

المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة ٢٠١٢

مقدمة:

نص الدستور في الفقرة (أ) من المادة (٣٥) على حق الملك في اقتراح تعديل الدستور، كما أعطى هذا الحق لخمسة عشر عضواً من مجلس الشورى أو من مجلس النواب، على أن يتضمن اقتراح التعديل تحديد المواد المطلوب حذفها أو إضافتها أو تغيير أحكامها مع بيان المبررات الداعية لذلك. ويشترط لإقرار التعديل موافقة ثلثي أعضاء كل من مجلسي الشورى والنواب وتصديق الملك الذي يعتبر تصديقاً حاسماً وشرطاً لازماً لإقراره لا يستطيع المجلس الوطني تجاوزه. ولقد حظر البند (ج) من المادة (١٢٠) اقتراح تعديل المادة الثانية من الدستور والنظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي ونظام المجلسين ومبادئ الحرية والمساواة المقررة في الدستور.

ونتيجة للتطورات السياسية التي مرت بها الدولة في هذه المرحلة، وأمام الرغبة الملكية في تحقيق تقدمها ورقياً وتطوير نظامها السياسي بما يحقق لها مزيداً من الديمقراطية السليمة التي تتفق مع الأسس الديمقراطية التي يتجه إليها العالم في الوقت الحاضر، فقد تمت الدعوة لحوار للتوافق الوطني لدراسة التطورات التي يمر بها المجتمع واقتراح المبادئ العامة التي تسجل أصول تطوره من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ولقد أسفر حوار التوافق الوطني عن المرئيات التي يراها لتحقيق أهدافه، واحتلت قضية الإصلاح الدستوري أولوية متقدمة في هذه المرئيات التي طرحت لتعديل الدستور، انطلاقاً من الدستور القائم الذي يضع إطاراً واضحاً لنظام سياسي يقوم على الفصل بين السلطات، ويكفل حرية الاعتقاد والتعبير والانتخاب، ويرعى في عناية كبيرة حقوق الإنسان، ويقوم على تعدد الجمعيات السياسية والحق في تكوين النقابات والجمعيات، وضمان حرية الصحافة والإعلام. وذلك كله في إطار ما ورد في ميثاق العمل الوطني من مبادئ ملزمة تتضمن عدداً من الثوابت الوطنية التي لا يجوز المساس بها أو تعديلها، بحيث يقتصر التعديل على غير هذه الثوابت سواء تعلقت بالسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية دون مخالفة أو خروج على ما قرره الميثاق من ضوابط واضحة.

وتخلص الثوابت الوطنية التي أكد عليها الميثاق في: تأكيد الصفة العقدية التي وضع بها الدستور بحيث لا يجوز تعديله إلا بإرادة مشتركة من الشعب والملك وهو ما يعطي الحق للملك والسلطة التشريعية في اقتراح إجراء التعديلات اللازمة وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور. وأيضاً في الأخذ بنظام المجلسين النيابيين بحيث لا يجوز أن يتضمن التعديل

الأخذ بنظام المجلس الواحد، وإن جاز له - بما لا يتضمن خروجاً أو مخالفة للضوابط الواضحة التي تضمنها الميثاق - إعادة النظر في صلاحيات مجلس النواب وإمكان زيادة اختصاصاته الرقابية، وإعادة تنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية بمجلسها والسلطة التنفيذية بما يحقق مزيداً من التوازن بينهما ويعظم دور مجلس النواب في الرقابة والمساءلة، والأخذ بمزيد من المظاهر البرلمانية التي سبق أن دعمها الدستور القائم إلى جوار المظاهر الرئاسية التي نص عليها.

وتعرض هذه المذكرة التفسيرية الأهداف التي قامت عليها التعديلات الدستورية، والمواد التي تم تعديلها لتحقيق هذه الأهداف. ويعتبر ما ورد في هذه المذكرة من أهداف وإيضاحات للمواد المعدلة معدلاً لما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور القائم.

الفرع الأول

الأهداف التي قامت عليها التعديلات الدستورية

أمام الرغبة الملكية في تحقيق تقدم ورقي مملكة البحرين وتطوير نظامها السياسي بما يحقق مزيداً من الديمقراطية وفي إطار ما انتهى إليه حوار التوافق الوطني، فلقد طلب الملك وفقاً لأحكام المادة (٣٥/أ) إجراء تعديل على الدستور القائم. وتمثلت الأهداف التي قامت عليها هذه التعديلات فيما يلي:

أولاً: زيادة مظاهر النظام البرلماني في نظام الحكم:

وفقاً لما ورد في الدستور القائم ومذكرته التفسيرية وما يتفق مع المبادئ التي تضمنها الميثاق فإن النظام الذي تأخذ به مملكة البحرين نظام مختلط يقف وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي، تركز المشروعية فيه على الإرادة السياسية التي يتم التعبير عنها بالاقتراع العام من خلال الانتخابات البرلمانية والاستفتاءات التي يلجأ إليها الملك في القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وأن التعديلات الدستورية لا تهدف إلى الأخذ بنظام برلماني مطلق، وإنما إلى الأخذ بمزيد من المظاهر البرلمانية، وذلك في إطار ما ورد في الميثاق تحت عنوان نظام الحكم من أن " . . . (الملك) هو رأس الدولة، وذاته مصونة لا تمس، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو رمز استقلال البلاد، والركيزة الأساسية التي يرتكز عليها نظام الحكم في دولة البحرين. ويباشِر (الملك) سلطاته بواسطة وزرائه، والوزراء مسؤولون أمام (الملك) وهو الذي يعين رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ويعفيهم من مناصبهم، وفقاً لسلطاته المبينة في الدستور".

