



المذكرة التفسيرية
لتعديلات دستور مملكة البحرين المعدل
الصادر في سنة 2002

المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002:
نُشرت في ملحق الجريدة الرسمية/ العدد: 2517، الخميس 14 فبراير 2002م.

بسم الله الرحمن الرحيم المذكرة التفسيرية

لتعديلات دستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002

مرت البحرين بتطورات سياسية ودستورية منذ وضع دستورها في 6 ديسمبر سنة 1973، وأمام رغبة حضرة صاحب السمو أمير البلاد المفدى في تحقيق تقدمها ورقمها، وتطوير نظامها السياسي بما يحقق لها حياةً ديمقراطيةً سليمةً 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 14 فبراير سنة 2001، وقد وافق شعب البحرين على هذا الميثاق بما يشبه الإجماع، ليكون مرجعاً للمسيرة الديمقراطية التي تهدف الدولة إلى استكمالها.

وقد وردت في هذا الميثاق الفلسفة السياسية التي يجب أن تحكم مجتمع البحرين في مستقبله، فتضمن وصفاً لشخصية البحرين التاريخية، وإيضاحاً للمقومات الأساسية التي يراها لازمةً 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 5 لسنة 2001، 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، مشفوعاً بمذكرة تفسيرية له، مرفقاً بها كافة الدراسات والآراء القانونية المختلفة التي أبدت بشأن صياغة المشروع، وذلك ليتخذ سموه ما يراه من إجراءات لإصدار الدستور المعدل.

وقد استعانت اللجنة بأراء 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 أولاً 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.

أولاً- 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 موثيق تعلنها على العالم، لتكون وسيلةً لضمان حريات الأفراد وحقوقهم. ومن أمثلة ذلك إعلانات الحقوق الأمريكية، وإعلانات الحقوق الفرنسية، وميثاق العمل الوطني المصري، وميثاق العمل الوطني الجزائري.

ورغبةً 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 جميعاً.

وإذا كان الخلاف قد ثار بين الفقهاء حول تحديد القيمة القانونية لإعلانات الحقوق والموئيق 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 الموثيق تعتبر ملزمةً لواضعي الدستور، وتأخذ مرتبةً 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 سواءً احتل مرتبةً أعلى من الدستور أو كان في ذات مرتبته، فإن له الصفة الإلزامية، مستندةً في ذلك إلى ما يلي:

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

2. أن الكلمة التي قدّم بها صاحب السمو أمير البلاد الميثاق إلى الشعب في الاستفتاء، قد ورد بها "إن الميثاق يعتبر مرجعاً لمسيرتنا الوطنية، نسير على هديه في عملنا الوطني ونواصل به مسيرتنا ونستكمل على أساسه تحديث مؤسسات الدولة وسلطاتها الدستورية، وننجز منه في كل مرحلة ما نراه متمشياً مع تطلعات المواطنين". وهو ما يؤكد أن الميثاق دليل عمل المستقبل، والأساس الملزم للدولة في تطوير نظمها القانونية التي تكفل تقدمها.

3. أن ما ورد في الميثاق ضمن استشرافات المستقبل من القول بأن "هذا الميثاق وقد توافق الجميع على محتواه حكومياً وشعبياً، وأخذاً 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.

4. أنه ومما يؤكد هذه الصفة الإلزامية أيضاً 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".

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

تضمن دستور دولة البحرين الصادر في سنة 1973 نص المادة 104 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 استثناءً من حكم المادة (35) 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 104 من الدستور الحالي لم تعد صالحةً ليعدل الدستور في إطار ما ورد بها من إجراءات للأسباب الآتية:

1. 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.
2. 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 أمانةً بين يديه الكريمتين، ليعمل سموه بما يراه، حفظه الله، مناسباً وملائماً 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 مناسباً 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.
3. 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 مناسباً لتعديل الدستور في إطار ما ورد بالميثاق من مبادئ وأحكام، وباختيار الطريقة التي يراها أفضل لوضع التعديلات الدستورية والموافقة عليها وإصدارها.
4. إذا أراد صاحب السمو أمير البلاد - في إطار ما ورد بالميثاق وما عهد به الشعب إليه - أن يطبق المادة 104 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 4 الصادر في 26 أغسطس سنة 1975 على وقف العمل بالنصوص المتعلقة بالمجلس الوطني التي تضمنها دستور دولة البحرين سنة 1973. وأمام ذلك أصبح هذا المجلس غير موجود من الناحية الدستورية، وخاصةً 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 حالياً يعد مخالفةً 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 دستورياً أن يمارس اختصاصاته الواردة في الدستور الحالي، والتي من بينها موافقته على تعديل الدستور.

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

فبغض النظر عن وجود الأمر الأميري رقم 4 لسنة 1975، 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 فضلًا عن أنه لا يتفق مع نصوصه - فإن أعمال 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 أمرًا غير ممكن قانونًا.

ولا يمكن القول بإجراء انتخابات لمجلس جديد يتولى تعديل الدستور باتباع الإجراءات التي نصت عليها المادة (104) من دستور 1973، لمخالفة ذلك للمبادئ التي وردت في الميثاق، والتي أصبحت نافذة منذ موافقة الشعب عليه في الاستفتاء، مما ترتب عليه إلغاء الأحكام التي 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، تنفيذًا لما عهد به الشعب إلى صاحب السمو أمير البلاد المفدى عند استفتاءه 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 التي ستجرى على دستور سنة 1973، أن تقترح إجراء تعديلات أخرى أو تعديل ما تم من تعديلات وفقًا 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 هيكلًا متوازنًا 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 تأكيدًا للنظام الملكي الوراثي الدستوري الديمقراطي، حيث يخدم عاهل البلاد شعبه، ويمثل رمزًا 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 انتخاباً مباشراً". وما ورد في الفصل الثاني "أولاً- نظام الحكم في دولة البحرين ملكي وراثي دستوري ...، ثانياً- ... فقد صار من المناسب أن تحتل البحرين مكانتها بين الممالك الدستورية ذات النظام الديمقراطي الذي يحقق للشعب تطلعاته نحو التقدم، رابعاً- نظام الحكم في دولة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعاً ...، خامساً- يعتمد نظام الحكم، تكريساً 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، سادساً- ... تعمل الدولة على استكمال الهيئات القضائية المنصوص عليها في الدستور وتعيين الجهة القضائية التي تختص بالمنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ...، سابعاً- يتمتع المواطنون، رجالاً ونساءً، بحق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية في البلاد بدءاً بحق الانتخاب والترشيح ...". وما ورد في الفصل الثالث من أنه "أولاً- ... يصبح من اللازم إنشاء ديوان للرقابة المالية ...". وما ورد في الفصل الخامس " ... ومن أجل مزيد من المشاركة الشعبية في الشؤون العامة، واستلهاماً لمبدأ الشورى، بوصفه أحد المبادئ الإسلامية الأصيلة التي يقوم عليها نظام الحكم في دولة البحرين، وإيماناً بحق الشعب جميعه، وبواجبه أيضاً في مباشرة حقوقه السياسية الدستورية، وأسوةً بالديمقراطيات العريقة، بات من صالح دولة البحرين أن تتكون السلطة التشريعية من مجلسين، مجلس منتخب انتخاباً حرّاً مباشراً يتولى المهام التشريعية إلى جانب مجلس معين يضم أصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة ...".

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

1- إعطاء الشريعة الإسلامية الغراء نصيباً من التطبيق أكبر مما كانت عليه في الدستور قبل تعديله، وأكدت التعديلات بذلك أن الشريعة الإسلامية باقية في ضمير الشعب، وأنها تحتل مكانها اللائق بها. فقد نص الدستور قبل تعديله في المادة (2) على أن دين الدولة الإسلام، وأن الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع، وفي المادة (6) على أن تصون الدولة التراث الإسلامي، وفي البند (ب) من المادة (7) على رعاية التربية الدينية في مختلف مراحل التعليم وأنواعه.

وجاءت التعديلات الدستورية لتوسع من هذا الاتجاه، فلم تقف عند هذه النصوص وحدها، بل امتدت إلى إظهار انعكاسات وأثار أحكام الشريعة الإسلامية على نصوص أخرى من نصوص الدستور. ومن ذلك ما نصت عليه المادة (33) من أن الملك هو الحامي الأمين للدين، حتى تكون مسئولية حماية هذا الدين موكولة إلى رأس الدولة وأعلى سلطة فيها، مما يحقق حماية أكبر له. ومن ذلك أيضاً الأخذ بنظام مجلس الشورى إلى جوار مجلس النواب (المادة 52 وما بعدها) تنفيذاً لقوله تعالى {وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ}، {وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ}، وتأسيساً بسنة رسول الله صلى الله عليه وسلم في المشورة والعدل، وتأكيد التوسع في هذه المشورة بالنص على الاستفتاء الشعبي في المادة (43). ولقد استحدث أيضاً في مجال تأكيد دور الشريعة الإسلامية كأساس لنظام الحكم في المملكة، نص المادة (5) على ضرورة كفالة الدولة للمساواة بين المرأة والرجل دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية، وما نصت عليه المواد (23، 24، 27) من أن حرية الرأي والبحث العلمي والصحافة والطباعة والنشر

وتكوين الجمعيات والنقابات لا يجوز أن تتضمن مساساً بأسس العقيدة الإسلامية، فالالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية والأسس التي يقوم عليها الدين الإسلامي الحنيف هو القيد الأساسي على ممارسة هذه الحريات والحقوق جميعها.

فكل هذه النصوص قد جاءت لتؤكد ضرورة أن تكون الشريعة الإسلامية - بمعنى الفقه الإسلامي - مصدرًا رئيسيًا للتشريع، وهي التي توجه المشرع وجهةً إسلاميةً أساسيةً، دون منعه من استحداث أحكام من مصادر أخرى في أمور لم يضع الفقه الإسلامي حكمًا لها، أو يكون من المستحسن تطوير الأحكام في شأنها بما لا يخالفها، مسaireً لضرورات التطور الطبيعي على مر الزمن.

ولا شك أن تأكيد هذه النصوص على أن دين الدولة الإسلام، وإعطاء الشريعة الإسلامية دورًا أساسيًا في المجتمع، لا يتنافى مع حرمة العبادة، أو حرية أداء الشعائر الدينية. وهو ما أكدته المادة (22) من الدستور بقولها "حرية الضمير مطلقة، وتكفل الدولة حرمة العبادة، وحرية القيام بشعائر الأديان والمواكب والاجتماعات الدينية طبقًا للعادات المرعية في البلد".

2- تعميق الاتجاه الديمقراطي، حيث تضمنت التعديلات مزيدًا من الحقوق والحريات العامة والواجبات، بما يؤدي إلى تفعيل أكبر للنظام الديموقراطي، ويتفق مع حقوق الإنسان التي يحرص المجتمع العالمي على تأكيدها دائمًا.

3- تطوير ما أخذ به الدستور قبل تعديله من الجمع بين مظاهر كل من النظامين البرلماني والرئاسي، وإضافة بعض مظاهر الديموقراطية شبه المباشرة إلى ذلك.

