلس النواب على النحو المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة (46) سالفة البيان.

4-لا يستطيع مجلس النواب أن يتقدم بأسئلة أو استجوابات لأعضاء الوزارة الجديدة أو حتى طرح موضوعات للمناقشة في تلك الفترة، إلا بعد إقرار برنامج الحكومة، وذات القول يصدق مع الحكومة الجديدة فلا تستطيع الحكومة الجديدة أن تتقدم بمشروعات قوانين للبرلمان (مجلسي الشورى والنواب) إلا قبل اعتماد برنامجها من مجلس النواب، وتطبيقًا لذلك أكدت اللائحة الداخلية لمجلس النواب والصادرة بالمرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 واللائحتين الداخليتين لمجلس النواب والشورى بعد التعديل لسنة 2018 على ذلك، إذ نصت الفقرتين الأولى من كل من المادتين (131، 137) من لائحة مجلس النواب والشورى

لسنة 2018 المعدلتين على أنه (ولا تبلغ الأسئلة إلى من وجهة إليهم قبل إقرار برنامج عمل الحكومة)، كما نصت الفقرة الخامسة من المادة (145) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة 2002 على أنه (ولا يدرج أي أستجواب في جدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها)، فضلاً عن ما نصت عليه المادة (174) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب من أنه (لا تدرج طلبات المناقشة العامة قبل أن تقدم الحكومة برنامجها وينتهي المجلس من مناقشته ويصدر قراره في شأنه).

وبالتالي فأن علاقة الحكومة بالبرلمان أو العكس لا تبدأ إلا بعد انتهاء البرلمان من مناقشة برنامج الحكومة وإصدار قراره بشأنه، الأمر الذي يعد من مصلحة مجلس النواب لكي يحقق ما وعد به ناخبيه، أن يعجل في اعتماد برنامج الحكومة.

وفي ضوء ما تقدم أضاف المرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب المواد (165- 166- 167- 168) التي تطلبها التعديل الجديد.

وعليه يتعين على رئيس مجلس الوزراء تقديم برنامج الحكومة خلال ثلاثين يومًا من أداء اليمين الدستوري إلى مجلس النواب، أو في أول اجتماع له في حالة غياب المجلس، ومن ثم يقوم المجلس بمناقشة بيان رئيس الوزراء عن برنامج الحكومة الذي يحال إلى لجنة خاصة برئاسة أحد نائبي المجلس، وهذه اللجنة تشكل عن طريق رئيس المجلس ويعرضها إلى المجلس لإقرارها، ويتعين على هذه اللجنة الخاصة دراسة برنامج الحكومة وإعداد تقرير عنه خلال عشرة أيام ويعرض تقريرها على المجلس في أول جلسة تالية لانتهاء مدة العشرة أيام التي كان يتعين أعداد التقرير فيها [244].

244- انظر نص المادة (165) من لائحة مجلس النواب المعدلة.

ومـن يرغـب مـن أعضـاء مجلـس النـواب في مناقشـة برنامـج الحكومـة يتقـدم بطلـبٍ كتابيًـا إلى رئيـس المجلـس، ويجـب أن يتضمـن هـذا الطلـب أو الطلبـات الموضوعـات المحـددة الـتي يطلـب الـكلام فيهـا، ويتعـين أن تقـدم قبـل الجلسـة المحـددة لمناقشـة برنامـج الحكومـة بيومـين علـى الأقـل، ويقـوم مكتـب المجلـس بالتنسـيق بـين طلبـات الـكلام قبـل موعـد الجلسـة بوقـت كافٍ، ويخطـر المجلـس مقدمـي هـذه الطلبـات كتابـة بمـا انتهـى إليـه المكتـب في هـذا الشـأن أي بالموافقـة بالاشـتراك في المناقشـة مـن عدمـه، لـذا لا يجـوز الإذن بالاشـتراك في المناقشـة إلا لمـن طلـب الـكلام مـن الأعضـاء علـى النحـو السـابق بيانـه، وكذلـك لا يجـوز بالاشـتراك في المناقشـة لمـن يسـمح لـه الرئيـس بالـكلام بعـد موافقـة المجلـس [245].

