

مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية

ورشة عمل إقليمية

نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني

تعقيب

د. صلاح علي عبد الرحمن
النائب الثاني لرئيس مجلس النواب
مملكة البحرين
أكتوبر 2009

تمهيد

تلعب السلطة التشريعية في مملكة البحرين دوراً هاماً وبارزاً في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية خصوصاً في مجال تحديد السياسة العامة للدولة ، والموافقة على الميزانية العامة للدولة وحسابها الختامي .

وقد كفل دستور مملكة البحرين لعام ١٩٧٣ المعدل في عام ٢٠٠٢ الدور الرقابي للسلطة التشريعية من خلال منحها الأدوات الرقابية اللازمة والمتعددة التي تعينها على أداء هذه المهمة بالصورة المثالية والتي تحقق المصلحة العام للدولة والمواطنين .

فقد نص دستور مملكة البحرين على مسئولية الحكومة متمثلة بالوزراء أمام الملك وأمام مجلس النواب ، حيث نصت المادة (٣٣/ج) من الدستور على أنه " يمارس الملك سلطاته مباشرة وبواسطة وزرائه، ولديه يُسأل الوزراء متضامنين عن السياسة العامة للحكومة، ويُسأل كل وزير عن أعمال وزارته " ، كما نصت المادة (٦٦/أ) من على أنه " كل وزير مسئول لدى مجلس النواب عن أعمال وزارته " .

وفي نظرة سريعة ، سوف نعرض من خلال هذه المادة على ماهية الآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في مملكة البحرين ، وذلك من خلال المحاور التالية :

المحور الأول : أدوات الرقابة البرلمانية

بادئ ذي بدئ ، تتكون السلطة التشريعية في مملكة البحرين من الملك والمجلس الوطني (مجلس النواب ومجلس الشورى) وفقاً لنص المادة (٣٢/ب) من دستور مملكة البحرين التي نصت على أنه " السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقاً للدستور ، ويتولى الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء .. " .

- الدستور : نصت المادة (٦٨) على أنه " لمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس كتابة أسباب ذلك.

- المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب : نص في الفرع الأول من الفصل الثاني من الباب الرابع المتعلق بأعمال المجلس في الشئون السياسية تحت عنوان " الاقتراحات برغبة " في المواد من (١٢٧) إلى (١٣٢) ، حيث نصت المادة (١٢٧) من القانون المذكور على أنه " لمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة ، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس كتابة أسباب ذلك " .

• التعليق :

تنطلق هذه الأداة من حق أعضاء مجلس النواب في رقابة أعمال الحكومة والبحث في قيام المسؤولية الوزارية بموجب حكم الدستور والقانون ، حيث يمكن لأعضاء مجلس النواب من خلال هذه الوسيلة أن ينقلوا رغبات المواطنين إلى السلطة التنفيذية لكي تحاول العمل على تحقيقها . كما أنها قد تؤدي بصورة غير مباشرة إلى إثارة مسؤولية الوزارة ، إذ أنها تطرح وجهة نظر الحكومة بشأن موضوعات معينة قد لا تروق لأعضاء المجلس مما يتيح لهم حق ممارسة حقهم المقرر دستورياً في رقابة أعمال الحكومة عن طريق وسائل أخرى كأن تكون محلاً لسؤال ثم استجواب إذا لم تقم الحكومة بتحقيقها ، وإذا لم تقدم سبباً مقنعاً لعدم قيامها بها .

• الشروط :

يمكن إجمال شروط التقدم باقتراح برغبة في الآتي :

أ. لا يجوز تقديم اقتراح برغبة من أكثر من خمسة من أعضاء المجلس (المادة ١٢٩ من اللائحة الداخلية) .

الأسئلة " في المواد من (١٢٦) إلى (١٣٦) ، حيث نصت المادة (١٢٦) منه على أنه " لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة محددة الموضوع لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم ، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو ، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه . ولا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عضو واحد كما لا يجوز توجيهه إلا إلى وزير واحد " .

• التعليق :

يحق لكل من عضو مجلس النواب وعضو مجلس الشورى تقديم أسئلة مكتوبة إلى الوزراء تدخل في أمور اختصاصهم وذلك لطلب الاستفسار عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من واقعة وصلت إلى علمه أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر ما .

