

جامعة البحرين

كلية الحقوق

قسم القانون العام

القيمة القانونية لميثاق العمل الوطني (دراسة مقارنة)

أطروحة تقدم بها:

الطالب صقر عيد فارس

وهي جزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام (القانون
الدستوري)

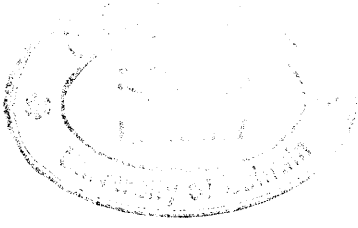
بإشراف:

د. إحسان المفرجي

أستاذ القانون الدستوري المشارك

يناير 2011م

محرم 1432هـ



جامعة البحرين
كلية الحقوق
قسم القانون العام

القيمة القانونية لميثاق العمل الوطني (دراسة مقارنة)

أطروحة تقدم بها:

الطالب صقر عيد فارس

وهي جزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام (القانون
الدستوري)

بإشراف:

د. إحسان المفرجي

أستاذ القانون الدستوري المشارك

يناير 2011م

محرم 1432هـ

إقرار

نر بان هذه الرسالة هي نتيجة بحثي، ولم يسبق قبولها لنيل أية درجة علمية، كما أنها لم تقدم حالياً لنيل أية درجة علمية أخرى.

سم المرشح لنيل الدرجة العلمية: مهدي عبد خالص التوقيع: محمد عبد خالص التاريخ: ٤ يناير ٢٠١١م

قرار لجنة المناقشة

قررت اللجنة المشكلة لمناقشة الأطروحة الموسومة بـ:

القيمة القانونية لمبدأ العمل الوطني

المقدمة من مهدي عبد خالص

اعتماد الأطروحة وقبولها للوفاء بمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم العامة

لجنة مناقشة الأطروحة

المشرف ، رئيساً

الدكتور إبراهيم الحفزي

المتحن الخارجي ، عضواً

الدكتور إبراهيم عبد العزيز شبحا

المتحن الداخلي ، عضواً

الدكتور مروان البريس

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
(وَمَا أُوتِيتُمْ مِنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا)

الإسراء (85)

صدق الله العظيم

شكر و تقدير

لأستاذي الدكتور إحسان المبرجي المشرف على هذه الرسالة حيث كان لي عوناً في كل خطوة من خطوات هذا البحث، وتابع معي عناء هذا الجهد، وأمدني بعلمة الغزير، وتوجيهاتة السديدة.

والشكر موصول

إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفوني بقبول مناقشة هذا العمل، ومنحوني جزءاً من وقتهم لمناقشة الرسالة وهم الأستاذ الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا والدكتور مروان المدرس. فلهو مني كل الشكر والاحترام والتقدير وجزاها الله مني خير الجزاء .

Thesis Synopsis

In this thesis, we have discussed the legal value of the Bahrain National Action Charter. In this study, we deal with an investigation of the legal value of the National Action Charter owing to its significance in the political and Constitutional life of the Kingdom of Bahrain and due to its Constitutional and legislative effects upon the Kingdom's political and Constitutional system.

We have divided the research into three chapters. In the Introduction, we have dealt with the nature of the National Action Charter, declaration of rights and national conventions through discussing their contents and mechanism of issuing them. In two sub-sections, we dealt with the nature of the National Action Charter and subsequently we discussed with the nature of the declaration of rights and national conventions.

In the First Chapter, we looked at the legal status of the National Action Charter in the State's legal hierarchy through two sub-sections. In the first, we dealt with the perspective of jurisprudence and the judiciary as regards the legal value of the declaration of rights and national conventions. In the second sub-section, we reviewed the position of jurisprudence and lawmakers as to the legal value of the Bahrain National Action Charter.

In the Second Chapter, we dealt with the relationship of the National Action Charter with the Constitution through three sub-sections. The first discusses the national of the 2002 Constitutional amendments. The second takes a look at the nature of the referendum about the National Action Charter. The third subsection discusses the manner whereby the 2002 Constitutional amendments were made.

At the end of the thesis, we reached several fundamental conclusions. The first conclusion reached was that determining the legal status of the Charter requires a closer and detailed investigation according to the stages that it has been through. The National Action Charter enjoyed a higher status than the Constitution during the period when the Constitution was in the process of amendment. This fact has been confirmed by the explanatory memorandum and cannot be overlooked. Regardless of the argument raised concerning whether or not the Constitution was amended according to the Charter, following the 2002 Constitutional amendments, the higher status enjoyed by the Charter came to an end. Therefore, the Constitution has been amended embracing the highest and most supreme rules in terms of form and substance and to be consistent with the Constitutional rules of the Charter. In such case, the provisions of the Charter have a Constitutional dimension that is reflected in the Constitution as an explanatory source of the Constitution. So they were included and underlined in the Constitution to dispense with the need to refer to them again in the Charter, hence they remain as explanatory provisions of their Constitutional counterparts. As for the Charter's rules that do not involve amendments to the Constitution such as the rules concerning foreign relations, inter-Gulf relations and other guidelines, they still have an equal force as the Constitution. This principle has been stressed by the Explanatory Memorandum.

56.....	الفرع الثاني: ميثاق العمل الوطني في مرتبة مساوية الدستور
59.....	الفرع الثالث: ميثاق العمل الوطني مجرد من أي قيمة قانونية
60.....	الفرع الرابع: تحليل موقف الفقه والمشرع في مملك البحرين
62.....	الفصل الثاني: علاقة ميثاق العمل الوطني بالدستور
64.....	المبحث الأول: طبيعة التعديلات الدستورية لسنة 2002م
66.....	المبحث الثاني: طبيعة الاستفتاء الذي جرى على ميثاق العمل الوطني
67.....	الفرع الأول: أساس الاستفتاء الذي جرى على ميثاق العمل الوطني
67.....	الفرع الثاني: طبيعة الاستفتاء السياسي
71.....	الفرع الثالث: طبيعة الاستفتاء الدستوري
73.....	الفرع الرابع: الآراء المختلفة حول طبيعة الاستفتاء الذي اجري على الميثاق
75.....	المبحث الثالث: الكيفية التي تم بها إجراء التعديلات الدستورية لسنة 2002م
الفرع الأول:	أن يتم التعديل الدستوري وفقا للمادة (104) من الدستور قبل إجراء التعديلات
75.....	الدستورية
الفرع الثاني:	أن يكون التعديل وفقا للإرادة الأميرية الخالصة استنادا إلى ميثاق العمل
78.....	الوطني
80.....	الفرع الثالث: أن يتم تعديل الدستور وفقا لطريقة إنشائه
83.....	الفرع الرابع: أن يتم تعديل الدستور وفقا لأسلوب الاستفتاء الشعبي
85.....	الخاتمة
87.....	المراجع

المقدمة

في يوم الرابع عشر من شهر أغسطس من عام 1971م أعلن استقلال البحرين، وأصبحت دولة ذات سيادة، وفي اليوم التالي تم التوقيع الرسمي بدار الحكومة بين حاكم البحرين والمقيم البريطاني في الخليج - السيد جيفر آرثر - على وثائق إنهاء العمل بالمعاهدات والاتفاقيات السياسية المعقودة في الأعوام 1861م، 1880م، 1892م، وغيرها من الاتفاقيات والتعهدات التي سبقتها والتي أخضعت البحرين لنظام الحماية البريطانية مدة تزيد على المائة سنة.

وبمناسبة احتفال البلاد بالعيد الوطني بتاريخ 16 ديسمبر 1971م، أصدر الأمير بياناً رسمياً للشعب أبدى فيه رغبته في تكليف مجلس الوزراء بوضع مشروع دستور للبلاد، وبناءً على ذلك عين الأمير لجنة تحضيرية من أربعة وزراء، كلفها بإعداد مسودة للدستور الجديد، وبعد انتهاء اللجنة من وضع مسودة الدستور، أصدر أمير البلاد في 30 يونيو من عام 1972م المرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1972م بشأن إنشاء مجلس تأسيسي لإعداد دستور للبلاد، والرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1972م بشأن أحكام انتخاب المجلس التأسيسي.

انعقد المجلس التأسيسي يوم 16 ديسمبر 1972، لمباشرة المهمة الموكلة إليه، وقد عرضت عليه مسودة الدستور التي استمر في مناقشتها مدة ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، وبعد مراجعة المجلس لمشروع الدستور وإدخال بعض التعديلات عليه، عقد جلسة ختامية خاصة بتاريخ 9 يونيو 1973م تليت فيها مواد الدستور مادة مادة، أقر خلالها المجلس مشروع الدستور بالإجماع، كما أقر الأمير مشروع الدستور، وصدق عليه من دون إبداء أية ملاحظات أو تحفظات وذلك بتاريخ 6 ديسمبر 1973.

وبعد نشر الدستور في الجريدة الرسمية، أجريت انتخابات المجلس الوطني في السابع من ديسمبر سنة 1973م، وبأشر المجلس الوطني أعماله واختصاصاته التشريعية والرقابية حتى 26 أغسطس 1975م، عندما أصدر أمير البلاد المرسوم رقم (14) لسنة 1975 بشأن حل المجلس الوطني، وفي نفس اليوم صدر الأمر الأميري رقم (4) لسنة 1975م الذي يقضي بتأجيل انتخابات المجلس الوطني، ووقف العمل بنص المادة (65) من الدستور.

بعد ما تقدم ذكره عن المخاض الدستوري للبحرين، لم يستجد جديد على الساحة الدستورية حتى السادس عشر من فبراير 2001م، عندما صدر الأمر الأميري رقم (17) لسنة 2001م بشأن تصديق أمير البلاد على ميثاق العمل الوطني.

وسوف نعتد في معالجة قضايا بحثنا على المنهج الوصفي والتحليلي بشكل رئيسي، ببيان القيمة القانونية لميثاق العمل الوطني وصفاً وتحليلاً في ضوء المعايير والمفاهيم الموضوعية المستقرة فقهاً، وكذلك سوف نستعين بالمنهج المقارن وذلك بمقارنة ميثاق العمل الوطني من حيث القيمة القانونية بإعلان الحقوق والمواطن الفرنسية الصادر سنة 1789م وإعلانات الحقوق الأميركية وكذلك ميثاق العمل الوطني المصري الصادر سنة 1962م.

وسنقوم بدراسة هذا الموضوع في ثلاثة فصول رئيسية، وذلك على النحو التالي:-

الفصل التمهيدي: ماهية ميثاق العمل الوطني وإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية .

الفصل الأول: المرتبة القانونية لميثاق العمل الوطني في الهرم القانوني للدولة.

الفصل الثاني: علاقة ميثاق العمل الوطني بالدستور.

الفصل التمهيدي

ماهية ميثاق العمل الوطني وإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية

إن دراستنا للقيمة القانونية لميثاق العمل الوطني تحتم علينا التطرق إلى المسائل التي تعتمد عليها هذه القيمة، وهي المسائل المتعلقة بمفهوم الميثاق ومضمونه وآلية صدوره وهو ما نبينه في المبحث الأول من هذا الفصل، كذلك فإن البحث في مسألة مقارنة القيمة القانونية للميثاق بالقيمة القانونية للإعلانات والمواثيق الأخرى يوجب علينا التطرق إلى ماهيتها، من خلال عرض موجز لمضمونها وآلية صدورها، وهو ما سوف نوضحه في المبحث الثاني من هذا الفصل، وذلك على النحو التالي:-

المبحث الأول

ماهية ميثاق العمل الوطني

نتطرق إلى ماهية ميثاق العمل الوطني في هذا المبحث، من خلال تعريف ميثاق العمل الوطني، وعرض مضمونه، وآلية صدوره، ومبرراته، وذلك على النحو التالي:-

المطلب الأول

تعريف ميثاق العمل الوطني

إن تحديد تعريف لميثاق العمل الوطني يحتم علينا التطرق إلى التعريفات الراجعة فقهاً لإعلانات الحقوق، على اعتبار أن ميثاق العمل الوطني صدر اقتداءً بإعلانات الحقوق الصادرة في الولايات المتحدة الأميركية، وفرنسا، ومصر، والجزائر.¹

عرف البعض إعلانات الحقوق² بأنها "عبارة عن وثائق تسجل فيها الثورات عادة أصولها الإيديولوجية الجديدة، وما يجب أن يسود في المجتمع الجديد من مبادئ سياسية كانت

¹ انظر المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002 عند بيان القوة الملزمة لميثاق العمل الوطني حيث وضحت في هذا الصدد "...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 الأميركية، وإعلانات الحقوق الفرنسية، وميثاق العمل الوطني المصري، وميثاق العمل الوطني الجزائري...".

² د- إبراهيم عبد العزيز شبحا/ المبادئ الدستورية العامة/ منشأة المعارف/ الإسكندرية/ ط1 2006م، ص187.

أو اجتماعية أو اقتصادية حتى يعرف كل فرد، حاكماً كان أو محكوماً، ما يطبقه النظام الجديد وما يستلهمه من فلسفات".

وفي عبارة أخرى يشير مضمونها إلى تعريف إعلانات الحقوق "تعمل السلطة العليا على إثراء قيام نظام جديد يختلف في أصوله ومبادئه عما سبقه، على تسجيل أسس المجتمع الجديد وما يجب أن يسود فيه من مبادئ في وثيقة، حتى يتاح لكل فرد حاكم أو محكوم أن يتعرف على فلسفة النظام الجديد ومبادئه وما للفرد من حقوق وما عليه من واجبات وذلك بغية سيادة الثقة والاستقرار بين الفرد والجماعة".³

نلاحظ أن التعريفات السابقة أسست مضمونها على قيام ثورة أو نظام جديد يختلف في أصوله ومبادئه عما سبقه، وهذا الأمر بعيد كل البعد عن الظروف التي احاطت بميثاق العمل الوطني حيث لم يكن نتيجة لثورة أو لنظام جديد كلياً وإنما لا يعدو أن يكون وثيقة صدرت في ظل نظام قائم تهدف إلى إصلاحات شاملة.

واهتداءً بما بينا وبالنظر إلى مضمون ميثاق العمل الوطني يمكن تعريف الميثاق بأنه الوثيقة التي تحدد الفلسفة والأسس والمبادئ والأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تحكم المجتمع البحريني مستقبلاً.

المطلب الثاني

مضمون ميثاق العمل الوطني

يُعتبر ميثاق العمل الوطني وثيقة ذات أبعاد فلسفية وسياسية وقانونية واجتماعية واقتصادية، تناولت بشكل عام المبادئ والخطوط العريضة التي من المفترض أن يسير عليها المجتمع البحريني.

وبعبارة أخرى تعتبر مبادئ الميثاق هي توجهات ورؤى المرحلة المقبلة للسلطة السياسية وللشعب معاً، فيعتبر نهجاً ديمقراطياً وصرحاً تاريخياً، ويؤكد الشراكة السياسية الدستورية بين الشعب والقيادة. ويتألف ميثاق العمل الوطني البحريني من مقدمة وسبعة فصول وخاتمة، وسنتناول أبرز ما جاء فيه، وذلك على النحو التالي:

³ د- محسن خليل/ القانون الدستوري والنظم السياسية / منشأة المعارف/ الإسكندرية / ط1
1987م، ص110.

1- مقدمة الميثاق: لقد جاءت مقدمة الميثاق تحت عنوان " شخصية البحرين التاريخية حضارة ونهضة"، تناولت التنوع الجغرافي والسياسي والاقتصادي والاجتماعي والديني والثقافي للبحرين على مر العصور.

فأكدت المقدمة أن البحرين حاضنة للحرية وتعدد الأفكار والمعتقدات على أرضها على مر الأزمنة والعصور، وبعد ذلك تطرق الميثاق في مقدمته إلى دخول البحرين الإسلام، ودفاعها عن هذا الدين الحنيف، وبيّن الميثاق مراحل قيادة آل خليفة للبلاد، ومساندتهم للقوى العربية، والتفافهم حول الشعب البحريني ضد القوى والأطماع الخارجية، بدءاً من أحمد الفاتح في الربع الأخير من القرن الثامن عشر الميلادي وصولاً إلى حضرة صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين حفظه الله ورعاه.

2- المقومات الأساسية للمجتمع: جاء الفصل الأول من ميثاق العمل الوطني تحت عنوان المقومات الأساسية للمجتمع، وتم فيه تأكيد القيم التي ينبغي التمسك بها والحفاظ عليها والدفاع عنها على اعتبار أنها اختيار المجتمع ذاته بكل فئاته واتجاهاته، وأكد عدم جواز خروج السلطات العامة أو المواطنين عنها أو تجاهلها، وكذلك تم تأكيد حقوق وحريات المواطن، والضمانات اللازمة لحمايتها، وأن صيانة البلاد هدف الحكم وأساسه العدل والمساواة.

3- نظام الحكم: جاء الفصل الثاني من الميثاق تحت مسمى نظام الحكم، وفي هذا الفصل تم تأكيد أن شكل الحكم في البحرين ملكي ورأسي دستوري، وأن ديانة المملكة هي الإسلام، والشرعية الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع. وكذلك تم في هذا الفصل تأكيد مبادئ دستورية رئيسية هامة، منها أن الشعب هو مصدر السلطات، ومبدأ الفصل بين السلطات، وسيادة القانون، واستقلال القضاء، وحق الشعب في المشاركة في الشؤون العامة.

4- الأسس الاقتصادية للمجتمع: جاء الفصل الثالث تحت عنوان الأسس الاقتصادية للمجتمع، وقد أكد تمسك الميثاق بالأسس الاقتصادية العالمية، بدءاً من الحرية الاقتصادية، والملكية الخاصة، والعدالة الاقتصادية، والتوازن في العقود، وتنويع النشاط الاقتصادي ومصادر الدخل القومي، والاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والحياة

الفطرية، وصولاً إلى تأكيد أن حماية الأموال العامة هي واجب على كل مواطن، وأن المواطن هو أهم الثروات.

5- الأمن الوطني: تحت عنوان الأمن الوطني جاء الفصل الرابع، مشيراً إلى أن الأمن الوطني هو السياج والحصن الحصين لحماية البلاد، وصيانة أراضيها، ومكتسباتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ودعم مسيرة التنمية الشاملة.

6- الحياة النيابية: خصص الفصل الخامس من الميثاق للحياة النيابية، ونص على ضرورة إنشاء مجلس نيابي، يتكون من مجلسين، الأول ينتخب انتخاباً حراً مباشراً، والآخر معين يضم أصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة، من أجل تعزيز المشاركة الشعبية في الشؤون العامة، تحقيقاً لمبدأ الشورى بوصفه أحد المبادئ الإسلامية الأصيلة التي يقوم عليها نظام الحكم في البحرين.

7- العلاقات الخليجية: أفرد ميثاق العمل الوطني الفصل السادس للعلاقات الخليجية، الأمر الذي أظهر إيمان مملكة البحرين بوحدة الهدف والمصير والمصلحة المشتركة لشعوب دول مجلس التعاون، وحث على ضرورة دعم البحرين لدول مجلس التعاون وقضاياها، من أجل صيانة المصالح العليا لكل الأشقاء أعضاء المجلس، ومن أجل تحقيق أفضل مستوى ممكن من التنمية لدول وشعوب المنطقة الخليجية.

8- العلاقات الخارجية: خصص الفصل السابع من الميثاق للعلاقات الخارجية، مؤكداً اعتزاز البحرين بالأمة العربية، وحرصها على الدعم اللامحدود لكل القضايا العربية، وبخاصة القضية الفلسطينية، مُستعرضاً علاقة البحرين الإسلامية بمنظمة المؤتمر الإسلامي، وإيمان البحرين بالسلام العالمي والإقليمي في إطار العلاقات الدولية والسياسية السلمية.

9- الخاتمة: خاتمة الميثاق جاءت تحت عنوان استشرافات المستقبل، مؤكدة أن الميثاق هو وثيقة عمل مستقبلية للبلاد، وأن الأفكار الأساسية الواردة فيه تتطلب بعض التعديلات الدستورية الواجبة، كمسمى البحرين، ونظام المجلسين، وفقاً لما جاء في الميثاق.

المطلب الثالث

آلية صدور ميثاق العمل الوطني

في 22 من نوفمبر/ تشرين الثاني 2000م أصدر أمير البلاد الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة الأمر الأميري رقم (36) لسنة 2000م الخاص بتشكيل اللجنة الوطنية العليا لإعداد مشروع ميثاق العمل الوطني، إيداناً ببدء عصر سياسي جديد للبحرين، هدفه تعزيز العمل الوطني والديمقراطي، ودفع مسيرة التطور السياسي إلى الأمام بما يحقق النمو والازدهار للمجتمع البحريني، ورغبة من جلالة الملك في قيام مرجعية لتنظيم المؤسسات الدستورية.

تضمن الأمر الأميري سبع مواد، نصت على تشكيل لجنة وطنية عليا تتكون من (46) عضواً من مختلف شرائح المجتمع البحريني. وحدد الأمر الأميري أسماء أعضاء اللجنة وصفاتهم، وأجاز للجنة أن تستعين بمن تراه من ذوي الخبرة والاختصاص، على أن يرفع رئيس اللجنة الوطنية العليا مشروع ميثاق العمل الوطني إلى جلالة الملك مشفوعاً بالتوصيات عند إعداده.

كذلك أوجب الأمر الأميري أن يُعرض مشروع الميثاق على مؤتمر شعبي عام تُمثل فيه كل شرائح وفئات المجتمع لإقراره، على أن يصدر بأمر من جلالة الملك تشكيل المؤتمر ودعوته إلى الانعقاد، وبعد إقراره من قبل المؤتمر الشعبي يعرض على جلالة الملك للتصديق عليه.

وبهذا الأمر الأميري يتضح جلياً أن جلالة الملك وضع شرط حصول الإرادة الشعبية قبل التصديق على الميثاق، تفعيلاً لمبدأ الشعب مصدر السلطات.

في يوم الاثنين الموافق 4 ديسمبر 2000م، بدأت اللجنة العليا المكونة من مسئولين ووزراء ومحامين وأساتذة جامعات وشيوخ دين وست نساء أولى اجتماعاتها برئاسة الشيخ عبدالله بن خالد آل خليفة وزير العدل والشئون الإسلامية بقصر الرفاع، وبعدها توالى الاجتماعات في نفس المقر إلى أن انتهت لجنة الصياغة في يوم السبت 16 ديسمبر 2000م من إعداد تقريرها النهائي عن مشروع ميثاق العمل الوطني، الذي سيطرح يوم الاثنين 18 ديسمبر 2000م على اللجنة العليا لمناقشته وإقراره.

وفي اليوم المحدد اجتمعت اللجنة العليا للتصويت النهائي على الميثاق، فتمت قراءة أسماء أعضاء اللجنة واحداً تلو الآخر لغرض التصويت فحظي الميثاق بإقرار جميع الحاضرين.

وفي الثالث والعشرين من ديسمبر 2000م، استلم جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة الميثاق، وتمت طباعته ونشره وتوزيعه على الشعب البحريني قبل التصويت عليه حتى يكون الشعب على بينة بمحتوى الميثاق.

وبعد شهر واحد من استلام جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة ميثاق العمل الوطني، أصدر الأمر الأميري رقم (8) في الثالث والعشرين من يناير 2001م الخاص بدعوة المواطنين إلى الاستفتاء على مشروع الميثاق.

تضمن الأمر الأميري خمس مواد، دعت المادة الأولى منه المواطنين- رجالاً ونساء- إلى حضور مقار اللجان للاستفتاء على مشروع الميثاق يومي الأربعاء والخميس 14 و15 فبراير 2001م، من الساعة الثامنة صباحاً حتى الساعة السابعة مساءً، على أن تُعلن نتيجة الاستفتاء على الميثاق بعد 24 ساعة من عملية انتهاء عملية فرز الأصوات.

وفي الخامس والعشرين من يناير 2001م، أصدر وزير العدل والشئون الإسلامية الشيخ عبدالله بن خالد آل خليفة القرار رقم (3) لسنة 2001م الخاص بالإجراءات الواجب اتباعها بشأن لجنة الاستفتاء.

وفي اليوم المحدد للاستفتاء، توجه الشعب البحريني رجالاً ونساءً إلى مراكز الاقتراع للتصويت على الميثاق لتبلغ نسبة التصويت بنعم 98.4%.

وفي السادس عشر من فبراير 2001م، صادق جلالة الملك على الميثاق وأصدر الأمر الأميري رقم (17) لسنة 2001م المكون من مادتين، الأولى تنص على ((تصادق على ميثاق العمل الوطني المرفق والذي وافق عليه الشعب الوفي في الاستفتاء يومي (14-15) من فبراير 2001م))، وأمرت المادة الثانية بنشره في الجريدة الرسمية.

وفي تاريخ 24 فبراير 2001 صدر المرسوم رقم (5) لسنة 2001 م بشأن تشكيل لجنة تعديل بعض أحكام الدستور، برئاسة وزير العدل والشؤون الإسلامية، وثمانية أعضاء، من بينهم سبعة وزراء، ورئيس مجلس الشورى، ومدير عام دائرة الشؤون القانونية.