فإذا كان الدستور قبل تعديله قد تبني طريقًا وسطًا لتطبيق النظام النيابي، حيث جمع بين مظاهر النظام البرلماني والنظام الرئاسي حرصًا على وحدة الوطن واستقرار الحكم، فإن التعديلات قد حرصت على تدعيم هذا الاتجاه، ولم تنس مع اعترافها بفضائل النظام البرلماني، عيوب هذا النظام التي كشفت عنها التجارب الدستورية، كما لم يغيب عنها ميزة الاستقرار التي يتميز بها النظام الرئاسي.

وفي تحديد معالم هذا النهج الوسط بين النظامين البرلماني والرئاسي، وتخير موضع دستور مملكة البحرين بينهما، اتجهت التعديلات الدستورية إلى الأخذ من كل منهما بما يوفق بين الاعتبارات القانونية والنظرية وبين مقتضيات المحلية والواقع العملي. وقد ظهر أثر هذا الاتجاه في تحديد سلطات الملك رأس الدولة، وفي تحديد العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية.

وإذا كانت القاعدة المقررة أن الأنظمة النيابية التقليدية تقوم على استقلال النواب في مباشرة شئون السلطة المقررة لهم عن الشعب الذي لا يجوز له الاشتراك معهم في ممارستها، فإنه نتيجةً للتطور الذي صاحب الديموقراطية في العالم، أخذت معظم النظم الدستورية الحديثة ببعض مظاهر الديموقراطية شبه المباشرة، خروجًا على بعض الأركان الأساسية التي يقوم عليها النظام النيابي التقليدي. فبعد أن كان النواب يستأثرون بالسلطة، أصبح من حق الشعب أن يساهم معهم في ممارستها، وأن يشترك فيها اشتراكًا فعليًا، بحيث أصبح الاتجاه الحديث يميل إلى تطعيم النظام النيابي الواسع الانتشار ببعض مظاهر هذه الديموقراطية شبه المباشرة.

وسيرًا مع هذا الاتجاه العالمي الذي يتزايد في الوقت الحاضر، ورغبةً في توسيع المشاركة الشعبية في إدارة شئون المملكة، أخذت التعديلات الدستورية بفكرة الاستفتاء الشعبي. وإذا كانت هذه الفكرة تتفق مع التطور الذي صاحب الأنظمة الدستورية المعاصرة، فإن الأخذ بها أمر قديم في الأمم. فمن قصص القرآن الكريم ما يخبرنا به الله تعالى في سورة النمل من استفتاء بلقيس ملكة سبأ لذوي الرأي في قومها. فقد قال تعالى في كتابه

الكريم، بسم الله الرحمن الرحيم {قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأَى الْأَقْبَىٰ إِلَيَّ كِتَابٌ كَرِيمٌ. إِنَّهُ مِنْ سُلَيْمَانَ وَإِنَّهُ بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ. أَلَا تَعْلَمُونَ عَلَيَّ وَأَتُونِي مُسْلِمِينَ}. قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّىٰ تَشْهَدُونِ}، إلى آخر الآيات الكريمة. وهكذا استفتت الملكة قومه في الموضوع، ففوضوا إليها اتخاذ ما تراه، فرأت أن ترسل إلى سليمان عليه السلام بهدية لتتنظر ماذا يكون جوابه ... إلى آخر القصة المعروفة.

وإعمالاً للأسس والمبادئ التي وردت في الميثاق، وفي إطار ما سبق ذكره، تم إجراء التعديلات على بعض نصوص دستور سنة 1973، بما يحقق الهدف الذي ابتغاه الشعب، وأكدته في الاستفتاء. وقد اشتملت هذه التعديلات على مسألتين أساسيتين، هما: النظام الملكي، ونظام المجلسين، وتفرعت عن كل من هاتين المسألتين أحكام أخرى تتفق معها، وتكمل أعمال المبادئ الواردة بها، بالإضافة إلى بعض الأحكام الفرعية الأخرى التي أشار إليها الميثاق.

أولاً- الشكل الملكي ركيزة أساسية لنظام الحكم:

تلاقت المعاني المتكاملة لما ورد في الميثاق عند أصل جوهر في بناء العهد الجديد، قام بمثابة العمود الفقري للتعديلات المطلوبة، وهو الحفاظ على وحدة الوطن واستقراره. ومن هنا جاء الحرص على أن يظل رئيس الدولة أباً لأبناء هذا الوطن جميعاً، وهو ما أكدته الميثاق بقوله "فقد استقر الرأي على أن يؤخذ بالثوابت الوطنية والسياسية والدستورية في هوية الدولة تأكيداً على النظام الملكي الوراثي الدستوري الديمقراطي، حيث يخدم عاهل البلاد شعبه، ويمثل رمزاً لهويته المستقلة وتطلعاته نحو التقدم".

وإذا كان النظام الوراثي من الثوابت السياسية والدستورية التي قامت عليها البحرين خلال تاريخها الطويل، حيث كانت تربط بين أبنائها، حكاماً ومحكومين، روح الأسرة الواحدة، فإن الحاكم في البلاد ذات الأنظمة الوراثية تعدد تسمياته، فقد يسمى بالملك أو الأمير أو السلطان أو الإمبراطور أو القيصر. وقد كانت التسمية التي أخذ بها الدستور قبل صدور الميثاق هي "الأمير"، إلا أن الميثاق قد فضل الأخذ بتسمية "الملك"، حتى يتفق ذلك مع التطور الذي وصلت إليه البحرين، ويحقق ما تهدف إليه مستقبلاً، وذلك بقوله "بعد أن من الله عز وجل على البحرين بنعمة الاستقرار وما بلغته من تقدم وقطعته من أشواط واجتازته من تحديات، وبعد أن أكملت نضجها في علاقاتها الدولية وفي مؤسساتها السيادية القائمة على المساواة بين المواطنين ومراعاة مصالحهم ووحدتهم الوطنية، فقد صار من المناسب أن تحتل البحرين مكانتها بين الممالك الدستورية ذات النظام الديمقراطي الذي يحقق للشعب تطلعاته نحو التقدم".

وقد عبر الميثاق عما يترتب على ذلك من آثار في الباب السادس منه (بند أولاً) بأن "نظام الحكم في دولة البحرين ملكي وراثي دستوري".

وعلى الرغم من أن اصطلاح الملك والأمير يعبران عن نظام واحد هو النظام الوراثي أو الملكي بالمعنى الواسع، فإنه مما لا شك فيه أن النظام الملكي يختلف في مفهومه الفني الدقيق عن النظام الأميري. فاصطلاح الملك لا يطلق في المملكة إلا على شخص واحد هو رأسها ورئيسها وقائدها، أما اصطلاح الأمير فقد يطلق في بعض الإمارات على أمراء البيت المالِك. وبذلك يبرز اصطلاح الملك تفرد الملك في مسماه ومكانته، ويجعله رمزاً للمملكة والشعب، سواءً داخل البلاد أو خارجها. ويقابل هذا التفرد زيادة كبيرة في مسؤولية الملك تجاه بلده وشعبه، مما يتطلب تعديلاً في بعض الأحكام الواردة بالدستور.

وتنفيذاً لما ورد في الميثاق من تسمية دولة البحرين بمملكة البحرين، ورئيسها بالملك، حرصت التعديلات الدستورية على تحقيق هذا الهدف، ونص في الفقرة (ب) من المادة (1) على أن "حكم مملكة البحرين ملكي دستوري، وقد تم انتقاله من المغفور له الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة إلى ابنه الأكبر الشيخ حمد بن

عيسى آل خليفة ملك البلاد، وينتقل من بعده إلى أكبر أبنائه، وهكذا طبقة بعد طبقة، إلا إذا عين الملك قيد حياته خلفاً له ابناً آخر من أبنائه غير الابن الأكبر، وذلك طبقاً لأحكام مرسوم التوارث."

وقد ترتب على هذا التعديل لنص الفقرة الأولى من المادة (1) ضرورة تعديل بعض نصوص الدستور لإحلال لقب "الملك" محل لقب "الأمير"، أو لإحلال اصطلاح "مملكة البحرين" محل "دولة البحرين"، وتعديل الأحكام الواردة في البعض الآخر بما يتفق مع هذه التسميات الجديدة وما صاحبها من أخذ بنظام المجلسين.

1- النصوص التي وردت بها تسمية "الملك" واصطلاح "مملكة البحرين":

تم تعديل تسمية "الأمير" إلى تسمية "الملك" واصطلاح "دولة البحرين" إلى اصطلاح "مملكة البحرين" ومن ذلك ما ورد في المادتين: 1 (أ، ب، ج، د) و32 (ب)، وعنوان الفصل الأول من الباب الرابع، والمواد 33 و34 و35 و37 و38 و39 و40 و41 و42 و43 و46 و47 (ب، هـ) و52 و54 (ب، ج، د) و58 الفقرة الثانية و64 (ب، ج) و67 (د) و70 و71 و73 و74 و75 الفقرة الأولى و76 و78 و83 و86 و87 و89 (ب) و90 و99 الفقرة الثانية و101 و106 الفقرتين الأولى والثالثة و120 (أ، ج، د).

ولقد اقتصر التعديل في بعض هذه المواد على التسمية فقط دون تغيير في الأحكام التي تضمنتها نصوص الدستور قبل تعديله، وشمل في البعض الآخر - وفقاً لما سيرد - التسمية والأحكام التي ترتبت عليها.

2- الأحكام التي تم تعديلها لتتفق مع الأخذ بالنظام الملكي:

اقتضى الأخذ بالنظام الملكي تعديل بعض المواد الموجودة بالدستور الحالي، وإضافة أحكام جديدة إليها، وتمثل ذلك فيما يلي:

المادة 33:

نص الميثاق على أن الحكم يهدف إلى صيانة البلاد، ورفع شأن الدولة، والحفاظ على الوحدة الوطنية، وتحقيق التنمية الشاملة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها. ولما كان الملك - وفقاً لما ورد في الميثاق - يأتي على رأس السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويقع عليه العبء الأكبر في تحقيق الأهداف التي تضمنها الميثاق لمواجهة التحديات المقبلة الناتجة عن المستجدات التي طرأت على الصعيد العالمي، فقد عدلت المادة (33) لتحدد واجبات الملك بصفته رأس الدولة، وحكمًا بين سلطاتها المختلفة.

أ- فنص البند (أ، ب) على أن "الملك رأس الدولة، و الممثل الأسمى لها، ذاته مصونة لا تمس، وهو الحامي الأمين للدين والوطن، ورمز الوحدة الوطنية، ويحمي شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون، ويرعى حقوق الأفراد والهيئات وحررياتهم".

ب- وتكريساً للمبدأ الديموقراطي وإيضاحاً لدور الحكومة في إدارة شؤون المملكة، عدل البند (ج) بالنص على أن "يباشر الملك سلطاته مباشرةً وبواسطة وزرائه". ووفقاً لما استقرت عليه الأنظمة الدستورية العالمية التي تأخذ بالنظام البرلماني أو تلك التي تطعم 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.