ومـن ثم يتلـى تقريـر اللجنـة الخاصـة في الجلسـة المحـددة لمناقشـة برنامـج الحكومـة، وينظـم رئيـس المجلـس ترتيـب المناقشـة بمـا يسـمح للأعضـاء طالبـي الـكلام المسـجلين مـن إبـداء آرائهـم، وذلـك بمراعـاة القواعـد المقـررة للأولويـة في الـكلام في لائحـة المجلـس.

وعنـد انتهـاء طالبـوا الـكلام مـن المناقشـة يطـرح الرئيـس برنامـج الحكومـة للتصويـت، ويتعـين أن يصـدر قـرار المجلـس بإقـرار أو بعـدم إقـرار برنامـج الحكومـة بأغلبيـة أعضائـه (الأغلبيـة البسـيطة)، وذلـك خـلال العشـر أيـام التاليـة لعـرض التقريـر علـى المجلـس، وفي جميـع الأحـوال يجـب ألا تزيـد المـدة - للموافقـة أو عـدم الموافقـة علـى برنامـج الحكومـة - علـى ثلاثـين يومًـا مـن تاريـخ تقـديم البرنامـج [246].

وفي حالـة عـدم إقـرار مجلـس النـواب برنامـج الحكومـة خـلال ثلاثـين يومًـا بالأغلبيـة المطلوبـة - البسـيطة - يتعـين علـى الحكومـة إعـادة تقـديم برنامجهـا إلى المجلـس بعـد أن تجـري مـا تـراه مـن تعديـلات عليـه، ولكـن

245- انظر نص المادة (166) من لائحة مجلس النواب المعدلة.

246- انظر نص المادة (167) من لائحة مجلس النواب المعدلة.

ذلك خلال واحد وعشرين يومًا من تاريخ رفض مجلس النواب برنامج الحكومة، فإذا مازال المجلس مصرًا على موقفه السابق الرافض لبرنامج الحكومة للمرة الثانية، وذلك خلال فترة لا تتجاوز واحد وعشرين يومًا وبأغلبية ثلثي أعضائه يتعين على جلالة الملك قبول استقالة الوزارة وتشكيل وزارة جديدة.

أما في حالة تعين وزارة جديد خلافًا للوزارة التي أقالها جلالة الملك ورفض مجلس النواب برنامجها بذات الإجراءات والمدد التي أوردناها، كان جلالة الملك بين خيارين، الأول: حل مجلس النواب، والثاني: قبول استقالة الوزارة وتعين وزارة جديدة، وفي كلا الأحوال يتعين أن يكون قرار مجلس النواب في حالة رفض أو قبول برنامج الحكومة خلال المدد التي المنصوص عليها في المادة (78) صريحًا، وباعتبار أن المشرع أقام قرينة على سكوت المجلس وتفويت هذه المدد دون صدور قرار صريح قبولاً ضمنيًا ببرنامج الحكومة. وإذا قبل الملك استقالة الوزارة للمرة الثانية ولم يحل المجلس، فلا يسقط ذلك حقه في حل مجلس النواب إذا تكرر رفضه لبرنامج الوزارة لمرات أخرى [247].

الفرع الثاني
مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

وفي المقابل تكون بيد السلطة التنفيذية بعض وسائل الرقابة على السلطة التشريعية لتحقيق نوع من أنواع التوازن بينهما، وتتمثل هذه المظاهر في حق حضور جلسات المجلس الوطني، وحق الملك في الاعتراض على تصديق القوانين، وحل مجلس النواب ، وذلك على النحو التالي:

247- راجع المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2012.

أولا- حق الحضور جلسات المجلس الوطني: تنص الفقرة الأولى من المادة (93) من الدستور على أن "لرئيس مجلس الوزراء والوزراء حق في حضور جلسات مجلس الشورى ومجلس النواب، ويستمع إليهم كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو من ينيبونهم عنهم"[248].