وفي الرابع والعشرين من فبراير 2001م، أصدر صاحب الجلالة الشيخ حمد بن عيسى بن سلمان آل خليفة المرسوم رقم (6) لسنة 2001م الخاص بإنشاء لجنة تفعيل الميثاق، برئاسة ولي العهد الشيخ سلمان بن حمد بن عيسى آل خليفة، وتألف المرسوم من سبع مواد، حيث حددت

اختصاصات اللجنة في المادة الثالثة منه (باقتراح التشريعات الجديدة للمسائل والموضوعات التي يتناولها التشريع البحريني بالتقنين ودراسة القوانين والأنظمة واللوائح للتأكد من مدى مطابقتها لمبادئ الميثاق، واقتراح البرامج والخطط اللازمة لتنفيذ أدوات الرقابة المالية والإدارية واستكمال هيكل الهيئة القضائية والأجهزة الإدارية والتنفيذية اللازمة).

المطلب الرابع

مبررات صدور ميثاق العمل الوطني⁴

جاء في ديباجة ميثاق العمل الوطني "وحيث إن حضرة سمو أمير البلاد 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 وديواني المراقبة المالية والإدارية، وحيث إنه قد توافرت الإدارة 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، لمواجهة التحديات المقبلة، مع كل المستجدات على الصعيد العالمي، فقد استقر الرأي على أن يؤخذ بالثوابت الوطنية والسياسية والدستورية في هوية الدولة تأكيداً 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 توسع 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 الاتجاهات كافة التي يضمها المجلس المنتخب انتخاباً حراً مباشراً".

⁴ حول المبررات السياسية لميثاق العمل الوطني انظر غسان الشهابي، البحرين بين عصرين، صحيفة الوقت العدد (359 - 378)، 14 فبراير 2007م - د. ابتسام سهيل الكتبي، التحول الديمقراطي في دول مجلس التعاون الخليجي (الواقع والأفاق)، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة الديمقراطية والإصلاح السياسي في الوطن العربي، جامعة القاهرة، 21 - 22 يونيو 2005م - أحمد منيسي، البحرين من الإمارة إلى المملكة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2003م، ص 67 وما بعدها - د. محمد جاسم الغتم ود. محمد نعمان جلال، نظرة استراتيجية على مملكة البحرين والمنطقة العربية في إطار دولي (الكتاب الثاني)، مركز البحرين للدراسات، المنامة، 2004م، ص 104 وما بعدها. د. ريا يوسف حمزة، التجربة البرلمانية الأولى في البحرين المجلس التأسيسي والمجلس الوطني، المؤسسة العربية للطباعة والنشر، المنامة ط 1، 2002م.

وبالنظر إلى هذه الفقرة، تتضح لنا مبررات صدور ميثاق العمل الوطني، وهي:-

1- تحقيق النهج الديمقراطي:

كان الهدف واضحاً في طيات الميثاق انه يتجه إلى تحقيق نهج ديمقراطي يرسى هيكلاً متوازناً، يؤكد الشراكة السياسية الدستورية بين الشعب والحكومة من خلال تأكيد الميثاق المقومات الأساسية للمجتمع، وتأكيد الحقوق والحريات الأساسية، ومبدأ المساواة، ومسايرة الاتجاهات السياسية المعاصرة، وما تطالب به الوثائق العالمية من ضمانات لحقوق الإنسان.

2- تعزيز آليات السلطة القضائية:

جاء ميثاق العمل الوطني مؤكداً على تعزيز آليات السلطة القضائية، وإنشاء المحكمة الدستورية.

3- إدخال تعديلات دستورية:

أكد الميثاق على ضرورة إجراء تعديلات دستورية تتعلق بالنظام الملكي الوراثي الدستوري الديمقراطي، وتغيير مسمى البحرين، والأخذ بنظام المجلسين، بحيث يكون الأول مجلساً منتخباً انتخاباً حراً مباشراً، والآخر مجلساً معيناً يضم أصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة.

4- مواكبة المستجدات العالمية:

إن تغيير مفاهيم السياسة الدولية، وتدويل قضايا حقوق الإنسان، والانفراج السياسي، والتطورات الديمقراطية التي شهدتها العالم، وعلى وجه الخصوص منطقة الشرق الأوسط، وإفرازاتها السياسية في بداية التسعينيات كان لها أثرها بشكل غير مباشر على التحديث السياسي والدستوري في البحرين.

لا يخفى على الجميع أن العلاقات الدولية السياسية والاقتصادية بين الدول، وبخاصة الدول العظمى أصبحت تتأثر بشكل مباشر بالمفاهيم الدولية في مجال حقوق الإنسان، باعتبارها مبادئ عالمية تجردت من مبادئ السيادة الوطنية، وكذلك الأمر بالنسبة إلى بروز المنظمات الدولية كمنظمة التجارة العالمية، والعفو الدولية، وتأثيرها على مسيرة العلاقات الدولية.

إن التحولات التي شهدتها المنطقة، والعالم ككل، وإفرازاتها الديمقراطية كان لها الأثر الكبير على نهج البحرين في مواكبة هذه التحولات في النظم السياسية العالمية، وأن تكون

البحرين جزءاً من البناء الديمقراطي العالمي، وأن تكون نموذجاً سياسياً ديمقراطياً يقتدى به عالمياً.

المبحث الثاني

ماهية إعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية

يشير الفقه عادة إلى تعريفات متشابهة في المضمون مع اختلاف الصياغات لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية على النحو الذي بيناه في المبحث السابق عند تعريفنا ميثاق العمل الوطني، لذا نحيل إلى هذه التعريفات منعاً للإطالة والتكرار.

انتشرت وتنوعت الإعلانات والمواثيق في العالم، ففي فرنسا مثلاً صدرت ثلاث إعلانات للحقوق الأول في 26 أغسطس 1789م، والثاني في 24 يونيو 1773م، والثالث يطلق عليه إعلان السنة الثالثة للثورة الخاص بالحقوق والواجبات.

وفي الولايات المتحدة صدر في هذا المجال إعلانان أيضاً هما إعلان ولاية فرجينيا 1776م، وإعلان فيلاديفيا 1776م.

وفي الجانب العربي صدرت العديد من الوثائق التي اصطلح عليها المواثيق الوطنية التي يشبهها الفقه العربي بإعلانات الحقوق، ومنها ميثاق العمل الوطني المصري 1962م، ومواثيق الجزائر 1964م و1976م، وكذلك صدر في اليمن ميثاق للعمل الوطني عام 1982م، وفي تونس عام 1988م، وفي الأردن عام 1990م، وفي العراق عام 1971م.

ومن الطبيعي أن تختلف هذه الإعلانات والمواثيق في النشأة والمضمون، الأمر الذي يوجب عرض نشأة ومضمون كل إعلان أو ميثاق على حدة، إلا إن ما يهمنا في هذه الدراسة هو عرض ماهية إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام 1789م، والإعلانات الأمريكية، وميثاق العمل الوطني المصري الصادر عام 1962م، من خلال عرض مضمونها وآلية صدورها، باعتبارها محلاً لدراستنا المقارنة كما بينا في مقدمة الدراسة، وسنبين ماهيتها - كلاً على حدة - في مطلب مستقل، وذلك على النحو التالي :-

المطلب الأول

إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي

يعتبر إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي شرعة ذات أهمية كبرى، تغلغل في نفوس الفرنسيين منذ صدوره حتى اليوم، وتجاوز في أهميته حدود فرنسا وأخذ صفة عالمية⁵.

جاء هذا الإعلان نتيجة للثورة الفرنسية الكبرى التي أحدثت تغيرات سريعة ومتلاحقة في تاريخ فرنسا السياسي والقانوني، حيث كانت تهدف إلى القضاء على نظام الملكية المطلقة ومخلفاته الذي يركز على مبدأ الحق الإلهي في الحكم، حيث كان الملك يعتبر نفسه ممثلاً للإله على الأرض، وأن واجب طاعته من قبل المواطنين يتخذ صفة دينية نابعة من شخصه، وأنه ليس مسؤولاً عن تصرفاته مهما كانت إلا أمام الله عز وجل⁶.

وقد تأثر واضعو الإعلان بفلاسفة القرن الثامن عشر وفي طليعتهم جون لوك وجان جاك روسو، وفلاسفة عصر الأنوار وعلى رأسهم فولتير ومونتسكيو. كما استمدت الثورة الفرنسية مفاهيمها من مبادئ وأفكار هؤلاء الفلاسفة، وخاصة فيما يتعلق بالسلطة والعقد الاجتماعي والحقوق الطبيعية. وصار الإعلان وكأنه مقترن بالثورة الكبرى، فشكلاً معاً ثورة في الحقوق وثورة في السياسة⁷.

وأصبح مصدر حقوق الإنسان هو القانون الطبيعي للبشر، وانتقلت السلطة لسيادة الشعب بعدما كانت ملكية مطلقة مستبدة تقوم على التعسف والعنف⁸. هذا الإعلان هو تحوّل في حياة الفرنسيين حيث ارتدى طابعاً فكرياً فلسفياً، وسعى إلى ترسيخ قيم أخلاقية واجتماعية، وغايته الأولى احترام الإنسان في مجتمع جديد يسمح للفرد بالانطلاق لتحقيق إنسانيته الكاملة⁹.

⁵ د. محمد هند و د. نعيم عطية، موسوعة حقوق الإنسان (الفلسفة الدستورية للحريات الفردية) (دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2006م، ص 82.

⁶ د. إمام عبدالفتاح إمام، دراسات في الفلسفة السياسية عند هيجل، دار التنوير للطباعة والنشر، بيروت، ط1، 2007م، ص 201.

⁷ أوليفيه دو كامبل، الديمقراطيات (أنظمتها، تاريخها، متطلباتها) ترجمة علي باشا، منشورات وزارة الثقافة في سوريا، ط1، 1998م، ص 199.

⁸ موريس دو فرجييه، المؤسسات السياسية والقانونية الدستورية (الأنظمة السياسية الكبرى)، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 1992م، ص 270.

⁹ ألبير سوبول، تاريخ الثورة الفرنسية، ترجمة جورج كوسا، منشورات عويدات، بيروت، 1989، ص 229.

وقد تم التصويت عليه من قبل الجمعية الوطنية في 26 أغسطس 1789م واعتمد فيما بعد كمقدمة للدساتير الفرنسية المختلفة، وهو يتضمن مقدمة وسبع عشرة مادة¹⁰.

جاء في المقدمة "أن ممثلي الشعب الفرنسي المكونين للجمعية الوطنية، لما كانوا يعتبرون جهل حقوق الإنسان أو نسيانها أو ازدراءها هي الأسباب الوحيدة للمصائب العامة وفساد الحكومات، فقد عقدوا العزم على عرض حقوق الإنسان الطبيعية المقدسة والتي لا يمكن التنازل عنها ضمن إعلان رسمي. والهدف تذكير " أعضاء الجسم الاجتماعي بحقوقهم وواجباتهم كي تكون أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية أكثر احتراماً لها من أجل أن تركز مطالب المواطنين من الآن وصاعداً على مبادئ بسيطة وغير متنازع بشأنها، تتمحور دائماً حول الحفاظ على الدستور وسعادة الجميع". لهذا السبب تعترف الجمعية الوطنية وتعلن في حضرة الخالق وتحت رعايته حقوق الإنسان والمواطن التالية".

وجاء في المادة الأولى، يولد الناس أحراراً ومتساوين في الحقوق وبيقون كذلك، ولا يمكن أن تقوم اختلافات اجتماعية إلا على أساس المنفعة العامة.

وجاء في المادة الثانية أن هدف كل تجمع سياسي هو الحفاظ على حقوق الإنسان الطبيعية غير القابلة للتقادم، وهذه الحقوق هي الحرية، الملكية، الأمن ومقاومة الطغيان.

وتحدد المادة الثالثة مبدأ السيادة الذي "يكمن في الأمة أساساً، وما من جماعة أو فرد يمكنه ممارسة أي سلطة لا تصدر عن الأمة صراحة"، تتعرض المادتان الرابعة والخامسة للحرية بكونها قدرة المرء على "القيام بكل ما لا يلحق ضرراً بالآخرين"، ونطاقها القانون، فكل ما "لا يحرمه القانون لا يمكن منعه" كما "لا يمكن إجبار أحد على فعل ما لا يأمر به القانون".

وهذا القانون هو التعبير عن الإرادة العامة كما جاء على لسان روسو و"لكل المواطنين الحق في أن يساهموا مباشرة أو بواسطة ممثليهم في صياغته"، "ويجب أن يكون واحداً للجميع في حالتي الحماية والعقاب" (المادة السادسة).

وتبين المواد السابعة والثامنة والتاسعة ضمان حرية الفرد في الملاحقة الجزائية. إذا لا يمكن "اتهام أي إنسان أو توقيفه أو اعتقاله إلا في الحالات المحددة في القانون"، "ولا يمكن معاقبة أي إنسان إلا وفقاً لأحكام القانون القائم والصادر في وقت سابق لوقوع الجريمة والمطبق بصورة شرعية، والمتهم هو بريء حتى تثبت إدانته".

وتنص المادتان العاشرة والحادية عشرة على حرية الرأي، والمعتقد، والكلام كتابة وطباعة من دون إساءة استعمال هذه الحرية المحددة في القانون.

¹⁰ جميع نصوص الإعلان الواردة في هذا المطلب مأخوذة من د. عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، دار المنهل اللبناني، ط1، 1998م، ص 138 وما بعدها.

وتوضح المواد (12، 13، 14، 15) ضرورة تشكيل قوة عامة لضمان حقوق الإنسان، وعن الضرائب والنفقات العامة ومحاسبة الموظفين عن أعمال إدارتهم.

وترى المادة السادسة عشرة أن "كل مجتمع لا تكون فيه ضمانات الحقوق مؤمنة، ولا فصل السلطات محدد فيه هو مجتمع لا دستور له إطلاقاً". وذلك أخذاً عن نظرية مونتسكيو فيما يتعلق بفصل السلطات.

وأخيراً أكدت المادة 17 على حق الملكية وأنه مصون ومقدس، ولا يمكن أن يحرم أحد منه إلا عندما تقتضي الضرورة العامة المقررة بموجب القانون، وشرط التعويض العادل والمسبق.

أما الازدواجية الظاهرة في تسمية الإعلان فتعود إلى شموليته وعالميته، فحقوق الإنسان هي الحقوق البديهية لكل كائن بشري بوصفه إنساناً وبصورة مستقلة عن المشرع وهي سابقة للدولة وأعلى منها. بينما حقوق المواطن هي تلك الحقوق التي لا يمكن تصور وجودها إلا بعد قيام المجتمعات السياسية. ونلاحظ أن الإعلان لا يفصل بين هذين الحقيين، ويمكن القول إن أغلب المواد تستهدف الإنسان والمواطن معاً، لأن تنظيم حقوق المواطن يبدو ضماناً غير مباشرة لحقوق الإنسان، ولأن احترام حقوق الإنسان ضروري لممارسة حقوق المواطن.¹¹

الجدير بالذكر أنه صدرت في فرنسا على مر تاريخها الدستوري ثلاثة إعلانات للحقوق، الأول هو إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي سنة 1789م، والثاني هو إعلان الحقوق الذي تصدر دستور 24 يونيو 1793م، والثالث إعلان الحقوق والواجبات الصادر في 22 أغسطس 1795م وهو ما يسمى إعلان السنة الثالثة للثورة.¹²

ويتميز إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي عن غيره من الإعلانات في أمور عدة وجوهرية¹³، نوجزها في الآتي:-

1- جاء الإعلان نتيجة للثورة الفرنسية الكبرى عام 1789م - وفي ظل عدم وجود دستور للبلاد - وصدر هذه الإعلان عن الجمعية الوطنية التي تحولت بهذا التصرف إلى جمعية تأسيسية.

2- صدر إعلان الحقوق الفرنسية كرد فعل على نظام الحكم الإلهي، واستبداد الملكية، وامتيازات النبلاء، وعدم الاعتداد بالحريات العامة، حيث كانت الملكية في فرنسا وراثية مطلقة، والملك يملك كامل السلطات من دون تقييد.

¹¹ مورييس دو فرجييه، مرجع سابق، ص 275.

¹² ألبير سوبول، مرجع سابق، ص 207.

¹³ د. محمد هندو د. نعيم عطية، مرجع سابق، ص 83 وما بعدها.

3- تأثر إعلان الحقوق بمسحة فلسفية معينة هي "نظرية حقوق الإنسان الطبيعية الفردية"، فنرى أن واضعي إعلان الحقوق الصادر 1789 يسجلون في مقدمته أنهم به "عازمون على عرض حقوق الإنسان الطبيعية المقدسة غير القابلة للتنازل عنها في إعلان رسمي"، "وان المجلس الوطني يعترف ويعلم حقوق الإنسان والمواطن".

ف نجد أن إعلان حقوق الإنسان والمواطن يتكون من ديباجة وسبع عشرة مادة، تؤكد جميعها الحقوق الطبيعية والفردية كالمساواة، الحرية، الملكية، الأمن، مقاومة الظلم والطغيان، السيادة للأمة، الفصل بين السلطات.

4- تبنت معظم الدساتير الفرنسية إعلان 1789م، كدستور عام 1793م، ودستور السنة الثالثة للثورة 1795م، ودستور 1852م، ودستور 1946م، ودستور فرنسا الحالي 1958م، وهناك بعض الدساتير تبنت الإعلان بشكل غير مباشر بصورة ضمانات دستورية، كدستور السنة الثانية للثورة، والوثيقة الدستورية 1814م، والوثيقة الدستورية 1830م.

5- إن الإعلان يتجه لإلزام وتقيد الملك والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وهي على عكس الوثائق الإنجليزية التي لم تقم على نظرية الحقوق الطبيعية، بل ذهبت إلى تقيد سلطة الملك من دون سلطة البرلمان.

6- احتل الإعلان من الأهمية ما لم يحتله إعلان آخر، ليخرج بذلك من المحلية إلى العالمية، وذاع صيته حيث ترجم في دساتير أخرى، منها دستور اسبانيا 1812، والنرويج 1814، وبلجيكا 1831، والدنمارك 1845، وبروسيا 1850، وسويسرا 1874، وبلغاريا 1879، واليابان 1889، وإيران 1907.

المطلب الثاني

إعلانات الحقوق الأمريكية

كانت المستعمرات الثلاث عشرة التي شكلت نواة الدولة الاتحادية (الفيدرالية) تختلف فيما بينها من ناحية الدين والجنس والاقتصاد والقضاء وحتى في علاقاتها مع ملك بريطانيا الذي كان يعود له تعيين حكام بعض الولايات، وبعضها الآخر كان يديرها حكام معينون من قبل المالكين وبعضها الأخير يدار من قبل شركات بموجب ميثاق يضمن حقوق المواطنين وواجباتهم.¹⁴

رغم هذا التقسيم بين المستعمرات فقد قامت بينها روابط وثيقة إبان الحرب بين فرنسا وبريطانيا في كندا. وبعد انتهاء الحرب بفوز بريطانيا ومساعدة المستعمرات تكون لدى شعوبها شعور بالاستقلال عن الشعب البريطاني.¹⁵

أما الأسباب المباشرة للثورة فتعود الى تزايد الضرائب المفروضة على شعوب المستعمرات. وقد بدأ التوتر في عامي 1764 و 1765 على إثر صدور قانون السكر، وقانون التمغة، وزاد حده عام 1774 على إثر تصويت البرلمان البريطاني على خمسة قوانين متعنتة تقيد من حرية المستعمرات التجارية. وقد أخذ شكل الكفاح المسلح في ربيع 1776 في معركة لكستون قرب بوسطن. وقد دامت حرب الاستقلال ست سنوات وانتهت سنة 1781 بالاستيلاء على يورك تاون في اكتوبر 1781. وقد ساهم الفرنسيون في حرب الاستقلال الامريكية انتقاماً من بريطانيا لمحاربتها فرنسا في كندا.¹⁶

وتمخض عن هذه الثورة صدور اعلانان للحقوق الاول إعلان فرجينيا والثاني إعلان الاستقلال او ما يسمى إعلان فيلادلفيا ، نفصلهما على النحو التالي:-

¹⁴ Bantam Classic ,The Declaration Of Independence And The Constitution Of The United States ,New York ,Bantam Dell, 1998.p99

¹⁵ David Armitage ,The Declaration Of Independence ,Harvard ,Harvard University Press, 2007,p146.

¹⁶ John Grafton, The Declaration Of Independence And Other Great Documents Of American History 1775 – 1865 ,Virginia ,Filiquarian Publishing, LLC 2007,p 22

أولاً: إعلان ولاية فرجينيا للحقوق

أثناء حرب المستعمرات البريطانية في أمريكا الشمالية ضد العرش البريطاني اجتمع ممثلو مستعمرة فرجينيا في 15 مايو 1776، وأعلنوا استقلالها. وما لبثوا في 12 يونيو 1776، أن أصدروا إعلان حقوق، كان له أهمية بالغة في تاريخ الولايات المتحدة، إذ شكل أساساً ومصدراً لكثير من الحقوق اللاحقة. كما أن نصه قد أدخل في دستور ولاية فرجينيا الصادر في 27 يوليو 1776، وأصبح جزءاً منه.¹⁷

ويحتوي الإعلان على عدة مبادئ¹⁸ نوجزها على النحو التالي:-

أ- المساواة الطبيعية

إن كل الناس يولدون أحراراً ومتساوين. ولهم حق التمتع بالحياة والحرية، وحق التملك، سعياً وراء سعادتهم وأمانهم.

ب- مصدر السلطة

إن الشعب هو مصدر السلطات. و إن الحكام هم بالتالي مؤتمنون منه وخدام له.

ج- الحكومة

إن غاية الحكومة هي حماية الشعب وتأمين مصالحهم العامة، بالإدارة الحسنة. فإذا تبين أن الحكومة غير مؤهلة لذلك، أو تعمل في عكسه، جاز لأكثرية الشعب أن يعدلها أو يقبلها. وهذا الحق لا يمكن التصرف به أو التنازل عنه.

د- انتفاء الامتيازات

لا امتياز لأحد من المواطنين، أو لمجموعة منهم. وبالتالي فإن مناصب النواب و القضاء و الإداريين، لا يجوز أن تكون وراثية.

هـ - فصل السلطات

يجب فصل السلطات التشريعية والإدارية و القضائية. كما يجب على المسؤولين عن السلطتين الأوليين ان يمتنعوا عن أي اضطهاد للآخرين. لذا يقضي عودتهم

¹⁷ David Armitage ,op.cit,p192.

¹⁸ John Grafton, op.cit, p 421

إلى صفوف الشعب الذي رفعهم إلى تلك المناصب، من وقت لآخر، وإن القوانين اللاحقة ستحدد إمكانية أو عدم إمكانية إعادة انتخابهم، عن طريق انتخابات دورية.

و- حرية الانتخابات

تجري انتخابات ممثلي الشعب في المجلس، بطريقة حرة. ويشترك فيها كل المواطنين الذين تتوفر فيهم شروط الانتخاب.

ز- الاستملاك

لا يجوز تجريد المواطنين من ملكيتهم، إلا بإرادتهم الحرة، أو بقرار من ممثليهم في المجلس للمصلحة العامة.

ح- تعليق القوانين

لا سلطة لأحد لتعليق القوانين، أو الحيلولة دون تنفيذها. لأن ذلك يتعارض مع إرادة الشعب (هذا إشارة إلى سلطة الاستعمار السابقة) .

ط - المحاكمات الجزائية

لكل مواطن الحق في معرفة التهمة الموجهة إليه، وبمجابة المدعين عليه وشهودهم. وله الحق في تقديم وسائل دفاعه، بما فيها الشهود. ويجب إجراء محاكمة سريعة، من قبل هيئة حيادية مؤلفة من اثني عشر محلفاً من المواطنين. ولا يدان المتهم إلا بعد قرار إجماعي من الهيئة المذكورة. ولا يمكن حجز حرية المرء إلا بموجب نص قانوني محلي، أو بحكم من إدانة (إشارة إلى المحلفين).

ي - اعتدال العقوبات

إن التأمينات الباهظة، والغرامات الفاحشة والعقوبات الوحشية أو غير الاعتيادية، هي كلها محظورة.

ك - التفتيش والتوقيف

لا يجوز تفويض أي مسؤول بإجراء تفتيش الأماكن ما لم يكن هنالك دليل حسي أكيد. ولا يجوز توقيف أي شخص ما لم يرد اسمه صراحة بقرار التوقيف، وبشرط توفر دليل كاف ضده .

ل - دعاوى الملكية

في دعاوى الأفراد، بعضهم ضد بعض، بشأن الملكية المتنازع عليها، تفضل طريقة المحاكمة القديمة بواسطة المحلفين على أية طريقة أخرى. ويقضي الحفاظ عليها، كشيء مقدس .

م - حرية الصحافة

إن حرية الصحافة هي حصن الحرية إجمالاً. ولا يجوز تضيقها من قبل حكومات استبدادية.