ويعتبر السؤال من أهم الأدوات الرقابية على أعمال الحكومة التي يملكها عضو البرلمان بالنظر إلى مزاياه وخطورته في آن واحد ، فهو حق للعضو له أن يستعمله في أي وقت يشاء وحيثما تقتضي الظروف وواقع الحال لإثارته ، فهو بحد ذاته وسيلة رقابية غاية في الأهمية حتى ولم ينتج عنه أية نتيجة ، حيث أنه يفتح الباب أمام البرلمان للوقوف على حقيقة الأمر أو المسألة محل السؤال ، التي تؤدي بذاتها إلى فرض رقابة على أعمال الحكومة بتدارك ما فاتها أو تصحيح مسارها ، أو إجبار الحكومة بصفة مستمرة على توضيح موقفها بدقة ودرء الشبهات ، كما تؤدي المعلومات التي تم الحصول عليها إلى إثارة وسائل أخرى بهدف رقابة أعمال الحكومة .

وتتجلى أهداف السؤال في الحصول على المعلومات اللازمة حول الواقعة أو الأمر محل السؤال بهدف الوقوف على حسن سير أداء الحكومة في القيام بواجباتها وأنشطتها على أكمل وجه بما يحقق المصلحة العامة ، كما يستهدف السؤال بيان أوجه القصور والسلبيات في إدارة المرافق العامة وكافة أنشطتها لتلبية احتياجات المواطنين وإشباع رغباتهم الضرورية . وفي واقع الأمر ، يستخدم السؤال كوسيلة لإظهار تقاعس الإدارة في عدم تجاوبها مع طلبات

أ. تعلق السؤال بشأن من الشئون التي تدخل في اختصاص الوزراء . (المادة ١٣٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة ١٢٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى) .

ب. تعلق السؤال بأمر من الأمور ذات الأهمية العامة . (المادة ١٣٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة ١٢٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى) .

ج. يجب ألا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة بالسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكلية (المادة ١٣٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة ١٢٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى) .

د. ألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضراراً بالمصلحة العليا للدولة ، وأن لا يكون متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الوزير الموجه إليه السؤال أو يتضمن طلب معلومات أو إحصائيات لا تتعلق بموضوع السؤال. (المادة ١٣٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة ١٢٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى) .

(٣) الاستجواب :

• النصوص :

- الدستور : نصت المادة (٦٥) على أنه " يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل أن يوجه إلى أي من الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاته . ولا يجوز أن يكون الاستجواب متعلقاً بمصلحة خاصة بالمستجوب أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة ، أو بأحد موكلية . ولا تجرى المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه ، ما لم يوافق الوزير على تعجيل هذه المناقشة . ويجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة (٦٦) من هذا الدستور " .

أ. أن يوجه الاستجواب بقاءً على طلب خمسة من أعضاء مجلس النواب . (المادة ٦٥ من الدستور والمادة ١٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب)

ب. توجيه الاستجواب إلى الوزير في الأمور الداخلة في اختصاصه . (المادة ٦٥ من الدستور والمادة ١٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب)

ج. اشتراط أن يقدم الاستجواب مكتوباً إلى رئيس مجلس النواب . (المادة ١٤٥ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب) .

- الشروط الموضوعية :

أ. ألا يخالف الاستجواب أحكام الدستور والقانون (المادة ١٤٥ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب) .

ب. ألا يتضمن على عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد ، أو أن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الوزير المستجوب أو بأعمال أو تصرفات سابقة على توليه الوزارة ، أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة للمستجوب أو لأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو لأحد موكليه . (المادة ١٤٥ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب) .

ج. ألا يكون الاستجواب في موضوع سبق أن فصل فيه المجلس . (المادة ١٤٥ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب) .

لا تُنفذ دور الانعقاد

(٤) التحقيق :

• النصوص :

ولا بد من الإشارة إلى أنه ليس بالضرورة أن يتم تشكيل هذه اللجان من أجل مساءلة أحد أعضاء الحكومة لوجود تقصير أو تجاوزات في قضية ما ، بل أنه من الممكن أن يكون الهدف منها إصلاح لوضع خاطئ في الدولة أو أحد مرافقها ، ويمكن أن تتم المعالجة بإصدار تشريع في هذا الشأن .