ومقتضى ذلك أن الاختصاصات التي منحها الدستور للملك ليباشرها بمفرده تكون أداة إصدارها هي الأوامر الملكية، التي تصدر بتوقيع الملك وحده دون توقيع من رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء. أما الاختصاصات الأخرى التي يباشرها الملك عن طريق وزرائه، فتصدر في صورة مراسيم يوقعها الملك بعد توقيع رئيس مجلس

الوزراء والوزراء المختصين بحسب الأحوال، بما يعني أنه يكتفى بتوقيع رئيس مجلس الوزراء في الحالات التي يكون موضوع المرسوم فيها لا يخص وزارة بعينها أو عدة وزارات. وتوقيع الملك هنا ليس مجرد اعتماد لتوقيع مجلس رئيس الوزراء والوزراء المختصين، بل إن للملك حق الموافقة على المرسوم أو عدم الموافقة عليه وفقاً لما يترأى له.

ج- ونتيجةً للأخذ بنظام المجلسين أضيف البند (و) ليعطي للملك الحق - بأمر ملكي - في تعيين أعضاء أحد المجلسين (مجلس الشورى) وإعفاءهم، ليختلف بذلك تشكيل مجلس الشورى عن تشكيل مجلس النواب الذي يتم عن طريق الانتخاب المباشر من المواطنين، وهو ما يتفق مع الأنظمة الدستورية التي تأخذ بنظام المجلسين، حيث توجب المغايرة في كيفية اختيار أعضائهما.

د- ولما كانت قوة الدفاع تحتاج إلى المحافظة على سرية أعمالها، وكانت قيادتها من المهام الأساسية للملك، لكونه المختص بضممان استتباب النظام والأمن وصيانة استقلال الوطن وسلامة أراضيه في الداخل والخارج، تنفيذاً للقسم الذي يؤديه وفقاً للبند (ك) من المادة (33)، فقد عدل البند (ز) لتمكين الملك من الوفاء بقسمه، بحيث يتولى قيادة قوة الدفاع وتكليفها بالمهام الوطنية داخل أراضي المملكة وخارجها، وترتبط به ارتباطاً مباشراً، وتراعى السرية اللازمة في شئونها. ولا شك أنه لإمكان تحقيق هذه الأهداف فإن ما يصدر عن الملك في شأن ما ورد بالبند (ز) سيكون عن طريق الأوامر الملكية التي يقتصر توقيعها على الملك، حتى في حالة وجود وزير للدفاع.

ومقتضى هذا النص أن يتولى الملك قيادة قوة الدفاع، وبأمر بتشكيل وحل الأسلحة والوحدات العسكرية، ويشرف على جميع شئونها بما في ذلك الإستراتيجيات الدفاعية عن الوطن ومفاهيم استخدام القوة وخطط وبرامج تطويرها لمواجهة التهديدات التي تتعرض لها المملكة وفي إطار التزاماتها الخليجية والإقليمية والدولية، كما أن الملك هو الذي يأمر باستخدام القوة داخل وخارج المملكة.

وتعني عبارة "وتراعى السرية اللازمة في شئونها" ما يتصل بخطط التطوير والبناء، وتعليمات وأوامر خطط العمليات، والهيكل التنظيمي للموازنات العسكرية بما في ذلك المستقبلية وغطاء القوة البشرية، وكل الوثائق والمراسلات العسكرية التي تحمل درجة سري وسري للغاية، ومعلومات الجاهزية والكفاءة القتالية، والمبالغ المخصصة للأمن والاستخبارات العسكرية، والميزانية المالية في مشاريع التسليح والتوظيف والتطوير. ولا يمنع ذلك من أن تعرض الميزانية المتكررة لقوة الدفاع رقماً واحداً في الميزانية العامة للدولة.

هـ- وحرصاً على تحقيق أكبر قدر من الاستقلال للسلطة القضائية، ونظراً إلى وجود أكثر من جهة قضائية في البحرين؛ حيث نص الميثاق على ضرورة إنشاء الجهة القضائية التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين، وهو ما حرصت المادة (106) من هذا الدستور المعدل على تنفيذه بإنشاء المحكمة الدستورية، نص البند (ج) على أن يرأس الملك المجلس الأعلى للقضاء، ويعين القضاة بأوامر ملكية بناءً على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء. وفي هذا ما يؤكد استقلال القضاء، ويجعله بعيداً عن سيطرة السلطة التنفيذية، حيث يرتبط بالملك رأس الدولة مباشرةً. ولا يمنع ذلك - بطبيعة الحال - من أن ينوب الملك عنه في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء من يراه من رؤساء الهيئات القضائية الموجودة حالياً أو التي يمكن أن توجد في المستقبل.

و- أضيف البند (ي) متضمناً النص على أن ينشئ الملك ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية وألقاب الشرف الأخرى، وله أن يفوض غيره في ذلك. وتكون ممارسة هذه الاختصاصات والتفويض فيها بأمر ملكي.

ز- تنظيمًا لكيفية أداء الملك اليمين الدستورية، وتحديدًا للجهة التي سيؤدي أمامها هذه اليمين عدل البند (ل) من هذه المادة لينص على أن "يؤدي الملك عند توليه العرش في اجتماع خاص للمجلس الوطني اليمين

التالية...". ومعنى ذلك أن الملك يؤدي اليمين مرةً واحدةً عند توليه العرش، فإذا كان قد أداها عندما تولى العرش أمام جهة أخرى غير المجلس الوطني بتشكيله الجديد، فلم يعد مطلوبًا إعادة هذه اليمين مرةً أخرى أمام هذا المجلس الجديد، ويكتفى باليمين التي أداها قبل ذلك أمام الجهة التي كانت قائمةً وقت أدائها.

ح- ونظرًا إلى أن الديوان الملكي مرتبط بأعمال الملك، مما يوجب أن يكون محل ثقته الخاصة، فقد جرى العرف في بعض الدول الملكية على أن يكون للملك الحرية المطلقة في تعيين من يشاء للعمل به، وفي تحديد نظام العمل الذي يسير عليه. ولذلك أضيف البند (ل) إلى المادة (33) المذكورة، ونص فيه على أن "الديوان الملكي يتبع الملك، ويصدر بتنظيمه أمر ملكي، وتحدد ميزانيته وقواعد الرقابة عليها بمرسوم ملكي خاص". ومقتضى هذا النص التفرقة بين القواعد المنظمة لسير العمل بالديوان الملكي، والقواعد التي تحكم إصدار الميزانية الخاصة به وكيفية الرقابة عليها. فالملك هو الذي يصدر القواعد المنظمة لسير العمل بالديوان بأمر ملكي، أما ميزانية الديوان وقواعد الرقابة عليها فتصدر بمرسوم ملكي خاص يوقع فيه - إلى جوار الملك - رئيس مجلس الوزراء. 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 ميزانية الديوان وقواعد الرقابة عليها فتشمل كل ما يتصل بتحديد هذه الميزانية واعتمادها وقواعد الصرف منها والجهات التي تتولى الرقابة على هذا الصرف سواءً كانت جهات داخلية في الديوان ذاته أو خارجية في شكل لجنة أو جهة أخرى. والمرسوم الذي يصدر في هذه الأمور جميعها لا يحتاج إلى عرض على المجلس الوطني.

المادة 35:

أ- اقتصر البند (أ) من المادة (35) قبل تعديله على تقرير حق الملك في اقتراح القوانين، ونظرًا إلى أن الدستور يعتبر أعلى القواعد القانونية، فقد ذهب البعض إلى القول بعدم شمول اصطلاح القانون للدستور، في حين يذهب البعض الآخر إلى القول بأن اصطلاح القانون يشمل جميع القواعد القانونية بما فيها الدستور، مما قد يؤدي إلى تفسير البعض لذلك بأن حق اقتراح تعديل الدستور لا يشمل النص على اختصاص الملك باقتراح القوانين. وأمام ذلك تم تعديل البند (أ) من المادة (35) ليمنع أي خلاف في التفسير، وذلك بأن نص صراحةً على أن للملك حق اقتراح تعديل الدستور بالإضافة إلى حقه في اقتراح القوانين الذي كان منصوصًا عليه في الدستور قبل تعديله.

ب- كان نص البند (ب) من المادة المذكورة قبل تعديله يحدد المدة التي يجب أن يرد فيها القانون إلى المجلس الوطني لإعادة نظره بثلاثين يومًا. ولما كانت هذه المدة غير كافية للتأني في بحث القانون المعروض على الملك للتصديق عليه، وخاصةً في ظل ما ورد في المادة (106) من حق الملك في إحالة ما يراه من مشروعات القوانين إلى المحكمة الدستورية قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، فقد عدل هذا البند ليجعل هذه المدة ستة أشهر، حتى يتاح الوقت الكافي للفحص الدقيق للقانون والتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للدستور، وذلك قبل التصديق عليه أو رده إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه أو إحالته إلى المحكمة الدستورية.

ج- نص البند (د) من هذه المادة على أن إقرار مشروع القانون بعد أن يرده الملك يجب أن يكون بأغلبية ثلثي أعضاء كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال.

المادة 36:

لما كانت القاعدة الشرعية أن الضرورات تبيح المحظورات، وكانت سلامة الدولة فوق القانون، ونظرًا لما يمكن أن تتعرض له المملكة من ظروف طارئة تهدد سلامة البلاد، سواءً أكانت هذه الظروف خارجية كالحرب أم داخلية كاضطراب الأمن العام أو حدوث فيضان أو وباء أو ما شابه ذلك، كان من الضروري منح سلطات الدولة الوسائل الاستثنائية التي تكفل حماية الدولة وسلامتها في تلك الظروف.

ولما كانت هذه الظروف تتدرج من الضعف إلى القوة، وتختلف درجة خطورتها، فإنه رغبةً في عدم المساس بحقوق الأفراد وحرّياتهم إلا بالقدر اللازم لمواجهتها، فرق الدستور في المادة (36) بين حالتين: حالة السلامة الوطنية وحالة الأحكام العرفية، بحيث تختلف الوسائل التي تلجأ إليها الدولة في كل من الحالتين عن الأخرى.

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، ولا يكفي للسيطرة عليها استخدام ما ورد في القوانين العادية من إجراءات، 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.

ويتربط على هذه التفرقة، أن تكون الإجراءات اللازمة لإعادة السيطرة على الوضع القائم عند إعلان حالة السلامة الوطنية، أقل حدة ومساسًا بحقوق الأفراد وحرّياتهم من تلك التي يتم اللجوء إليها في حالة إعلان الأحكام العرفية.

وقد نص البند (ب) من المادة (36) على أنه "لا تعلن حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية إلا بمرسوم، ويجب في جميع الأحوال أن يكون إعلانها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا يجوز مدها إلا بموافقة المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين".

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 إلزامه به.

ومقتضى هذا النص أن إعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية قد يكون في جميع أنحاء الدولة أو في جزء منها، وأن للملك عند إعلان هذه الأحكام أن يصدر بمرسوم ملكي أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة حتى ولو خالفت هذه التعليمات القوانين المعمول بها.

المادة 38:

تضمنت هذه المادة النص على المراسيم بقوانين التي يصدرها الملك في غيبة المجلسين، وقيدت هذه السلطة بقيود متعددة من حيث الزمان والظروف التي تعلن فيها ومدتها ومدتها.