ن - الجيش

إن الجيش ، المؤلف من أبناء الشعب المدربين على السلاح، هو الدعامه الحقيقية للدولة الحرة ولكن استمرار وجود الجيش في زمن السلم خطر على الحرية. وفي مطلق الأحوال، يجب إخضاع الجيش دائماً للسلطة المدنية.

س - حكومة فرجينيا

إن حكومة فرجينيا هي الوحيدة ضمن حدود الدولة. ولا يجوز إقامة حكومة أخرى، مستقلة عنها، ضمن حدودها .

ع - المبادئ العامة

لا تبقى حكومة ولا تدوم نعم الحرية لأي شعب ما لم تعتنق العدل والاعتدال والتسامح و الفضيلة، وتسترشد على الدوام بالمبادئ العامة (وهذه مبنية على المنطق الانساني، وفكرة العدل البديهي، والقيم الاخلاقية) .

ف - الحريات الدينية

إن الدين وهو الفريضة المتوجبة نحو الخالق، وطريقة ممارسة شعائره تخضع للمنطق و القناعة وليس للقوة والعنف. لذلك فإن لكل الناس حرية الممارسة الدينية وفقاً لضمائرهم. وإنه من واجب الجميع إبداء التسامح " المسيحي " والحب والاحسان تجاه بعضهم بعضاً .

ثانيا :إعلان الاستقلال الأمريكي (إعلان فيلادلفيا)¹⁹

إن إعلان الاستقلال ، الصادر في 4 يوليو 1776، أعلن استقلال المستعمرات الأميركية الثلاث عشرة عن بريطانيا العظمى، وأعطى تبريراً لذلك. وكان الكونغرس، المؤلف من مندوبين عن هذه المستعمرات ، قد صوت بالاجماع ، في الثاني من يوليو 1776، على قرار الاستقلال.ومنذ ذلك الحين، تحتفل الولايات المتحدة الاميركية سنوياً، في 4 تموز، بعيد الاستقلال أو " يوم الاستقلال ".

إن أمر صياغة إعلان الاستقلال قد أنيط بالمفكر والمناضل السياسي توماس جفرسون. وكان قد ألف كتاباً سنة 1774، تناول فيه حقوق المواطنين و المستعمرات البريطانية في أمريكا.

وقد أدخلت بعض التعديلات على النص الاساسي الذي وضعه جفرسون، من قبل اللجنة المختصة لذلك ومن قبل الكونغرس. وقد أصبح واضع الاعلان فيما بعد، ثالث رئيس للولايات المتحدة، بعد الرئيس الثاني جون ادمز .

ونتناول اهم ما جاء في هذا الإعلان على النحو التالي:

أ – فلسفته

لم يكن إعلان الاستقلال، على صعيد الحريات العامة، فتحاً جديداً في ميدان الفلسفة السياسية والاجتماعية. وقد استمد مبادئه مما كان قد شاع في هذا المجال وكتب، على يد المفكرين السابقين، وأهمهم جون لوك الفيلسوف البريطاني الذي عاش في القرن السابع عشر .
وقد وطد الاعلان أسسه على الحقوق الطبيعية وعلى فكرة العقد الجماعي وقال إن البرلمان البريطاني لم يكن يوماً ذا سيادة حقيقية على المستعمرات وإن الملك مارس سلطته ضمن مفهوم العقد الجماعي .

ب – تجاوزات الملك

عدد الاعلان مخالفات كثيرة نسبها الى الملك جورج الثالث، وهي تتعارض مع مفاهيم " العقد " الجاري بينه كحاكم، وبين الأمريكيين كمحكومين. وأهم تلك التجاوزات :

¹⁹ Bantam Classi.op.cit.p32-44

- عدم خضوعه للقوانين. وعدم تمكين حكامه من إصدار القوانين وتنفيذها ما لم تقترن بموافقة الخطية.
- حله المجالس التمثيلية تكراراً ، لوقوفها في وجه الطغيان على حقوق الشعب ومكاسبه ، وعدم تعيينه مواعيد انتخابات جديدة ، الأمر الذي عرض البلاد للفوضى .
- تفرده بتعيين القضاة بإرادته المطلقة، وبتحديد رواتبهم. وعدم اتباع نظام للمحلفين في المحاكمة.
- إقامة جيوشه في مستعمرات مسالمة لم تكن بحاجة إليها. وإعطاء السلطة العسكرية أولوية على السلطة المدنية المحلية .
- تحريم التجارة العالمية على المستعمرات .
- فرض الضرائب الباهظة من دون موافقة السلطات المحلية .
- إدخال جيوش مؤلفة من أجانب مأجورين، ارتكبت الفظائع ضد شعوب المستعمرات. وقتلت منهم أعداد كبيرة، وأحرقت مدنهم، كما لم تشهد أية دولة متمدنة .
- إثارة الأقوام المجاورة للمستعمرات لتتدخل وتثير فيها الاضطرابات ،وتلك الأقوام مؤلفة من الهنود المتوحشين. وتقاليد حربهم تجيز التقتيل والتدمير من دون مراعاة للأعمار و الأجناس.
- عدم الاستجابة للعرائض الإصلاحية التي قدمت للعرش رغم صياغتها بالعبارات الأكثر تواضعاً وإن عرائضنا لم تقابل إلا بالمزيد من الالهانة.

ج - عدم تجاوب الشعب البريطاني

أخذ إعلان الاستقلال على الشعب البريطاني، المقيم في بريطانيا، عدم استجابته للنداءات التي أرسلت إليهم من قبل إخوانهم المهاجرين في أمريكا، رغم شرح ظروف الهجرة و الإقامة فيها. وقد استجار المهاجرون بعدالة البريطانيين الأصلية، وكبر نفوسهم، وبروابط القرى - أن يفضحوا تلك التجاوزات التي من شأنها أن تقسم العرى بين الفريقين. فبقيت أذانهم صماء تجاه نداءات العدل وصلة الرحم.

د - قرار القطيعة والاستقلال

بعد سرد كل ما سبق من المقدمات التبريرية، ذات الطابع العاطفي والانساني، ينتهي الاعلان بقرار الاستقلال التاريخي الشهير. وفيه أن ممثلي الولايات المتحدة الامريكية، المجتمعين بشكل كونغرس عام، والداعين لله أن يسدد خطاهم، والمستمدين سلطاتهم من شعب هذه المستعمرات، يعلنون أن الولايات قد أصبحت حرة ومستقلة، وإنها معفية من كل خضوع للعرش البريطاني، وان علاقاتها بها يجب أن تصفى تماماً، والأعضاء في الاتحاد الامريكي الناشئ أصبحت ذات سلطة لاعلان الحرب، وعقد السلام، ووضع المعاهدات، وتنظيم التجارة وكل ما يعود للدول الحرة أن تفعله. وقد تعهد الموقعون بدعم شرعة الاستقلال ، بشرفهم وحياتهم وأموالهم .

هـ- المبادئ

اعتمد الاعلان على مبادئ الحرية والحق والمساواة بين جميع الناس كما خلقهم الله سعياً وراء السعادة.

المطلب الثالث

ميثاق العمل الوطني المصري²⁰

ترتب على حركة الانقلاب التي قام بها الجيش السوري في 27 من سبتمبر عام 1961 بقصد إنهاء الوحدة بين مصر وسوريا، هزة عنيفة في النظام المصري، أوجبت ضرورة الوقوف للمراجعة والبحث والتأمل، مما دفع الرئيس المصري إلى إجراء عملية مراجعة للخطوات التي تمت منذ قيام ثورة يوليو عام 1952م وحتى تاريخ انفصال سوريا. وإلقاؤه خطابه الشهير في 4 نوفمبر عام 1961م، الذي بين فيه خطوات تنظيم العمل الشعبي في الفترة القادمة على مبادئ رئيسية ثلاثة هي:

أولا :قيام تنظيم القوى الشعبية على أساس من التمثيل الشعبي العريض والعميق في نفس الوقت، بحيث يكون التمثيل الشعبي أوسع ما يكون .

ثانيا : ضرورة ارتباط العمل الوطني الثوري بميثاق محدد، يتضمن حصيلة التجارب الثورية التي عاشها الشعب المصري، ويكون منهاجا واضحا، وإطارا شاملا للعمل الثوري الوطني .

ثالثا : ضرورة قيادة الشعب بنفسه التطور، وأن يمارس سيطرة حقيقية متحررة في شئون الحكم.

وضعت الخطوات التنفيذية لمشروع الميثاق الوطني، وفقا للمبادئ الأساسية التي حددها الرئيس المصري في 4 نوفمبر عام 1961م، كأساس لتحديد خطوات تنظيم العمل الشعبي في الفترة القادمة على النحو التالي:

أولا : صدور قرار جمهوري بتشكيل لجنة تسمى اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطني للقوى الشعبية. تكون مهمتها القيام بدراسة دقيقة للطريقة التي يتم بها تجميع ممثلين للقوى الحقيقية الأصلية لشعب الجمهورية من الفلاحين والعمال والطلاب وأصحاب الصناعات والتجار، والمهن الحرة وغيرهم من طوائف الشعب العاملة بجد وأمانة في جميع نواحي النشاط الوطني.

²⁰ جميع خطوات وضع الميثاق المصري الواردة في هذا المطلب اخذت من د.عبدالعظيم عبدالسلام عبدالحמיד، تطور الانظمة الدستورية في مصر، الكتاب الثاني، الجزء الاول، دار النهضة العربية، ط، 2006م، ص 826 وما بعدها.

ثانيا : تبدأ عملية الانتخابات اللازمة لتجميع القوى الشعبية في مؤتمرها الوطني، بحيث انعقد هذا المؤتمر لقوى الشعب الحقيقية والأصلية خلال شهر يناير عام 1962م. وعلى أن يفتتح هذا المؤتمر بتقرير من الرئيس جمال المصري، يقدم فيه مشروع ميثاق العمل الوطني على ضوء التجارب والأهداف الثورية معا. ثم تجرى مناقشة هذا التقرير بواسطة المؤتمر الوطني للقوى الشعبية ولجانته.

ثالثا : أن يكون هذا الميثاق، والارتباط به، هو أساس الانتخابات العامة التي تجري بعد ذلك لانتخاب اللجان التأسيسية للاتحاد القومي. وتكون هذه اللجان التأسيسية المنتخبة هي قاعدة المؤتمر العام للاتحاد القومي الذي يعتبر السلطة العليا في البلاد، والذي يقرر بهذه الصفة طريقة وضع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة .

أصدر الرئيس المصري في 18 من نوفمبر عام 1961 م قراره الجمهوري رقم (1879) لعام 1961 م بتشكيل اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطني للقوى الشعبية .

على أن يمثل في هذه اللجنة طوائف الشعب المختلفة. وكان عددها مائتين وخمسين عضوا تم اختيارهم بالتعيين. وقد تحددت مهمة هذه اللجنة وانحصرت في وضع الأسس التي يمكن بمقتضاها اختيار ممثلين للقوى الشعبية في مؤتمر وطني بطريق الانتخاب .

وفي 27 من يناير عام 1962 م أصدر الرئيس المصري قرارا جمهوريا بدعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم في انتخابات المؤتمر الوطني للقوى الشعبية. وتحدد يوم الاثنين الموافق 5 فبراير عام 1962 م موعدا لبدء الانتخابات. كما تحدد يوم السبت الموافق 24 من فبراير عام 1962 م موعدا لانتهائها .

وقد تم اختيار أعضاء المؤتمر الوطني للقوى الشعبية، وفقا للأسس التي وضعتها اللجنة التحضيرية ومثلت في هذا المؤتمر مختلف القطاعات في الدولة، لكي تعبر عن مختلف الاتجاهات الشعبية في مصر.

وفي 16 يناير عام 1962 م، أصدر الرئيس المصري، القرار بقانون رقم (35) بتشكيل المؤتمر الوطني للقوى الشعبية من ألف وخمسمائة عضو يمثلون مختلف قطاعات المواطنين . على أن يتم اختيار هؤلاء الممثلين بالانتخاب ويضاف إليهم أعضاء اللجنة التحضيرية وبذلك يكون عدد أعضاء المؤتمر ألفا وسبعمائة وخمسين عضوا .

انعقد المؤتمر الوطني للقوة الشعبية في 21 مايو عام 1962 م وقدم الرئيس المصري لهذا المؤتمر في جلسة الافتتاح مشروع ميثاق العمل الوطني، وقد أقر المؤتمر الوطني للقوى الشعبية مشروع الميثاق الوطني في 30 يونيو عام 1962 م .

ونص تقريره على أن ، " المبادئ والأسس التي وردت فيه ملزمة لمؤسسات الدولة وللمواطنين على السواء وان هذا الميثاق يعتبر أساسا لوضع الدستور والقوانين ، وأنه ينزل من الدستور منزله الأبوة ومن ثم فلا يجوز للدستور أن يخالفه " .

تضمن الميثاق المصري عشرة ابواب²¹ تكلم في اولها عن الظروف العامة التي قامت في ظلها ثورة 23 يوليو عام 1952م، والمبادئ الاساسية التي قامت عليها ، وفي الباب الثاني تكلم عن ضرورة الثورة ، واستعرض في الباب الثالث تاريخ النضال الثوري، وجذوره، اما الباب الرابع من هذا الميثاق فقد بين مواطن الخطورة على نضال الشعب المصري في الفترة الواقعة بين ثورة عام 1919 م ، وثورة يوليو عام 1952م، والدروس التي يمكن الاستفادة منها ، وفي الباب الخامس بين مشروع هذا الميثاق مقومات الديمقراطية السليمة، وفي الباب السادس عرض حتمية الحل الاشتراكي، وفي الباب السابع بين مشروع هذا الميثاق علاقة الانتاج بالمجتمع.

وذلك من خلال عرضه للانتاج ومجالاته ومداه وغايته والحلول السليمة للمشكلات التي تصادفه.

هذا فضلا عن تحديده معالم المجتمع الذي يستطيع ان يسهم جدا في الانتاج الذي يجب ان يعود الى افراده عند التوزيع لأنه ثمار أعمالهم ونتيجة مجهوداتهم .

وفي الباب الثامن حدد مشروع هذا الميثاق التطبيق الاشتراكي ومشاكله وذلك من خلال عرضه العمل في المجتمع الجديد والنقد الذاتي الذي يؤدي الى البناء ، والقيادات وواجباتها ، ودور العلم والطاقات الروحية التي تستمدّها الشعوب من مثلها العليا.

وفي الباب التاسع عرض مشروع هذا الميثاق الوحدة العربية باعتبار الجمهورية العربية المتحدة جزءا منها، ودورها ومسؤوليتها في صنع التقدم وتدعيمه وحمايته وذلك بالنسبة للأمة كلها .

²¹ تم الاطلاع على نصوص الميثاق المصري في منشورات مصلحة الاستعلامات سنة 1962م.

أما الباب العاشر من مشروع هذا الميثاق، فقد بين السياسة الخارجية للجمهورية العربية المتحدة، وموقف مصر من العالم الخارجي وما يكتنفه من صراعات متعددة الجوانب .

وقد سجل الميثاق في صدر هذا الباب أن: السياسة الخارجية لدولتنا ما هي إلا انعكاس أمين وصادق لعمله الوطني، وبذلك تربط السياسة الخارجية للشعب بسياسته الداخلية ارتباطاً حقيقياً أميناً معبراً عن واقع الوطن بعيداً عن الادعاء والنفاق والاتجار بالشعارات الزائفة.

الفصل الأول

المرتبة القانونية لميثاق العمل الوطني

في الهرم القانوني للدولة

تمهيد:-

إن موضوع هذا الفصل على درجة من الأهمية، لارتباطه بعنصر من عناصر الدولة القانونية، ولكونه ضماناً من الضمانات القانونية للحريات السياسية، هو مبدأ تدرج القواعد القانونية، الذي يقيم النظام القانوني في الدولة على أساس من التنظيم المحكم، ويسهل أعمال الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

حيث إنه من المعروف في فقه القانون الدستوري أن يكون الدستور على قمة الهرم القانوني، وهو أساس الشرعية، تدرج منه القواعد القانونية الأخرى التشريعية واللائحية، إلا أن إعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية خرجت عن نواميس مبدأ التدرج القانوني، ويتضح ذلك في ما أورده الفقه عن قيمتها القانونية وفق الهرم القانوني للدولة.

ويثير موضوع تحديد المرتبة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية في الهرم القانوني للدولة بشكل عام الكثير من الجدل بين الفقهاء، وتتعرض له المحاكم الإدارية والمحاكم الدستورية في أحكام كثيرة، وتتراوح الآراء المختلفة حول هذا الموضوع بين الاعتراف لهذه الإعلانات والمواثيق بقيمة أعلى من الدستور، وبين عدم الاعتراف لها بأي قيمة قانونية، مع وجود آراء عديدة بينهما.

لم يسلم ميثاق العمل الوطني من ذات الجدل، غير أن الخلاف انحصر بهذا الشأن في ثلاثة آراء: الأول يرى أنه في مرتبة أعلى من الدستور، والثاني يرى أنه في مرتبة مساوية للدستور، والثالث يتجه لحرمانه من هذه المراتب، وقبل الوقوف على حقيقة المرتبة القانونية لميثاق العمل الوطني بين القواعد القانونية، ينبغي لنا البحث في المرتبة القانونية للإعلانات والمواثيق بين القواعد القانونية وفقاً للمبادئ الدستورية العامة، تمهيداً للدخول في هذه الحقيقة، على اعتبار أن الكثير من الآراء بشأن ميثاق العمل الوطني أسست على القواعد العامة، لذا سنتناول هذا الفصل على النحو التالي:-

- 1- المبحث الأول: موقف الفقه والقضاء من القيمة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية.
- 2- المبحث الثاني: موقف الفقه والمشرع من القيمة القانونية لميثاق العمل الوطني في مملكة البحرين.

المبحث الأول

موقف الفقه والقضاء من القيمة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية

تباينت آراء الفقه والقضاء حول القيمة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية، وتتراوح الآراء المختلفة حول هذا الموضوع بين الاعتراف لهذه الإعلانات والمواثيق بقيمة أعلى من الدستور، وبين عدم الاعتراف لها بأي قيمة قانونية، مع وجود آراء عديدة بينهما، نفصل ذلك على النحو التالي:-

المطلب الأول

إعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية مجردة من أي قيمة قانونية

ذهب فريق من الفقهاء²²، وفي مقدمتهم الأستاذان أسمان وكاريه دي مالبيرك، إلى أن إعلانات الحقوق ليس لها أي قيمة قانونية، باعتبارها وثيقة تحتوي على مجموعة من المبادئ الفلسفية والأخلاقية، وبالتالي لا تعتبر قواعد دستورية، ولا نصوص تشريعية عادية واضحة واجبة التنفيذ لزاماً.

ويرى الأستاذ جورج بيردو، أن إعلانات الحقوق لا تعدو أن تتعلق بتأكيد مبادئ فلسفية أكثر مما تتعلق بإرساء قواعد قانونية ملزمة، وبالتالي لا يترتب على الإخلال بها أي جزاء على الدولة، مؤسساً رأيه على أن الغاية المستهدفة من إعلانات الحقوق هي تعريف الشعب والحكومات رسمياً بالفكرة السياسية والاجتماعية التي يجب أن يستلهم منها النشاط الحكومي.

ويستطرد الأستاذ جورج بيردو²³ القول إن إعلانات الحقوق وإن لم تكن ملزمة للمشرع فهي ملزمة للسلطة التنفيذية على الأقل متى كان النص يسمح بتطبيقه مباشرة، لأن هناك من نصوص إعلانات الحقوق ما لا يقبل الأعمال مباشرة، حيث يلزم تطبيقه تدخل المشرع، وقد أخذ بذلك مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة لمبدأ المساواة أمام القانون وبالنسبة للمساواة أمام الضريبة، فقد بين مجلس الدولة الفرنسي ذلك في مناقشة الأمر الإداري من حيث مسابرة

²² د- حسني قمر، حقوق الإنسان في مجال نشأة الحقوق السياسية وتطورها وضماناتها (دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2006م، ص 217- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية مرجع سابق، ص 112- د. فتحي فكري، القانون الدستوري، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ط1، 2002م، ص 44- د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 194- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري فقهاً وقضاءً، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ط1، 2008م، ص 141.

²³ د. محمد هند و د. نعيم عطية، مرجع سابق، ص 88.

لمبادئ إعلان الحقوق في حكمه الصادر في 23 نوفمبر 1936 وكذلك حكمه الصادر في 7 مارس 1911 في قضية voubenu. ويسوق الأستاذ بيردو ثلاثة أسانيد لرأيه²⁴، نوضحها على النحو التالي:-

1- إصدار إعلان الحقوق يتنافى مع معنى الدستور

إن الغايات المستهدفة من الدولة يكون مكانها الصحيح هو الدستور، فمن الخطأ الإحالة بها إلى وثيقة أخرى غير الدستور، ولا يمكن بأي حال اعتبار مضمون إعلان الحقوق يعلو على الدستور، على أساس أنه الوثيقة العليا في البلاد، ومنه تستمد الدولة شرعيتها وسلطاتها.

2- إن السلطة السياسية يجب أن تكون مستقلة، لتحقيق فكرة القانون التي تجسدت فيها، وبالتالي فإن علوية إعلانات الحقوق وعلى الأخص علويتها على السلطة السياسية أمر عملي شكلي، يتنافى مع المتطلبات السياسية التي قد تقضي معالجة مبدأ الحرية معالجة عملية خاصة.

3- إن تسجيل المبادئ العليا في إعلانات الحقوق أمر غير مستحب فهو يثير الشعب على الحكومة باسم هذه الإعلانات، ويعطل أعمالها ويقف حجر عثرة بين الحكومة وبرامجها.

ويقول الأستاذ جوزيف بارتلمي في رسالته لنيل الدكتوراة بعنوان (بحث في نظرية حقوق الأفراد في القانون الإداري الفرنسي عام 1899 في جامعة تولوز) إنه قد يبدو للوهلة الأولى أن مصطلح "إعلان الحقوق" يمنح رسمياً للأفراد حقوقاً معينة، ولكن في الواقع أن الأمر عكس ذلك، ففي الغالب لا يعتبر إعلان الحقوق إلا مجرد تسجيل لمجموعة من مبادئ الخلق السياسي، ومجرد قواعد سلوك توجيهية تأخذ الدولة على عاتقها اتباعها، وإنها مجرد وعود غير ملزمة من الدولة، فليس لها قوة الإلزام إلا في الرأي العام، ولا يكون للفرد أي حق في الرجوع على الدولة حتى إذا خالفتها²⁵.

ومن الفقه المصري المؤيد لهذا الاتجاه، من يرى أن "من الأمور البينة التي لا يعوزها بيان أنه لا يكفي لضمانها مجرد إعلانها، وذلك فيما يطلق عليه "إعلانات الحقوق" أو إعلان حقوق الإنسان "كما حدث في عصر الثورة الفرنسية وكما حدث في غير تلك الثورات، إذ أعلنت وكذلك تلك الحريات (أو الحقوق) غير مرة، من دون أن تحترم من الدولة مرة"²⁶.

²⁴ د. محمد هند و د. نعيم عطية، مرجع سابق، ص 110.

²⁵ د. عبد الحميد متولي، الحريات العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1989م، ص 70

²⁶ د. محمد هند و د. نعيم عطية، مرجع سابق، ص 93.

من الفقه المصري من يقول²⁷ "تعد فلسفة الميثاق الوطني امتداداً للمبادئ التي أعلنتها الثورة من قبل، وإن وجود هذا الميثاق لا يعني تجميداً للحركة الثورية، ولكن محاولة فكرية في ضوء تجربة الماضي لتحديد أبعاد العمل الوطني في المستقبل بحيث إذا تبين أنه أصبح عقبة في سبيل التقدم، فإن هذا يدل على فساد النظرية التي يحتويها مما يتطلب ضرورة تعديله". وفي نفس الاتجاه يرى البعض²⁸ "أن الميثاق الوطني في الوقت الحاضر لا يعدو أن يكون وثيقة تفسيرية تاريخية للنظام الدستوري المصري في فترة سابقة من الزمن. ودليلاً للعمل الوطني في هذه الفترة.

ويرى رأي آخر "أن إعلانات الحقوق لها وجه سياسي لا ينكر، ولا يصح إسقاط هذا العمل حال النظر فيما قد تتمتع به من قيمة قانونية. وبأمل حال الوثائق التي صدرت في مصر يفيد أنها لم تكن أكثر من إعلان سياسي أصدرته السلطة الحاكمة لاستقطاب الجماهير حولها".²⁹

ونلاحظ أن هذا الاتجاه أهدر أي قيمة قانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية، واعتبرها مجرد مبادئ فلسفية مجردة من أي موقع قانوني، وانتقد البعض هذا الاتجاه³⁰ على أساس أن هذا الاتجاه تجاهل طبيعة الجمعيات التأسيسية وأعمالها التي تضع قواعد قانونية دستورية بغرض نفاذها في الدولة، فهي لا تضع فتاوى أو آراء سياسية فلسفية مجردة من القيمة الإلزامية.