وعليه فإن حق حضور الوزراء ورئيسهم اجتماعات مجلس الشورى والنواب يعد نوعًا من أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية باعتبار أن الأخيرة تستقل في مناقشاتها، فيبينوا للمجلس وأعضائه البيانات والحقائق التي تكون بعيدة عنهم حتى لا يسوء فهمها، فقد يكون حضورهم لتوضيح أمر معين منعًا تقرير أي مسئولية، لذا قرر الدستور إلزام المجلس بضرورة سماعهم إن أرادو الكلام، ولهم في ذلك الاستعانة بمن يرونه في ذلك من كبار الموظفين أو من ينوب عنهم.

ثانيًا- حق الملك في الاعتراض على تصديق القوانين: من المعلوم أن السلطة التشريعية هي التي تتولى وضع القوانين، ولكن تنص بعض الدساتير في الأنظمة السياسية المختلفة على إعطاء رئيس الدولة الحق في التصديق على القوانين وإصدارها ونشرها، المقصود باعتراض الملك على التصديق على القوانين هنا وقف مشروعات القوانين لفترة معينة، فإذا أصر البرلمان على قراره الأول بأغلبية خاصة تصدر مشروعات القوانين بحالتها التي أقرت بها، صدق عليه الملك وأصدره خلال شهر من إقراره للمرة الثانية .

ولما كان حق اعتراض الملك يعد نوعًا من الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها على السلطة التشريعية (المجلس الوطني)،

248- انظر نص المادة (93) من ذات الدستور.

وتطبيقًا لذلك نصت المادة (70) من الدستور على أنه " لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، وصدق عليه الملك ".

ويعتبر التصديق ضمنيًا، إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلس الشورى والنواب دون أن يرده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه [249]، ومع ذلك فإن الملك له رد - الاعتراض - مشروع القانون خلال المدة المحددة - الستة الأشهر من تاريخ رفعه له - إلى المجلسين بمرسوم مسبب لإعادة النظر فيه، ويحدد هذا المرسوم ما إذا كانت هذه الإعادة تتم في ذات دورات الانعقاد أو في الدور التالي له[250].

ولمجلس الشورى والنواب في هذه الحالة الخيار بين الأخذ بالأسباب التي جاءت في مرسوم الاعتراض، ومن ثم إعادة النظر فيه وتعديله وفقا لما جاء بالأسباب التي بينها المرسوم، وبالتالي إقراره بصيغة جديدة مرة ثانية. أما أن يصر مجلس الشورى والنواب على موقفه الأول ويقوم بإقراره مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، فيلتزم الملك بهذا القرار ويتم التصديق عليه، ومن ثم إصداره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية [251].

ثالثًا- الحق في حل مجلس النواب: يقصد بالحل حق الملك في إنهاء مدة البرلمان قبل انتهاء مدته الطبيعية بين الحكومة والبرلمان، فيقوم الملك بحل البرلمان قبل أن يقوم الأخير بتحريك مسؤولية الحكومة (مجلس الوزراء).
ويعتبر الحل أخطر سلاح تمارسه السلطة التنفيذية على البرلمان، وهو مقابل حق البرلمان في تقرير المسئولية السياسية للوزارة أو عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

249- انظر البند (ب) من المادة (35) من ذات الدستور.
250- انظر البند (ج) من المادة (35) من ذات الدستور.
251- انظر البند (د) من المادة (35) من ذات الدستور.

وقد أناط الدستور لرئيس السلطة التنفيذية - الملك - حق حل مجلس النواب على أن يبين في مرسوم الحل أسبابه، بشرط عدم جواز حل المجلس مرة أخرى لذات الأسباب التي حل من أجلها، إلا أن التعديلات الدستورية الأخيرة على الدستور سنة 2012 إضافة ضمانه جديدة لم تكن موجودة قبل التعديل، فبعد أن كان حق الحل مقصورًا على ما يتفق فيه الملك مع رئيس الوزراء أصبح لا يجوز اللجوء إليه - أي الحل - إلا بعد أخذ رأي رئيس مجلس الشورى ورئيس مجلس النواب ورئيس المحكمة الدستورية باعتبارها الحامية لسلامة تطبيق الدستور وعدم الخروج على أحكامه، وهو ما يتفق مع الاتجاهات الدستورية المعاصرة وإن كان رأي هذه الجهات غير ملزم للملك أي له الخيار بالأخذ به من عدمه، إلا أن طلب اللجوء إليه يؤدي إلى أن تكون الصورة أمام الملك كاملة قبل إصداره لمرسوم الحل، ويعد تطبيقًا لما يهدف إليه مبدأ الشورى التي تفرضه الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدرًا رئيسيًا للتشريع وفقًا للمادة الثانية من الدستور[252].

