بسم الله الرحمن الرحيم

المذكرة التفسيرية لتعديلات

دستور مملكة البحرين المعدل الصادر فى سنة ٢٠٠٢

مرت البحرين بتطورات سياسية ودستورية منذ وضع دستورها في ٦ ديسمبر سنة ١٩٧٣، وأمام رغبة حضرة صاحب السمو أمير البلاد المفدى في تحقيق تقدمها ورقيها ، وتطوير نظامها السياسي بما يحقق لها حياة ديمقراطية سليمة تتفق مع الأسس الديمقراطية التي تسود العالم في الوقت الحاضر ، تم اقتراح المبادئ العامة التي تسجل أصول هذا التطور من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وسجلت هذه المبادئ في ميثاق للعمل الوطني جرى استفتاء الشعب عليه في ١٤ فبراير سنة ٢٠٠١ ، وقد وافق شعب البحرين على هذا الميثاق بما يشبه الإجماع، ليكون مرجعا للمسيرة الديمقراطية التي تهدف الدولة إلى استكمالها .

وقد وردت في هذا الميثاق الفلسفة السياسية التي يجب أن تحكم مجتمع البحرين في مستقبله، فتضمن وصفا لشخصية البحرين التاريخية ، وإيضاحا للمقومات الأساسية التي يراها لازمة للمجتمع ، ونظام الحكم الذي يرى تطبيقه في المستقبل، وكيفية سير الحياة النيابية . كما وردت في الميثاق الأسس الاقتصادية للمجتمع ، والأمن الوطني، والعلاقات الخليجية والخارجية ، ومضمون التعديلات التي يجب إدخالها على الدستور القائم لإمكان تفعيل الأفكار الأساسية الواردة فيه .

ولما كان تفعيل المبادئ التي ورد ذكرها في هذا الميثاق يتطلب إجراء تعديلات على الدستور القائم ليتلاءم مع الأهداف الكبرى التي تضمنها ، والتي تمكن البحرين من مواصلة مسيرتها في إطار تحديث مؤسسات الدولة وسلطاتها الدستورية ، فقد عهد صاحب السمو أمير البلاد المفدى ، بالمرسوم رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ ، إلى لجنة فنية استشارية بوضع مشروع التعديلات الدستورية التي نص ميثاق العمل الوطني على ضرورة إجرائها ، على أن تأخذ هذه اللجنة في اعتبارها الأسس والمبادئ التي وردت في هذا الميثاق ، بما يحقق مصلحة الوطن ، وعلى أن يرفع رئيس هذه اللجنة مشروع التعديل المقترح إلى صاحب السمو أمير البلاد ، مشفوعا بمذكرة تفسيرية له ، مرفقا بها كافة الدراسات والآراء القانونية المختلفة التي أبديت بشأن صياغة المشروع ، وذلك ليتخذ سموه ما يراه من إجراءات لإصدار الدستور المعدل .

وقد استعانت اللجنة بآراء الخبراء الدستوريين في العديد من دول العالم ، وناقشت مختلف وجهات النظر بشأن الإجراءات التي يجب أن تتبع لتعديل الدستور ، والتعديلات التي يجب إجراؤها بما يتفق مع المبادئ الواردة في ميثاق العمل الوطني .

وتعرض اللجنة ، في هذه المذكرة التفسيرية ، الطريقة التي استقر عليها الرأي في شأن تعديل الدستور الحالي، والتعديلات التي تم إدخالها على هذا الدستور ، والمبررات التي أدت إليها ، وذلك في إطار ما رفع إليها من آراء ودراسات قانونية قام بها الخبراء .

الفرع الأول

الكيفية التي تم بها تعديل الدستور

أثير في اللجنة التي شكلت لوضع مشروع التعديلات الدستورية التساؤل عن الوسيلة والإجراءات التي يجب اتباعها لتعديل الدستور ، بما يحقق المبادئ التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء على الميثاق .