وحينما طرح الأمر على ساحة المحكمة العليا (المحكمة الدستورية العليا حالياً) نزعنا عن الميثاق كل قوة قانونية، فالميثاق – في مذهب المحكمة العليا – "وثيقة عبرت فيها ثورة 23 يوليو سنة 1952 عن مبادئها وأهدافها وخطتها الشاملة لتحقيق هذه المبادئ والأهداف – وهو لا يخرج عن كونه دليلاً فكرياً يقود خطى الشعب إلى المستقبل. حسبما أفصحت عن ذلك مقدمة دستور سنة 1964 – ومن ثم يتعين إعطاء ما تضمنه الميثاق من مبادئ قوة الدستور أن تقتن هذه المبادئ في نصوص دستورية تكون هي المرجع عند الفصل في دستورية القوانين – يؤيد هذا النظر أن الشارع عندما أراد أن يجعل لمبدأ جماعية القيادة الذي تضمنه الميثاق قوة دستورية ملزمة أصدر في 27 من سبتمبر سنة 1962 إعلاناً دستورياً بشأن التنظيم السياسي لسلطات الدولة العليا مضيفاً مواد جديدة إلى الدستور المؤقت، وقد جاء بالمذكورة الإيضاحية لذلك الإعلان – أنه بعد صدور الميثاق أصبح للنضال الوطني للشعب دليل عمل واضح كامل مستمد من خلاصة التجربة الوطنية ومن خلاصة الأمل الوطني معاً وأنه أصبح

²⁷ د. عبدالعظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور للأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص 860.

²⁸ د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، طبعة 1993م، ص 89.

²⁹ د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص 65.

³⁰ د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 194.

محتماً أن تتلاءم جميع أوضاع العمل الوطني في كل مجالاته مع مبادئ الميثاق وأحكامه وروحه المستلهمة من روح الشعب وإرادته، وأن الميثاق قد حرص في أصوله المختلفة على أن يضع للديمقراطية ضماناتها الأكيدة وفي مقدمتها جماعية القيادة وأنه انتقلاً بذلك كله من مجال المبادئ إلى مجال التنفيذ كان لابد من إيجاد المؤسسات الجماعية التي يستند إليها نظام الحكم (وتأسيساً على هذا فلقد كان لابد من إضافة مواد جديدة إلى دستور الحكم المؤقت... لإعطاء هذه التنظيمات المستمدة من مبادئ الميثاق الذي ارتضاه الشعب قوة الدستور..)"³¹.

³¹ المحكمة العليا - 1975/4/5 - المجموعة الرسمية (الأحكام من 1970 إلى 1976) ص 258.

المطلب الثاني

إعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية لها قيمة قانونية

يرى بعض الفقه والقضاء أن لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية لها قيمة قانونية، ولكن يختلفون في مدى هذه القيمة، هل هي في مرتبة أعلى من الدستور؟ أم في مرتبة مساوية للدستور؟ ويمتد الاختلاف إلى مدى استمرارية هذه القيمة، فنصل ذلك على النحو التالي:-

الفرع الأول

إعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية في مرتبة قانونية أعلى من الدستور

يرى جانب من الفقه الفرنسي - وعلى الأخص عند دوجي وسيس وديبون دي تيمور³² - أن إعلانات الحقوق هي قواعد قانونية بمعنى الكلمة، تفوق قيمتها القانونية القواعد الدستورية، فهي تملو المشرع الدستوري، كما تملو المشرع العادي، فنصوص إعلان الحقوق والمواطن الفرنسي الصادر في 1789م كانت في تقدير واضعيها تحدياً للميثاق الاجتماعي الذي يربط المواطنين، فهي القانون الأساسي الذي يقيد كل مشرع في الدولة.

ويخلص دوجي في ذلك إلى تسلسل القواعد القانونية في الدولة تسلسلاً تدريجياً، يبدأ بالقواعد التشريعية ثم القواعد الدستورية ثم قواعد إعلانات الحقوق، التي هي الجانب الأسمى للقاعدة القانونية، بل إنه لهذا الاعتبار أيضاً تبقى قواعد إعلانات الحقوق على مر الأيام قواعد لها قيمة قانونية، تفرض احترامها على المشرع الدستوري والمشرع العادي.

ويوضح العميد دوجي رأيه بالقول: ((إذا كانت الدولة في سلطتها الإدارية والقضائية تتقيد بالتشريع الذي صنعه.. فإن الدولة في سلطتها التشريعية تتقيد هي أيضاً بقانون أعلى منها)). أما المصادر المكتوبة لهذا القانون الأعلى فيراها في مصدرين، هما (إعلان الحقوق) و(النصوص الدستورية الجامدة)، بالنسبة إلى إعلان الحقوق يقول: ((تتعمد جمعية في ظروف

³² د. محمد هندو د. نعيم عطية، مرجع سابق، ص 88 - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق ص 192 - د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص 42 - د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1985م، ص 196 - د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 112 - د. حسني قمر، مرجع سابق، ص 217 - د. كريم يوسف أحمد، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987م، ص 366 - د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 140.

استثنائية، وتعلن مبادئ معينة تختارها من بين مبادئ القانون الأعلى، وتفرضها على الدولة، لا على السلطة التشريعية العادية فحسب بل أيضاً على السلطة المؤسسة، وكل تشريع أيّاً كان هذا التشريع، وأياً كانت السلطة التي أصدرته، لا بد أن يكون متفقاً مع هذه المبادئ، فإذا خالف التشريع مبدأ منها كان مخالفاً للقانون ولا يكون واجب الطاعة، والنصوص الدستورية الجامدة تأتي مكملة لإعلان الحقوق (...)) وكذلك يرى دوجي أن للقضاء الحق في الامتناع عن تطبيق التشريعات المخالفة لإعلانات الحقوق أو الدستور.³³

وذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى نفس الاتجاه، مع اختلاف الأساس الذي استند إليه، فهو يرى أن لكل دولة دستوران، الأول اجتماعي، والثاني سياسي، وإعلانات الحقوق هي الدستور الاجتماعي، ولما كان هذا الدستور يحدد مبادئ النظام العام والعدالة الفردية كأساس للحضارة، فهو يشكل شرعية تعلو على الدستور، أما الوثيقة الدستورية فهي دستور سياسي ينظم سير سلطات الدولة، بهدف ضمان الحقوق المستمدة من الدستور الاجتماعي.³⁴

جانب آخر من الفقه الفرنسي يرى أنه لا بد لسلطة الدولة أن تكون متوازنة مع الشرعية القانونية، بخضوعها للمبادئ الأساسية الكبرى السائدة في المجتمع، فالنظام الجمهوري مثلاً إذا كان نابعاً من ضمير الجماعة فلا بد للمشرع الدستوري احترامه، ومن ثم فإن (المشرع الدستوري) يمكنه تقييد سلطته السياسية بمبادئ الشرعية القانونية، وبما أن إعلان الحقوق الذي أصدرته الثورة الفرنسية قد عبر عن المبادئ الأساسية الكبرى السائدة في الجماعة فإنه يعد أعلى من الدستور.³⁵

أما الأستاذ رينيه برونيه³⁶ فيرى أن إعلانات الحقوق لها قيمة معتبرة، كقواعد قانونية وضعية ملزمة، فواضعو إعلانات الحقوق، وعلى الأخص إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام 1789م، وإن كانوا قد أفرغوا فيها المبادئ الفلسفية التي اعتنقوها، فإنهم أيضاً قد وضعوها على أنها هي الأسس السليمة الوطيدة التي يقوم عليها المجتمع السياسي، وبالتالي قاصدين أن تكون لهذه القواعد قوة التوجيه والإلزام بالنسبة للمشرع، والحقيقة أن الإعلان يصدر عن السلطة التأسيسية التي تصدر الدستور، بل إن مبادئ ذلك الإعلان تعتبر في اعتقاد أعضاء تلك السلطة

³³ د. عبدالرزاق السنهوري، بحث بعنوان (مخالفة التشريع للدستور)، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير، 1952، ص 93

³⁴ د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص 42.

³⁵ د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف بمصر، 1966م، ص 205.

³⁶ د. محمد هند ونعيم عطية، مرجع سابق، ص 89-90.

أعلى أيضاً من الدستور، باعتبارها حقائق جوهرية تسيطر على عقولهم، ويقتصر دورهم بالنسبة لها على تسجيلها في عبارات جذلة معبرة تقر بها جميع الأذهان.

ويرى الأستاذ برونيه أن لنصوص إعلانات الحقوق قيمة مزدوجة، فهي من ناحية ذات قيمة فلسفية من حيث تسجيلها لنظرية الحقوق الطبيعية، ولكنها من ناحية أخرى ذات قيمة قانونية مؤكدة باعتبارها المعيار الذي يجب أن يأخذ به المشرع العادي والدستوري فيما بعد، كي تكون قواعده التشريعية الوضعية قواعد معتبرة.

وذلك يرجع على الأخص إلى تأثير الفكر السياسي للثورة الفرنسية، بأن الشعب – وبالتالي ممثلي الشعب – هو السلطة العليا للدولة. ويستطرد الأستاذ برونيه للتدليل على القيمة القانونية لبنود إعلانات الحقوق الفرنسية إلى القول إنه يكفي أن نسترجع هنا نص إعلان الحقوق الصادر عام 1789م الذي ينص على الآتي: ((ولا يجوز أن يتهم أحد أو يقبض عليه أو يحبس إلا في الحالات المحددة بالقانون ...)) أو نصه القاضي بأنه ((لا يجوز أن يؤخذ أحد على آرائه حتى الدينية منها)) أو ذلك النص القائل إن "في إمكان كل مواطن الكلام والكتابة والنشر بحرية ...". فهذه النصوص وأمثالها لا يمكن أن تكون مجرد تأكيدات فلسفية أو أخلاقية فحسب، بل هي أيضاً قواعد قانونية وضعية بالمعنى الصحيح، ولا يتصور أن يكون واضعوها قد قصدوا من وضعها إلا أن تكون ملزمة لهم، وللمشرع العادي من بعدهم.

على أن الأستاذ برونيه يعتبر أيضاً أن إعلان الحقوق في مجال القانون الوضعي يتضمن روح الدستور الذي يرتبط به. وهو ما يعني أن إعلان الحقوق ذو طابع سياسي بارز، ومن

ثم فإن من المنطقي عند تغيير النظام السياسي في الدولة أن يسقط إعلان الحقوق السابق مع سقوط الدستور، ولهذا فإن القوة الملزمة لإعلان الحقوق الصادر عام 1789 قد تغيرت بتغير الأوضاع السياسية في فرنسا وباستبداله بإعلانات أخرى لاحقة عليه بعد ذلك، وهو إن كان قد استرد قوته الملزمة باعتباره القانون الأعلى للبلاد في الوقت الحاضر فذلك بالنص على هذا صراحة في الدستور الفرنسي الحالي الذي جعله جزءاً منه مع إضافة بعض المبادئ الاقتصادية والاجتماعية التي لا يستغني عنها المجتمع المعاصر.

وفي مصر يؤكد جانب كبير من الفقهاء هذه الاتجاه عندما تعرضوا لطبيعة نصوص الميثاق الوطني المصري الصادر عام 1962م، فهل لهذه النصوص قوة النصوص الدستورية التي يلتزم

بها المشرع، أم هي قواعد قانونية تعلو النصوص الدستورية، ويلتزم بها المشرع الدستوري والعادي على السواء؟

حيث يرى جمهور الفقهاء في مصر أن الميثاق الوطني صدر عن إرادة الشعب ممثلاً في المؤتمر الوطني للقوى الشعبية، ولذلك فإنه يستمد قوته الإلزامية من هذه الإرادة الشعبية، ويتمتع بقوة قانونية تعلو الدستور، وتلتزم بها كل سلطات الدولة المختلفة، وينبغي صدور جميع التشريعات وفقاً للمبادئ التي تضمنها الميثاق الوطني، سواء اتخذت هذه التشريعات صورة الدستور أم القانون العادي.³⁷

ومن هؤلاء الفقهاء³⁸ من يقول: "كان الميثاق الوطني على رأس النظام القانوني للدولة، وبالتالي في مقدمة مصادر مبدأ المشروعية، وهو على هذا الأساس يعلو الدستور ويسمو عليه، لأن المبادئ التي تضمنها إنما تقررت شعبياً لتكون إطاراً لحياتنا وطريقاً لثورتنا، ودليلاً لعملنا من أجل المستقبل، وعلى جميع السلطات في الدولة أن تقتدي بالميثاق وتمارس أعمالها على صدى مبادئه وفي نطاقه".

وآخر يقول³⁹: "أرى أن الميثاق الوطني هو عبارة عن "إعلان للحقوق" يرسي مبادئ وأسس المجتمع الجديد في مختلف المجالات، بحيث يتعين على هيئات الدولة الالتزام بما جاء به، من مبادئ عند صياغة نظامنا القانوني، علاوة على التزام الفرد به في نشاطه القانوني".

وفي نفس الاتجاه يرى البعض⁴⁰: "أن الميثاق وقد صدر عن إرادة الشعب ممثلاً في المؤتمر الوطني للقوى الشعبية، فإنه يستمد قوته الإلزامية من هذه الإرادة الشعبية، ومن ثم يلزم جميع المواطنين من حكام ومحكومين على السواء. ويستتبع ذلك وجوب أن تصدر التشريعات كافة سواء اتخذت صورة الدستور أو القانون على مقتضى المبادئ التي تضمنها الميثاق وفي نطاقها، وهذا هو ما يطلق عليه اصطلاحاً مبدأ سيادة القانون الذي أكدته الميثاق ذاته".

ويتبنى هذا المذهب أيضاً البعض⁴¹ بالقول "لابد للدستور أن يرتكز على قاعدة قانونية تعتبر خارج النظام الهرمي للقواعد القانونية وتعلو الدستور. وأياً كان الرأي حول القيمة القانونية

³⁷ د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، مرجع سابق، ص 856.

³⁸ د. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، ط 1967، ص 682-683.

³⁹ د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1971، ص 525.

⁴⁰ د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1975، ص 614.

⁴¹ د. محمود حلمي، بحث بعنوان تدرج القواعد القانونية، مجلة العلوم الإدارية والقانونية، السنة الخامسة، العدد الأول، يونيه، 1963م، ص 175.

لإعلانات الحقوق فمن رأيي أن هناك مبادئ تملو الدستور بحيث لا يجوز لواضعي الدستور أن يخالفوها. هذه المبادئ قد تكون قواعد دولية استقر القانون الدولي على الأخذ بها".
وآخر يؤكد هذا الاتجاه⁴² ويرى أن النصوص التي تتضمنها إعلانات الحقوق، وكذلك المواثيق باعتبارها شبيهة بالإعلانات، إذا كانت تشكل قواعد قانونية منشئة لمراكز قانونية محددة وواضحة فإن هذه النصوص أعلى من النصوص الدستورية. ويرجع ذلك إلى أنها تتضمن مبادئ أساسية مستقرة في الضمير الإنساني العالمي، ومن ثم تسمو على نصوص الدستور الوضعي، فهي تجسد تلك المبادئ التي تتمتع بقدسية خاصة، واحترام واجب، ولو لم ترد في نصوص، واحترامها واجب لا على السلطات المؤسسة فحسب، بل كذلك على السلطة التأسيسية التي تتولى وضع الدستور.

وبناء على ذلك، فإن من حق كل ذي مصلحة التمسك بنصوصها في مواجهة السلطات العامة، والطعن فيما يصدر من قوانين مخالفة لها، بل يمكن التشكيك في شرعية الدستور الذي حاد عنها. ومثلها عدم إمكان حرمان الأفراد من الحد الأدنى للحقوق والحريات المسلم بها، ومنها قواعد محلية استقرت في الجماعة خلال أجيال لا يجوز للدستور أن يخالفها.

وقد جاء تقرير الميثاق المصري محدداً لقيّمته بشكل قاطع للمناقشة والاختلاف، حيث أكدت لجنة تقرير الميثاق "أن الميثاق وهو يرسى المبادئ والأسس التي يقوم عليها المجتمع الاشتراكي يعتبر أساساً لوضع القوانين، فالميثاق ينزل من الدستور منزلة الأبوة".

كذلك نوه التقرير إلى "أن الميثاق يصدر عن إرادة الشعب، ممثلاً في المؤتمر الوطني للقوى الشعبية ومن ثم فإنه يرتب آثاراً هامة منها:

أولاً: أن المبادئ والأسس والحقوق والواجبات التي وردت في الميثاق وقد صدرت عن الإرادة الشعبية في اجتماع يمتد من القاعدة إلى القيادة لها صفة الإلزام بالنسبة للمواطنين وبالنسبة لأجهزة الدولة جميعاً. والصيغة التي وردت بها المبادئ والأسس التي تضمنها الميثاق تحمل في طياتها معنى الإلزام وإقرار المؤتمر المبادئ بالصيغة التي قدم بها إقرار لصفته الإلزامية وبما تضمنه من أسس ومبادئ.

ثانياً: أن الخروج على مبادئ الميثاق، يعتبر خروجاً على إرادة الشعب.

⁴² د. محمود حافظ القضاء الإداري "دراسة مقارنة" دار النهضة العربية، ط4، 1967م، ص26.

ثالثاً: أن على الشعب أن يحمي الميثاق، لأنه بذلك يحمي إرادته التي أعلنها.

كما أن الميثاق يستمد قوته الملزمة من إرادة الشعب ويجد سبيله إلى التطبيق ويجد حمايته في حرص الشعب عليه".

كذلك من الفقهاء المصريين⁴³ من يذهب إلى أن الميثاق يعلو الدستور مرتبة من حيث التدرج الهرمي للقواعد القانونية ويعتبر أسمى وثائق الدولة، ومناطق كل السلطات فيها وأنه لا يرتبط بالدستور بل يبقى ولو تغير الدستور.

كذلك من المؤيدين لهذا الرأي من يقول،⁴⁴ إن الدستور الجديد (يقصد الدستور الذي كان يفترض صدوره بعد الميثاق) يجب أن يلتزم ابتداءً بالفلسفة التي وجدت في الميثاق، التي سبق وان قننت في الإعلان الدستوري المؤقت ذلك أن القوى التي وضعت الوثيقتين الأولى والثانية، هي التي ستضع الثالثة.

ومع إقرار البعض أن الدستور وثيقة سياسية، وأن بعض فقراته يغلب عليها الطابع السياسي والفلسفي والعقائدي، فإن البعض الآخر منها يتسم بالطابع القانوني. إذ يتضمن إنشاء حقوق أو ترتيب التزامات قانونية بالمعنى القانوني، ومن ثم فهم يرون أن الميثاق بكل ما تضمنه له قيمة عليا بالنسبة إلى نصوص الدستور الجديد الذي سيوضع، وهو ذو قيمة سياسية كما أن له قيمة قانونية، ولذا فهو في الحالتين يلزم واضعي الدستور الدائم، إما سياسياً وإما قانونياً.⁴⁵

ومصدر هذا السمو كما في رأيهم هو أن "إعلانات الحقوق" تتضمن مبادئ أساسية مستقرة في الضمير الإنساني العالمي، ومن ثم تسمو على نصوص الدستور الوضعي، ويرجعون هذا السمو أيضاً إلى اختلاف الميثاق عن مضمون الدستور، فالأول يتضمن المبادئ الأساسية والأهداف العامة، ويرسم الإطار للنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، في حين أن الدستور سيتضمن بدهة القواعد التفصيلية المنظمة للسلطات المختلفة، وضمن ذلك كله فلا بد أن يلتزم واضعو الدستور بالحدود التي رسمها الميثاق.⁴⁶

⁴³ د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة لميثاقنا الوطني، مجلة العلوم السياسية، ع12، آذار، 1962م، ص148.

⁴⁴ د. محمود حلمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار الفكر العربي، 1965م، ص125.

⁴⁵ مناقشات الدستور المصري، إعداد حسن الشرقاوي، دار الكاتب العربي، 1967م، ص150.

⁴⁶ المصدر نفسه، نفس الصفحة.

وهناك من يطلق القول، فيذهب إلى أن الميثاق "يحتل مكان الصدارة في الوثائق السياسية والقانونية، ويحتل الدستور الذي يوضع في ظله وفق مبادئه الدرجة التالية في النظام القانوني للجمهورية العربية المتحدة".⁴⁷

وتأكيداً لهذا الاتجاه يرى أصحاب هذا الرأي، أن علوية الميثاق تستمد من القاعدة التي ينبثق عنها فـ "... القانون هو إرادة الأمة بصرف النظر عن صياغته في صورة مواد، فمن الذي وضع الميثاق؟ لقد وضعه المؤتمر الوطني للقوى الشعبية، وهو في الواقع هيئة شعبية برلمانية انتخبها الشعب وهي المصدر الأصلي لكل السلطات، فالمؤتمر الوطني يعد صاحب وكالة قانونية، وكل ما يقرره له صفة الإلزام والإجبار... إن الشعب هو مصدر السلطات، مصدر القانون، هو السلطة المنشئة، وله أن يضع التشريعات التي تملأ الدستور، وقد فعل ذلك بإقرار الميثاق، وهذا ما تضمنه تقرير الميثاق...". كذلك يذهب مؤيدو هذا الرأي، إلى أنه "لا يمكن النظر إلى الميثاق إلا كوحدة متكاملة من وجهة القوة الإلزامية له، ويكون الحكم عاما على كل جوانبه من دون تخصيص.. فإذا قلنا أنه ملزم سياسياً أو ملزم اقتصادياً.. فيعني ذلك أنه ملزم قانونياً ودستورياً، كان

أولى بحسابه أعلى وثائق الدولة واسماها شكلاً وموضوعاً ولا يكون هناك محل للقول إنه غير ملزم من الناحية القانونية أو الدستورية، من حيث أنه لم يصدر قانون به .. ولم ينشر في الوقائع الرسمية ككل القوانين.. إذ إن المؤتمر الوطني للقوى الشعبية الذي أقر الميثاق هو الذي أعلنه وأصدره، وقد قصد وروعي في تشكيل هذا المؤتمر أنه يمثل كل القوى الشعبية...."⁴⁸.

وقد تعرض هذا الاتجاه للنقد الشديد من جانب عدد كبير من الفقهاء، انطلاقاً من أن تدرج القواعد القانونية الذي يقوم على درجتين، الأولى تحتها القوانين الدستورية، والثانية للقوانين العادية، وعليه فإنه لا يوجد ما يعلو الدستور ولا يوجد هناك ما يسمح بجعل إعلانات الحقوق أسمى من الدستور.⁴⁹

ويرى جانب من الفقه، أن في هذا الاتجاه مخالفة للأصول الدستورية العامة، وأنه يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، على اعتبار أن السلطة التأسيسية هي مصدر إعلان الحقوق والدستور، فكيف لنا أن نفضل واحداً على الآخر؟ وكيف لنا أن نتصور أن تكون الإرادة ذاتها أقوى بالأمس مما هي عليه اليوم؟⁵⁰ ويرى جانب من الفقهاء، أن هذا الاتجاه، وإن كان مقبولا من الناحية العاطفية لرجال

⁴⁷ مناقشات الدستور، مرجع سابق، المناقش أحمد كامل ليله، ص 394.

⁴⁸ د. أحمد فهمي مصطفى، بحث بعنوان "وضع الميثاق بين القواعد القانونية"، مجلة مصر المعاصرة، السنة التاسعة والخمسين، عدد 334، أكتوبر سنة 1968م، ص 195.

⁴⁹ د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 192.

⁵⁰ د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 206.

الثورة الفرنسية وهم يضعون إعلان الحقوق، بعد عهد الملكية المطلق وما ساد من انتهاك لحقوق المواطن، لا يكون مقبولاً من الناحية القانونية، لذلك فهو لم يلق سوى الرفض الصريح من جانب غالبية الفقه الوضعي.⁵¹

⁵¹ د. إبراهيم عبدالعزيز شيخا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 193.

الفرع الثاني

إعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية في مرتبة قانونية مساوية للدستور

إن هذا الاتجاه جاء حلاً وسطاً بين الاتجاهين السابقين المتطرفين، فالأول يرى أن لإعلانات الحقوق قيمة أعلى من الدستور، والثاني يرى أنه ليس لإعلانات الحقوق أي قيمة قانونية بل هي مجرد مبادئ فلسفية، أما هذا الاتجاه⁵² فيرى أن لإعلانات الحقوق قوة قانونية تعادل قوة النصوص الدستورية ذاتها.

ويدافع الأستاذ إندريه هوريو عن هذا الاتجاه بقوة، ويدعمه بحجج وأسانيد،⁵³ نوضحها على النحو التالي:-

1- حجة تاريخية: حيث يستند فيها إلى النظام الدستوري في أواخر القرن الثامن عشر، فكانت إعلانات الحقوق جزءاً من هذا النظام وما زالت كذلك إلى الوقت الحالي، وهذا ما جاء في الدساتير الفرنسية، كدستور 1791م، ودستور 1946م، ودستور الجمهورية الخامسة الحالي 1958م.