وإذا تم حل مجلس النواب يجب إجراء انتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ مرسوم الحل، حتى لا يؤدي ذلك إلى توقف جلسات مجلس الشورى نتيجة للحل مما يؤدي إلى غياب المجلس الوطني بكامله وينعكس سلبًا على العملية التشريعية، فإن لم تجرَ الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فورًا كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد[253].

وقد أورد الدستور استثناء على ذلك، بأن أعطى للملك الحق في عدم إجراء انتخابات للمجلس الجديد بعد قرار حل مجلس النواب إذا كانت

252- راجع المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2012.

253- انظر البند (أ) من المادة (64) من ذات الدستور.

هنـاك ظروفًـا قاهـرة يـرى معهـا مجلـس الـوزراء أن إجـراء الانتخـاب أمـر متعـذر[254]. وهـو أمـر طبيعـي فـلا يجوز إجـراء الانتخابـات في أجـواء وظروف لا تسـمح بقيـام انتخابـات صحيحـة كأن يكـون خطـر يهـدد الدولـة داخليـا وخارجيًـا يحـول دون إجـراء انتخابـات ممـا ينعكـس سـلبًا علـى المرشـحين أو الناخبـين في ممارسـتهم لحقهـم الانتخـابي، ومـع ذلـك فأجـاز للملـك في حالـة اسـتمرار هـذه الظـروف بنـاء علـى رأي مجلـس الـوزراء إعـادة المجلـس المنحـل ودعوتـه إلى الانعقـاد[255].

254- انظر البند (ب) من المادة (64) من ذات الدستور.

255- انظر البند (ج) من المادة (64) من ذات الدستور.

المطلب الثاني
مظاهر رقابة السلطة القضائية على السلطتين التشريعية والتنفيذية

الرقابة هنا ليست رقابة تبادلية بل هي رقابة من جانب واحد تمارسها السلطة القضائية على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فبالرغم من أن السلطة القضائية تقف على قدم المساواة بين السلطتين، إلا أن المشرّع الدستوري أكد على استقلاليتها في عملها، إذ لا سلطان لأية جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز التدخل في سير العدالة، وبالتالي تأتي كسلطة رقابة على أعمال كل من السلطتين، وهو ما نبينه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول
مظاهر رقابة السلطة القضائية على السلطة التشريعية

تتمثل رقابة السلطة القضائية على التشريعات - القوانين - الصادرة من مجلس الشورى والنواب عن طريق قضائها الدستوري.

وتطبيقًا لذلك تراقب المحكمة الدستورية مشروعية دستورية القانون من مدى مطابقة القانون الصادر من المجلس الوطني لأحكام الدستور، إذ نصت المادة (16) من القانون رقم (27) لسنة 2002 بإنشاء المحكمة الدستورية على أنه " تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح"[256].

سواء كان ذلك عن طريق الرقابة السابقة على إصدار القوانين ، أم عن طريق إحالة الملك لمشروعات القوانين إلى المحكمة الدستورية قبل إصدارها، إذ نصت المادة (17) من قانون المحكمة الدستورية على أنه

256- انظر نص المادة (16) من المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2002 بإنشاء المحكمة الدستورية، منشور بالجريدة الرسمية في العدد 2548، الأربعاء 18 سبتمبر 2002 م.

"للملك أن يحيل إلى المحكمة الدستورية ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها، لتقرير مدى مطابقتها للدستور" [257].