وقد اقتضى التعرض لهذه الإجراءات أن تبدأ اللجنة أولا بتحديد مدى القوة الملزمة لما ورد في الميثاق من مبادئ عامة وتوجهات مستقبلية ، باعتباره الأساس لما سيصدر من تعديلات دستورية . ثم بعد ذلك تحدد الكيفية التي يتم بها تعديل الدستور في ظل ما ورد في الميثاق من مبادئ وأحكام .

أولا - القوة الملزمة لميثاق العمل الوطني :

تجري بعض الدول على تسجيل المبادئ العامة التي تحدد الفلسفة الجديدة التي تهدف إلى تحقيقها في صورة إعلانات للحقوق أو مواثيق تعلنها على العالم ، لتكون وسيلة لضمان حريات الأفراد وحقوقهم . ومن أمثلة ذلك إعلانات الحقوق الأمريكية ، وإعلانات الحقوق الفرنسية ، وميثاق العمل الوطني المصري ، وميثاق العمل الوطني الجزائري .

ورغبة من حضرة صاحب السمو أمير البلاد المفدى في وضع الفلسفة والأسس التي تحكم مستقبل المسيرة الديمقراطية للبحرين، قرر سموه اللجوء إلى أحدث الطرق الديمقراطية التي تسود العالم في الوقت الحاضر، فاستفتى الشعب على وثيقة تتضمن تلك المبادئ والأسس والأهداف ، وهو ما يتفق مع ما يقرره الدستور الحالي من أن الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات جميعا .

وإذا كان الخلاف قد ثار بين الفقهاء حول تحديد القيمة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق المختلفة ، حيث رأى البعض منهم أنها في مرتبة تسمو على الدستور ، في حين رأى البعض الآخر أنها ترد في مرتبة الوثيقة الدستورية، فإن الاتجاه الغالب قد ذهب إلى أن هذه الإعلانات وتلك المواثيق تعتبر ملزمة لواضعي الدستور، وتأخذ مرتبة أعلى منه ، لأنها تمثل الاتجاهات الكبرى التي ارتضاها الشعب ، وتتضمن المبادئ الدستورية المستقرة في الضمير الإنساني للمجتمع . ومن ثم وجب أن يتقيد بها المشرع الدستوري والمشرع العادي على حد سواء ، ولذلك أطلق عليها البعض «دستور الدساتير».

وقد استقرت اللجنة في تحديدها لطبيعة ميثاق العمل الوطني لدولة البحرين على أنه سواء احتل مرتبة أعلى من الدستور أو كان في ذات مرتبته ، فإن له الصفة الإلزامية ، مستندة فى ذلك إلى ما يلي :

١- أن الميثاق قد صدر نتيجة لاستفتاء الشعب صاحب السيادة في الدولة ، كما أن الصيغة التي وردت بها المبادئ والأسس التي تضمنها تحمل في طياتها معنى الإلزام ، مما يجعله أساسا لتعديل الدستور ووضع القوانين.

٢- أن الكلمة التي قدّم بها صاحب السمو أمير البلاد الميثاق إلى الشعب في الاستفتاء ، قد ورد بها « إن الميثاق يعتبر مرجعا لمسيرتنا الوطنية ، نسير على هديه في عملنا الوطني ونواصل به مسيرتنا ونستكمل على أساسه

تحـديث مؤسسات الدولة وسلطاتها الدستورية ، وننجز منه في كل مرحلة ما نراه متمشيا مع تطلعات المواطنين». وهو ما يؤكد أن الميثاق دليل عمل المستقبل ، والأساس الملزم للدولة في تطوير نظمها القانونية التي تكفل تقدمها.

٣- أن ما ورد فى الميثاق ضمن استشرافات المستقبل من القول بأن « هذا الميثاق وقد توافق الجميع على محتواه حكومة وشعبا ، وأخذا في الاعتبار أنه يمثل وثيقة عمل مستقبلية للبلاد ، وأن تفعيل الأفكار الأساسية الواردة فيه تتطلب بعض التعديلات الدستورية ، فإنه يلزم لذلك ما يلي : ...» ، يؤكد الصفة الإلزامية لما ورد فيه من مبادئ، وضرورة التزام الدستور بها .