2- حجة واقعية: حيث استند إلى واقع العمل في القضاء الأمريكي، حيث يعمل قضاء الولايات المتحدة الأمريكية على مساواة إعلانات الحقوق بالدستور، حيث يفرض القضاء رقابته على دستورية القوانين من ناحية مطابقتها للدستور وإعلانات الحقوق السائدة.

تصور العميد هوريو أنه لا يسود في الدولة دستور واحد فحسب بل دستورين، الأول سياسي يبين نظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها، والثاني دستور اجتماعي يقرر أساس النظام الاجتماعي الذي تعيش في ظله الجماعة وهو ما يسمى إعلان الحقوق، وبالتالي فإن الدستور الاجتماعي لا يقل قيمة عن الدستور السياسي. ويرى الفقيه مورانج⁵⁴ أن لإعلانات الحقوق قيمة قانونية تعادل القيمة القانونية للتشريعات الدستورية بالمعنى الضيق، وأن الفارق الجوهرى بين الوثيقة الدستورية وإعلان الحقوق هو فارق واقعي ينحصر في كيفية تناول مضمون كل منهما، فإعلانات الحقوق عادة تأتي بشكل مبادئ عامة تنقصها الدقة والتحديد

⁵² د- حسني قمر، مرجع سابق، ص 217.

د- كريم احمد كشاكش، مرجع سابق، ص 367.

د- إبراهيم عبد العزيز شيجا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 194.

⁵³ د- محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 114 - 115. د- إبراهيم عبد

العزيز شيجا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 194 - 195

⁵⁴ د. محمد هند ود. نعيم عطية، مرجع سابق، ص 81.

في التشريعات العادية. ومن ثم فإن لإعلانات الحقوق قوة ودرجة تعادل الدستور، فهي تملو القوانين العادية وتلزم بالتالي المشرع العادي⁵⁵.

وفي الفقه المصري من يرى،⁵⁶ (أن الحقوق والحريات التي ترد في إعلانات الحقوق تشمل أحياناً أمالاً عريضة، ويصعب في الكثير من الأحيان تحقيقها، غير أن هذه الإعلانات ليست مجردة من كل قيمة عملية، كما أن قيمتها ليست أدبية وتوجيهية بحتة، فقد صدرت أحكام قضائية تعتمد على إعلانات الحقوق، بل أحياناً قررت حقوقاً لم ترد في إعلانات الحقوق لأنها مستقرة في ضمير الشعوب ومعنى ذلك أن مقدمات الدساتير التي أخذت عنها لها قيمة قانونية ملزمة).

وفي هذه الاتجاه يرى البعض،⁵⁷ (أن القول إن إعلان الحقوق أعلى من الدستور يجد معارضة شبه إجماعية من جميع فقهاء القانون الدستوري. فإذا كان إعلان الحقوق قد وضعته السلطة التأسيسية الأصلية والدستور نفسه قد وضعته السلطة التأسيسية أيضاً، فكيف نقول إن إرادة السلطة التأسيسية في الحالة الأولى أعلى من إرادتها هي نفسها في الحالة الثانية؟ وحتى إذا أعلنت تلك السلطة هذه الحقيقة صراحة فكيف نلزمها بها الآن؟ وبناء على أي أساس تكون إرادتها بالأمس مقيدة لإرادتها اليوم؟ إن هذا الرأي - حقيقة - لا يمكن التسليم به. ولذلك فإن الأغلبية الساحقة من فقهاء القانون الدستوري ترى أن القوانين توضع من حيث قوتها في مجموعتين فقط، في المجموعة الأولى توضع القوانين الدستورية، وفي المجموعة الثانية توضع القوانين العادية. والأولى أكبر قوة من الثانية.

ويسترسل بالقول إذا كان الرأي الأول قد تطرف في تكريمه لإعلانات الحقوق، فإن الرأي الثاني قد تطرف في الهبوط بقدرها. فهو إذ يذهب إلى أن إعلانات الحقوق مجرد مبادئ فلسفية مجردة من كل قيمة قانونية فهو بذلك يتجاهل طبيعة الجمعيات التأسيسية.

فالجمعيات التأسيسية إذ توضع نصوصاً ما في صلب الدستور أو في مقدمته إنما

تقوم بواجبها في وضع نصوص دستورية نافذة. والرأي الذي يعتقده هذا الاتجاه أن إعلان الحقوق الصادر عن السلطة التأسيسية سواء في شكل مقدمة الدستور أو في شكل إعلان للحقوق له قوة قانونية ملزمة تعادل قوة النصوص الدستورية العادية. فنصوصه ليست نصوصاً أعلى

⁵⁵ د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 122 وما بعدها.

⁵⁶ د. سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة

العربية، القاهرة، 1979م، ص 123.

⁵⁷ مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص 144.

من نصوص الدستور وليست مجرد مبادئ فقهية، وإنما هي "الدستور" لا فرق بينها وبين النصوص الأخرى الواردة في صلب الدستور. فهي واجبة الاحترام بالنسبة للمشرع العادي والقاضي والأفراد طالما أنها نافذة، فإذا ألغى الدستور الذي تضمن المقدمة أو إعلان الحقوق سقط - هذا الأخير - بسقوطه على الفور).

ويفرق بعض الفقهاء⁵⁸ في معرض الحديث عن القيمة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية بين نوعين من الأحكام الواردة في صلب إعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية، الأولى تقريرية، والأخرى توجيهية، حيث يعطي فقط للأولى القيمة المساوية للدستور، ونفصل ذلك على النحو التالي:-

أولاً: الأحكام التقريرية:-

ويطلق عليها البعض الأحكام الوضعية أو القانونية، وهي عبارة عن نصوص محددة تحديداً دقيقاً تشبه في مظهرها وجوهرها القواعد القانونية المحددة القابلة للتطبيق الفوري والمباشر، فيستطيع كل ذي مصلحة التمسك بها والمطالبة بتطبيقها من دون حاجة إلى تدخل المشرع، وبالتالي فهي تقرر مراكز قانونية ثابتة يتعين احترامها، وهي بمثابة قيد على السلطة التشريعية عند إصدار تشريعاتها وعلى القاضي عند إصدار أحكامه، وإذا أصدر المشرع ما يخالف هذه القواعد اتسمت هذه التشريعات بعدم الدستورية.

ويسوق الفقه لنا بعض الأمثلة لتدعيم هذا الاتجاه، وهي المستقاة من إعلان الحقوق والمواثيق الفرنسي، كالمادة العاشرة منه التي تعلن حرية الرأي والعقيدة بشرط عدم المساس بالنظام العام، وكذلك المادة السابعة عشرة من هذا الإعلان التي تقتضي أن الملكية الفردية حق مصون مقدس، فإذا ما تطلبت الضرورة العامة الثابتة على نحو قانوني أن تنزع ملكية أحد فإن ذلك لا يكون إلا بشرط تعويض عادل يدفع مقدماً.

⁵⁸ - د. حسني قمر، مرجع سابق، ص 2- 8.

- د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ط3، دار النهضة العربية، ص 355
- د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الأولى، مطابع دار الكويت، 1971م، ص 210 - 211.
- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 116 - 117.
- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 198.
- د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص 43.

ثانياً: الأحكام التوجيهية:-

ويطلق عليها البعض مسمى النصوص المنهجية، أو قواعد البرامج، أو القواعد الإرشادية، وتأتي هذه الأحكام على العكس من الأولى، من حيث إنها نصوص غير محددة، فهي مجرد أصول عملية فلسفية غير ملزمة بذاتها، وتمثل أهدافاً للنظام السياسي في الدولة، تخص روح الجماعة وغيرها، وهذه الأحكام غير قابلة للتطبيق الفوري المباشر، ولكي تصبح كذلك يلزم تدخل المشرع لوضعها في صورة نصوص تشريعية محددة قابلة للتطبيق بشكل مباشر.

ومن الأمثلة التي ضربها الفقه في هذه الاتجاه حق العمل والحق في المعونة في حالة الشيخوخة والمرض والعجز عن العمل أو البطالة.

نخلص إلى أن الفرق بين الأحكام التوجيهية والأحكام التوجيهية، أن الأولى تنتمي إلى أحكام القانون الوضعي، وتعطي للأفراد حقاً في الاحتجاج بها تجاه السلطة العامة في الدولة بمجرد صدورها، وتكون ملزمة وقابلة للتطبيق الفوري المباشر من دون تدخل من المشرع، أما الثانية فهي قواعد توجيهية للمشرع وللسلطات العامة وينتظر تدخلها لوضعها موضع التطبيق.

وإن كانت النصوص التوجيهية تعادل النصوص الدستورية، فلا يعني ذلك أن الأحكام التوجيهية مجردة من أي قيمة قانونية، فيرى بعض الفقه⁵⁹ أن على المشرع التزاماً سياسياً وآخر قانونياً تجاه هذه النوع من الأحكام، فالمشرع بموجب الالتزام الأول (السياسي) ملزم بالتدخل لوضع هذه النصوص موضع التطبيق العملي، وإن كان له سلطة تقديرية في اختيار الوقت، فإن هذا لا يعني ترك الأمر لمدى غير محدود، وأما الالتزام الثاني (القانوني) فيتمثل في أن المشرع لا يستطيع إصدار قوانين تخالف هذه النصوص مخالفة صريحة أو ضمنية لحين صدور القانون الذي يترجم هذه الأحكام.

ويرى بعض الفقهاء أن الأحكام التوجيهية تتمتع بنفس القيمة المقررة للنصوص الدستورية، أما الأحكام التوجيهية فيكون لها قيمة أدبية وتكون محل اعتبار السلطات العامة عند ممارستها لنشاطها.⁶⁰

⁵⁹ د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 200.
⁶⁰ د. محمد كامل ليلة، الرقابة على الأعمال الإدارية، الرقابة القضائية، 1967-1968، ص 25.

ويرى جانب من الفقه⁶¹ عكس ذلك فيما يخص الأحكام التوجيهية، حيث يرى أن عدم إعطاء هذه النصوص قوة معادلة للدستور والاعتراف لها بقيمة أدبية يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، حيث لا يستطيع القضاء أن يحكم بعدم دستورية التشريعات الصادرة عن المشرع العادي المخالفة لهذه النصوص، وبالتالي تنتفي الشرعية أو الدستورية عن هذه التشريعات حتى لو صدرت مخالفة لأهداف المجتمع.

ويقول الأستاذ الدكتور إبراهيم عبدالعزيز شيا⁶² في هذا الصدد "فالنصوص التوجيهية أو الإرشادية يجب أن يكون لها ذات قيمة النصوص التقريرية، ويكون على المشرع العادي التقيد بهذه النصوص جميعها فيما يصدر عنه من تشريعات، وإلا كانت غير دستورية، وحق للجهة المختصة بالنظر في أمر الرقابة على دستورية القوانين أن تقضي بعدم دستورية التشريعات الصادرة بالمخالفة لجميع النصوص الواردة في إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير سواء كان لهذه النصوص الصفة التقريرية أو الصفة المنهجية أو الإرشادية".

ويتمتع مجلس الدولة الفرنسي إلى إعطاء نصوص الإعلان الصادر عام 1789 قوة مساوية لنصوص الدستور، منذ قرار "التأميمات" (قرار المجلس بتاريخ 1982/1/16) حيث قرر في الحثيثة الثالثة: "بما أن الشعب الفرنسي قد أيد عبر الاستفتاءات التي تمت في 1946/10/13 و 1958/9/28 نصوصاً تعطي قيمة دستورية للمبادئ والحقوق المعلنة عام 1789". إذاً الحثيثة تشير إلى أن للمبادئ والحقوق المعلنة عام 1789 قيمة الدستور نفسه، وذلك بموجب الاستفتاءات التي تمت على دستورين 1946م و 1958م.

نشير كذلك إلى أن المجلس استرجع الإعلان بشكل صريح في الحثيثة الثانية من قراره المسمى "فرض الرسوم العفوي" (قرار المجلس الدستوري بتاريخ 1973/12/27 كإشارة إلى الحقوق الواردة فيه، مما يدل على أن المجلس استند إلى هذه الحقوق كنصوص دستورية⁶³.

⁶¹ د. إبراهيم عبدالعزيز شيا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 200. - د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 118.

⁶² نفس المرجع، ص 200.

⁶³ هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة محمد وطفة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت، ص 66.

الفرع الثالث

مدى استمرارية إلزام إعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية

بعد الانتهاء من الآراء السابقة، يثار التساؤل بشأن استمرارية إلزام إعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية، فهل يستمر العمل بإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية على مر الزمن؟ حتى لو تم تعديل الدستور الذي صدر في ظل الإعلان أو الميثاق، ولاسيما أن جميع إعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية أعقبها صدور دستور أو تعديل دستوري .

إن هذا التساؤل يتصل بشكل مباشر مع الرأي الذي يجعل لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية مرتبة أعلى من الدستور أو مساوية له، حيث لا يمكن إثارة هذا التساؤل بالنسبة للرأي الذي لا يعطي للإعلانات والمواثيق أي قيمة قانونية أو يسبغ عليها الطابع الفلسفي المجرد من أي اعتبار قانوني.

هذا الموضوع في الحقيقة طرح على بساط البحث بشأن إعلان الحقوق والمواطن الفرنسي (1789م)، عندما أعقبه عدة دساتير بعضها لم يتبناه صراحة، حيث لم يتبناه بشكل صريح سوى بعض الدساتير هي دساتير 1789م، 1946م، 1958م.

وفي معرض الإجابة عن هذا التساؤل، انقسم الفقه الفرنسي إلى رأيين متناقضين، نبينهما فيما يلي :

الرأي الأول

يرى أنصار هذا الرأي أن الإعلان ساري المفعول حتى وإن لم يذكره أو يتطرق إليه الدستور الجديد، وذلك للسببين الآتيين⁶⁴:

أ- أن صدور إعلان عام 1789م من قبل ممثلي الأمة يجعله وثيقة مستقلة عن أي دستور ما لم يبلغ صراحة من نفس السلطة، فهو يبقى قائما إلى جانب الدستور، بمعنى أن هذا الرأي لا يعترف بالإلغاء الضمني للإعلان.

ب- أن جميع مبادئ إعلان 1789م قد طبقت بصورة مستمرة من قبل الشعب والسلطات، فهي بذلك تعتبر عادات جرى العمل بها من دون أن يكون لأحد الحق في إلغائها.

⁶⁴ د. محمد ميشال الغريب، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، مطبعة جامعة آل البيت، عمان، بدون سنة نشر،

ويرى جانب من الفقه الفرنسي في معرض الخلاف حول عدم تضمن دستور 1875م أي إشارة للإعلان، أن إعلان عام 1789م اكتسب قيمة عرفية تغني عن العودة إلى تسجيل مبادئه في نصوص صريحة مرة ثانية في كل دستور⁶⁵.

ويميل الفقيه دوجي إلى هذا الرأي، حيث يرى أن إعلانات الحقوق تبقى ذات قيمة قانونية على مر الأيام، وتفرض احترامها على المشرع الدستوري والمشرع العادي⁶⁶.

والأستاذان برونية ومورانج يعتبران أيضاً أن إعلان الحقوق في مجال القانون الوضعي يتضمن روح الدستور الذي يرتبط به. وهو ما يعني أن إعلان الحقوق ذو طابع سياسي بارز، ومن ثم فإن من المنطقي عند تغيير النظام السياسي في الدولة أن يسقط إعلان الحقوق السابق مع سقوط الدستور، ولهذا فإن القوة الملزمة لإعلان الحقوق الصادر عام 1789 قد تغيرت بتغير الأوضاع السياسية في فرنسا وباستبداله بإعلانات أخرى لاحقة عليه بعد ذلك، وهو إن كان قد استرد قوته الملزمة باعتبارها القانون الأعلى للبلاد في الوقت الحاضر فذلك بالنص على هذا صراحة في الدستور الفرنسي الحالي الذي جعله جزءاً منه مع إضافة بعض المبادئ الاقتصادية والاجتماعية التي لا يستغني عنها المجتمع المعاصر.⁶⁷

ومن الفقهاء المصريين الذين أيدوا هذا الاتجاه الدكتور سليمان الطماوي،⁶⁸ الذي يذهب إلى أن الميثاق يعلو الدستور مرتبة من حيث التدرج الهرمي للقواعد القانونية، ويعتبر أسمى وثائق الدولة، ومناطق كل السلطات فيها، وأنه لا يرتبط بالدستور بل يبقى ولو تغير الدستور.

الرأي الثاني

يتجه الرأي الثاني إلى عدم اعتبار إعلان الحقوق مستمر المفعول ضمناً، ما لم ينص الدستور الجديد صراحة على العمل به أو الأخذ به، وذلك للأسباب التالية⁶⁹:

أ- يعتبر الدستور تعبيراً عن إرادة الأمة، لا يلتزم بنص خارج عنه، ولا يعتبر الإعلان أعلى من الدستور في حال صدور دستور جديد لم يتبناه.

⁶⁵ د. محمد هند و د. نعيم عطية، مرجع سابق، ص 89

⁶⁶ نفس المرجع، ص 83

⁶⁷ نفس المرجع، ص 89-90

⁶⁸ د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 148.

⁶⁹ د. محمد ميشال الغريب، مرجع سابق، ص 140.

ب- إن القول باستمرار إلزام الإعلان على مر الأزمنة والعصور وتعاقب الدساتير يقيد الأجيال الجديدة بإرادة الأجيال السابقة، وهو ما يتنافى مع مبدأ الديمقراطية والحرية.

ج- إذا لم يورد الدستور ما يفيد تبني الإعلان يؤدي ذلك إلى عدم دستورية الإعلان، مما يعني عدم جواز تطبيقه.

د- شهدت فرنسا بعد ثورة 1789م عهداً متعاقباً لا تنسجم مع مضمون الإعلان، فليس من المنطقي القول باستمرار الإعلان عبر كل العهود المنصرمة.

هـ- لا مبرر للقول الذي يشير إلى استمرار إعلان الحقوق ضمنياً طالما أنه أقرت بعده حريات عامة أخرى في الدساتير اللاحقة.

المطلب الثالث

تحليل موقف الفقه والقضاء من المرتبة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية

لاحظنا فيما سبق أن الفقه والقضاء اختلفا اختلافاً شديداً حول تحديد المرتبة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية ضمن الهرم القانوني للدولة، الأمر الذي يصعب معه تحديد اتجاه راجح، إلا أن الأمر المهم بهذا الشأن، أن الفقه عندما شرع في تحديد المرتبة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية كان بمناسبة صدور إعلان الحقوق والمواطن الفرنسي 1789م، وكان الفقه الفرنسي رائداً في هذا المجال، ومن ثم بدأ كثير من الفقه إطلاق تحديد المرتبة القانونية لإعلانات الحقوق الأخرى على المرتبة القانونية لإعلان الحقوق والمواطن الفرنسي، والبعض بدأ قياس المرتبة القانونية لإعلانات الحقوق على المرتبة القانونية للمواثيق الوطنية، بحيث يفهم عند التعرض للمرتبة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية أن الموضوع أشبه بالقاعدة العامة التي تقاس على جميع إعلانات الحقوق في جميع أنحاء العالم، وكذلك الأمر بالنسبة للمواثيق الوطنية، الأمر الذي لا نسلم به، لأنه يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، على اعتبار أن هناك العديد من الإعلانات والمواثيق التي صدرت في العالم لا يوجد بينها رابط محدد، حيث تختلف جميعها من حيث النشأة والمبررات والمضمون والخصائص والأهمية، الأمر الذي يستتبعه اختلاف طبيعي في القيمة القانونية، وبالتالي لا يجوز إطلاق القيمة القانونية للمواثيق وإعلانات الحقوق على إطلاقها، بل يجب النظر في كل إعلان حقوق وميثاق وطني على حدة من حيث مرتبة القانونية.

ويدعم اتجاهنا هذا حجتان، الأولى أننا لو أخذنا بالاتجاه القائل إن إعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية في مرتبة قانونية أعلى من الدستور، فإن هذا الاتجاه يصح فقط على الإعلانات والمواثيق التي تكون أساساً لوضع الدستور فقط ولفترة وضع الدستور فقط من بعد ذلك لا يمكن التسليم بعلوية هذه الإعلانات والمواثيق على الدستور باعتباره اسمى القواعد شكلاً وموضوعاً ولا تعلوه قواعد أخرى، أما التي لا تكون كذلك فإننا من الصعب من الناحية العملية التسليم لها بهذا الاتجاه، فضلاً عن أن المؤيدين لهذا الرأي يطلقون مبدأ علوية الإعلان أو الميثاق على إطلاقه، بمعنى أنه توجد قواعد أخرى أعلى من الدستور في الهرم القانوني، وتلزم المحاكم في كل مرة تنظر دستورية تشريع بمراقبة مدى انسجام التشريع مع الإعلان أو مع الميثاق إلى جانب التزامه بالدستور، وهذا ما لم يتم في الواقع العملي.

أما إذا أخذنا بالرأي الذي يجعل إعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية في مرتبة مساوية للدستور فإن هذا الاتجاه يسمح بوجود دستورين في البلاد، تلزم المحاكم بمراقبة انسجام التشريعات معهما، وهذا ما لم يتم عملياً، وإذا سلمنا بالاتجاه الذي لا يجعل لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية أي قيمة قانونية، فإن هذا الاتجاه يتعذر عند تفسير بعض الأمور والنتائج العملية مثل تعديل وإنشاء دساتير استناداً إلى الإعلانات والمواثيق.

أما الحجة الثانية التي تدعم رأينا هذا، فهي انتشار وتنوع الإعلانات والمواثيق في العالم، على النحو الذي بيناه في الفصل التمهيدي، وعلى ذلك لا يعقل أن جميع هذه الإعلانات والمواثيق تتحد في القيمة القانونية، بل من الطبيعي أن تختلف بينها، الأمر الذي لا يسوغ معه البحث في مسألة القيمة القانونية كقاعدة عامة، بل يجب البحث في القيمة القانونية لكل إعلان وميثاق على حدة.

المبحث الثاني

موقف الفقه والمشرع من القيمة القانونية لميثاق العمل الوطني في مملكة البحرين

تباينت الآراء حول مكانة ميثاق العمل الوطني في التدرج التشريعي، فمن الآراء من يقول إنه يعلو الدستور، ومنها من يرى أنه مساو للدستور، وآخر يتجه لحرمانه من المكانة التشريعية، في الوقت الذي لا تحسم المذكرة التفسيرية للدستور هذا الاختلاف، وسوف نبين هذه الآراء تباعاً بعد عرض موقف المذكرة التفسيرية من هذا الموضوع، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

القيمة القانونية لميثاق العمل الوطني في المذكرة التفسيرية للدستور

وردت في المذكرة التفسيرية للدستور عبارتان، قد يستشف منهما مكانة الميثاق في التدرج التشريعي، العبارة الأولى تقول "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 في ذلك إلى ما يلي:

(1) أن الميثاق 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 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 متمشيا 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 إن " 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".

(4) 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".

أما العبارة الثانية فتتص على أنه "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، التي يجب أن يلتزم بها المشرع الدستوري".

يتضح جليا من عبارات المذكرة التفسيرية أنها لم تجزم بشأن المرتبة القانونية للميثاق ضمن الهرم القانوني للدولة، فالعبارة الأولى فيها تأكيد الصفة الإلزامية للميثاق، بصرف النظر عن طبيعة الميثاق، سواء احتل مرتبة أعلى من الدستور أو كان في ذات مرتبته، أما العبارة الثانية فإنها تبدو أكثر دقة إذ أشارت صراحة إلى أن الميثاق هو الوثيقة العليا للبلاد، التي يجب أن يلتزم بها المشرع، غير أنه كان واضحا من عبارات المذكرة التفسيرية أنها تود تأكيد إلزامية الميثاق بصرف النظر عن مكانته في التدرج التشريعي، مع إمكانية القول إن المذكرة التفسيرية تتجه لإعطاء الميثاق مكانة أعلى من الدستور، ويؤكد ذلك ترجيح المذكرة التفسيرية للرأي الراجح فقها في العبارة الأولى، عندما أكدت أن الرأي الراجح بهذا الشأن يتجه لإعطاء إعلانات الحقوق والمواثيق قيمة تفوق الدستور، وكذلك تأكيدها في العبارة الثانية أن الميثاق هو الوثيقة العليا في البلاد.