أو عن طريق الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين والتي تتمثل في طلب مقدم من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الشورى والنواب [258]، وبالإحالة التلقائية من قبل قاضي الموضوع إذ نص البند (ب) من المادة (18) من قانون المحكمة الدستورية على أنه " إذا تراءى لأحد المحاكم أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون..... لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى، وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة للفصل في المسألة الدستورية" [259]، وأخيرًا بالدفع المبدى من إحدى الخصوم أثناء نظر النزاع أمام المحاكم، إذ نص البند (ج) من ذات المادة على أنه " إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم بعدم دستورية نص في قانون...، ورأت المحكمة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى، وحددت لمن أثار الدفع ميعادًا لا يتجاوز شهرًا واحدًا لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد المحدد اعتبر الدفع كأن لم يكن" [260].

الفرع الثاني
مظاهر رقابة السلطة القضائية على السلطة التنفيذية

وتتمثل رقابة السلطة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية في نوعين من الرقابة: الأولى رقابة مشروعية قانونية على الأعمال الإدارية الصادرة منها بصدد نشاطها الإداري سواء كانت هذه الأعمال قانونية أم مادية، أما الثانية، فهي رقابة مشروعية دستورية عن طريق رقابتها على اللوائح بأنواعها من مدى مطابقتها لأحكام الدستور.

257- انظر المادة (17) من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2002.
258- انظر البند (أ /18) من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2002.
259- انظر البند (ب) من المادة (18) من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2002.
260- انظر البد (ج) من المادة (18) من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2002.

فبالنسبة لرقابة المشروعية القانونية التي يمارسها القضاء العادي البحريني عن طريق المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية - فيما عدا ما ينص عليه القانون على خلاف ذلك، وتكون سلطة القضاء العادي على هذه الأعمال رقابة إلغاء وتعويض، إذ نصت المادة (7) من قانون السلطة القضائية لسنة 2002 على أنه " فيما عدا أعمال السيادة، تختص المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية - بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة، عدا الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك "[261].

أما بالنسبة لرقابة المشروعية الدستورية فتمارسها المحكمة الدستورية عن طريق رقابتها على اللوائح من مدى مطابقتها لأحكام الدستور في حالة مخالفتها للأخير، ولكن الرقابة على دستورية اللوائح هنا تمارس عن طريق الرقابة اللاحقة فقط دون الرقابة السابقة، وتمارس عن طريق طلب من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الشورى ورئيس مجلس النواب، أو الإحالة من قبل قاضي الموضوع، وأخيرًا الدفع من قبل أحد الخصوم أثناء نظر نزاع مطروح على المحاكم .

261- انظر نص المادة (7) من المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية، إصدارات دائرة الشئون القانونية، مملكة البحرين، الطبعة الأولى، سنة 2002.

الخاتمة

تعرضنا خلال هذه الدراسة التحليلية إلى موضوع مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني من خلال الواقع النظري للمبدأ ذاته، والواقع التطبيقي الذي تبناه المشرّع الدستوري البحريني في تنظيم العلاقة بين السلطات العامة كأساس لاعتناقه لمبدأ الفصل بين السلطات، عن طريق تقسيم خطة الدراسة إلى فصلين تناولنا في الفصل الأول، ماهية مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته، وفي الفصل الثاني، أوضحنا مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني، وذلك على النحو التالي:

ففي الفصل الأول، أوضحنا ماهية مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته عن طريق تقسيم الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول تناولنا التعريف بمبدأ الفصل بين السلطات ببيان مفهوم المبدأ التقليدي (التفسير المطلق)، والمفهوم الحديث للمبدأ (التفسير المرن والمطلق)، ومن ثمّ المفهوم الصحيح للمبدأ وفقا لأفكار مونتسكيو، فضلاً عن تمييز مبدأ الفصل بين السلطات عن مبدأ تركيز السلطة، وأخيرًا مبررات المبدأ والانتقادات التي وجهت له، أما المبحث الثاني فبينا فيه تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة الديمقراطية النيابية من خلال بيان تطبيق المبدأ في النظام الرئاسي، والبرلماني، والمجلسي - حكومة الجمعية النيابية - والنظام المختلط.