وفي هذا الإطار الذي ورد في الميثاق، فإن الدستور القائم قد جعل للملك مكانة هامة، حيث

أفرد له فصلاً كاملاً نص فيه على هذه المكانة، فهو الممثل الأسمى للدولة، ورمز الوحدة الوطنية، وحامي الدين والوطن، ويتولى حماية شرعية نظام الحكم، وسيادة الدستور والقانون، ورعاية حقوق وحرّيات الأفراد والهيئات، وهو رئيس السلطة التنفيذية يباشر اختصاصاته فيها إما بنفسه بصورة مباشرة عن طريق الأوامر الملكية أو بواسطة وزرائه عن طريق المراسيم.

ولقد حرصت هذه التعديلات التي تمت على الدستور القائم على الحفاظ على هذه المكانة التي قررها الميثاق للملك، وعززت في إطارها المظاهر البرلمانية لنظام الحكم. ثانياً: إعادة تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بما يحقق مزيداً من التوازن بينهما:

في إطار ما استقر عليه حوار التوافق الوطني، فقد حرصت التعديلات الدستورية على إعادة تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بما يحقق مزيداً من التوازن بينهما.

ولقد تضمنت التعديلات التي وردت على الدستور في هذا الشأن: إضافة ضمانات جديدة تطبق عند استخدام الملك لحقه في حل مجلس النواب وتعيين أعضاء مجلس الشورى، وتعزيز دور السلطة التشريعية في منح الثقة للحكومة التي يختارها الملك، وإضافة ضمانات جديدة لتحقيق مشاركة مجلس النواب مجتمعاً عند مناقشة الاستجابات التي توجه إلى الوزراء، وتفعيل دور مجلس النواب في تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وتحديد فترة زمنية لإبداء الحكومة أسباب تعذر الأخذ بالرغبات التي يبديها مجلس النواب، ومنح مجلس النواب حق طلب المناقشة العامة، وتحديد مدة زمنية لإحالة مشروعات القوانين إلى المجلس الذي ورد منه الاقتراح، ووضع قواعد خاصة لإعداد الميزانية من المجلسين بما يمكن من العمل بالميزانية الجديدة في بداية السنة المالية وبما لا يسمح بإصدار الميزانية لأكثر من سنتين ماليتين.

ثالثاً: إعادة تنظيم كل من مجلسي الشورى والنواب بما يعطي دوراً أكبر لمجلس النواب، ويحقق الاختيار الأمثل لأعضائهما:

حرصت التعديلات التي أجريت على الدستور لتحقيق هذا الهدف على إعادة تنظيم مجلسي الشورى والنواب بما يؤدي إلى انفراد مجلس النواب بالرقابة على السلطة التنفيذية، ويعطي لرئيس مجلس النواب رئاسة المجلس الوطني وإحالة مشروعات القوانين التي تمت الموافقة عليها من المجلسين إلى الحكومة لاتخاذ إجراءات إصدارها، ويحقق الاختيار الأمثل لأعضاء كل من مجلسي الشورى والنواب.

ويعتبر نظام المجلسين من أهم الثوابت التي أقرها الميثاق بحيث لا يجوز للدستور إعادة النظر فيها وإعادة نظام المجلس الواحد، وإلا كان ذلك مخالفاً لصريح ما ورد في الفصل الخامس من الميثاق الخاص بالحياة النيابية. وإذا كان الميثاق قد نص صراحة على ضرورة الأخذ بنظام المجلسين على نحو يكون متلائماً مع التطورات الديمقراطية والدستورية في العالم، وجاء تنظيم الدستور القائم لهذين المجلسين متوافقاً مع هذه التطورات التي كانت سائدة وقت وضعه، فإن ذلك لا يمنع من إعادة النظر فيما وضعه الدستور من تنظيم لهذين المجلسين بما يتفق مع ما طرأ من تغير في الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وفي إطار الضوابط التي وضعها الميثاق لتنظيمهما، وأهمها ضرورة أن يكون عدد أعضاء كل من المجلسين مساوياً للآخر، وأن يشكل مجلس النواب عن طريق الانتخاب الحر المباشر في حين يشكل مجلس الشورى بالتعيين بأمر ملكي.