ولما كانت القاعدة المقررة أن هذه المراسيم تعتبر نافذة ومرتببة آثارها من تاريخ صدورها إلى حين عرضها على المجلسين، فإنه قد يترتب عليها نشأة مراكز قانونية وحقوق مكتسبة للأفراد خلال تلك الفترة، وحماية لهذه الحقوق والمراكز في حالة عدم موافقة المجلسين على هذه المراسيم، عدلت المادة (38) لتقرر زوال هذه الآثار من تاريخ صدور قرار برفضها من كل من المجلسين أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، أو من التاريخ الذي كان يجب عرضها فيه على المجلسين في حالة عدم عرضها. والزوال هنا ليس له أثر رجعي، وهو ما يتفق مع كون أن هذه المراسيم تستمد قوتها من المادة (38) ذاتها، وبالتالي يكون زوالها من تاريخ رفضها، أو بعد مرور شهر من

صدورها دون عرضها على مجلسي الشورى والنواب إذا كانا قائمين، أو بعد شهر من أول اجتماع للمجلسين في حالة حل مجلس النواب وتوقف جلسات مجلس الشورى أو في حالة انتهاء الفصل التشريعي دون العرض عليهما، حيث ينتهي الحق التشريعي الاستثنائي المقرر في هذه المادة، ويعود إلى المجلسين اختصاصهما الطبيعي. وتجب التفرقة بين المراسيم بقوانين التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية (أي بين أدوار انعقاد المجلسين أو في فترة حل مجلس النواب وتوقف جلسات مجلس الشورى أو انتهاء الفصل التشريعي للمجلسين) والمراسيم التي تصدر أثناء تعطيل الحياة النيابية. فالأولى فقط هي التي يسري عليها حكم المادة (38)، بحيث تزول إذا لم تعرض على المجلسين خلال شهر من تاريخ اجتماعهما أو إذا رفضها المجلسان. أما الثانية فلا تزول قوتها القانونية عند اجتماع البرلمان بعد عودة الحياة النيابية، بل تعتبر قوانين قائمة ما لم يلغها البرلمان أو يعدلها بقوانين أخرى، وذلك لأنها لا تخضع لحكم المادة (38) التي لا تسري بداهة إلا عند قيام الحياة النيابية، وإنما تخضع للقواعد التي وضعها الأمر الملكي الصادر بإيقاف الحياة النيابية، حيث يسند هذا الأمر السلطة التشريعية إلى الملك ومجلس الوزراء. وعلى ذلك فإذا ما أريد إلغاء أو تعديل هذه المراسيم بقوانين عند عودة الحياة النيابية، يجب على السلطة التشريعية سن قوانين جديدة بهذا الإلغاء أو التعديل وإلا تظل نافذة.

المادة 42:¹

أضيفت هذه المادة لتقرر في البند (أ) اختصاص الملك بإصدار الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفقاً لأحكام القانون الذي ينظمها، وفي البند (ب) اختصاص الملك بدعوة المجلس الوطني إلى الاجتماع وفض أدوار انعقاده بأمر ملكي، وافتتاح دور الانعقاد. وإذا كانت هذه المادة قد نصت في البند (ج) على حق الملك في حل مجلس النواب بمرسوم، فإنها لم تضيف حكماً جديداً في هذا الشأن، وإنما نقلت ما كان يتضمنه دستور سنة 1973 في الفقرة الأولى من المادة (65)، بهدف التنسيق بين نصوص الدستور.

المادة 43:

نتيجةً للتطور الذي صاحب الديمقراطية في العالم المعاصر، أخذت معظم الدساتير الحديثة بتطعيم النظام النيابي الواسع الانتشار بمبدأ استفتاء الشعب، والذي يعتبر مظهرًا من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة.

ولقد سايرت التعديلات الدستورية هذا الاتجاه، وأخذت بالاستفتاء الشعبي، وأشركت بذلك الشعب إشرافاً فعلياً في ممارسة السلطة. ولذلك أضيفت المادة (43) لتعطي الملك، إذا رأى وجهاً لذلك، الحق في استفتاء الشعب في القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، على أن تكون نتيجة الاستفتاء ملزمةً ونافذةً من تاريخ إعلانها ونشرها في الجريدة الرسمية.

المادة 50:

لتفعيل دور هيئات الإدارة المحلية وتمكينها من تحقيق التنمية المحلية، أضيف إلى البند (أ) من المادة (50) ما يؤدي إلى ذلك بقوله "وبما يكفل لهيئات الإدارة البلدية إدارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها".

¹ عُدِّل البند (ج) من المادة (42) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012م، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

ثانياً- الأخذ بنظام المجلسين النيابيين:

تختلف الدول في تحديد النظام الذي يحكم تكوين البرلمان بين اتجاهين، هما: نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، ولكل من النظامين مؤيدون ومعارضون، على أن اختيار الدولة لأي من النظامين لا يخضع لمجرد الاعتبارات النظرية، ولكن تحكمه ظروف كل دولة والتجارب التي مرت بها.

وأهم المزايا التي يحققها نظام المجلسين أنه يتيح الاستفادة من حكمة ذوي العلم والخبرة التي تتوافر في المجلس المعين إلى جانب تفاعل الآراء الشعبية من كافة الاتجاهات التي يضمها المجلس المنتخب انتخاباً مباشراً، إذ توجد بين دفتي البرلمان العناصر ذات الحنكة والخبرة والدراية في المجال التشريعي، والعناصر الشابة البالغة الحماس.

كما أن نظام المجلسين - بما يتضمنه من توزيع المسؤولية التشريعية بينهما - يمثل ضماناً أكيداً لحسن سير العمل البرلماني، وتحقيقاً لمبدأ الرقابة التبادلية بين المجلسين على ما يقوم كل منهما بأدائه من أعمال. وفي هذا ما يؤدي إلى منع محاولة أيهما الاستبداد بسلطة التشريع في مواجهة السلطات الأخرى وبصفة خاصة السلطة التنفيذية، وهو ما يقي الدولة شرور الصراع أو التناحر على السلطة وضياع الجهد الوطني فيما لا طائل من ورائه والإضرار بما توجهه المصلحة العامة.

ويؤدي الأخذ بنظام المجلسين إلى منع الخطأ والتسرع في التشريع، لأنه إذا أخطأ أحد المجلسين أو انقاد للعاطفة أو التأثير الوقتي تلافي المجلس الآخر خطأ الأول عند عرض الأمر عليه، كما أن إعادة مناقشة مشروعات القوانين مرة ثانيةً بالمجلس الآخر تكفل زيادة التمحيص وبالتالي تلافي الأخطاء، وخاصةً أن السلطة التشريعية تضع قواعد قانونية يجب أن تتمتع بالاستقرار النسبي، وليس من الواجب أو من المصلحة التسرع فيها. وإذا كان مرور مشروعات القوانين ومناقشتها في مجلسين يجعل التشريع بطيئاً - وفقاً لما يذهب إليه المعارضون لهذا النظام - فإن الذي يعوض هذا البطء أن القوانين التي تصدر تكون أكثر اتفاناً وأقرب إلى المصلحة العامة مما لو كانت صادرةً عن المجلس الواحد.

وفضلاً عن ذلك فإن هذا النظام يقلل من الاصطدام الذي يمكن أن يحدث بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. فإذا كانت السلطة التشريعية مكونةً من مجلس واحد، فقد يؤدي ذلك التصادم إلى وسائل تتسم بالعنف السياسي. أما إذا كانت مكونةً من مجلسين واختلف أحدهما مع الحكومة، فإن المجلس الآخر سيقوم بدور الحكم بينهما، إذ بانضمامه إلى أحد الطرفين في الرأي فإنه يحتمل الطرف الآخر على التخفيف من حدة موقفه، وبذلك يسود السلطات العامة سُلْم شامل وتحكيم ودي. وقد لوحظ أن الأنظمة الدستورية ذات المجلس الواحد أقصر عمراً أو أقل استقراراً من الأنظمة ذات المجلسين، وتاريخ كل من إنجلترا وبلجيكا وفرنسا وغيرها يؤيد هذه الظاهرة.

وقد أدت هذه المزايا التي يتمتع بها نظام المجلسين، والتي تفوق مزايا نظام المجلس الواحد، إلى أن بعض الدول التي كانت تأخذ بنظام المجلس الواحد قد عدلت عنه في السنوات الأخيرة إلى نظام المجلسين، ومن ذلك البرتغال وأسبانيا والمغرب.

وتحقيقاً للمزايا التي يتمتع بها نظام المجلسين، أخذ الميثاق بما اتجهت إليه الإرادة الشعبية من تفضيل لهذا النظام على نظام المجلس الواحد، وجعل أحدهما معيّنًا من ذوي الخبرة والكفاءة للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة، أما الثاني فجعل تشكيله عن طريق الانتخاب الحر المباشر، على أن يكون هذا

التكوين الثنائي للمجلسين متوازنًا. وقد أُطلق التعديل الدستوري على المجلس الأول تسمية مجلس الشورى، وعلى المجلس الثاني تسمية مجلس النواب، وعلى المجلسين معًا تسمية المجلس الوطني.

وقد حرصت التعديلات الدستورية في تحقيقها لهذا الاتجاه على أن يتساوى مجلس الشورى مع مجلس النواب فيما يتصل بتكوينهما، فجعلت كلاً منهما يتكون من أربعين عضوًا لتحقيق التكوين الثنائي المتوازن للمجلسين الذي نص عليه الميثاق، وأيضًا فيما يتصل بالاختصاص التشريعي لكل منهما. أما بالنسبة إلى الاختصاص الرقابي، فقد جعلت الأمر بشأنه - بصفة أساسية - لمجلس النواب باعتباره المجلس المشكل عن طريق الانتخاب.

كما حرصت أيضًا على عدم الانتقال من اختصاص السلطة التشريعية الذي كان مقرراً لها في ظل الدستور قبل تعديله، بل إنها قد أضافت إلى بعض النصوص القائمة ضمانات جديدة تكفل سلامة العملية التشريعية وتمكين كل من المجلسين من مزاولة اختصاصاته بصورة أفضل مما كان قائمًا قبل التعديل.

وكانت المسألة الأساسية التي أولتها التعديلات الدستورية اهتمامها متمثلةً في إعادة تنظيم اختصاصات السلطة التشريعية قبل تعديل الدستور، وذلك في إطار وجود مجلسي الشورى والنواب. وقد ترتب على ذلك تعديل بعض النصوص التي كانت تنظم المجلس الوطني في صورته الأولى، ليتدخل اختصاص كل من مجلس الشورى ومجلس النواب والاجتماع المشترك بينهما في إطار المجلس الوطني تحديداً دقيقاً يمنع أي خلاف في تفسير النصوص مستقبلاً، مما يؤدي إلى سير العمل في كل من المجلسين بطريقة سهلة وميسرة.

وتحقيقاً لكل ذلك عدل عنوان الفصل الثالث ليشمل - إلى جوار اصطلاح السلطة التشريعية - اصطلاح المجلس الوطني، ونصت المادة (51) على أن يتألف المجلس الوطني من مجلسين هما: مجلس الشورى، ومجلس النواب. وقد اشتمل هذا الفصل على فروع أربعة، تناول فيها على التوالي مجلس الشورى، ومجلس النواب، والأحكام المشتركة للمجلسين، والمجلس الوطني عندما يجتمع في مؤتمر يضم مجلسي الشورى والنواب.