أما الفصل الثاني، فقد أوضحنا تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني، عن طريق إيضاح نوعية النظام الديمقراطي النيابي الذي تبناه المشرّع الدستوري كأساس لمبدأ الفصل بين السلطات حيث إنه تبنى نظام شبه برلماني (مختلط) يقوم على نظام برلماني مُطعّم ببعض خصائص النظام الرئاسي، وذلك من خلال تقسيم الفصل إلى ثلاثة مباحث، تناولنا في المبحث الأول مظاهر استقلال السلطات العامة

في النظـام الدسـتوري البحريـني، أمـا المبحـث الثـاني فتناولنـا فيـه مظاهـر التعـاون بـين السـلطات العامـة في النظـام الدسـتوري البحريـني، وأخـيرًا في المبحـث الثالـث تناولنـا مظاهـر الرقابـة المتبادلـة بـين السـلطات العامـة في النظـام الدسـتوري البحريـني.

وفي النهايـة نأمـل أن نكـون وفقنـا في بيـان مبـدأ الفصـل بـين السـلطات ومـدى تطبيقـه في النظـام الدسـتوري البحريـني.

قائمة بالمراجع

أولاً- المراجع العربية

أ- الكتب العامة:

1- د/ إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، مطبعة جامعة البحرين، الطبعة الأولى، سنة 2007.

2- د/ ثروت بدوي، أصول الفكر السياسي، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1967.

3- د/ سامي جمال الدين:

- النظم السياسية والقانون الدستوري، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2005.

- اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، الناشر منشاة المعارف، الإسكندرية، سنة 2003.

4- د/ سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر تحديات وتحولات، الناشر دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، سنة 2002..

5- د/ سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الناشر دار الفكر العربي، سنة 1996.

6- د/ رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2006.

7- د/ ربيع أنور فتح الباب، النظم السياسية - السلطة، الدولة، الحكومة صورها وأساليبها، الانتخابات أنواعها وتنظيماتها، الحقوق والحريات العامة، جامعة عين شمس، سنة 2005.

8- د/ علي خطار شنطاوي، القضاء الأردني، الناشر مطبعة كنعان، عمان، الطبعة الأولي، سنة 1995.

9- انظر د/ عطام أحمد عجلية، د/ محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار النهضة العربية، سنة 1992.

10- / عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية، الناشر دار النهضة العربية، سنة 1976.

11- د/ عبد الناصر علي عثمان حسين، إستقلال القضاء - دراسة مقارنة - الناشر دار النهضة العربية، سنة 2007.

12- الأستاذ / فاروق الكيلاني، شرعية الإستفتاء الشعبي، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 1991.

13- د/ محمد جمال مطلق ذنيبات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الناشر الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، سنة 2003.

14- د/ ماهر جبر نضر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2001 - 2002.

15- د/ محمد المشهداني، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة جامعة البحرين، الطبعة الثانية، سنة 2006.

16- د/ محمد المشهداني، ود / مروان محمد محروس المدرس، القانون الدستوري البحريني، مطبعة جامعة البحرين، الطبعة الأولى، سنة 2009.

17- ميامي ميشال، دولة القانون، ترجمة ديوان المطبوعات بالجزائر، سنة 1990.

18- د/ نبيلة عبد الحليم كامل، ود/ جابر جاد نصار، الوجيز في القانون الدستوري، الناشر دار النهضة العربية، سنة 2006.

ب- الرسائل العلمية:

1- د/ حسن مصطفي البحري، الرقابة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفاذ القاعدة الدستورية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس، كلية الحقوق، سنة 2005-2006.

2- الأستاذ / ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة العقيد الحاج لخضير - باتنة - فبراير 2006.

3- د/ سالم حمود أحمد العضايلة، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأردني - رسالة دكتوراة مقدمة لجامعة عين شمس - كلية الحقوق - القاهرة، سنة 2007.

ج- الكتب المترجمة :

1- شافليا فرانسوا، نيريا ايفيلين، معجم لمؤلفات الفلسفية (مونتسكيو) ترجمة محمد عرب صاصيلا.

2- مونتسكيو، روح القوانين، ترجمة عادل زعتر، الجزء الأول، الناشر دار المعارف، القاهرة، الباب الثالث، الفصل الثالث.

3- انظر ميامي ميشال، دولة القانون، ترجمة ديوان المطبوعات بالجزائر، سنة 1990.