٤- أنه ومما يؤكد هذه الصفة الإلزامية أيضا قول الميثاق : إن « التوافق الشعبي على هذا الميثاق يعبر عن الرغبة الشعبية في تحقيق مستقبل مستقر ومزدهر للبلاد بقيادة حضرة صاحب السمو الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة أمير البلاد المفدى حفظه الله » .

ثانيا - وسيلة تعديل دستور دولة البحرين الحالي في ظل الميثاق :

تضمن دستور دولة البحرين الصادر في سنة ١٩٧٣ نص المادة ١٠٤ التي حددت إجراءات تعديله ، وقد نصت هذه المادة على ما يلي : « يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس الوطني ، وأن يصدق الأمير على التعديل ، وذلك استثناء من حكم المادة (٣٥) من هذا الدستور » .

ولقد أثير التساؤل عن الكيفية التي يتم بها تعديل هذا الدستور ، في إطار ما ورد في ميثاق العمل الوطني من مبادئ وأحكام ، باعتباره الوثيقة العليا في دولة البحرين ، والتي يجب أن يلتزم بها المشرع الدستوري .

وفي ظل المبادئ الدستورية التي قررها الفكر الدستوري ، والتطورات التي مرت بها دولة البحرين ، **اتجه رأي اللجنة إلى أن المادة ١٠٤ من الدستور الحالي لم تعد صالحة ليعدل الدستور في إطار ما ورد بها من إجراءات للأسباب الآتية :**

١- أن العبارات التي وردت في الميثاق ، تحمل في طياتها ما يدل على أن الشعب قد عهد بوضع التعديلات الدستورية إلى صاحب السمو أمير البلاد المفدى .

٢- أن الرسالة المرفوعة إلى صاحب السمو الأمير من رئيس اللجنة العليا لإعداد مشروع الميثاق ، والتي كانت تحت بصر جماهير الشعب عند الاستفتاء ، قد ورد بها « قررت اللجنة في ختام اجتماعاتها رفع مشروع هذا الميثاق الوطني وثيقة تجديد للعهد والبيعة إلى مقام حضرة صاحب السمو أمير البلاد المفدى أمانة بين يديه الكريمتين ، ليعمل سموه بما يراه ، حفظه الله ، مناسبا وملائما لمصلحة البلاد » .

وفي هذا القول ما يؤكد أن لجنة وضع مشروع الميثاق ، والشعب الذي وافق على ما جاء في بيانها ، قد عهدا إلى صاحب السمو باتخاذ ما يراه مناسبا من إجراءات لتفعيل وتنفيذ ما ورد في الميثاق بما يتفق مع مصلحة البلاد ، ومن بين هذه الإجراءات كيفية إجراء التعديلات الدستورية التي ينبغي القيام بها .

٣- أن إرادة الشعب التي ظهرت في الاستفتاء ، وقبول سمو الأمير لهذه الإرادة الشعبية بتصديقه على الميثاق، كل ذلك يوضح أن الشعب قد عهد إلى سموه باتخاذ ما يراه مناسبا لتعديل الدستور في إطار ما ورد بالميثاق من مبادئ وأحكام ، وباختيار الطريقة التي يراها أفضل لوضع التعديلات الدستورية والموافقة عليها وإصدارها .

٤- إذا أراد صاحب السمو أمير البلاد - في إطار ما ورد بالميثاق وما عهد به الشعب إليه - أن يطبق المادة ١٠٤ من الدستور الحالي لتعديل نصوصه ، فإن سموه لا يستطيع ذلك في ظل المبادئ الدستورية المقررة والأوضاع الراهنة في البحرين ، لاستحالة تطبيقها لما يلي :