المطلب الثاني

موقف الفقه البحريني من القيمة القانونية لميثاق العمل الوطني

الفرع الأول

ميثاق العمل الوطني في مرتبة أعلى من الدستور⁷⁰

يرى هذا الاتجاه أن الميثاق يتبوأ مكان القمة في هرم التشريعات بمملكة البحرين، فهو يأتي على رأس السلم التشريعي، ويعد القاعدة العليا في الدولة، تملو قواعده على قواعد الدستور ذاتها، ومن ثم يتعين أن تراعي القواعد الدستورية قواعد الميثاق، وأن تلتزم به ولا تخالفه باعتبارها الوثيقة الصادرة عن الشعب مصدر السيادة، ومصدر جميع السلطات. ومن ثم فإنه يتعين على الجهة التي ترأب دستورية القوانين عند إجراء الرقابة أن تراعي الميثاق أولاً ثم الدستور بعد ذلك. خلاصة الأمر أن ميثاق العمل الوطني البحريني هو الوثيقة العليا في البحرين، التي يجب أن يلتزم بها المشرع الدستوري.

ويبرر هذا الاتجاه مسلكه بأن الميثاق لم تأت نصوصه من مكان غير معلوم، ولم توضع قواعده اعتباطاً، وإنما جاءت من المجتمع، وهو من تبنّاها ودعا إليها بكل حقائقها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وهو من روج لها، فجاءت الموافقة عليه من الشعب بنسبة 98,4%، فلا يجوز التخلي عن الأفكار والأسس التي تمسك بها الشعب.

وأشار هذا الاتجاه إلى أن اللجنة التي وضعت دستور مملكة البحرين لم تشأ أن تصرح بعلوية الميثاق، بل أشارت إليه بشكل خفي، فلم تحدد مرتبة الميثاق على وجه اليقين. لكنها أكدت القوة الملزمة له.

ويدعم هذا الاتجاه رأيه بما ورد بالذاكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين، وذلك في معرض بيانها لوسيلة تعديل دستور البحرين في ظل الميثاق فأوردت "... 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، التي يجب أن يلتزم بها المشرع الدستوري".

ويتجه هذا الرأي إلى أن للذاكرة التفسيرية للدستور قوة إلزامية، فما ورد بالذاكرة التفسيرية ملزم عند تفسير أحكام الدستور، بحيث لا يجوز الخروج عليها بتفسير مغاير، وذلك بنص

⁷⁰ د. عبدالعزيز محمد سلمان، أصول الحريات العامة في مملكة البحرين، مركز البحرين للدراسات والبحوث، المنامة، ط1، 2008م، ص39 وما بعدها.

الدستور في مقدمته، حيث ينص على انه "وقد تضمن هذا الدستور الذي أصدرناه التعديلات التي أجريت وفقاً لما جاء في الميثاق متكاملة مع كافة نصوصه غير المعدلة. وأرفقنا به مذكرة تفسيرية يعتبر ما ورد فيها مرجعاً لتفسير أحكامه".

ويستطرد هذه الاتجاه قوله إنه حتى لا يحدث أي جدال حول القيمة القانونية لمقدمة الدستور، فقد أوردت المذكرة التفسيرية "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.

ويستتبع هذا الرأي قوله "ولا ينال من القوة الإلزامية للميثاق وجوده في مكان الصدارة والعلو بين القواعد القانونية في المملكة ما قد يذهب إليه البعض من أن الميثاق قد انفردت بوضعه لجنة عينها الحاكم، ولم يترك أمر تشكيلها للشعب، حتى تأتي معبرة عن طبقاته كافة.

إذ أن هذا القول مردود إذ ليست العبرة من وجهة النظر الدستورية كون اللجنة التي تولت صياغة الميثاق معينة أو منتخبة، وإنما العبرة دائماً بمدى إلزامية ما يصدر عن هذه اللجنة من عمل، فهل بمجرد أن تنتهي منه اللجنة يعتبر ملزماً أم أن صفة الإلزام لا تلحقه إلا بعد الموافقة الشعبية، لقد صدر هذا الميثاق عن الشعب وليس للجنة سوى دور تحضيرى لا قيمة له بمفرده بعيداً عن الموافقة الشعبية. فالعبرة ليست بالشكل وإنما بالجوهـر والموضوع ومدى التوافق مع المبادئ الديمقراطية والمبادئ الدستورية العامة، وفوق هذا وذاك تحسس نبض الشعب والوقوف على تطلعاته ورغباته، والعمل على صياغتها في نصوص تؤدي إلى الرقي والتقدم في المجالات كافة. وهكذا جاءت نصوص الميثاق – بعد أن وافق عليها الشعب بجميع أطرافه – بما يشبه الإجماع (98,4%) – لتعمل على النهوض بالشعب البحريني، وتحقق ما يصبو إليه من تحقيق نهج ديمقراطي، يرسي هيكلاً متوازناً، ويؤكد الشراكة السياسية الدستورية بين الشعب والحكومة، وبما يؤدي في النهاية إلى الوصول إلى دولة عصرية استكملت كل أطرافها السياسية والدستورية، وتستطيع أن تتواصل مع المستجدات المحلية والإقليمية والدولية كافة".

الفرع الثاني

ميثاق العمل الوطني في مرتبة مساوية للدستور⁷¹

يميل هذا الاتجاه إلى المساواة التامة بين نصوص الدستور ونصوص الميثاق في المرتبة والقيمة القانونية، ويرى أنه في حالة وجود تعارض بين أحكام الدستور وأحكام ميثاق العمل الوطني، فإن حكم الميثاق هو واجب التطبيق، مستنداً في ذلك إلى قواعد التفسير المعمول بها، على اعتبار أن نصوص الميثاق هي الأحدث من الناحية الزمنية.

وبعد ذلك يؤكد هذا الاتجاه أنه ليس ثمة تعارض بين نصوص الدستور ونصوص الميثاق إلا في أمرين: أولهما يتصل بمسمى الدولة من إمارة إلى مملكة، وثانيهما في اعتماد نظام المجلسين في السلطة التشريعية بدلاً من نظام المجلس الواحد.

ففيما يتعلق بالأمر الأول الخاص بمسمى الدولة فإن هذا الأمر لا يتطلب التدخل بأية وسيلة تشريعية فقد أقره الشعب ووافق عليه لأن نص الميثاق فيه واضح ومحدد، وهو يدخل بالنصوص التقريرية، ويعد كل ما يخالفه باطلاً، سواء كان نصاً دستورياً أو عادياً أو لائحياً وإن تنفيذه يتم بواسطة أمير البلاد.

أما فيما يتعلق بالأمر الثاني الخاص بالأخذ بنظام المجلسين فقد تم إنشاؤه بالاستفتاء، وأصبحت السلطة التشريعية في البحرين مكونة من مجلسين، الأول منظم بواسطة نصوص دستورية، والثاني يتطلب تدخل المشرع لتنظيمه على اعتبار أنه أنشئ بواسطة الميثاق.

ويستند هذا الاتجاه في رأيه إلى غالبية الفقه الدستوري الذي تبنى الرأي الذي يضيف على المواثيق وإعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير قوة مساوية لقوة النصوص الدستورية. على اعتبار أن جميع الأسانيد والتبريرات التي استند إليها الفقه تصلح جميعاً للتطبيق على ميثاق العمل الوطني البحريني.

⁷¹ د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، جامعة البحرين - كلية الحقوق، ط1، 2006م ص 115 وما بعدها - ويؤيد هذا الاتجاه أيضاً د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا، القانون الإداري البحريني، كلية الحقوق، جامعة البحرين، ط1، 2007م، ص 66 - د. مريم بنت حسن آل خليفة و د. عبدالكريم علوان، ملتقى البحرين في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، كلية الحقوق، جامعة البحرين، ط1، 2006م، ص 326-327. د. حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لإعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مؤسسة الطوبجي للنشر، القاهرة، ط1، 2005م، ص 62.

ويستطرد هذا الاتجاه قوله، مسببا رأيه، إن الشعب البحريني عند استفتاءه على ميثاق العمل الوطني تحول إلى سلطة تأسيسية أصلية، وضعت قواعد دستورية محددة، بينت شكل الدولة، والسلطات العامة، وطبيعة العلاقات فيما بينها، وحقوق وحرقات الأفراد وأكدتها واعتبرتها حقوقاً عليا تكفلها الدولة، وتعمل على صيانتها، إضافة إلى تحديد لها لمرتكزات النظام السياسي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، وتسعى الدولة إلى تحقيقها.

ويرى هذا الاتجاه أن الميثاق يتضمن نوعين من القواعد، الأولى قواعد تقريرية، ومثالها النص الذي يقرر أن نظام الحكم هو نظام ملكي وراثي دستوري، وأن من المناسب أن تحتل البحرين مكانتها بين الممالك الدستورية، وكذلك النص الخاص بتكوين السلطة التشريعية من مجلسين، الأول يكون منتخباً، والثاني معيناً. أما النوع الثاني من القواعد التي يتضمنها الميثاق وهي القواعد التوجيهية، ومن بينها النص الخاص بكون الأسرة أساس المجتمع، وكفالة حرية العقيدة، وحرية التعبير، وتكون لكلا النوعين من القواعد، التقريرية والتوجيهية في ميثاق العمل الوطني القيمة القانونية التي تتمتع بها النصوص الدستورية وفقاً إلى ما انتهى إليه غالبية الفقه الدستوري. غير أن الفرق بينهما هو أن النصوص التقريرية محددة، قابلة للتطبيق الفوري، من دون حاجة إلى تدخل المشرع، بينما لا تتمتع النصوص التوجيهية بقابليتها للتطبيق الفوري لأنها غير محددة، مما يتطلب تدخل المشرع ليبين كيفية وضعها موضع التطبيق.

وعلى ذلك يعتقد هذا الاتجاه أن جميع النصوص التقريرية الواردة في ميثاق العمل الوطني هي نصوص قابلة للتطبيق الفوري، ويمكن الاحتجاج بها في مواجهة المشرع العادي الذي لا يستطيع أن يخالفها، وإلا اتسمت القوانين التي يضعها بعدم الدستورية.

الفرع الثالث

ميثاق العمل الوطني مجرد من أي قيمة قانونية⁷²

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الميثاق لا يسمو على الدستور، وليس له مكانة تشريعية في الهرم القانوني للدولة، ولا يعدو أن يكون وثيقة سياسية لإصلاح أوضاع سياسية، ويسوق هذا الرأي حججه على النحو التالي :

- 1- كانت هناك ظروف سياسية وراء الميثاق، ففكرة إعداد مشروع ميثاق للعمل الوطني، كانت بداية لإعادة الثقة المفقودة بين الشعب والحكومة خلال الفترة من 1975 حتى 1999، وفتح حوار هدفه التعاون من جديد بين الحكومة والشعب، في ظل الرغبة المشتركة للرجوع إلى قواعد دستور سنة 1973 وإعادة الحياة الدستورية النيابية.
- 2- أن الحكومة لو لم تعطل العمل بالفصل الثاني من الباب الرابع من دستور سنة 1973 الخاص بالسلطة التشريعية طيلة أكثر من ربع قرن، لما كانت هناك ضرورة مطلقاً لوضع ميثاق العمل الوطني الذي كان السبب الأساسي لإعداده هو تعطيل الحياة النيابية في البحرين خلال تلك المدة الطويلة.
- 3- أن الميثاق لا يسمو على الدستور الذي وضعه مجلس تأسيسي يضم في عضويته أغلبية منتخبة من الشعب بحسب الأصول الدستورية المقررة. ولا يعيب المجلس التأسيسي لسنة 1972 والمكون من 42 عضواً، أن يكون قد ضم 20 عضواً معينين من قبل الحكومة ما دام يمثل تعاقداً بين الشعب والحكومة، وعليه فإن من الخطأ القول إن ميثاق العمل الوطني يسمو على الدستور .
- 4- أن الميثاق مجرد وثيقة مصالحة سياسية بين الحكومة والشعب لاستعادة الثقة بين الطرفين بعد سبع وعشرين سنة سادتها أزمة الثقة بين الحكومة والشعب نتيجة تعطيل أحكام الدستور المتعلقة بالسلطة التشريعية.
- 5- وثيقة ميثاق العمل الوطني تتضمن – في حقيقتها – تأكيداً لمبادئ دستورية مستمدة من دستور سنة 1973 نفسه وتقوم على أساس واحد. ذلك أن المواطنين الذين صوتوا على الميثاق كانوا على اعتقاد جازم - حين أدلوا بأصواتهم - بأن تصويتهم عليه بالأغلبية الساحقة لشعب البحرين هو خير ضمان لاستعادة الحياة البرلمانية في ظل مبادئ وأحكام

⁷² د.حسين محمد البحارنة، دراسة وتحليل قانوني للوضع الدستوري في مملكة البحرين، دار المحجة البيضاء، بيروت، ط2008، م1، ص 28 وما بعدها.

الدستور، بما في ذلك ضمان إعادة انتخاب مجلس وطني جديد، وتكليفه بالقيام بإجراء التعديل الجزئي المطلوب على هذا الدستور، وذلك بموجب ما نص عليه الميثاق في فصل ((استشرافات المستقبل)).

6- إن الاستفتاء الشعبي الذي اجري يومي 14 و15 فبراير 2001، كان في الحقيقة استفتاء على تأكيد التزام الحكومة بالمبادئ والأحكام التي تتضمنها دفعا دستور سنة 1973، بما في ذلك تطبيق الأحكام الخاصة بآلية تعديل الدستور على التعديل الجزئي المطلوب على هذا الدستور. وعلى هذا الأساس، يندرج ذلك الاستفتاء الشعبي الذي أجري بذلك التاريخ تحت مسمى ((الاستفتاء السياسي)) الذي يؤكد التزام كل من الحكومة والشعب بالرجوع إلى المبادئ الدستورية والحقوق والواجبات العامة التي أقرها دستور سنة 1973 كأساس لإعادة الثقة بين الحكومة والشعب. وهذا الاستفتاء السياسي يختلف في مفهومه عن ((الاستفتاء الدستوري)) الذي يتضمن الطلب من الشعب أن يصوت على مشروع دستور أقره مجلس تأسيسي أو مجلس نيابي منتخب لتأكيد ولتجسيد موافقة أفراد الشعب النهائية عليه. وهذا هو الأسلوب الديمقراطي والدستوري الصحيح لإجراء تعديل على أي دستور من دساتير الدول الديمقراطية، بلا استثناء.

الفرع الرابع

تحليل موقف الفقه والمشرع في مملكة البحرين

اتضح لنا مما تقدم، أن هناك اختلافاً بشأن المرتبة القانونية لميثاق العمل الوطني وتحديد مكانته التشريعية في الهرم القانوني للدولة، وهذا الخلاف طبيعي ومنطقي وله أصوله، نظراً للاختلاف الفقهي الأزلي حول المرتبة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية بشكل عام، كذلك تبين لنا أن المذكرة التفسيرية لم تجزم بشأن المكانة التشريعية للميثاق على الرغم من تأكيدها لإزاميته، فالإزاميه الميثاق شيء ومكانته التشريعية شيء آخر، حيث من الممكن أن يكون الميثاق ملزماً من دون أن يكون له مكانة تشريعية، والعكس غير صحيح، ومع هذا الاختلاف، وفي ظل عدم تحديد المذكرة التفسيرية صراحة مكانة الميثاق التشريعية، ولا سيما أن ديباجة الدستور أكدت إلزامية المذكرة التفسيرية بالقول "وقد تضمن هذا الدستور الذي أصدرناه التعديلات التي أجريت وفقاً لما جاء في الميثاق متكاملة مع كافة نصوصه غير المعدلة ، وأرفقنا به مذكرة تفسيرية، يعتبر ما ورد فيها مرجعاً لتفسير أحكامه".

وأكدت المذكرة التفسيرية للدستور إلزامية مقدمة الدستور، بقولها "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".

ويمكننا القول إن الأخذ بالأراء السابقة - مع إقرارنا بوجاهتها - على إطلاقها يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، فلو أخذنا بالرأي القائل بعلوية الميثاق على الدستور فهذا الرأي يصدق في الفترة التي تم بها تعديل الدستور استناداً للميثاق، أما في الفترة الحالية فلا يمكن القول إن الميثاق يعلو الدستور فمن الناحية العملية نجد أن جميع سلطات الدولة والأفراد تستند في حديثها إلى الدستور باعتباره المصدر الأول للشرعية، وأن المحاكم الدستورية في جميع أحكامها التي أصدرتها حتى يومنا هذا لا تتطرق إلى توافق التشريعات مع الميثاق عند بحث دستورية القوانين، وإنما تكتفي بالتطرق إليها من ناحية موافقتها الدستور، ولا سيما أن المذكرة التفسيرية أشارت إلى إجراء كل التعديلات الدستورية لتحقيق الانسجام بين الدستور والميثاق، وكذلك الأمر إذا أخذنا بالرأي القائل إن الميثاق مساوٍ للدستور، فكيف يفسر لنا هذا الرأي وجود دستورين في البلاد .

أما الرأي الذي ينكر المكانة التشريعية للدستور، فإنه ينكر الواقع العملي للميثاق منذ وضعه وحتى تعديل الدستور، وهذا أمر سياسي غير منطقي من الناحية القانونية .

وبعد ذلك يمكن القول، إن تحديد المكانة التشريعية للميثاق يحتاج إلى بعض التفصيل، وفقا للمراحل التي مر بها، حيث احتل الميثاق مكانة أعلى من الدستور في الفترة التي تم فيها تعديل الدستور استنادا إليه، وهذا واقع تبنته المذكرة التفسيرية، ولا يمكن إغفاله، وبصرف النظر عن الجدل المثار بشأن إمكانية تعديل الدستور وفقا للميثاق من عدمه - وهو أمر نفضله في الفصل القادم - وبعد إجراء التعديلات الدستورية في عام 2002م انتهت القيمة العلوية للميثاق، حيث تم تعديل الدستور، وهو أسمى القواعد وأعلاها شكلا وموضوعا، وبما يحقق الانسجام مع قواعد الميثاق الدستورية، وفي هذه الحالة تكون نصوص الميثاق ذات البعد الدستوري التي تمت صياغتها في الدستور مصدر تفسيري لما ورد بالدستور، حيث تم إيرادها مرة أخرى و تأكيدها في الدستور، مما يغني عن العودة إليها في الميثاق، فتكون نصوصا تفسيرية لمثيلاتها في الدستور، أما بشأن قواعد الميثاق التي لم تتضمن تعديلا في الدستور كالقواعد المتعلقة بالعلاقات الخارجية والعلاقات الخليجية والعبارات الأخرى التوجيهية فيكون لها قوى مساوية للدستور، وهو القدر المتيقن الذي أشارت إليه المذكرة التفسيرية.

الفصل الثاني

علاقة ميثاق العمل الوطني بالدستور

تمهيد

بحثنا في الفصل السابق مكانة الميثاق التشريعية، وتبين لنا حدة الخلاف حول هذه المكانة، الخلاف في حد ذاته ليس مهماً، لكن سبب الخلاف هو الأهم، وخاصة إذا عرفنا أن جل هذا الاختلاف هو لتأسيس رأي دستوري حول علاقة الميثاق بدستور 2002م.

حيث جاء دستور 2002م مستنداً بشكل صريح إلى الميثاق بعبارة "استناداً إلى ما ورد في ميثاق العمل الوطني الذي اجمع عليه الشعب في الاستفتاء..." صدقنا على هذا الدستور المعدل وأصدرناه"، ثم أكدت ديباجة الدستور ذلك بقولها "...وتنفيذاً للإرادة الشعبية التي أجمعت على المبادئ التي تضمنها ميثاق عملنا الوطني، وتحقيقاً لما عهد به إلينا شعبنا العظيم لتعديل الدستور... واستكمالاً للمسيرة قمنا بتعديل الدستور القائم. وقد استوعب هذا التعديل جميع القيم الرفيعة والمبادئ الإنسانية العظيمة التي تضمنها الميثاق... ولا شك أن هذه التعديلات الدستورية تعكس إرادة مشتركة بين الملك والشعب، وتحقق للجميع القيم الرفيعة والمبادئ الإنسانية العظيمة التي تضمنها الميثاق..."

إن دستور 2002م أكد أنه استند إلى الميثاق، وكان للمذكرة التفسيرية رأي في طبيعة العلاقة بين الميثاق والتعديلات الدستورية، إلا أن الآراء القانونية تعددت وتشعبت بشأن هذه العلاقة، بل ذهبت إلى أبعد من ذلك، فاثّرت بهذا الصدد عدة تساؤلات أهمها: هل تعتبر التعديلات الدستورية لسنة 2002م دستوراً جديداً أم دستوراً معدلاً؟ وما طبيعة الاستفتاء الذي اجري على الميثاق؟ هل يعد استفتاء دستورياً أم استفتاء سياسياً؟ وما الطريقة التي اتبعت لإجراء التعديلات الدستورية؟ هل تمت بالاستناد إلى دستور 1973م أم وفقاً للإرادة الأميرية الخالصة استناداً إلى الميثاق أم وفقاً لطريقة صدور دستور 1973م أم وفقاً لاستفتاء شعبي؟

إن جميع الأسئلة المطروحة كانت مثاراً للنقاش والجدل، وبالإجابة عنها تحدد ملامح العلاقة بين الميثاق والتعديلات الدستورية لسنة 2002م.

وعلى ذلك نتناول هذا الفصل في ثلاثة مباحث رئيسية:

المبحث الأول: طبعة التعديلات الدستورية لسنة 2002م.

المبحث الثاني: طبعة الاستفتاء الذي اجري على ميثاق العمل الوطني.

المبحث الثالث: الكيفية التي تم بها إجراء التعديلات الدستورية لسنة 2002م.

المبحث الأول

طبيعة التعديلات الدستورية لسنة 2002م

يثار التساؤل حول طبيعة التعديلات الدستورية التي أجريت سنة 2002م، هل تعتبر مجرد تعديلات دستورية فقط أم دستورا جديدا؟

جاء في الإصدار والتصديق على التعديلات الدستورية لسنة 2002م بعد عرض التشريعات ذات الصلة عبارة "صدقنا على هذا الدستور المعدل وأصدرناه"، وتقطع هذه العبارة الشك باليقين، أن التعديلات التي أجريت على الدستور ما هي إلا تعديلات على الدستور القائم، ثم تكررت هذه العبارة في مواقع عدة من الدستور، فقد جاء في الفقرة الثالثة من الديباجة "ولقد انبثقت تعديلات الدستور من أن شعب البحرين العريق مؤمن بأن الإسلام فيه صلاح الدنيا والآخرة..." ثم جاء في الفقرة الخامسة "وبذلك جاءت التعديلات الدستورية ممثلة للفكر الحضاري..." وتلاها في الفقرة السادسة "ولا شك أن هذه التعديلات الدستورية تعكس إرادة مشتركة بين الملك والشعب..." وبعدها الفقرة السابعة حيث تنص على "وقد تضمن هذا الدستور الذي أصدرناه التعديلات التي أجريت وفقا لما جاء في الميثاق متكاملة مع كافة نصوصه غير المعدلة..."، وأخيرا جاء في المادة (125) من الدستور "ينشر هذا الدستور المعدل في الجريدة الرسمية، ويعمل به من تاريخ نشره".

وعلى الرغم من تأكيد المشرع الدستوري في أكثر من موقع أن التعديلات التي أجريت ما هي إلا تعديلات دستورية، وليس دستورا جديدا، فإن الجدل ما زال قائما حول ذلك، فالبعض يساير المشرع الدستوري ويرى أن التعديلات الدستورية هي مجرد تعديلات دستورية على دستور قائم ولا تتعدى إلى دستور جديد، والبعض الآخر يرى عكس ذلك وأن ما تم من تعديلات ما هو إلا دستور جديد وليس تعديلات دستورية.

فالأتجاه الأول⁷³ يذهب إلى تأييد ما جاء في الدستور، من أن ما تم من تعديلات دستورية عام 2002م تعتبر تعديلات لدستور 1973م، وليس إصدارا لدستور جديد، مؤسسين رأيهم على أن

⁷³ د. محمد المشهداني و د. مروان المدرس، مرجع سابق، ص 128

نصوص ميثاق العمل الوطني جاءت مؤكدة ذلك في أكثر من مكان ، مشيرين إلى خاتمة الميثاق (استشرافات المستقبل) التي تنص على أن "...تفعيل الأفكار الواردة فيه (أي الميثاق) تتطلب بعض التعديلات الدستورية ..."، وكذلك إلى مقدمة الميثاق، التي تبين أن الهدف من إصدار الميثاق هو تحديث سلطات الدولة ومؤسساتها وإحداث تجديد دستوري ، كما يدعم هذا الاتجاه رأيه بأن الميثاق لم يخول أي جهة إصدار دستور جديد، أو إلغاء الدستور القائم، كذلك يحتل الميثاق قوة قانونية مساوية لقوة الدستور ذاتها، فيجب أن يعدل الدستور بما ينسجم مع الميثاق.

أما الاتجاه الثاني⁷⁴ فيذهب إلى نقيض ما ذهب إليه الدستور والاتجاه الأول، حيث يرى أن ما تم من تعديلات دستورية سنة 2002 م تعتبر نشأة لدستور جديد، فتم تعديل كل نصوص دستور 1973م شكلا وموضوعا واستبدالها بمواد جديدة بشكل يجاوز ما نص عليه الميثاق من تعديل جزئي وليس كلي، حيث يرون أن التعديل يجب ألا يجاوز أمرين، الأول تغيير مسمى الدولة من إمارة إلى مملكة، وتعديل أحكام الفصل الثاني المتعلق بالسلطة التشريعية (المواد 42-82) بما يناسب استبدال نظام المجلس الواحد بنظام المجلسين.