1- المواد من 52 - 55 (مجلس الشورى):

أضيفت هذه المواد إلى الدستور، وتناولت تنظيم مجلس الشورى من حيث كيفية تشكيله، والشروط التي يجب توافرها فيمن يعين عضوًا به، والقواعد المنظمة لهذه العضوية، ونظام سير العمل به.

المادة 52:²

نصت المادة (52) على أن "يتألف مجلس الشورى من أربعين عضوًا يعينون بأمر ملكي".

المادة 53:³

تضمنت هذه المادة النص على شروط خاصة بعضو مجلس الشورى، وذلك بالإضافة إلى الشروط العامة التي يجب أن تتوافر في أعضاء كل من مجلس الشورى ومجلس النواب. فنصت على ألا تقل سن عضو مجلس الشورى يوم التعيين عن خمس وثلاثين سنة ميلادية كاملة في حين أنها بالنسبة إلى عضو مجلس النواب ثلاثون سنة، وهو ما يتفق مع اتجاهات الدول التي تأخذ بنظام المجلسين. كما تطلبت أن يكون عضو مجلس الشورى ممن تتوافر فيهم الخبرة أو من الذين أدوا خدمات جليلة للوطن، وهو ما يتفق مع الهدف من وجود هذا المجلس.

² عُدِّلت المادة (52) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

³ عُدِّلت المادة (53) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

المادة 54:

حددت هذه المادة في البند (أ) مدة عضوية المجلس بأربع سنوات، وسأوت بذلك بين مدة مجلس الشورى ومدة مجلس النواب، وهو ما يحقق المساواة بين المجلسين. كما أن البند (ب) قد عالج حالة خلو محل أحد الأعضاء لأي سبب من الأسباب، وجعل أداة تعيين خلفه هي ذات أداة تعيين أعضاء المجلس، على أن تكون مدة العضو الجديد مكملَةً لعضوية سلفه. ونظم البند (ج) رغبة العضو في الإعفاء من منصبه، وجعل ذلك من اختصاص الملك باعتبار أنه المختص بالتعيين. وفرق البند (د) بين كيفية اختيار كل من رئيس مجلس الشورى ونائبه، فبينما جعل اختيار رئيس المجلس عن طريق تعيين الملك له، فإنه أعطى الحق للمجلس في انتخاب النائبين.

المادة 55:

نص البند (أ) من المادة (55) على أن يكون تاريخ الدعوة إلى اجتماع مجلس الشورى هو ذات تاريخ دعوة مجلس النواب للانعقاد، وأن تكون أدوار الانعقاد واحدةً بالنسبة إليهما. كما نص البند (ب) على أنه في حالة حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشورى. ويهدف النص على ذلك إلى ضمان اشتراك المجلسين معاً في اتخاذ القرارات، بحيث لا يستقل أحدهما بها في حالة غياب الآخر.

2- المواد من 56 - 69 (مجلس النواب):⁴

نظمت هذه المواد المسائل المتصلة بمجلس النواب. وقد ظل بعض هذه المواد على وضعه الذي كان عليه عند تنظيم المجلس الوطني قبل تعديل الدستور، وعدل البعض الآخر بما يتفق مع الأخذ بنظام المجلسين، وخاصةً فيما يتعلق بتحديد اختصاصات مجلس النواب.

المادة 56:

حددت هذه المادة أعضاء المجلس بأربعين عضوًا، وقصرت العضوية على الأعضاء المنتخبين فقط، واستبعدت بذلك الوزراء، بحكم مناصبهم، من عضوية المجلس.

المادة 57:⁵

سمحت هذه المادة لكل بحريني بالترشيح لعضوية مجلس النواب، بعد أن كان يشترط فيمن يرشح لذلك أن يكون مواطنًا بصفة أصلية، وأضافت شرطاً جديداً إلى الشروط التي كانت موجودةً فيما سبق، وهو ألا تكون عضوية المرشح قد سبق أن أسقطها المجلس الذي كان عضوًا فيه (الشورى أو النواب)، بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات الوظيفة. ويعتبر المنع من الترشيح بسبب هذا الشرط منقلاً مؤقتاً؛ إذ يجوز لمن سبق أن أسقطت عضويته أن يعيد ترشيح نفسه في الفصل التشريعي التالي في جميع الحالات، وفي دور الانعقاد التالي إذا صدر قرار من المجلس الذي أسقط العضوية عنه بإلغاء الأثر المانع من الترشيح.

المادة 58:

بعد أن حددت هذه المادة مدة مجلس النواب بأربع سنوات اشترطت أن تجرى الانتخابات للمجلس الجديد خلال الشهور الأربعة الأخيرة، وكانت المدة شهرين قبل ذلك، وهدف هذا التعديل إلى تجنب تأخر انتخاب المجلس الجديد عن مواعده بسبب قصر المدة. كما أضافت النص على جواز إعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته، لتؤكد هذا الجواز، وحتى لا يفسر الأمر على غير ذلك في حالة عدم وجود هذا النص. كما نصت على

⁴ عُدلت المادة (59) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

⁵ عُدلت البند (أ) من المادة (57) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

حق الملك في أن يمد الفصل التشريعي لمجلس النواب عند الضرورة بأمر ملكي مدة لا تزيد على سنتين، وذلك لكي لا ينشأ فراغ تشريعي نتيجة لتأخر انتخابات المجلس الجديد، وفي هذا حرص على استمرار المشاركة الشعبية، المتمثلة في المجلس النيابي المنتخب، حتى بعد انتهاء الفصل التشريعي وتعذر انتخاب مجلس جديد لأسباب قهرية.

المادة 60:

جعلت الفقرة الثالثة من هذه المادة رئاسة الجلسة الأولى لمجلس النواب - إلى حين انتخاب رئيس المجلس - لأكبر أعضاء المجلس سنًا، وكانت من قبل لرئيس مجلس الوزراء.

المادة 62:

تضمنت هذه المادة النص على أن تختص محكمة التمييز بالفصل في الطعون الانتخابية، وهو ما يتفق مع السلم القضائي الحالي في البحرين، ويحقق ما كانت تنص عليه المادة (57) قبل التعديل من نقل هذا الاختصاص من محكمة الاستئناف العليا المدنية إلى أية محكمة مدنية أعلى تنشأ بقانون.

المادة 63:

أضافت هذه المادة عبارة "ويصبح المحل شاغراً من تاريخ قبول الاستقالة"، حتى لا يحتاج المجلس إلى قرار جديد لإعلان خلو المحل في حالة قبول الاستقالة، وقد يتأخر صدور هذا القرار لسبب من الأسباب، وذلك حرصاً على أن يظل المجلس مكتملاً، ليشارك الجميع في تحقيق المصلحة العامة.

المادة 64:

يعتبر حل مجلس النواب عن طريق إنهاء نيابته قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي أهم حق يقرره الدستور في الأنظمة الدستورية البرلمانية للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية. ففي هذا الحق يتمثل أخطر أنواع رقابة السلطة التنفيذية على البرلمان؛ إذ يعتبر السلاح المقابل للمسئولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي.

وقد حرصت المادة (64) على أن تضع تنظيمًا محكمًا في حالة حل مجلس النواب، حتى لا تتأثر الحياة النيابية فترةً طويلةً نتيجةً لهذا الحل الذي يعتبر ضرورةً يتم اللجوء إليها في بعض الأحيان، وهو تنظيم يقيم توازنًا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويوفر للحياة النيابية العودة في أسرع وقت ممكن.

وإذا كان البند (ج) من المادة (42) قد جعل الحل بمرسوم ملكي تُبين فيه أسبابه مع عدم جواز حل المجلس لذات الأسباب مرةً أخرى، فإن المادة (64) قد استكملت تنظيم هذا الحق، فنصت في البند (أ) على ضرورة إجراء الانتخابات للمجلس في ميعاد لا يجاوز أربعة أشهر على الأكثر، وكان هذا النص قبل تعديله يجعل إجراء الانتخابات للمجلس الجديد خلال شهرين من تاريخ الحل. ويهدف هذا التعديل إلى أن تتماثل المدة القصوى لإجراء الانتخابات في حالة حل المجلس مع المدة المحددة في المادة (58) لإجراء الانتخابات في حالة انتهاء الفصل التشريعي. وأبقت المادة في هذا البند على الحكم الذي كان قائمًا قبل ذلك، وهو عودة المجلس القديم إذا لم يتم انتخاب المجلس الجديد خلال الأشهر الأربعة المنصوص عليها.

وأعطى البند (ب) للملك الحق في أن يؤجل انتخابات المجلس الجديد، في حالة عدم كفاية الأشهر الأربعة المذكورة في البند (أ) لعودة الحياة النيابية، نظرًا إلى ما يطرأ من ظروف القاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخابات أمر متعذر.

وتخفيفًا من آثار هذا التأجيل، أعطى البند (جـ) للملك، بناءً على رأي مجلس الوزراء، الحق في أن يعيد المجلس القديم ليتم مدته القانونية، ويحقق بذلك استمرار الحياة النيابية.

المادة 65:6

لكي يكون استخدام حق الاستجواب محققًا للغاية التي وجد من أجلها، ونظرًا إلى ما قد يترتب عليه في بعض الحالات من طرح الثقة بالوزير المستجوب، نصت المادة (65) على أن يكون طلب الاستجواب الموجه إلى الوزير موقعًا من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل، وألا يكون متعلقًا بمصلحة خاصة بالمستجوب أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو بأحد موكلية.

المادة 66:

قصرت هذه المادة حق طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب وحده، باعتباره المجلس المنتخب من الشعب. وحددت الأغلبية اللازمة لتقرير سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ليتفق ذلك مع الأغلبية المطلوبة لإسقاط العضوية عن أحد أعضاء أي من مجلس الشورى أو مجلس النواب. كما استبعدت المادة النص على عدم اشتراك الوزراء في التصويت على الثقة، بعد أن قصر الدستور في المادة (56) عضوية المجلس على الأعضاء المنتخبين وحدهم.

المادة 67:7

تناولت هذه المادة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وجعلت اقتراح ذلك لثلاثي أعضاء مجلس النواب على الأقل، أما إصدار القرار بشأنه فقد اختصت به المجلس الوطني - الذي يجمع مجلسي الشورى والنواب في اجتماع مشترك - وتطلبت لإصداره موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتكون منهم هذا المجلس، وذلك نظرًا إلى خطورة هذا الأمر، وما يمكن أن يترتب عليه من وجود فراغ وزاري يهدد المصلحة العامة. وقد أبقى المادة على ما كان مقررًا قبل ذلك في البند (ب) من المادة (69) قبل تعديلها، وهو رفع قرار المجلس الوطني إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة أو بحل مجلس النواب.

المادة 68:8

اشتراطت هذه المادة أن تكون الرغبات التي توجه إلى الحكومة مكتوبةً، وذلك لضمان جديتها ودراستها دراسةً كاملةً. كما تطلبت أيضًا أن يكون رد الحكومة على المجلس مكتوبًا في حالة تعذر الأخذ بهذه الرغبات، حتى يتمكن المجلس من التعرف على الأسباب التي تمنع تنفيذها بصورة واضحة.

المادة 69:

أضافت هذه المادة نصًا يلزم لجان التحقيق البرلمانية، أو العضو المنتدب للتحقيق، بتقديم نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدئه. والهدف من هذه الإضافة أن تستقر الأمور بصورة سريعة حتى لا يؤدي عدم البت فيها خلال فترة معقولة إلى التساؤلات والخلافات.