- أن المجلس الوطني قد حُل ، ونص في الأمر الأميري رقم ٤ الصادر في ٢٦ أغسطس سنة ١٩٧٥ على وقف العمل بالنصوص المتعلقة بالمجلس الوطني التي تضمنها دستور دولة البحرين سنة ١٩٧٣ . وأمام ذلك أصبح هذا المجلس غير موجود من الناحية الدستورية ، وخاصة بعد أن أكد الشعب ذلك بموافقته على ميثاق العمل الوطني في ظل عدم وجود هذا المجلس ، مما يدل على انتفاء دوره في الحياة الدستورية للبحرين في الوقت الحاضر ، وأن اللجوء إليه حاليا يعد مخالفة لإرادة الشعب التي عبر عنها عند موافقته على الميثاق ، وعدم التزام من صاحب السمو أمير البلاد بتنفيذ هذه الإرادة الشعبية . وبالتالي لا يمكن لهذا المجلس غير القائم دستوريا أن يمارس اختصاصاته الواردة في الدستور الحالي ، والتي من بينها موافقته على تعديل الدستور.

- أنه بالإضافة إلى عدم الوجود الدستوري للمجلس الوطني ، فإنه أيضا غير موجود من الناحية الفعلية والواقعية.

فبغض النظر عن وجود الأمر الأميري رقم ٤ لسنة ١٩٧٥ ، الذي حل المجلس الوطني ونقل السلطة التشريعية إلى صاحب السمو الأمير ومجلس الوزراء . وحتى لو قيل بإمكان إلغاء هذا الأمر - وهو ما لم ترد في الميثاق المطالبة به فضلاً عن أنه لا يتفق مع نصوصه - فإن إعمال هذا القول لا يؤدي إلى بعث الحياة من جديد في هذا المجلس. ويرجع ذلك إلى أن مدة المجلس الوطني كما حددها الدستور الحالي أربع سنوات ، وقد انتهت هذه المدة ، وانتهى بذلك الوجود المادي والقانوني للمجلس ، وأصبحت عودته بتشكيله القديم أمرا غير ممكن قانونا.

ولا يمكن القول بإجراء انتخابات لمجلس جديد يتولى تعديل الدستور باتباع الإجراءات التي نصت عليها المادة (١٠٤) من دستور ١٩٧٣ ، لمخالفة ذلك للمبادئ التى وردت في الميثاق ، والتي أصبحت نافذة منذ موافقة الشعب عليه في الاستفتاء ، مما ترتب عليه إلغاء الأحكام التى وردت في الدستور القائم - مخالفة له - من تاريخ هذه الموافقة . فالميثاق قد أخذ على خلاف الدستور الحالي بنظام المجلسين النيابيين ، وبمشاركة المرأة في الانتخاب والترشيح لعضوية المجالس النيابية . ولا يمكن تطبيق هذه المبادئ الجديدة قبل تعديل الدستور ، لتنظيم كيفية اختيار المجلسين وتحديد اختصاصاتهما وشروط اختيار أعضائهما وكيفية هذا الاختيار .

وانتهت اللجنة من هذا العرض للمبادئ الدستورية المقررة وللوضع الراهن في البحرين ، إلى أن الطريق الوحيد لتعديل الدستور هو أن يتم هذا التعديل بإرادة أميرية خالصة ، تنفيذا لما عهد به الشعب إلى صاحب السمو أمير البلاد المفدى عند استفتائه على الميثاق ، وقبول سموه لذلك حين صدق عليه . وتعتبر التعديلات الدستورية في هذه الحالة وكأنها قد صدرت عن هذه الإرادة الشعبية ، باعتبار أن ما صدر عن سمو الأمير هو إعمال لها .

ولا شك أن من حق السلطة التشريعية بعد عودة الحياة النيابية في ظل التعديلات التى ستجرى على دستور سنة ١٩٧٣ ، أن تقترح إجراء تعديلات أخرى أو تعديل ما تم من تعديلات وفقا للإجراءات التي ينص عليها الدستور بعد تعديله.