في الحقيقة، إن هذا الجدل يدور حول ما انتهى إليه غالبية الفقه الدستوري من أن إنهاء الدستور القائم وإصدار دستور جديد يعتبر حقا للأمة، فالشعب وحده من يملك إلغاء الدستور القائم وإحلال دستور جديد، وإن غالبية الدساتير تنص على التعديل الجزئي وليس التعديل الكلي، فإذا ما تأملنا في نصوص الدستور البحريني نجد أنه ينص على آلية تعديله جزئيا ولا يوجد بين نصوصه ما يدل على التعديل الكلي.

ثم إن بحث هذه المسألة يوجب النظر إلى ما تم فعلا من تعديلات، حيث تم إجراء تعديلات موسعة في الدستور البحريني، ومرد ذلك إلى ما جاء في الميثاق من أنظمة دستورية جديدة لم تكن موجودة سابقا، كالنظام الملكي بدلا من نظام الإمارة، ونظام المجلسين في العمل التشريعي بدلا من نظام المجلس الواحد، وطبيعي أن هذه المسائل تعتبر من الأمور الرئيسية التي تحتاج إلى مسائل تفصيلية تنظم العمل بها، فالأمر لا يتعلق بتعديل مادة وإحلال مادة مكانها لكن الأمر يتعلق بتعديل مبادئ دستورية بشكل جذري، وعلى ذلك فإن ما تم من تعديلات دستورية وإن كانت موسعة تعتبر مجرد تعديلات دستورية وليست دستورا جديدا.

⁷⁴ د.حسين محمد البحرانة، مرجع سابق، ص 9.

المبحث الثاني

طبيعة الاستفتاء الذي جرى على ميثاق العمل الوطني

ذكرنا فيما سبق أن الأمر الأميري رقم (8) لسنة 2001م تضمن دعوة الشعب إلى الاستفتاء على ميثاق العمل الوطني يومي 14 و15 فبراير 2002م، وتم بالفعل التصويت على ميثاق العمل الوطني بنعم بنسبة 98,4%.

فما أساس هذا الاستفتاء؟ وما طبيعته؟ هل يعد استفتاءً دستورياً أم استفتاءً سياسياً؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات، سوف نتطرق إلى الموضوع من الزوايا التالية:

الفرع الأول: أساس الاستفتاء الذي جرى على ميثاق العمل الوطني.

الفرع الثاني: طبيعة الاستفتاء السياسي.

الفرع الثالث: طبيعة الاستفتاء الدستوري.

الفرع الرابع: الآراء المختلفة حول طبيعة الاستفتاء الذي اجري على الميثاق.

الفرع الأول

أساس الاستفتاء الذي جرى على ميثاق العمل الوطني

إن الاستفتاء الذي تم على ميثاق العمل الوطني من قبل الشعب البحريني يجد أساسه في الأمر الأميري رقم (36) لسنة 2000م بشأن تشكيل اللجنة الوطنية العليا لإعداد مشروع ميثاق العمل الوطني، حيث اوجب الأمر الأميري في مادته الخامسة أن يعرض مشروع ميثاق العمل الوطني في مؤتمر شعبي عام تمثل فيه كافة شرائح وفئات المجتمع لإقراره، وأن يصدر أمر أميري بتشكيل هذا المؤتمر ودعوته إلى الانعقاد.

ويتضح لنا مما تقدم، أن الرؤية كانت وقت صدور الأمر الأميري المذكور، أن يتم عرض مشروع الميثاق على مؤتمر شعبي عام، وليس عرضه على الشعب مباشرة، ولقد أخذت بعض التجارب العربية بفكرة المؤتمر الشعبي، كالتجربة المصرية حيث عرض ميثاق العمل الوطني المصري الصادر سنة 1962م على مؤتمر شعبي مكون من 1500 شخص بطريق الانتخاب.

ويتضح من الأمر الأميري عندما اوجب عرض مشروع الميثاق على مؤتمر شعبي لم يحدد آلية تشكيل المؤتمر، وإنما نص على أن ذلك سوف يتم بأمر أميري لاحق، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هل تتعارض فكرة المؤتمر الشعبي مع فكرة الاستفتاء الشعبي؟

فكرة المؤتمر الشعبي في حقيقة الأمر تهدف إلى عرض مشروع الميثاق على اكبر شريحة ممكنة من الشعب، تمثيلاً للشعب، فإذا كان هذا هدفها فلا ضير أن يعرض الميثاق على الشعب بأكمله، تأكيداً لحقه في ممارسة السيادة باعتبارها مصدر السلطات جميعاً، وبالتالي لا نجد تعارضاً بين فكرة المؤتمر الشعبي وفكرة الاستفتاء الشعبي.

ويذهب رأي آخر⁷⁵ إلى تحييد فكرة المؤتمر الشعبي على فكرة الاستفتاء الشعبي، وذلك للأسباب التالية:-

- (1) يعتبر المؤتمر الشعبي أكثر ضماناً من الاستفتاء الشعبي، لكونه يفسح المجال أمام النخبة في مناقشة بنوده مناقشة جدية قبل إقراره، وخاصة فيما يتعلق بمسائل التعديلات الدستورية.
- (2) يعتبر المؤتمر الشعبي أقرب إلى تمثيل ضمير ووجدان الشعب، فيما لو سمح له بمناقشة بنود الميثاق بحرية وروح ديمقراطية، وبدون إشراف حكومي.

⁷⁵ د.حسين محمد البحارنة، مرجع سابق، ص2.

ومن جانبنا لا نؤيد ما ذهب إليه هذا الرأي، فإن الاستفتاء الشعبي يمثل إرادة الأمة بأكملها، وتجسيدا للديمقراطية شبه المباشرة، التي تعتبر أسمى أنواع الديمقراطية، وهذا على العكس من فكرة المؤتمر الشعبي التي تجسد الديمقراطية غير المباشرة عن طريق ممثلين للشعب، وذلك في حال تشكيل المؤتمر الشعبي بطريق الانتخاب، فضلا عما قد يرتبط بفكرة المؤتمر الشعبي من مساوئ كإمكانية التأثير على أعضائه لقلة عددهم، وهذا ما لا يتصور في الاستفتاء الشعبي.

أما بالنسبة للعييب الذي أشار إليه الرأي السابق، والمتمثل في عدم مناقشة بنود مشروع الميثاق بشكل جدي في حال عرض الميثاق على استفتاء شعبي، فيمكن تلافيه بالقيام بعملية توعية واسعة للشعب تغني عن مسألة مناقشة بنوده بشكل تفصيلي.

الفرع الثاني

طبيعة الاستفتاء الدستوري

يرى غالبية الفقه الدستوري⁷⁶ أن الاستفتاء الدستوري هو اخذ رأي الشعب في موضوع دستوري، سواء انصب الموضوع على إقرار دستور جديد أو على تعديل دستوري أو على مسألة جوهرية يتوقف عليها وضع الدستور، كما حدث بالنسبة لاستفتاء الشعب اليوناني في إعادة النظام الملكي سنة 1946م، وتعتبر طريقة الاستفتاء الدستوري من بين أسس الطرق المتصلة بوضع الدستور، أو تعديله حيث يمارس الشعب سلطته بنفسه من دون وساطة.

اتضح لنا من مفهوم الاستفتاء الدستوري، أن الشعب هو صاحب الكلمة الأخيرة في الموضوعات الدستورية، سواء كان الموضوع إقرار دستور جديد أو تعديل دستور قائم، وعلى ذلك يثور التساؤل من الذي يقوم بإعداد مشروع الدستور أو التعديل؟

في الواقع أثبتت التجارب في الدول التي تأخذ بنظام الاستفتاء الدستوري، أن إعداد مشروع الدستور، أو مشروع التعديل الدستوري، يتم بإحدى هاتين الطريقتين⁷⁷:

1- أن يتم إعداد مشروع الدستور أو مشروع التعديل من قبل جمعية تأسيسية منتخبة من قبل الشعب، تنتخب لهذا الغرض فقط، فهي تتولى مهمة إعداد المشروع وصياغته تمهيدا لعرضه على الشعب من دون أن يمتد عملها إلى إقراره.

2- أن يتم إعداد المشروع الدستوري من قبل لجنة حكومية فنية تكون خاضعة للإشراف الحكومي مباشرة، ويكون معظم أعضائها من ذوي الاختصاص القانوني.

ويتجه البعض إلى تفضيل الطريقة الأولى على الثانية، حيث يكون الشعب مصدرا لإعداد الدستور وإقراره من دون شراكة من السلطة التنفيذية، التي قد يكون إعدادها لمشروع الدستور عاكسا لرغباتها.

⁷⁶ د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق ص 132 - د. فاروق الكيلاني، شرعية الاستفتاء الشعبي، ط 1، 1972 م، ص 16 - د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ود. محمد رفعت عبدالوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، ط 1، 2001م، ص 488 - د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق ص 512 - د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري، مطابع السعدني، الإسكندرية، ط 1، 2007م.

⁷⁷ د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ود. محمد رفعت عبدالوهاب، مرجع سابق، ص 489.

ودائما يضرب لنا الفقه في بعض الدساتير الفرنسية مثلا لنشأتها بواسطة الاستفتاء الدستوري، وهي الدساتير الفرنسية الصادرة في أعوام: 1793م ، 1795 ، 1946 ، 1958م. وفي مصر هناك دستوران صدرا بأسلوب الاستفتاء الدستوري، هما دستور 1956م ودستور 1971م.

وعلى الرغم من ديمقراطية أسلوب الاستفتاء الدستوري، ومزاياه العديدة التي أشار إليها الفقه الدستوري، والمتمثلة في رفع مستوى الوعي السياسي لدى الأفراد، وقدرتهم على تحمل المسؤولية، والتخلص من سيطرة الأحزاب السياسية ودعايتها المضللة، فإن هذا الأسلوب لم يسلم من سهام النقد، حيث وجهت إليه الانتقادات التالية⁷⁸:

- (1) أن طريقة الاستفتاء الدستوري تؤدي إلى تقليص سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين، مما يشكل إنكارا لخصائص الديمقراطية التقليدية القائمة على حرية الرأي والاعتراف بحق المعارضة، ويرد الفقه الدستوري على هذه الانتقاد بأن الاستفتاء الدستوري لا يمنع من قيام رأي حر ومعارضة، ولكن كل ما يحققه الاستفتاء هو الحد من استعمال الأحزاب للدعايات المضللة والشعارات الكاذبة.
- (2) أن أسلوب الاستفتاء الدستوري لا يحقق مناقشة مستفيضة وجدية للإحاطة بمضمون المشروع الدستوري، وتتقبح نصوصه بما يتناسب مع الظروف القائمة في البلاد، ويرد الفقه الدستوري على ذلك بأن هذه المسألة يمكن تجاوزها بإتاحة فرصة كافية للاطلاع على مشروع الدستور، ليتمكن الشعب من الإحاطة بالمضمون.
- (3) أن وسيلة الاستفتاء الدستوري تترك مهمة إقرار الدستور للشعب، وهي مسألة ذات طابع قانوني بحت، وبالتالي قد يفتقر الشعب إلى الخبرة القانونية اللازمة.

⁷⁸ د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 133 - د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص 65.

الفرع الثالث

طبيعة الاستفتاء السياسي

في الواقع لا يوجد مفهوم متفق عليه بشأن الاستفتاء السياسي، وانقسم الفقه في ذلك إلى اتجاهين رئيسيين، هما:

الاتجاه الأول⁷⁹:

وهو اتجاه غالبية الفقه الفرنسي، حيث يرى أن الاستفتاء السياسي هو استفتاء الشعب على مسألة تتصل بوضع الدستور بشكل يجعل الشعب لا خيار له إلا أن يقر ما يستفتى عليه، بمعنى أن الاستفتاء السياسي أسلوب لنشأة الدساتير أو تعديلها في أنظمة الحكم المطلق، فتكون السيادة الشعبية ذات دور سلبي وليس ايجابيا، فهي لا تقرر وإنما تكون في موقف وظروف يكون عليها من الصعب أن تفعل غير ذلك، ويتحقق ذلك عندما يعرض مشروع دستور معين على الشعب من دون وجود ضمانات لصحة ونزاهة وسرية الاستفتاء، وعدم التعرض لأي ضغوط.

وبالتالي تكون سيادة الأمة في الاستفتاء السياسي مظهر كاذب لإخفاء الحقيقة المتمثلة في السلطة الشخصية لرئيس الدولة.

ويسوق لنا الفقه أمثلة على دساتير وضعت بأسلوب الاستفتاء السياسي، وهي: دستور فرنسا لسنة 1799م، ودستورها لسنة 1804م، التي وضعت تحت إشراف نابليون بونابرت.

الاتجاه الثاني⁸⁰:

يرى هذا الاتجاه أن الاستفتاء السياسي هو أخذ رأي الشعب في مسألة من المسائل ذات الصبغة السياسية، كأخذ رأي الشعب في قرار سياسي معين، أو خطة معينة، أو أمر مرتبط بتقرير المصير، أو الوحدة مع دولة أخرى، أو اتفاقية دولية، أو أي مسألة متعلقة بمصلحة البلاد العليا. والجدير بالذكر أن هناك جانبا من الفقه يميل إلى عدم التفرقة بين الاستفتاء الدستوري والاستفتاء السياسي.

⁷⁹ د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص137 - د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص63 - اسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص103.

⁸⁰ د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص512 - د. فاروق الكيلاني، مرجع سابق، ص18.

من جانبنا، نلاحظ مما تقدم، أن الاتجاه الأول الذي يميل إليه غالبية الفقه الدستوري الفرنسي هو اتجاه شخصي وليس موضوعي، حيث يربط مفهوم الاستفتاء السياسي بظروف تاريخية مرت بها فرنسا، حيث لا يمكننا التسليم بأن ما تم في عهد نابليون من استفتاءات على الدساتير هي استفتاءات سياسية وإنما هي استفتاءات دستورية ولا يغير من وصفها هذا أنها تمت بدون ضمانات الاستفتاء النزيه، فمسألة الضمانات شيء ووصف الاستفتاء شيء آخر.

أما الاتجاه الثاني فنجد أنه أكثر موضوعية، حيث يتطابق فيه المعرف مع التعريف مبتعدا عن أي ظروف معينة، وبالتالي نجده أقرب إلى التعريف الصحيح.

الفرع الرابع

الآراء المختلفة حول طبيعة الاستفتاء الذي تم على ميثاق العمل الوطني

تباينت الآراء في البحرين بشأن طبيعة الاستفتاء الذي تم على ميثاق العمل الوطني، فهناك من يرى انه استفتاء دستوري، وآخر يرى انه استفتاء سياسي، نبين هذه الآراء وحججها على النحو التالي:

الرأي الأول⁸¹:

يعتبر هذا الرأي أن الاستفتاء الذي تم على ميثاق العمل الوطني هو استفتاء دستوري، بما يخص الجانب الدستوري فيه أي الموضوعات الدستورية التي انصب عليها، على سند من القول إن الميثاق شمل موضوعات دستورية كثيرة، كالمقومات الأساسية للمجتمع، ونظام الحكم، والأسس الاقتصادية، والحياة النيابية، وغيرها من الموضوعات الدستورية، كذلك يرى هذا الاتجاه أن للميثاق قوة مساوية للدستور، وبالتالي يكون الاستفتاء على الميثاق كالاستفتاء على الدستور.

الرأي الثاني⁸²:

يرى هذا الاتجاه أن الاستفتاء الذي تم على ميثاق العمل الوطني يعد استفتاء سياسياً، فهم يعتبرون الميثاق وثيقة مصالحة سياسية لازمة السياسية التي مرت بها البلاد، للفترة الواقعة ما بين حل المجلس الوطني سنة 1975م وطرح ميثاق العمل الوطني للاستفتاء، وبالتالي هي وثيقة لطي صفحات الماضي والعمل من جديد في رحاب ميثاق العمل الوطني، وتقضي برجوع الحكومة والشعب إلى المبادئ الدستورية والحقوق والواجبات العامة التي أقرها دستور 1973م كأساس لإعادة الثقة بين الحكومة والشعب.

كذلك يرى هذا الاتجاه أن الميثاق ما هو إلا وثيقة تتضمن في حقيقتها تأكيداً لمبادئ دستورية مستمدة من دستور 1973م نفسه، وتقوم على أساس واحد، ذلك أن الشعب البحريني كان يعتقد أن التصويت على الميثاق هو مفتاح عودة الحياة النيابية وإعادة انتخاب المجلس الوطني. ويسوق هذا الاتجاه حجة أخرى مفادها أن الاستفتاء الذي تم على الميثاق يختلف عن الاستفتاء الدستوري، الذي يفترض تصويت الشعب على مشروع دستور أقر من قبل مجلس تأسيسي أو

⁸¹ د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس، مرجع سابق، ص 117 - د. حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق،

ص 51

⁸² د. حسين محمد البحارنة، مرجع سابق، ص 30.

مجلس نيابي. ومن جانبنا، نرى أن الاختلاف القائم والسالف بيانه، ومهما استقر الرأي عليه فإنه لا ينزع الصفة الإلزامية عن الميثاق النابعة من إرادة الشعب بالتصويت على الميثاق بما يشبه الإجماع، والتي لا تختلف عليها الآراء الدستورية في البحرين.

المبحث الثالث

الكيفية التي تم بها إجراء التعديلات الدستورية لسنة 2002م

يثير هذا الموضوع عدة احتمالات، كانت محل نقاش وجدل قانوني وسياسي، هي:

أولاً: أن يتم التعديل الدستوري وفقاً للمادة (104) من الدستور قبل إجراء التعديلات الدستورية.

ثانياً: أن يكون التعديل وفقاً للإرادة الأميرية الخالصة استناداً إلى ميثاق العمل الوطني.

ثالثاً: أن يتم تعديل الدستور وفقاً لطريقة إنشائه.

رابعاً: أن يتم تعديل الدستور وفقاً لأسلوب الاستفتاء الشعبي.

وسوف نتناول هذه الاحتمالات تفصيلاً على النحو التالي:

الفرع الأول

أن يتم التعديل الدستوري وفقاً للمادة (104) من الدستور قبل إجراء التعديلات الدستورية.

حددت المادة 104 من الدستور إجراءات تعديله، وقد نصت هذه المادة على أنه: "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 (35) من هذا الدستور".

وبينت المذكرة التفسيرية أنه في ظل المبادئ الدستورية التي قررها الفكر الدستوري، والتطورات التي مرت بها البحرين، اتجه رأي لجنة إعداد الدستور إلى أن المادة (104) من الدستور الحالي لم تعد صالحة ليعدل الدستور في إطار ما ورد بها من إجراءات، للأسباب التالية:

- 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، وخاصة بعد أن أكد الشعب ذلك بموافقه على ميثاق العمل الوطني في ظل عدم وجود هذا المجلس، مما يدل على انتفاء دوره في الحياة الدستورية للبحرين في الوقت الحاضر، وإن

اللجوء إليه حالياً 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 دستورياً أن يمارس اختصاصاته الواردة في الدستور الحالي، والتي من بينها موافقته على تعديل الدستور.

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

وأضافت المذكرة التفسيرية أنه "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 فضلاً 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 أمراً غير ممكن قانوناً.

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".

ويذهب رأي دستوري⁸³ إلى تأييد ما جاء في المذكرة التفسيرية، مستنداً إلى ذات الأسباب التي أوردتها.

ويسلك رأي آخر⁸⁴ نفس الاتجاه الذي تبنته المذكرة التفسيرية، متبنياً حججاً أخرى نبيها على النحو التالي:

⁸³ د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس، مرجع سابق، ص 129.

⁸⁴ د. حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 40.

(1) أن الأمير ومجلس الوزراء آنذاك قاما بالمهمة التشريعية طيلة فترة حل المجلس الوطني، فهما قد حلا محله في مباشرة اختصاصه، ومن بينها الموافقة على تعديل الدستور.

(2) يرى هذا الرأي أن حل المجلس الوطني يعتبر حلا رئاسيا، وأن بعض الدساتير تنص على عدم عودة البرلمان إلى الانعقاد إلى أن تحدد السلطة المختصة ذلك.

(3) أن مفهوم الموافقة الواردة في نص المادة (104) تنصرف إلى التعديل الذي يتم على الدستور في ظل المبادئ والتوجهات السائدة في فترة وضع الدستور، وليس المقصود بها موضوع الإصلاحات الدستورية فهذه الإصلاحات لم تكن في الحسبان عند وضع الدستور، وبالتالي إن تغير الظروف بين وضع الدستور وفترة تعديله تجعل لا شأن للمجلس الوطني في الموافقة على تعديل الدستور.

(4) أن اتساع الرقعة السكانية ومناطق الدولة ومجموع الناخبين من وقت حل المجلس الوطني إلى وقت إدخال التعديلات الدستورية جعلت المجلس الوطني المنحل لا يعبر عن إرادة الأمة تعبيرا حقيقيا.

(5) أن ما تم من موافقة اجماعية على الميثاق الوطني يعتبر موافقة على إجراء تعديلات دستورية، فهي إرادة الشعب التي تعتبر مصدر السلطات جميعا، وتسمو على إرادة المجلس الوطني في حال وجوده، ومن باب أولى في حال عدم وجوده .

(6) أن الأمر الأميري الذي حل المجلس الوطني تضمن الإشارة إلى أن عودة المجلس رهن بصور قانون انتخاب جديد، وهذا القانون لم يصدر بعد ذلك إلى ما قبل تعديل الدستور في عام 2002م، وبالتالي يعتبر قانون الانتخاب شرطا لعودة المجلس الوطني، وحيث إن الشرط لم يتحقق فعودة المجلس الوطني لم تتحقق أيضا.

(7) أن تعديل الدستور مر بالقنوات الدستورية، فقيام الأمير آنذاك بطرح ميثاق العمل الوطني المتضمن إجراء تعديلات دستورية يعد بمثابة اقتراح لتعديل الدستور، على اعتبار أن الدستور خلا من تحديد السلطة المختصة باقتراح التعديل، ثم يأتي دور مجلس الوزراء باعتباره يحل محل المجلس التشريعي بموجب الأمر الأميري رقم (4) لسنة 1975م بالموافقة على تعديل الدستور، ثم تأتي مرحلة التصديق فهي معقودة للأمير وفقا لنص المادة (104أ) من الدستور.

(8) أن الفقه الدستوري المعاصر لا يؤيد حصر أساليب نشأة الدساتير وتعديلها وفقا للقواعد الدستورية العامة، إذ هي محكومة بالظروف التاريخية والاجتماعية لكل بلد، وهي بذلك تتطور بتطور الظروف والأحوال، وعليه فإن تعديل الدستور البحريني له طبيعة خاصة تختلف عن القواعد الدستورية العامة، ولا ضير من نهج طريقة مغايرة للقواعد العامة في تعديل الدساتير متى كانت منسجمة مع الأساليب الديمقراطية.

وعلى العكس مما تقدم يذهب رأي دستوري⁸⁵ إلى وجوب إعمال المادة (104) لتعديل الدستور، وذلك للأسباب التالية:

- 1- تنص الفقرة (و) من المادة الأولى من الدستور قبل تعديله على انه "لا يعدل هذا الدستور إلا جزئيا وبالطريقة المنصوص عليها فيه" وبالتالي تؤكد هذه المادة أن التعديل لا يكون إلا جزئيا، وبالطريقة المنصوص عليها فيه، أي بإعمال المادة (104) من الدستور، وذلك عن طريق المجلس الوطني .
- 2- لا يحول عدم وجود المجلس الوطني دون عقد اختصاصه بتعديل الدستور، فكان يجب على السلطة التنفيذية الدعوة إلى عقد انتخابات جديدة بنفس التشكيلة التي تنص عليها المادة (42) من الدستور قبل تعديله، على اعتبار أن ميثاق العمل الوطني قد خلا من تحديد الجهة التي يسند إليها مهمة تعديل الدستور، وبالتالي يكون الأمر متروك للدستور ذاته.

الفرع الثاني

التعديل الدستوري وفقا للإرادة الأميرية الخالصة استنادا إلى ميثاق العمل الوطني

جاء في المذكرة التفسيرية أن لجنة تعديل بعض أحكام الدستور المشكلة بالأمر الأميري رقم (5) لسنة 2001م انتهت إلى أن الطريق الوحيد لتعديل الدستور هو أن يتم هذا التعديل بإرادة أميرية خالصة، تنفيذا لما عهد به الشعب إلى صاحب السمو أمير البلاد عند استفتاءه على الميثاق، وقبول سموه لذلك حين صدق عليه. وتعتبر التعديلات الدستورية في هذه الحالة وكأنها صدرت عن هذه الإرادة الشعبية، باعتبار أن ما صدر عن سمو الأمير هو إعمال لها، وذلك للأسباب التالية:

⁸⁵ د.حسين محمد البحارنة، مرجع سابق، ص9

(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.