⁶ عُدلت المادة (65) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

⁷ عُدلت البنود (ب، ج، د) من المادة (67) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

⁸ عُدلت المادة (68) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

3- المواد من 70 - 100 (أحكام مشتركة للمجلسين):⁹

تجنبًا لمنع تكرار الأحكام المتماثلة، المنظمة لكل من مجلس الشورى ومجلس النواب، عُدِّل الدستور لكي تُضم هذه الأحكام تحت عنوان واحد، هو "أحكام مشتركة للمجلسين". وقد راعى التعديل أن تظل الأحكام التي كانت قائمةً قبل ذلك كما هي ما دامت لا تتعارض مع الأخذ بنظام المجلسين، بحيث اقتصر التعديل بالنسبة إلى النصوص الواردة بشأنها على استخدام اصطلاح مجلسي الشورى والنواب في بعض الحالات، واصطلاح المجلس الوطني في حالات أخرى. ويلاحظ أن اصطلاح المجلس الوطني في ظل النصوص المعدلة يقصد به مجلسا الشورى والنواب في اجتماعهما المشترك.

وتتمثل المواد التي تم تعديل أحكامها لتتفق مع الأخذ بنظام المجلسين فيما يلي:

المادة 71:

حددت هذه المادة تاريخ اجتماع المجلس الوطني بأنه يوم السبت الثاني من بداية شهر أكتوبر، أيًا كان تاريخ هذا اليوم، وأعطت للملك الحق في دعوته للاجتماع قبل هذا الموعد.

المادة 72:

قررت هذه المادة أن دور الانعقاد السنوي يجب ألا يقل عن سبعة أشهر، وأبقت على الحكم الآخر، وهو عدم جواز فض هذا الدور قبل إقرار الميزانية.

المادة 73:

حددت هذه المادة تاريخ اجتماع المجلس الوطني لأول مرة بعد إجراء الانتخابات العامة، بأنه اليوم التالي لانتهاء شهر من تاريخ تعيين مجلس الشورى أو انتخاب مجلس النواب أيهما تم آخرًا، أي من تاريخ إتمام تشكيل المجلسين، وأعطت الملك الحق في دعوته إلى الاجتماع قبل هذا التاريخ، وأبقت على الفقرة الثانية من المادة كما هي.

المادة 74:

عدلت هذه المادة تسمية الخطاب الذي يفتتح به الملك دور الانعقاد السنوي للمجلس الوطني بما يتفق مع ما يتطلبه الأخذ بالنظام الملكي، وأطلقت عليه اصطلاح "الخطاب السامي"، وأعطت الملك الحق في أن ينيب ولي العهد أو من يرى إنبته في افتتاح دور الانعقاد وإلقاء الخطاب السامي.

المادة 80:

عدلت هذه المادة الحكم عند تساوي الأصوات في أحد المجلسين عند التصويت على قرار ما، واعتبرت صوت رئيس المجلس مرجحًا في تلك الحالة. وأضافت حكمًا خاصًا بالتصويت على تعديل الدستور، حيث أوجبت أن يتم التصويت في هذه الحالة بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم. وحرصت المادة على معالجة حالة عدم اكتمال نصاب اجتماع أي من المجلسين لمرتين متتاليتين؛ إذ اعتبرت اجتماع المجلس بعد ذلك صحيحًا إذا حضره ما لا يقل عن ربع عدد أعضاء المجلس. والهدف من ذلك حفز الأعضاء على حضور اجتماعات كل من المجلسين والمساهمة الفعلية في مزاولة اختصاصاتهما، وتمكين المجلس الوطني (مجلسي الشورى والنواب) من القيام بواجباته.

⁹ عُدِّلَت المادة (88) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

المواد من 81 - 85:10

تضمنت هذه المواد تنظيم إجراءات مناقشة مشروعات القوانين بين كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، ونصت على أن مشروع القانون يحال من الحكومة إلى مجلس النواب أولاً، فإذا وافق هذا المجلس على المشروع أو عدّله أو رفضه أو أضاف إليه أحكاماً جديدةً أحاله رئيس مجلس النواب إلى رئيس مجلس الشورى، فإذا وافق مجلس الشورى على رأي مجلس النواب انتهى الأمر، وإذا كان الاتفاق بينهما على قبول مشروع القانون أحاله رئيس مجلس الشورى إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك.

أما إذا اعترض مجلس الشورى على رأي مجلس النواب، فإن رئيس مجلس الشورى يحيل هذا الاعتراض إلى رئيس مجلس النواب، فإذا وافق مجلس النواب على رأي مجلس الشورى، انتهى أمر المشروع وفقاً لما انتهت إليه هذه الموافقة.

أما إذا لم يوافق مجلس النواب على الاعتراضات التي أباها مجلس الشورى، أعاده رئيس مجلس النواب إلى رئيس مجلس الشورى مرةً أخرى لإعادة النظر فيه. فإذا وافق مجلس الشورى على المشروع كما ورد إليه من مجلس النواب، أحاله رئيس مجلس الشورى إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك. أما إذا أصر مجلس الشورى على قراره السابق، فإن رئيس مجلس الشورى يحيل الأمر إلى المجلس الوطني، ليجتمع برئاسته لبحث المواد المختلف عليها، وإصدار قرار بشأنها.

ويعتبر مشروع القانون موافقاً عليه إذا أقرته أغلبية الأعضاء الحاضرين، أما إذا لم يحصل على هذه الأغلبية فيعتبر مرفوضاً، ولا يقدم المشروع مرةً أخرى إلى المجلس الوطني في الدورة نفسها.

المادة 86:11

حرصت هذه المادة على توحيد الجهة التي تقوم بإحالة مشروع القانون، بعد الموافقة عليه، إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك، وجعلت ذلك من اختصاص رئيس مجلس الشورى، سواءً كان القرار الذي استكملت به هذه الموافقة صادراً عن مجلس الشورى أو عن مجلس النواب أو عن المجلس الوطني.

المادة 87:

نظمت المادة (87) إجراءات نظر مشروعات القوانين ذات الطابع الاقتصادي أو المالي التي تطلب الحكومة نظرها بصفة الاستعجال، وحددت مدة زمنية قصيرة (خمس عشرة يوماً) لكل من مجلس الشورى ومجلس النواب والمجلس الوطني عند عرض الأمر عليه، بحيث إذا مضت هذه المدد دون صدور قرار بشأن القانون المعروض أمره، جاز للملك إصداره بمرسوم له قوة القانون. ولا يجوز عرض هذا المرسوم - بعد صدوره - على المجلس الوطني. والحكمة من هذا النص تلافي ما يترتب على تأخير البت في هذا القانون من إضرار بمصالح الدولة، وخاصةً المصالح الاقتصادية التي تحتاج في كثير من الأحيان إلى السرعة في تنظيم القواعد الحاكمة لها. وقد قصرت هذه المادة حالات تقرير صفة الاستعجال على القوانين التي تتضمن موضوعات اقتصادية أو مالية، تحقيقاً للهدف من تقريرها.

المادة 89:

عُدل البند (ب) من هذه المادة لوضع الضوابط اللازمة لإعمال مبدأ عدم جواز مساءلة أعضاء مجلسي الشورى والنواب عما يبدونه من آراء وأفكار في المجلس أو لجانه، وذلك تحقيقاً لترسيخ الالتزام باحترام القيم

¹⁰ عُدلت المادتان (83) و (85) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

¹¹ عُدلت المادة (86) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

والمبادئ وأسس العقيدة ووحدة الأمة، والاحترام الواجب للملك، وحماية حرمة الحياة الخاصة. فنص هذا البند على أنه "لا تجوز مؤاخذة عضو كل من مجلس الشورى أو مجلس النواب عما يبدية في المجلس أو لجانه من آراء أو أفكار، إلا إذا كان الرأي المعبر عنه فيه مساس بأسس العقيدة أو بوحدة الأمة أو بالاحترام الواجب للملك، أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص كان".

المادة 90:

جعلت هذه المادة تأجيل اجتماع المجلس الوطني بأمر ملكي، ليتفق ذلك مع كيفية دعوة المجلس إلى الانعقاد للدورات العادية وغير العادية وفض هذه الدورات. كما عدلت مدة التأجيل وجعلتها شهرين، مع عدم جواز مداها في دور الانعقاد الواحد أكثر من مرة واحدة.

المادة 91:12

تنسيقاً مع ما سبق بالنسبة إلى الاستجواب، نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على عدم جواز أن يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة بالسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكليه، وأعطت هذه المادة حق السؤال لأعضاء كل من مجلسي الشورى والنواب لإتاحة فرصة للمجلسين.

المادة 92:13

فرقت هذه المادة بين حق أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب في اقتراح تعديل الدستور وحقهم في اقتراح القوانين، فاشتترطت بالنسبة إلى الدستور أن يقدم الاقتراح من خمسة عشر عضواً على الأقل، وأباحت لكل عضو الحق في اقتراح القوانين. وهدف التعديل من هذه التفرقة إلى مسايرة الاتجاهات الدستورية المعاصرة التي ترى ضرورة تعديل الدستور بإجراءات تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية. وأضافت المادة: أنه في حالة قبول المجلس الاقتراح أحاله إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع تعديل للدستور أو مشروع قانون، على أن تقدم الحكومة هذا المشروع إلى مجلس النواب في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.

المادة 93:

أمام إلغاء النص الذي كان يجعل رئيس مجلس الوزراء والوزراء أعضاء في السلطة التشريعية، عدل نص المادة (93) ليعطي لهم الحق في حضور جلسات مجلس الشورى ومجلس النواب.

المادة 99:

أضيفت هذه المادة لتنظم حالات إسقاط العضوية عن عضو مجلس الشورى أو مجلس النواب. وقد فرقت المادة بين حالات إسقاط العضوية لفقد أحد شروطها التي نص عليها الدستور أو قانون مجلسي الشورى والنواب، وحالات إسقاط العضوية كجزاء على فقد الثقة والاعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية. وضماناً لسلامة استخدام هذا الحق، اشتترطت المادة أن يصدر قرار إسقاط العضوية بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الذي ينتهي إليه العضو. ولما كان تعيين أعضاء مجلس الشورى يتم بأمر ملكي، أصبح من الضروري رفع القرار الصادر عن مجلس الشورى بإسقاط العضوية عن أحد أعضائه إلى الملك لإقراره، وهو ما نصت عليه هذه المادة.

¹² عُدِّلت الفقرة الأولى من المادة (91) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، ثم عُدِّلت المادة (91) بموجب التعديل الدستوري الصادر سنة 2018، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديل الدستوري المذكور.

¹³ عُدِّلت البند (أ) من المادة (92) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

4- المواد من 101 - 103 (انعقاد المجلس الوطني):

نظرًا إلى إمكان الخلاف في وجهات النظر بين مجلس الشورى ومجلس النواب، مما قد يؤدي أحيانًا إلى تعطيل اتخاذ القرارات والإضرار بالمصلحة العامة، أضيفت المواد من 101 إلى 103 حتى يسهل حل الخلافات، التي يمكن أن تنشأ بين المجلسين، عن طريق المجلس الوطني الذي يجمعهما.