الفرع الثاني

التعديلات التي أجريت على الدستور ومبرراتها

تضمنت بنود الميثاق النص على الموضوعات التي يجب أن تشملها التعديلات الدستورية ، **ومن ذلك القول بأنه** « وحيث إن حضرة صاحب السمو أمير البلاد المفدى حفظه الله يطمح إلى تحقيق نهج ديمقراطي يرسي هيكلا متوازنا يؤكد الشراكة السياسية الدستورية بين الشعب والحكومة ، والفصل بين السلطات الثلاث وتعزيز آليات السلطة القضائية وإنشاء المحكمة الدستورية وديوان المراقبة المالية ... ، وحيث إنه قد توافرت الإرادة السامية للانتقال - ونحن في مطلع الألفية الثالثة - إلى دولة عصرية استكملت كل أطرها السياسية والدستورية للتفاعل مع كل المستجدات المحلية والإقليمية والدولية ، وحيث إن حصيلة تجربة دولة البحرين في العمل السياسي والاقتصادي طوال العقود الثلاثة الماضية تتطلب مراعاة ما استجد من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية وتشريعية ، ولمواجهة التحديات المقبلة ، مع كل المستجدات على الصعيد العالمي ، فقد استقر الرأي على أن يؤخذ بالثوابت الوطنية والسياسية والدستورية في هوية الدولة تأكيدا للنظام الملكي الوراثي الدستوري الديمقراطي ، حيث يخدم عاهل البلاد شعبه ، ويمثل رمزا لهويته المستقلة وتطلعاته نحو التقدم ، وعلى إدخال تحديث في دستور البلاد بالاستفادة من التجارب الديمقراطية لمختلف الشعوب في توسيع دائرة المشاركة الشعبية في أعباء الحكم والإدارة ، ذلك أن ما أثبتته بعض هذه التجارب من الأخذ بنظام المجلسين في العمل التشريعي يتيح الجمع بين ميزة الاستفادة من حكمة ذوي العلم والخبرة من أعضاء مجلس الشورى وتفاعل الآراء الشعبية من كافة الاتجاهات التي يضمها المجلس المنتخب انتخابا مباشرا » . وما ورد في **الفصل الثاني** « **أولا -** نظام الحكم في دولة البحرين ملكي وراثي دستوري ... ، **ثانيا -** ... فقد صار من المناسب أن تحتل البحرين مكانتها بين الممالك الدستورية ذات النظام الديمقراطي الذي يحقق للشعب تطلعاته نحو التقدم، **رابعا -** نظام الحكم في دولة البحرين ديمقراطي ، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعا ... ، **خامسا -** يعتمد نظام الحكم ، تكريسا للمبدأ الديمقراطي المستقر، على الفصل بين السلطات الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية ، مع التعاون بين هذه السلطات وفق أحكام الدستور ، ويأتي صاحب السمو أمير البلاد على رأس السلطات الثلاث، **سادسا -** ...تعمل الدولة على استكمال الهيئات القضائية المنصوص عليها في الدستور وتعيين الجهة القضائية التي تختص بالمنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ... ، **سابعا -** يتمتع المواطنون ، رجالا ونساء ، بحق المشاركة في الشئون العامة والتمتع بالحقوق السياسية في البلاد بدءا بحق الانتخاب والترشيح ... » . وما ورد في **الفصل الثالث** من أنه « **أولا -** ... يصبح من اللازم إنشاء ديوان للرقابة المالية ... ». وما ورد في **الفصل الخامس** «... ومن أجل مزيد من المشاركة الشعبية في الشئون العامة ، واستلهاما لمبدأ الشورى ، بوصفه أحد المبادئ الإسلامية الأصيلة التي يقوم عليها نظام الحكم في دولة البحرين ، وإيمانا بحق الشعب جميعه ، وبواجبه أيضا في مباشرة حقوقه السياسية الدستورية ، وأسوة بالديمقراطيات العريقة ، بات من صالح دولة البحرين أن تتكون السلطة التشريعية من مجلسين ، مجلس منتخب انتخابا حرا مباشرا يتولى المهام التشريعية إلى جانب مجلس معين يضم أصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بآرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة ...».

وفي إطار ما اتجهت إليه الإرادة الشعبية من مبادئ ضمنتها الميثاق ، جاءت التعديلات الدستورية ، وكان رائدها في ذلك :