(٥) التصويت على الثقة (سحب الثقة من أحد الوزراء) :

• النصوص :

- الدستور : نصت المادة (٦٦) على أنه " أ- كل وزير مسئول لدى مجلس النواب عن أعمال وزارته. ب- لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه. ج- إذا قرر مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فوراً".

- المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب : نص في الفرع الرابع من الفصل الثاني من الباب الرابع المتعلق بأعمال المجلس في الشئون السياسية تحت عنوان " سحب الثقة من أحد الوزراء " في المواد من (١٥٢) إلى (١٥٥) ، حيث نصت المادة (١٥٢) منه على أنه " يقدم طلب سحب الثقة من أحد الوزراء كتابة إلى رئيس المجلس موقعا عليه من عشرة أعضاء. ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد انتهاء المجلس من مناقشة استجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه .

• التعليق :

مجلس الوزراء، أحيل الأمر إلى المجلس الوطني للنظر في ذلك. ج- لا يجوز للمجلس الوطني أن يصدر قراره في موضوع عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء قبل سبعة أيام من تاريخ إحالته إليه. د- إذا أقر المجلس الوطني بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى الملك للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل مجلس النواب.

- المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب : نص في الفرع الخامس من الفصل الثاني من الباب الرابع المتعلق بأعمال المجلس في الشئون السياسية تحت عنوان " عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء " في المواد من (١٥٦) إلى (١٥٩) ، حيث نصت المادة (١٥٦) منه على أنه " لا يجوز لمجلس النواب أن يطرح موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء ، ولكن إذا رأى ثلثا أعضاء المجلس بناء على طلب مقدم من عشرة أعضاء عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ، أحيل الأمر - دون مناقشة - إلى المجلس الوطني للنظر في ذلك ، ويخطر رئيس المجلس رئيس مجلس الوزراء بذلك".

• التعليق :

أخذ دستور مملكة البحرين بقواعد النظام البرلماني فيما يتعلق بالمسئولية التضامنية للحكومة على غرار ما فعله فيما يتعلق بالمسئولية الفردية للوزراء وفقاً لما بيناه سابقاً ، فقد نظم أسلوباً خاصاً بمقتضاه يقرر مجلس النواب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء .

حيث يحق لمجلس النواب أن يقرر وفق الضوابط التي بينها الدستور والقانون بأغلبية أعضاء المجلس على الأقل عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء وبالتالي مع الوزارة أو الحكومة بأسرها ، وفي هذه الحالة يرفع الأمر إلى المجلس الوطني الذي يجمع مجلسي الشورى والنواب في اجتماع مشترك للنظر في ذلك ، فإذا أقر بأغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم هذا المجلس عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء يرفع المجلس الوطني الأمر

المحور الثاني : الرقابة المالية

تمارس السلطة التشريعية في مملكة البحرين بغرفتيها الشورى والنواب مهمة الرقابة على أداء الدولة من الناحية المالية بهدف الحفاظ على أموال الدولة وذلك من خلال مجموعة من الطرق التي تلجأ إليها للرقابة على الأموال العامة ، ومنها :

(١) مناقشة الميزانية العامة والحساب الختامي وإقرارهما :

لما كان دستور مملكة البحرين قد أناط بالحكومة إعداد مشروع الميزانية العامة ، نجد أنه قرر إحالة مشروع الميزانية العامة للسلطة التشريعية وفقاً لما ورد النص عليه في الباب الخامس من دستور مملكة البحرين الخاص بالشؤون المالية ، حيث نصت المادة (١٠٩/ب) على أنه " تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها، وتقدمه إلى مجلس النواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لمناقشته وإحالته إلى مجلس الشورى للنظر فيه وفق أحكام الدستور، ويجوز إدخال أي تعديل على الميزانية بالاتفاق مع الحكومة " .

كما يفرض الدستور بموجب نص المادة (١١٥) على السلطة التنفيذية أن تقدم برفقة المشروع الميزانية العامة للدولة بياناً عن الحالة المالية والاقتصادية للدولة ، وعن التدابير المتخذة لتنفيذ اعتمادات الميزانية المعمول بها، وما لذلك كله من آثار على مشروع الميزانية الجديدة ، وذلك للوقوف على حالة الدولة مادياً وعكسها على مشروع الميزانية لتحقيق المصلحة العامة التي تعود بالنفع على كافة القطاعات في مملكة البحرين .