ولقد اشترط الفكر الدستوري العالمي لقيام نظام المجلسين أن يشترك المجلسان في التشريع على الأقل من حيث حقهما في اقتراح مشروعات القوانين وإقرارها أو عدم إقرارها، وليس معنى ذلك ضرورة التساوي المطلق بينهما في الرقابة السياسية. ولكن إذا اقتصر اختصاص أحد المجلسين على مجرد إبداء رأي استشاري، فإن الدستور يكون قد أخذ بنظام المجلس النيابي الواحد وإن بدت صورة نظام المجلسين من الناحية الشكلية. واتفاقاً مع ما انتهى إليه حوار التوافق الوطني اتجهت هذه التعديلات الدستورية إلى تعزيز الدور الرقابي لمجلس النواب بما يؤدي إلى قيام المجلس بهذا الدور منفرداً.

فإذا كان مجلس النواب في ظل الدستور القائم هو الذي يختص بمفرده بالغالبية العظمى من وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية كالاستجواب وسحب الثقة من الوزراء وتشكيل لجان التحقيق، فإن التعديلات الدستورية قد اتجهت إلى انفراد هذا المجلس أيضاً بحق تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وحق توجيه الأسئلة إلى الوزراء، وحق مناقشة البرنامج الذي تقدمه الحكومة لمجلس النواب عقب أدائها اليمين الدستورية وإقرار هذا البرنامج أو عدم إقراره، وفي حالة إقراره تكون الحكومة قد حازت على ثقة المجلس، وحق طرح موضوع عام للمناقشة، وهو ما يتفق مع اتجاه بعض الدساتير العالمية التي تأخذ بنظام المجلسين حيث تخصص المجلس المنتخب بممارسة وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية.

وإذا كان الدستور قد أعطى لرئيس مجلس الشورى الاختصاص بإحالة مشروعات القوانين التي يتم الموافقة عليها من المجلسين إلى رئيس مجلس الوزراء لاتخاذ إجراءات إصدارها، كما مُنح أولوية رئاسة اجتماعات المجلس الوطني، فإن التعديلات الدستورية قد منحت رئيس مجلس النواب هذه الاختصاصات وهذه الأولوية باعتبار أن مجلس النواب هو الأكثر تمثيلاً

للإرادة الشعبية، وأن ذلك لا يتعارض مع الأخذ بنظام المجلسين الذي نص عليه الميثاق. وإضافة إلى الشروط التي كان يجب أن تتوافر في أعضاء مجلسي الشورى والنواب، فإن التعديلات الدستورية قد نصت على شرطين جديدين لتمتع المواطنين بهذه العضوية، فتطلبت أن تمضي عشر سنوات على اكتساب من يرغب في الترشح لمجلس النواب أو من يعين في مجلس الشورى للجنسية البحرينية، وأن يكون غير حامل لجنسية دولة أخرى، دون أن يسري شرط عدم ازدواج الجنسية على المواطن الذي يتمتع بجنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية بشرط أن تكون جنسيته البحرينية جنسية أصلية. ولقد نص الميثاق على أن يتم اختيار أعضاء مجلس الشورى عن طريق التعيين، إلا أنه لم يحدد طريقة معينة يلجأ إليها الملك في اختياره لهم. وإذا كان الدستور القائم قد جعل تعيين أعضاء مجلس الشورى من اختصاصات الملك بأمر ملكي، فإن التعديل الدستوري قد نص على أن يصدر الملك أمراً ملكياً سابقاً على أمر التعيين تحدد فيه الإجراءات والضوابط والطريقة التي تحكم عملية اختيار الأعضاء، وهو ما يحقق الشفافية الكاملة عند اختيار أعضاء مجلس الشورى ويضمن تمثيلاً واسعاً لفئات المجتمع في هذا المجلس.

الفرع الثاني

النصوص التي تضمنتها التعديلات الدستورية

في إطار ما انتهت إليه الإرادة الشعبية في حوار التوافق الوطني من مرثيات بشأن التعديلات التي ترى إدخالها على الدستور القائم، فقد اشتملت هذه التعديلات على مسألتين أساسيتين هما: إعادة تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإعادة تنظيم كل من مجلسي الشورى والنواب. وتفرعت عن كل من هاتين المسألتين أحكام أخرى تتفق معها وتكمل أعمال المبادئ الواردة بها.

أولاً: النصوص التي تم تعديلها لإعادة تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية:

تمثلت التعديلات التي أجريت على الدستور لتعزيز دور المجلس الوطني بجناحيه الشورى والنواب في علاقته بالسلطة التنفيذية في المواد (٤٢/ج و٤٦ و٥٢ و٦٥ و٦٧/ب، ج، د و٦٨ و٨٨ و٩١/الفقرة الأولى و٩٢/أ و١٠٩/ب، ج).

مادة (٤٢) البند (ج):

كان نص هذه المادة في الدستور يعطي الملك الحق في حل مجلس النواب بمرسوم يبين فيه أسباب الحل ويمنع حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى. ولقد جاء تعديل هذه المادة ليضيف ضمانات جديدة لما كان موجوداً بها من ضمانات، فبعد أن كان حق الحل مقصوراً