المادة 101:

إذا كان الدستور المعدل قد نص على بعض الحالات التي تجب فيها دعوة المجلس الوطني إلى الانعقاد، فقد تجدد أمور لا تدخل ضمن هذه الحالات، مما يتطلب اجتماعه ليتخذ المجلسان قرارًا مشتركًا بشأنها، ولذلك قررت هذه المادة حق الملك في دعوة المجلس الوطني كلما رأى ذلك، أو بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء.

المادة 102:14

تنظيمًا لكيفية انعقاد المجلس الوطني، نصت هذه المادة على أن يتولى رئيس مجلس الشورى رئاسة جلساته، وفي حالة غيابه تكون الرئاسة لرئيس مجلس النواب، ثم للنائب الأول لرئيس مجلس الشورى، فالنائب الأول لرئيس مجلس النواب.

المادة 103:15

حددت هذه المادة الأغلبية التي يجب توافرها لانعقاد المجلس الوطني، في غير الحالات التي يتطلب فيها الدستور أغلبيةً خاصةً، بأنها أغلبية أعضاء كل مجلس على حدة، حتى تضمن توافر حد أدنى من التمثيل لكل منهما، كما حددت هذه المادة أيضًا الأغلبية التي يلزم توافرها لاتخاذ القرار في هذه الحالات بأنها أغلبية الأعضاء الحاضرين ماعدا الرئيس، وجعلت صوت الرئيس مرجحًا عند تساوي الأصوات. ومقتضى ذلك أن الرئيس لا يعطي صوته إلا في حالة تساوي الأصوات بالنسبة إلى القرار المعروض، وفي هذه الحالة يعتبر صوته هو الصوت المرجح للموافقة أو عدم الموافقة.

ثالثًا- التعديلات الأخرى التي وردت بالدستور:

بالإضافة إلى ما سبق ذكره من تعديلات رئيسية، فرضها ميثاق العمل الوطني تحت عنوان "استشرافات المستقبل"، تضمن هذا الدستور بعض التعديلات التي تتفق مع الأهداف التي وردت بالميثاق في مواضع عديدة. 1- التعديلات التي تهدف إلى التوسع في المحافظة على المقومات الأساسية للمجتمع، والحقوق والواجبات العامة، وتحقيق المزيد من الديمقراطية:

تحقيقًا لمزيد من الديمقراطية، ومسايرةً للاتجاهات السياسية المعاصرة، وما تطالب به الوثائق العالمية من ضمانات لحقوق الإنسان، عدلت بعض النصوص على النحو التالي:

المادة 1:

حرص البند (هـ) من هذه المادة على تحقيق المساواة بين الرجال والنساء في المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح. وحتى لا يحرم أحد من المواطنين من مباشرة حق الانتخاب أو الترشيح بدون وجه حق، نص هذا البند على أنه: "لا يجوز أن يُحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشيح إلا وفقًا للقانون". ومقتضى هذا النص أن من حق المشرع أن يصدر قانونًا يحرم فيه

¹⁴ عُدِّلت المادة (102) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

¹⁵ عُدِّلت المادة (103) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

البعض من مباشرة حق الانتخاب أو الترشيح لأسباب تتعلق بطبيعة عملهم، متى كان هذا العمل يتعارض مع مزاوله هذين الحقين أو أحدهما، وهو أمر تقديري للمشرع وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة.

المادة 5:

أضيف البند (ب) إلى هذه المادة، لتأكيد حرص الدولة على المرأة، وتمكين المرأة من التوفيق بين واجباتها نحو أسرتها وعملها في المجتمع في إطار الشريعة الإسلامية. ولذلك نص هذا البند على أن "تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة، وعملها في المجتمع، ومساواتها بالرجال في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية".

المادة 7:

حرصاً من الدستور المعدل على تأكيد تنمية الشعور بالروح الوطنية عدل البند (ب) من هذه المادة، بحيث جعل العناية بالتربية الوطنية أمراً يجب أن تهتم به الدولة في مختلف مراحل التعليم وأنواعه. واتساقاً مع مطالبة الميثاق بضرورة تشجيع القطاع الخاص في المجال التعليمي، سمح البند (ج) للأفراد والهيئات بإنشاء الجامعات الخاصة، إلى جوار المدارس الخاصة التي كان منصوصاً عليها في الدستور قبل تعديله.

المادة 9:

أعطى الميثاق عناية خاصةً لصيانة البيئة، وطالب بوضع استراتيجية وطنية لحمايتها واتخاذ جميع الإجراءات والتدابير التشريعية المناسبة للحد من التلوث، ولذلك أضيف البند (ح) إلى المادة (9)، لكي تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة لصيانة البيئة والحفاظ على الحياة الفطرية.

المادة 10:

لما كانت البحرين عضواً في مجلس التعاون لدول الخليج العربي إلى جوار عضويتها في جامعة الدول العربية، حرصت المادة (10)، تنفيذاً لما ورد في الميثاق، على تأكيد التعاون بين مملكة البحرين وبين الدول العربية بصفة عامة ودول الخليج العربي بصفة خاصة، فنص البند (ب) من المادة (10) على أن "تعمل الدولة على تحقيق الوحدة الاقتصادية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ودول الجامعة العربية، وكل ما يؤدي إلى التقارب والتعاون والتآزر والتعاقد فيما بينها".

المادة 13:

عدل البند (ب) من هذه المادة ليكون النص "تكفل الدولة توفير فرص العمل"، بدلاً من "تكفل الدولة توفير العمل"، ليصبح الالتزام الواقع على الدولة التزاماً محدداً وواضحاً.

المادة 17:

رغبةً في المساواة بين المتمتعين بالجنسية البحرينية، سواءً كان ذلك بصفة أصلية أو عن طريق التجنس، وهو ما يمثل تحقيقاً للاتجاهات العالمية في هذا الشأن، ويتفق مع روح الميثاق، ويؤكد احتضان البحرين لأبنائها جميعاً دون تفرقة بينهم، عدل البند (أ) من هذه المادة، والذي كان يقصر عدم جواز إسقاط الجنسية على من يتمتع بها بصفة أصلية، وأصبح هذا الحظر شاملاً كل من يتمتع بالجنسية البحرينية؛ ولذلك ورد النص على النحو التالي "الجنسية البحرينية يحددها القانون، ولا يجوز إسقاطها عن من يتمتع بها إلا في حالة الخيانة العظمى، والأحوال الأخرى التي يحددها القانون". واتساقاً مع هذا الاتجاه، حذف البند (ب) من هذه المادة،

والذي كان يجيز سحب الجنسية من المتجنس، وذلك لكي يصبح الحكم واحدًا لجميع المتمتعين بالجنسية البحرينية.

المواد 23 و24 و27:

أشار الميثاق إلى أن العالم اليوم قد أصبح قريةً صغيرةً، تسيطر عليه النهضة التكنولوجية الهائلة والثورة المعلوماتية الهادرة، وقد تتناقض الأفكار التي تترتب على هذه النهضة مع الاعتبارات الإنسانية والقيم الأخلاقية. ورغبةً في تحقيق التلازم بين آفاق التقدم في عصر العولمة والأسس الدينية والخلقية التي يقوم عليها مجتمع البحرين، عدلت هذه المواد لتربط بين حرية الرأي والبحث العلمي والصحافة والطباعة والنشر وتكوين الجمعيات والنقابات وبين ضرورة المحافظة على أسس العقيدة الإسلامية ووحدة الشعب.

المادة 26:

أمام التقدم العلمي الذي سيطرت فيه الثورة المعلوماتية والأجهزة الإلكترونية الحديثة على المجتمعات المعاصرة، ونظرًا إلى ما يمثله ذلك من خطورة على حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، عدلت هذه المادة لتضيف إلى وسائل حماية الحياة الخاصة عدم جواز مراقبة المراسلات الإلكترونية إلا بضوابط معينة، شأنها في ذلك شأن المراسلات البريدية والبرقية والهاتفية.

المادة 28:

تحقيقًا لتقرير الحرية للمواطنين في اجتماعاتهم الخاصة، أكد البند (أ) من هذه المادة، أن الاجتماع الخاص حق للأفراد، دون حاجة إلى إذن أو إخطار سابق.

المادة 30:

حرصًا على أهمية الدفاع عن سلامة الوطن، نصت الفقرة (أ) من هذه المادة، على أن الدفاع واجب مقدس على كل مواطن.

2- المحكمة الدستورية:

نصت المادة (103) من الدستور قبل تعديله على أن يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح. وأمام أهمية الرقابة على دستورية القوانين، باعتبارها أهم الضمانات التي تكفل حسن نفاذ الدستور وعدم الاعتداء على أحكامه، أكد الميثاق ضرورة تعيين هذه الجهة. وإذا كان نص المادة (103) المشار إليه قد ترك للقانون تحديد نوع الجهة التي يوكل إليها أمر هذه الرقابة، فإن ذلك يعطي القانون الحق في اختيار التحديد الذي يراه لها، وقد يرى أن تكون هذه الجهة مجرد دائرة من دوائر محكمة التمييز أو أن تكون محكمة خاصة تنشأ مستقلة عن المحاكم القضائية القائمة. ورغبةً في استقرار وضع الرقابة على دستورية القانون، أثر التعديل الدستوري أن يتضمن نص الدستور ذاته تحديد هذه الجهة وإيضاح المبادئ التي تحكم تنظيمها، بحيث يترك للقانون الذي سيصدر بشأنها وضع التفاصيل التي تحكم عملها في إطار ما ورد بالنص الدستوري. ولذلك نصت المادة (106) على أن "تنشأ محكمة دستورية، من رئيس وستة أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح". وقد فضل هذا النص أن يعهد بالرقابة إلى محكمة دستورية متخصصة تنشأ لهذا الغرض، لأن وضع المحكمة الدستورية خارج نطاق السلم القضائي من شأنه أن يقضي على كثير من المشاكل التي يثيرها تعرض السلطة القضائية العادية لأعمال السلطة التشريعية، كما يسمح بأن يضم تشكيل هذه المحكمة - إلى جوار القضاة - بعض رجال القانون ليتحقق الهدف من إنشائها، ويتفق مع وظيفتها. وحرصًا على استقلال المحكمة قررت المادة المذكورة

أن أعضائها غير قابلين للعزل مدة عضويتهم، بحيث يقتصر قانون إنشائها على وضع القواعد اللازمة لإعمال هذه الضمانة.