وقد جاء المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب منفذاً لما تضمنه الحكم الوارد في المادة (١١٥) من الدستور بتقديم مشروع الميزانية إلى مجلس النواب وفقاً لما نصت عليه المادة (١٦٥) منه في نصها " تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس النواب قبل انتهاء

والاقتصادية في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الميزانية ، يجب أن يكون ذلك بموافقة الحكومة ، وأن تنوه اللجنة عن هذه الموافقة في تقريرها " ، ونفس الحكم منصوص عليه في المادة (١٤١) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى .

كما تقوم السلطة التشريعية بمناقشة أي مشروع بقانون ينظم موضوعات اقتصادية أو مالية وفقاً للأحكام التي تضمنتها المادة (٨٧) من دستور مملكة البحرين في نصها " كل مشروع قانون ينظم موضوعات اقتصادية أو مالية، وتطلب الحكومة نظره بصفة عاجلة، يتم عرضه على مجلس النواب أولاً ليبت فيه خلال خمسة عشر يوماً، فإذا مضت هذه المدة عرض على مجلس الشورى مع رأي مجلس النواب إن وجد ، ليقرر ما يراه بشأنه خلال خمسة عشر يوماً أخرى، وفي حالة اختلاف المجلسين بشأن مشروع القانون المعروض، يعرض الأمر على المجلس الوطني للتصويت عليه خلال خمسة عشر يوماً، وإذا لم يبت المجلس الوطني فيه خلال تلك المدة جاز للملك إصداره بمرسوم له قوة القانون " ، بيد أن مقتضى نظر السلطة التشريعية لهذه المشاريع بصفة الاستعجال بناءً على طلب الحكومة تبرره طبيعة الموضوع الذي ينظمه المشروع بقانون والذي لا يحتمل التأخير وتمريره من خلال الإجراءات والأحكام الخاصة بمناقشة الميزانية العامة التي قد تطول لفترة من الوقت قد لا تتناسب مع طبيعة هذه الموضوعات التي تعالج مسائل ومشروعات مالية تحتاج الدولة إلى أدائها بأسرع وقت ممكن على أسس دستورية وقانونية تبرر تمرير هذه المشاريع في هذه المدد القصيرة .

أما فيما يتعلق بالحساب الختامي للدولة ، فقد حرص الدستور على إعطاء السلطة التشريعية مهمة اعتماد المشروع الختامي للدولة إعمالاً لما نصت عليه المادة (١١٣) في قولها " الحساب الختامي للشئون المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم أولاً إلى مجلس النواب خلال

تتدخل السلطة التشريعية بصفقتها الجهة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية المالية عند لجوء الأخيرة إلى عقد القروض العامة ، فلا يجوز عقد هذه القروض العامة إلا بقانون ، أي أنه تصبح نافذة بعد عرضها على السلطة التشريعية وتتم الموافقة عليها في صورة قانون ، وقد منح دستور مملكة البحرين هذا الحق في المادة (١٠٨) في نصها " أ- تُعقد القروض العامة بقانون، ويجوز أن تقرض الدولة أو أن تكفل قرصاً بقانون في حدود الاعتمادات المقررة لهذا الغرض بقانون الميزانية. ب- يجوز للهيئات المحلية من بلديات أو مؤسسات عامة أن تقرض أو تقرض أو تكفل قرصاً وفقاً للقوانين الخاصة بها " .

د- قانون الميزانية العامة :

تتضمن قوانين الميزانية العامة على النفقات العامة للدولة وإيراداتها ، فلا يتم تخصيص مبلغ أو صرف مصروف للدولة خارج ما تقتضيه أحكام قانون الميزانية العامة .

وتأتي بعد مرحلة إعداد مشروع قانون الميزانية العامة للدولة من قبل الحكومة مرحلة الإجازة والاعتماد من قبل السلطة التشريعية ليأخذ هذا المشروع صلاحيته ويصبح قابلاً للتنفيذ ، بحيث تتم إجازة هذا المشروع واعتماده من خلال إصداره بقانون عملاً لنص المادة (١٠٩/د) بنصها " تصدر الميزانية العامة للدولة بقانون " .