د- دوريات ومجلات:

1- د/ عدنان حمودي الجليل، بحث بعنوان " مبدأ الفصل بين السلطات

وحقيقة أفكار مونتسكيو "، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة التاسعة، العدد الثاني، يونيو 1985.

هـ - التشريعات والقوانين:

1- ميثاق العمل الوطني الصادر بتاريخ 23 ديسمبر 2000.

2-دستور مملكة البحرين المعدل سنة 2002.

3-تعديل دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2018.

4-المذكرة التفسيرية لتعديل المادة (91) من دستور مملكة البحرين الصادر 2018.

5- المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلس الشوري والنواب، إصدارات الأمانه العامة لمجلس الشوري، سنة 2008.

6- المرسوم رقم (16) لسنة 2002 بشأن مجلس النواب، إصدارات الأمانة العامة لمجلس النواب، سنة 2008.

7- المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية، إصدارات دائرة الشؤون القانونية، الطبعة الأولى.

8- المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

9- المرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

10-المرسوم بقانون رقم (49) لسنة 2018 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

11- المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

12- المرسوم بقانون رقم (50) لسنة 2018 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

13-المرسوم بقانون رقم (44) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002.

و- الجريدة الرسمية:

1- العدد 3395 - الخميس 29 نوفمبر 2018.

2- الجريدة الرسمية، العدد 1850، - الخميس 11 مايو 1989،

3- ملحق الجريدة الرسمية العدد 1233 - الخميس 23 يونيه 1977،

4- الجريدة الرسمية العدد2551 الاربعاء 9 أكتوبر 2002.

5- الجريدة الرسمية العدد 3487 - الخميس -3 سبتمبر 2020

ي- مواقع إلكترونية:

1 -www .iraker.dk/index.php?option=com_content

2 -ouledattia.yoo7.com/montada/...topic-t1588.htm

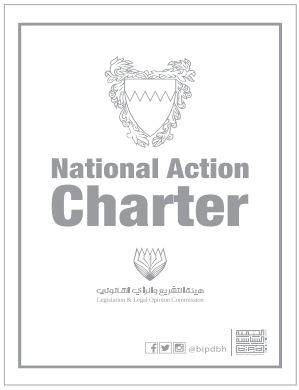
3 -www.madarik.net/mag5and6/15.htm

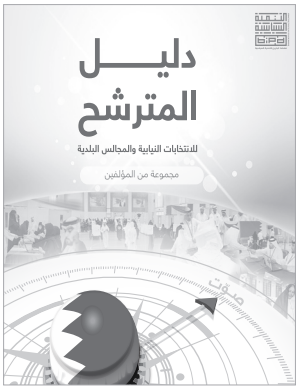
ثانيا: المراجع الأجنبية

1- Jacques Cadart , Institutions Politiques et Droit Constitutionel , Tome II, 2 ed , L.G.D.J, paris 1979.

2- See A W Bradley and K D Ewing: Constitutional and administrative law , thirth enth edition, 2002.

آخر إصداراتنا





نبذة عن المؤلف

الدكتور بدر محمد عادل هو أستاذ القانون العام المشارك بجامعة البحرين، حاصل على درجة الدكتوراه في القانون العام من جامعة القاهرة، وهو عضو مجلس المفوضين بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وأيضًا عضو اللجنة الوطنية للقانون الدولي الإنساني، شغل منصب رئيس لجنة الحقوق والحريات العامة بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، وامتهن المحاماة حيث كان محامي مجاز أمام المحاكم البحرينية، له العديد من الكتب والمؤلفات والبحوث القانونية، منها الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين - دراسة مقارنة، والقضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين مطبعة جامعة البحرين، ودور ديوان الرقابة المالية البحريني في حماية المال العام، ونطاق رقة القضاء الإنجليزي على الامتياز الملكي، والقيد في جداول الناخبين لأعضاء مجلس النواب البحريني.

لدى الدكتور بدر عادل مشاركات عدة في مؤتمرات وورش عمل بالمشاركة مع عدة جهات، ولديه عدة مقالات منشورة في الصحف المحلية.

bipd.org

@bipdbh

2022-6