ونظرًا إلى أن القاعدة المقررة هي: أن الطعن بعدم دستورية قانون لا يمنع من تطبيقه إلى أن تقضي المحكمة بعدم دستوريته، مما يؤدي إلى أن يستمر نفاذ القانون المخالف للدستور فترةً قد تطول أو تقصر - وهو النقد الذي يوجه إلى الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين - فقد حرص النص على تلافي هذا القصور، بأن أعطى للملك الحق في أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلسا الشورى والنواب قبل أن يصدرها، لتقرر مدى مطابقتها للدستور، بحيث إذا رأت المحكمة أن القانون غير مطابق للدستور امتنع على الملك إصداره، أما إذا رأت أنه مطابق للدستور، فإن ذلك يعطي الحق للملك في إصداره. ولا تنفي هذه الموافقة حق الملك في رد القانون إلى المجلسين لإعادة النظر فيه لأسباب أخرى يقدرها لا تتعلق بمطابقتها للدستور أو عدم مطابقتها له. وقد حرص النص على أن يوضح أن التقرير الصادر من المحكمة في هذه الحالة ملزم لجميع سلطات الدولة وللکافة، ليمنع بذلك إعادة الطعن في القانون بعد صدوره لسابقة الفصل في ذلك. ولكي لا يثور خلاف حول أثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية بعدم دستورية قانون أو لائحة من حيث السريان الزمني لهذا الحكم، نصت هذه المادة على أن "يكون للحكم الصادر بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة أثر مباشر، ما لم تحدد المحكمة لذلك تاريخًا لاحقًا، فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقًا بنص جنائي تُعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استنادًا إلى ذلك النص كأن لم تكن".

ومقتضى هذا النص أن ما صدر من تصرفات أو قرارات تنفيذًا للقانون الذي حكم بعدم دستوريته يظل قائمًا حتى تاريخ نشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية أو التاريخ اللاحق الذي حددته المحكمة لسريانه، ولا يؤثر ذلك على حق من دفع بعدم الدستورية في الاستفادة من الحكم الصادر بعدم دستورية القانون في دعواه الموضوعية.

وقد استثنى النص من قاعدة الأثر المباشر للحكم، الأحكام الجنائية التي تكون قد صدرت بالإدانة استنادًا إلى القانون الذي قُضي بعدم دستوريته، واعتبر هذه الأحكام كأن لم تكن، بحيث يلغى تلقائيًا ما ترتب عليها من آثار. وإذا كان النص قد اقتصر على ذكر الأحكام الجنائية التي صدرت، فإنه من باب أولى يسري ذات الحكم على كل الدعاوى التي لم يكن قد صدر حكم فيها عند صدور حكم المحكمة الدستورية، إذ تعتبر هذه الدعاوى كأن لم تكن.

3- الشئون المالية:

إذا كانت الوظيفة المالية هي السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي، فإن الاتجاهات الدستورية المعاصرة قد ترتب عليها تطور ملحوظ فيما يتعلق بسلطة البرلمان في التشريعات المالية. ولما كان الميثاق قد وجه إلى مسايرة الاتجاهات العالمية، حرصت التعديلات الدستورية على مسايرة ما يتفق من هذه الاتجاهات مع الظروف الخاصة بمملكة البحرين، وظهر ذلك في تعديل المواد التالية:

المادة 109:16

نظرًا إلى ما يصاحب إعداد الميزانية من دقة وتعقيدات في الوقت الحاضر، فإن الاتجاهات الدستورية المعاصرة اشترطت موافقة الحكومة على أي تعديل يتم اقتراحه بشأنها من أعضاء البرلمان. وسييرًا مع هذه الاتجاهات أضاف البند (ب) من المادة (109) عبارة "ويجوز إدخال أي تعديل على الميزانية بموافقة الحكومة". ونتيجةً لضخامة المشروعات التي تقوم بها الدولة في الوقت الحاضر مما لا يكفي معه أحيانًا ما يقدر لها في الميزانية إذا أعدت لسنة واحدة، أضاف البند (ج) من هذه المادة مبدأ جواز إعداد الميزانية لأكثر من سنة مالية، متفقدًا في ذلك مع ما يجري عليه العمل في إعداد الميزانية حاليًا.

وقد حذفت من هذه المادة عبارة "وإذا أقر المجلس الوطني بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب"، التي كان منصوصًا عليها في البند (هـ) من المادة (90) قبل تعديلها، لاستحالة تطبيق هذا المبدأ في ظل نظام المجلسين. فالميزانية تعرض أولًا على مجلس النواب الذي يحيلها إلى مجلس الشورى بعد أن يبدي رأيه فيها شاملةً جميع ما ورد بها، وذلك ليقرر مجلس الشورى ما يراه بشأنها. ومقتضى ذلك أنه لا يجوز أن يعرض على مجلس الشورى بعض أبواب الميزانية دون البعض الآخر، مما لا يسمح بموافقة مجلسي الشورى والنواب على جزء من الميزانية يمكن العمل به مستقلًا.

كما حذفت من المادة (110) عبارة "وكذلك نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية" التي كان منصوصًا عليها في المادة (91) قبل تعديلها، وذلك لأن تبويب الميزانية قد تطور في الوقت الحالي، كما يمكن أن يتطور في المستقبل، مما قد يلغي فكرة الأبواب في الميزانية، ويؤدي إلى إمكان تقسيمها على أسس أخرى جديدة.

المادة 116:

عدلت هذه المادة لتحقيق الاستقلال الكامل لديوان الرقابة المالية، وذلك بعدم النص على الجهة التي يتم إلحاقه بها، مما يتيح للقانون الذي يصدر بإنشائه اختيار الوسيلة التي يتحقق بها هذا الاستقلال. وقد يكون ذلك بإلحاق الديوان بالملك مباشرةً، باعتباره رأس الدولة والحكم بين سلطاتها، وهو ما يؤدي إلى زيادة فاعلية الديوان، وإعطاء العاملين به قوةً في تحقيق الرقابة المالية الفعالة على أجهزة الدولة المختلفة.

4- الأحكام العامة والختامية:

بالإضافة إلى ما تم تعديله في نطاق هذه الأحكام، للأخذ بتسمية "الملك" وتسمية "مجلس الشورى ومجلس النواب"، أضاف البند (ج) من المادة (120) حكمًا جديدًا، كما عدّل البند (ب) من المادة (121)، وكذلك المادتان (123 و125) تحقيقًا لما يتطلبه المنطق ولما ورد في الميثاق من مبادئ.

المادة 120:17

أضاف البند (ج) من هذه المادة إلى الموضوعات التي لا يجوز اقتراح تعديلها في الدستور، والتي كان منصوصًا عليها في البند (ج) من المادة (104) قبل تعديله، الموضوعات الجديدة التي نص عليها ميثاق العمل الوطني، فممنع اقتراح تعديل النظام الملكي ونظام المجلسين.

¹⁶ عدّل البندان (ب، ج) من المادة (109) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

¹⁷ عدّل البند (أ) من المادة (120) بموجب التعديلات الدستورية الصادرة سنة 2012، وعليه تُنظر المذكرة التفسيرية للتعديلات الدستورية المذكورة.

المادة 121:

تصدر عادةً في الفترة التي تسبق قيام نظام دستوري في الدولة، أو في الفترة التي تقع بين تعطيل الحياة النيابية وعودتها، قوانين ومراسيم ولوائح وأوامر وقرارات، ينشأ عنها مراكز قانونية وحقوق مكتسبة للأفراد يجب حمايتها والحفاظ عليها. ولذلك نص البند (ب) من المادة (105) من دستور سنة 1973، على سريان كل ما قررته هذه القوانين والمراسيم بقوانين والمراسيم واللوائح والأوامر والقرارات والإعلانات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور، ما لم يعدل أو يلغ وفقاً للنظام المقرر في هذا الدستور.

ولو ظل النص على ما هو عليه، وأخذ الدستور المعدل بعبارة "عند العمل بهذا الدستور" التي كانت تتضمنها المادة (105) المشار إليها، فإنها ستعني من الناحية القانونية تاريخ نشر هذا الدستور، كما ورد في المادة (125) منه. ولا يتفق هذا المعنى مع الواقع العملي، حيث يحتاج نفاذ التعديلات الدستورية التي تمت إلى إصدار بعض القوانين التي لا ينفذ الدستور إلا بصدورها، مثل القوانين الخاصة بتنظيم مجلسي الشورى والنواب، وقانون مباشرة الحقوق السياسية، وقانون اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، وقانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب. وهي قوانين لا يجوز من الناحية الدستورية إصدارها إلا بعد صدور الدستور لاستنادها إلى ما سيرد فيه من أحكام بشأنها.

وأمام ذلك كان من الضروري تعديل عبارة "عند العمل بالدستور" إلى عبارة "المعمول به قبل أول اجتماع يعقده المجلس الوطني"، ليدخل في إطار ما ورد في هذه المادة كل ما سيصدر من قواعد قانونية في الفترة الواقعة بين نشر الدستور واجتماع المجلس الوطني، بالإضافة إلى ما سبق صدوره قبل تعديل الدستور. ومن المقرر أن القوانين التي صدرت من قبل أو التي ستصدر خلال هذه الفترة، هي قوانين صادرة أثناء تعطيل الحياة البرلمانية من الناحية الواقعية لعدم وجود مجلس الشورى ومجلس النواب. وبالتالي لا تزول قوتها القانونية عند بدء الحياة البرلمانية، بل تعتبر قوانين قائمة ما لم يلغها البرلمان بقوانين أخرى، وذلك لأنها لا تخضع لحكم المادة (38) التي لا تسري بدهاءة إلا عند قيام الحياة النيابية، كما سبق إيضاحه عند تفسير هذه المادة.

وقد حرصت المادة (121) على أن تضيف إلى ما ذكره البند (ب) من المادة (105) صوراً أخرى كالمرسوم بقانون والإعلانات، لكي يشملها النص، حتى لا يثور الخلاف بشأنها عند تطبيقه. وإذا كان لفظ مرسوم قد ورد عاماً، فإنه يقصد به في هذه المادة جميع المراسيم التي ورد النص عليها في الدستور أيًا كان الوصف الذي وصفت به.

المادة 123:

عُدلت هذه المادة نتيجةً لما ورد من تعديل على البند (ب) من المادة (36)، والذي أضاف حالة السلامة الوطنية إلى حالة الأحكام العرفية.

وتحقيقاً لما هدفت إليه هذه الإضافة، نصت المادة (123) على أنه لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام الدستور إلا أثناء الأحكام العرفية، ومعنى ذلك أنه عند إعلان حالة السلامة الوطنية لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام الدستور بأي حال من الأحوال. كما أنه لا يجوز تعطيل انعقاد مجلس الشورى أو مجلس النواب أو المساس بحصانة أعضاء كل منهما، سواءً كان ذلك أثناء إعلان الأحكام العرفية أو أثناء إعلان حالة السلامة الوطنية.

المادة 125:

نصت هذه المادة على نشر الدستور المعدل، وحددت تاريخ العمل به، وقد حرصت المادة على ذكر عبارة "الدستور المعدل" حتى توضح أن هذا الدستور الذي أصدره حضرة صاحب السمو أمير البلاد المفدى، تنفيذاً للإرادة الشعبية التي وافقت على الميثاق، يتضمن نصوص دستور سنة 1973 التي لم يجر عليها التعديل، وكذلك النصوص التي تم تعديلها، لتجمعها كلها وثيقة واحدة تعبر عن دستور مملكة البحرين. وتعتبر المقدمة التي سبقت نصوص هذا الدستور المعدل جزءاً لا يتجزأ منه، تسري عليها أحكامه، سواء من ناحية قيمتها القانونية أو من حيث طريقة تعديلها. كما تعتبر الإيضاحات التي تضمنتها هذه المذكرة التفسيرية المرجع في تفسير نصوص هذا الدستور وما ورد به من أحكام، وذلك إعمالاً لما ورد في مقدمة الدستور.

والله ولي التوفيق،،،