(2) أن الرسالة المرفوعة إلى صاحب السمو الأمير من رئيس اللجنة العليا لإعداد مشروع الميثاق، التي 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، 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.

وذهب اتجاه يؤيد ما ذهب إليه المذكرة التفسيرية،⁸⁶ معتمداً على ذات الحجج التي أوردتها المذكرة التفسيرية مضيفاً "أن الأمير هو الشريك الأساسي في عملية تعديل الدستور وتصديق الأمير على التعديل يعتبر أمراً لازماً لا يمكن تجاوزه لذا فمن الطبيعي أن تناط عملية التعديل بالأمير". ويؤكد أيضاً اتجاه المذكرة التفسيرية اتجاه آخر،⁸⁷ حيث يرى أن عبارات الميثاق تدل بصورة قاطعة لا تقبل الشك على أن الشعب خول الأمير اتخاذ ما يراه مناسباً لمصلحة البلاد، ومنها مسألة تعديل الدستور فهذا الاتجاه يرى أن أساس تعديل الدستور هو تفويض الشعب للأمير من خلال نصوص الميثاق، كذلك يرى هذا الاتجاه أن حدود هذا التفويض حددت في خاتمة الميثاق (استشرافات المستقبل)، وتتمثل في تعديل شكل الدولة الدستوري، واستحداث

⁸⁶ د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس، مرجع سابق، ص 130

⁸⁷ د. حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 60

نظام المجلسين في العمل التشريعي، ويجب أن يلتزم التعديل حدود هذا التفويض نزولاً عند الإرادة الشعبية.

كذلك يرى هذا الاتجاه أن لهذا التفويض قيمة قانونية مستمدة من القيمة القانونية للميثاق نفسه، المتمثلة في مساواته للدستور، ويستند هذا الاتجاه في رأيه إلى:

- 1- أن الميثاق لم يخول سلطة معينة لإجراء التعديل الدستوري.
- 2- جميع الظروف سواء السابقة والمعاصرة لطرح الميثاق تقطع بأن الميثاق يشكل إطاراً لإصلاحات دستورية.
- 3- عبارات الميثاق تدل بشكل قاطع على التفويض الشعبي للأمير بإجراء التعديل.

ويذهب رأي آخر إلى إنكار اتجاه المذكرة التفسيرية،⁸⁸ حيث يرى أن الميثاق لم يرد به نص أو إشارة إلى أن الشعب بتصديقه على الميثاق قد فوض بشكل مباشر أو غير مباشر الحاكم أو الحكومة بإجراء التعديلات الدستورية، حيث يرون أن أي تعديل للدستور لابد أن يتم إما عن طريق المجلس الوطني، أو بالطريقة التي نص عليها الدستور، أو مجلس تأسيسي منتخب، أو عن طريق الاستفتاء الشعبي العام.

الفرع الثالث

تعديل الدستور باتباع طريقة إصداره

ثار تساؤل في الأوساط القانونية البحرينية حول إمكانية إجراء التعديلات الدستورية وفقاً للطريقة التي وضع بها دستور 1973م.

وقبل عرض نتائج هذا التساؤل سوف نقدم عرضاً موجزاً لطريقة إصدار دستور 1973م، ومن ثم نعرض لأهم الآراء التي قيلت بشأن هذا التساؤل، وذلك على النحو التالي:

1- طريقة إصدار دستور 1973م

بمناسبة الاحتفال بالعيد الوطني لدولة البحرين بتاريخ 16 ديسمبر 1971م أصدر الأمير بياناً رسمياً للشعب أبدى فيه رغبته في تكليف مجلس الوزراء

⁸⁸ د. حسين محمد البحارنة، مرجع سابق، ص 11- 25

بوضع مشروع دستور للبلاد، وبناء على ذلك عيّن الأمير لجنة تحضيرية من أربعة وزراء كلفها بإعداد مسودة للدستور الجديد، وبعد انتهاء اللجنة من وضع مسودة دستور البلاد، أوصت مجلس الوزراء بوضع خطة زمنية لدراسة مشروع الدستور من قبل المجلس. وعلى ضوء هذه التوصية اصدر الأمير في 30 يونيو من عام 1972م المرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1972م بشأن إنشاء مجلس تأسيسي لإعداد دستور للدولة، والرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1972م بشأن أحكام انتخاب المجلس التأسيسي.

نص المرسوم في المادة الأولى على:

«ينشأ مجلس تأسيسي لوضع مشروع دستور للبلاد، ويتألف من اثنين وعشرين عضواً ينتخبهم الشعب بطريق الانتخاب العام السري المباشر، ومن عدد لا يزيد على عشرة أعضاء يُعينون بمرسوم، ويكون الوزراء أعضاء في المجلس بحكم مناصبهم».

وفي اليوم الأول من ديسمبر انتخب شعب البحرين 22 عضواً للمجلس التأسيسي، كما نصت عليه المادة الأولى من مرسوم إنشاء المجلس، وبتاريخ 6 ديسمبر 1972م أصدر الأمير مرسومين، يقضي الأول بتعيين 8 أعضاء في المجلس التأسيسي بالإضافة إلى 12 وزيراً أعضاء بحكم مناصبهم، أما المرسوم الثاني فمضى بدعوة المجلس التأسيسي إلى الانعقاد يوم 16 ديسمبر 1972م لمباشرة المهمة الموكلة إليه بشأن مراجعة وإقرار مسودة الدستور المعروضة عليه من قبل الحكومة، والمُلقت للنظر هنا أن المرسوم سمح للأمير بتعيين ما لا يزيد على عشرة أعضاء، إلا أنه عيّن ثمانية أعضاء فقط، الأمر الذي جعل الأكثرية في المجلس لصالح الأعضاء المنتخبين من الشعب.

انعقد المجلس التأسيسي يوم 16 ديسمبر 1972م لمباشرة المهمة الموكلة إليه، وقد عرضت عليه مسودة الدستور التي استمر في مناقشتها مدة ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له في ديسمبر 1972م، وبعد مراجعة المجلس لمشروع الدستور وإدخال بعض التعديلات عليه عقد المجلس جلسة ختامية خاصة بتاريخ 9 يونيو 1973م، تليت فيها مواد الدستور مادة مادة، اقر خلالها المجلس مشروع الدستور المعدل بالإجماع، كما أقر الأمير مشروع الدستور، وصدّق عليه من دون إبداء أية ملاحظات، أو تحفظات عليه، وذلك بتاريخ 6 ديسمبر 1973م.

2- الآراء المختلفة حول تعديل الدستور باتباع طريقة إصداره

يتجه رأي دستوري⁸⁹ إلى أنه من المفترض أن على السلطة التنفيذية تبني ذات الإجراءات المتبعة في وضع دستور 1973م التي بينها سالفاً، على سند من القول إن إجراءات وضع دستور 1973م تتسم بالديمقراطية لأنه أقر وصودق عليه من قبل مجلس تأسيسي منتخب في غالبيته من الشعب مباشرة، حيث تم التعاقد عليه بين مختلف فئات الشعب والأمير فهو يحمل صفة عقد اجتماعي بين الحكومة والشعب، وإن التعديلات الدستورية لسنة 2002م لم تعرض على مجلس تأسيسي أو أي مجلس منتخب أو نصف منتخب لمناقشتها، كذلك لم يعرض على استفتاء عام مما يفقده الشرعية. وعلى النقيض مما تقدم يذهب رأي آخر،⁹⁰ إلى عدم مناسبة طريقة إعداد وإصدار دستور 1973م لإجراء التعديلات الدستورية لسنة 2002م، وذلك للأسباب التالية:

- 1- أن هذه الطريقة لا تصلح في ظل الظروف والمعطيات المعاصرة، ولا سيما بعد إصدار ميثاق العمل الوطني في استفتاء شعبي، حيث جاء الميثاق بقواعد جديدة، كاستحداث نظام المجلسين، وتوسيع المشاركة الشعبية في الإدارة والحكم.
- 2- أن التعديلات الدستورية المزمع إدخالها على الدستور تحتاج إلى لجنة فنية متخصصة نظراً لأهميتها ودقتها، وخاصة فيما يتعلق بآلية العمل التشريعي وفقاً لنظام المجلسين، وعلاقة السلطة التنفيذية بالتشريعية، وضوابط التوازن والتعاون بينهما، وبالتالي فإن طريقة المجلس التأسيسي قد تأتي ببعض الأعضاء غير القادرين على إجراء هذه التعديلات.
- 3- ليس ثمة موجب قانوني أو واقعي يحتم هذه الطريقة بعد إقرار الميثاق في استفتاء شعبي عام.

⁸⁹ د. حسين محمد البحارنة، مرجع سابق، ص 10

⁹⁰ د. حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 48

الفرع الرابع

تعديل الدستور وفقا لأسلوب الاستفتاء الشعبي

يعتبر أسلوب الاستفتاء الشعبي احد الأساليب الديمقراطية لإصدار الدساتير وتعديلها، بل يعتبر أهم هذه الأساليب واسماها، لما يمثله من استعمال الأمة لحقها في ممارسة السيادة بشكل مباشر، وتفترض هذه الطريقة أن يتم إعداد مشروع الدستور من قبل الحكومة، أو من قبل البرلمان، أو لجنة منتخبة متخصصة لهذا الغرض، ثم يعرض المشروع على الشعب ويتوقف نفاذ الدستور من عدمه على موافقة الشعب من عدمها، ومن هذا المنطلق يتجه البعض⁹¹ إلى أنه من الوسائل التي كانت متاحة للسلطة التنفيذية، أن يتم طرح الدستور بعد إجراء تعديلات عليه لاستفتاء شعبي، حيث يرى هذا الاتجاه أنه لا عبرة بالاستفتاء الشعبي الذي تم على الميثاق، لكون الشعب لم يصوت على دستور معين وفقا للأعراف والقواعد الدستورية العامة، وأنه صوت على الميثاق الذي لا يعدو أن يكون وثيقة سياسية أكثر منها وثيقة قانونية.

وعلى العكس من الرأي السابق يذهب رأي آخر،⁹² إلى عدم الحاجة إلى إجراء استفتاء شعبي على التعديلات الدستورية لسنة 2002م في ظل إجراء استفتاء شعبي على الميثاق.

ويستند في ذلك إلى أن الاستفتاء الذي تم على الميثاق كاف ولا حاجة إلى طرح التعديلات الدستورية لسنة 2002م مرة أخرى على الشعب، استنادا إلى أن الميثاق تضمن المبادئ والقواعد المراد تضمينها الدستور، وخاصة أن ما تبقى من مسائل تحتاج إلى تعديلات دستورية إنما هي تفصيلات تتبع ما تضمنه الميثاق.

رأينا بشأن الكيفية التي تم بها إجراء التعديلات الدستورية لسنة 2002م

انتهينا فيما سلف إلى أن ميثاق العمل الوطني يتمتع بالقوة الإلزامية، وهذا أمر لا اختلاف عليه من قبل جميع الأطياف احتراما للإرادة الشعبية التي صوتت على الميثاق بنعم بنسبة 98,4%، كذلك وصلنا إلى أن ميثاق العمل الوطني نص في أكثر من موقع على ضرورة إجراء تعديلات دستورية وخاصة فيما ورد في خاتمة الميثاق (استشرافات المستقبل) من ضرورة إجراء تعديلات دستورية فيما يخص مسمى الدولة واستبدال نظام المجلس الواحد بنظام المجلسين، إلا أن الخلاف الرئيسي كان حول الطريقة الواجب اتباعها في إجراء التعديلات المتفق عليها، فإذا

⁹¹ د. حسين محمد البحارنة، مرجع سابق، ص22.

⁹² د. حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص51.

أردنا اتباع نص المادة (104) قبل تعديل الدستور، لواجهتنا العديد من الصعوبات العملية والواقعية والقانونية التي أوردتها مؤيدو هذا الاتجاه، وإذا أردنا التسليم بأن التعديل تم وفقاً للإرادة الأميرية الخالصة استناداً إلى نصوص الميثاق التي عهدت للأمير بإجراء التعديلات الدستورية لواجهتنا مشكلة أن هذه النصوص لم تشر صراحة إلى تخويل الأمير هذه المهمة، بل كما أشارت المذكرة التفسيرية إلى أن نصوص الميثاق تحمل في طياتها ذلك، أي بشكل ضمني وليس بشكل صريح. وإزاء تلك الصعوبات، لم يكن للسلطة السياسية إلا إجراء التعديل من قبل الأمير باعتباره السلطة العليا في البلاد التي تأتي على رأس السلطات الثلاث.

الخاتمة

درسنا في هذا البحث القيمة القانونية لميثاق العمل الوطني، كأحد الموضوعات الدقيقة والهامة لميثاق العمل الوطني، بدأناها بفصل تمهيدي، أوضحنا فيه ماهية ميثاق العمل الوطني وإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية، من خلال التطرق إلى مضمونها وآلية صدورها.

وفي الفصل الأول بحثنا مسألة المرتبة القانونية لميثاق العمل الوطني في الهرم القانوني للدولة من خلال مبحثين، الأول تناولنا فيه موقف الفقه والقضاء من القيمة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية، وفي الثاني استعرضنا موقف الفقه والمشرع من القيمة القانونية لميثاق العمل الوطني في مملكة البحرين.

وتناولنا في الفصل الثاني علاقة ميثاق العمل الوطني بالدستور من خلال ثلاثة مباحث، خصص الأول لمبحث طبيعة التعديلات الدستورية لسنة 2002م، والثاني لمبحث طبيعة الاستفتاء الذي اجري على ميثاق العمل الوطني، والثالث تناول مسألة الكيفية التي تم بها إجراء التعديلات الدستورية لسنة 2002م.

بعد ذلك يمكن إبراز أهم النتائج على النحو التالي:-

- 1- يمكن تعريف الميثاق بأنه الوثيقة التي تحدد الفلسفة والأسس والمبادئ والأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تحكم المجتمع البحريني مستقبلاً.
- 2- الفقه والقضاء اختلفا اختلافاً شديداً حول تحديد المرتبة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية ضمن الهرم القانوني للدولة، الأمر الذي يصعب معه تحديد اتجاه راجح.
- 3- الإعلانات والمواثيق التي صدرت في العالم لا يوجد بينها رابط محدد، حيث تختلف جميعها من حيث النشأة والمبررات والمضمون والخصائص والأهمية، الأمر الذي يستتبعه اختلاف طبيعي في القيمة القانونية، وبالتالي لا يجوز إطلاق القيمة القانونية للمواثيق وإعلانات الحقوق على إطلاقها، بل يجب النظر في كل إعلان حقوق وميثاق وطني على حدة من حيث مرتبة القانونية.
- 4- هناك اختلاف بشأن المرتبة القانونية لميثاق العمل الوطني وتحديد مكانته التشريعية في الهرم القانوني للدولة، وهذا الخلاف طبيعي ومنطقي وله أصوله، نظراً للاختلاف الفقهي الأزلي حول المرتبة القانونية لإعلانات الحقوق والمواثيق الوطنية بشكل عام.

5- المذكرة التفسيرية لم تجزم بشأن المكانة التشريعية للميثاق على الرغم من تأكيدها إلزاميته.

6- إن تحديد المكانة التشريعية للميثاق يحتاج إلى بعض التفصيل، وفقا للمراحل التي مر بها، حيث احتل الميثاق مكانة أعلى من الدستور في الفترة التي تم فيها تعديل الدستور استنادا إليه، وهذا واقع تبنته المذكرة التفسيرية، ولا يمكن إغفاله، وبصرف النظر عن الجدل المثار بشأن إمكانية تعديل الدستور وفقا للميثاق من عدمه، وبعد إجراء التعديلات الدستورية في عام 2002م انتهت القيمة العلوية للميثاق، حيث تم تعديل الدستور، وهو أسمى القواعد وأعلاها شكلا وموضوعا، وبما يحقق الانسجام مع قواعد الميثاق الدستورية، وفي هذه الحالة تكون نصوص الميثاق ذات البعد الدستوري التي تمت صياغتها في الدستور مصدر تفسيري لما ورد بالدستور، حيث تم إيرادها مرة أخرى وتأكيدا في الدستور، مما يغني عن العودة إليها في الميثاق، فتكون نصوصا تفسيرية لمثيلاتها في الدستور، أما بشأن قواعد الميثاق التي لم تتضمن تعديلا في الدستور كالقواعد المتعلقة بالعلاقات الخارجية والعلاقات الخليجية والعبارات الأخرى التوجيهية فيكون لها قوى مساوية للدستور، وهو القدر المتيقن الذي أشارت إليه المذكرة التفسيرية.

7- تم إجراء تعديلات موسعة في الدستور البحريني، ومرد ذلك إلى ما جاء في الميثاق من أنظمة دستورية جديدة لم تكن موجودة سابقا، كالنظام الملكي بدلا من نظام الإمارة، ونظام المجلسين في العمل التشريعي بدلا من نظام المجلس الواحد، وطبيعي أن هذه المسائل تعتبر من الأمور الرئيسية التي تحتاج إلى مسائل تفصيلية تنظم العمل بها، فالأمر لا يتعلق بتعديل مادة وإحلال مكانها لكن الأمر يتعلق بتعديل مبادئ دستورية بشكل جذري، وعلى ذلك فإن ما تم من تعديلات دستورية وإن كانت موسعة تعتبر مجرد تعديلات دستورية وليست دستورا جديدا.

8- إن الاختلاف القائم حول طبيعة الاستفتاء الذي جرى على ميثاق العمل الوطني، مهما استقر الرأي عليه فإنه لا ينزع الصفة الإلزامية عن الميثاق النابعة من إرادة الشعب بالتصويت على الميثاق بما يشبه الإجماع، والتي لا تختلف عليها الآراء الدستورية في البحرين.

9- الأمير هو المخول بتنفيذ التعديلات الدستورية التي جاء بها ميثاق العمل الوطني باعتباره السلطة العليا في البلاد التي تأتي على رأس السلطات الثلاث.

المراجع

الكتب والبحوث

- 1-د.إبتسام سهيل الكتبي، التحول الديمقراطي في دول مجلس التعاون الخليجي الواقع و الآفاق المستقبلية، ورقة عمل مقدمة الى ندوة الديمقراطية والإصلاح السياسي في الوطن العربي، جامعة القاهرة (21-22 يونيو 2005م).
- 2- د.إبراهيم عبد العزيز شيحا ومحمد رفعت عبدالوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، ط1، 2001م.
- 3- د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، المبادئ الدستورية العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط1، 2006م.
- 4 - د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، كلية الحقوق جامعة البحرين، ط1، 2007م.
- 5-د. أحمد فهمي مصطفى، بحث بعنوان "وضع الميثاق بين القواعد القانونية"، مجلة مصر المعاصرة السنة التاسعة والخمسين، عدد 334، أكتوبر 1968م.
- 6- أحمد منيسي، البحرين بين من الإمارة إلى المملكة (دراسة في التطور السياسي والديمقراطي مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة ط1، 2003م.
- 7-ألبيير سوبول، تاريخ الثورة الفرنسية، ترجمة جورج كوسى، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات بيروت -باريس، ط4، 1989م.
- 8_ د.إمام عبد الفتاح إمام، دراسات في الفلسفة السياسية عند هيجل، دار التنوير للطباعة والنشر -بيروت، ط1، 2007م.
- 9- أوليفية دو هاميل، الديمقراطية أنظمتها - تاريخها ومتطلباتها، ترجمة علي باشا، منشورات وزارة الثقافة في الجمهورية العربية السورية دمشق 1998، ط1، 1998م.
- 10-د.حسن الشرقاوي، مناقشات الدستور المصري، دار الكتاب العربي، 1967م.

- 11- د. حسني درويش عبد الحميد ، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين "دراسة مقارنة" مؤسسة الطوبجي ، القاهرة ، ط1، 2005م.
- 12- د. حسني قمر ، حقوق الإنسان في مجال نشأة الحقوق السياسية وتطورها و ضماناتها (دراسة مقارنة) دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2006م.
- 13- د. حسين محمد البحارنه ، دراسة وتحليل قانوني للوضع الدستوري في مملكة البحرين ، دار المحجة البيضاء ، بيروت ، ط1، 2008م.
- 14- د. رمزي الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، مطابع دار السياسة ، الكويت ، ط1، 1972م.
- 15- د. رمزي الشاعر ، الوجيز في القانون الدستوري ، ط1، 1993م.
- 16- د. ريا يوسف حمزة ، التجربة البرلمانية الأولى في البحرين المجلس التأسيسي والمجلس الوطني ، المؤسسة العربية للطباعة والنشر ، المنامة ط1، 2002م.
- 17- د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، ط3، دار النهضة العربية ، سنة 1988م.
- 18- د. سعاد الشرقاوي ، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1979م.
- 19- د. سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة لميثاقنا الوطني ، مجلة العلوم السياسية ، ع 12 آذار / 1962م.
- 20- د. عبد الحميد متولي ، الحريات العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1989م .
- 21- د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية 1989م.
- 22- د. عبد الرزاق السنهوري ، بحث بعنوان "مخالفة التشريع للدستور" ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثالثة ، يناير / 1952م.
- 23- د. عبد العزيز محمد سالمان ، أصول الحريات العامة في مملكة البحرين ، مركز البحرين للدراسات والبحوث ، المنامة ، ط1، 2008م.

- 24- د.عبدالعظيم عبد السلام عبد الحميد،تطور الأنظمة الدستورية،دار النهضة العربية – القاهرة،ط1،2006م(الكتاب الأول+الكتاب الثاني).
- 25- د.عبد الغني بسيوني عبدالله،القانون الدستوري،مطابع السعدني،الإسكندرية،ط1،2007م.
- 26- د.عيسى بيرم،الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع،دار المنهل اللبناني،ط1،1998م.
- 27- د.غاستون بوتول،فن السياسة،نصوص مختارة،ترجمة أحمد عبد الكريم ،الاهالي للطباعة والنشر،دمشق،1991.
- 28- د.فاروق الكيلاني،شرعية الاستفتاء الشعبي ،بدون دار نشر ،ط1،1991م.
- 29- د.فتحي فكري،القانون الدستوري،شركة ناس للطباعة –القاهرة ،ط1،2002م.
- 30- د.فؤاد العطار،النظم السياسية والقانون الدستوري،دار النهضة العربية،الجزء الأول،طبعة 1975م.
- 31- د.كريم يوسف كشاكش،الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة ،منشأة المعارف- الإسكندرية،1987م .
- 32- د.محسن خليل،القانون الدستوري والنظم السياسية،ط1،1987م،الإسكندرية .
- 33- د.محسن خليل،النظم السياسية والقانون الدستوري،طبعة 1971م.
- 34- د.محمد المشهدي ومروان المدرس،القانون الدستوري البحريني ،كلية الحقوق(جامعة البحرين)،ط1،2006م.
- 35- د.محمد جاسم الغتم ود.محمد نعمان جلال،نظرة استراتيجية على مملكة البحرين والمنطقة العربية في إطار دولي،الكتاب الأول،مركز البحرين للدراسات والبحوث،المنامة،2003م/الكتاب الثاني 2004/الكتاب الثالث 2005م.
- 36- د.محمد كامل ليله،الرقابة على الأعمال الإدارية ،الرقابة القضائية،1967-1968م.
- 37- د.محمد كامل ليله،القانون الدستوري،دار الفكر العربي،1967م.

- 38- د.محمد ميشال الغريب، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، مطبعة جامعة آل البيت، عمان، بدون سنة نشر.
- 39- د.محمد هند ود.نعيم عطية، موسوعة حقوق الإنسان (الفلسفة الدستورية للحريات الفردية) دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2006م.
- 40- د.محمود حافظ، القضاء الإداري "دراسة مقارنة" دار النهضة العربية، ط4، 1967م.
- 41- د.محمود حلمي، بحث بعنوان تدرج القواعد القانونية، مجلة العلوم الإدارية والقانونية، السنة الخامسة، العدد الأول، يونيو-1963م.
- 42- د.محمود حلمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار الفكر العربي، 1965م.
- 43- د.مريم حسن آل خليفة وعبد الكريم علوان، ملتقى البحرين في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، جامعة البحرين، ط1، 2006م.
- 44- د.مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري فقها وقضاء، دار المطبوعات الجامعية-الإسكندرية، ط1، 2008م.
- 45- د.مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف بمصر، 1966م.
- 46- د.مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1985م.
- 47- د.موريس دو فرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د:جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع-بيروت، ط1 1996م.
- 48- هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة محمد وطفة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001م.

49- غسان الشهابي، البحرين بين عصرين، صحيفة الوقت، العدد (378-359).

المراجع الأجنبية

50-Bantam Classic ,The Declaration Of Independence And The Constitution Of The United States ,New York ,Bantam Dell, 1998.

51-David Armitage ,The Declaration Of Independence ,Harvard , Harvard University Press, 2007.

52-John Grafton, The Declaration Of Independence And Other Great Documents Of American History 1775 – 1865 ,Virginia ,Filiquarian Publishing, LLC 2007.