وقد تضمن كل من الدستور والمرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب والمرسوم رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على بيان كيفية مناقشة المجلسين لمشروع الميزانية العامة لصدوره بصورة قانون .

في حين بين المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة كافة الأحكام اللازمة لإعداد الميزانية العامة تمهيداً لعرضه على السلطة التشريعية ، حيث يهدف هذا القانون إلى تحقيق الإدارة الحديثة ، وإعداد وإدارة الميزانية والرقابة على الإيرادات

المشروعات وسيطرتها على جزء كبير من السوق ، وفي هذا الإطار ، جرى تضمين مشروع قانون حماية المستهلك الذي يجري حالياً مناقشته في مجلس النواب على إرساء القواعد والأسس الضرورية التي تنظم ظاهرة الاحتكار ومنع الممارسات الغير مشروعة في هذا الشأن ، ويأتي لك تأكيداً لما نصت عليه المادة (١١٧/ب) من دستور مملكة البحرين في نصها " لا يمنح أي احتكار إلا بقانون وإلى زمن محدود "

(٣) تقييد تصرفات الإدارة :

تلجأ السلطة التشريعية إلى تقييد أعمال الإدارة عند التعاقد وذلك بتحديد الطرق التي تلجأ إليها عند إجراء التعاقدات المالية بهدف ضمان حسن استغلال المال العام وتحري الدقة في اختيار المتعاقدين مع الإدارة دون أن تتدخل الوساطة أو المحسوبية ودون أن يتم التعاقد لتحقيق أغراض شخصية ، ومن ذلك ، صدور المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية الذي هدف إلى حماية المال العام ومنع تأثير المصالح الشخصية على إجراءات المناقصات ، وتحقيق أقصى درجات الكفاءة الاقتصادية للحصول على المشتريات الحكومية بأسعار تنافسية عادلة ، وتشجيع مشاركة الموردين والمقاولين في إجراءات المشتريات الحكومية ، وتعزيز النزاهة والمنافسة وتوفير معاملة عادلة لجميع الموردين والمقاولين تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص ، وتحقيق الشفافية في جميع مراحل إجراءات المشتريات الحكومية .

(٤) عدم خضوع ميزانية قوة الدفاع والديوان الملكي لرقابة البرلمان :

أن عدم خضوع ميزانية الدفاع لرقابة البرلمان يجد أساسه الدستوري في نص الفقرة (ز) من المادة (٣٣) من دستور مملكة البحرين التي نصت على أنه " الملك هو القائد الأعلى لقوة الدفاع، ويتولى قيادتها وتكليفها بالمهام الوطنية داخل أراضي المملكة وخارجها، وترتبط مباشرة به ، وتراعى السرية اللازمة في شئونها " ، ونفس الحكم فيما يتعلق بميزانية الديوان

(٦) اقتراحات بقوانين مقدمة من السلطة التشريعية تهدف إلى الرقابة على المال العام لا زالت تحت الدراسة والإقرار :

أ- مشروع بقانون بشأن هيئة مكافحة الفساد (المعد على ضوء الاقتراح بقانون المقدم من مجلس النواب)

ب- اقتراح برغبة بشأن قيام الحكومة الموقرة بالتصديق على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد (مقدم من مجلس النواب)

ج- مشروع بقانون بشأن الكشف عن الذمة المالية (المعد في ضوء الاقتراح بقانون المقدم من مجلس النواب) .

د- مشروع قانون بشأن الدين العام (المعد في ضوء الاقتراح بقانون المقدم من مجلس النواب).

أ- لم يتضمن ميثاق العمل الوطني على بيان الآليات القانونية والدستورية التي يمكن من خلالها قيام مملكة البحرين بإبرام اتفاقيات دولية بعكس ما تضمنه دستور مملكة البحرين من أحكام بهذا الخصوص .

ب- لا يوجد نص يقضي بأحقية جلاله الملك في أن يحجب بعض الاتفاقيات التي يرى هو دون غيره ضرورة سريتها للمصلحة الوطنية العليا التي يقيمها ويحددها هو وحده ، وذلك بأي حال من الأحوال ومهما كانت مواضيع هذه الاتفاقيات حتى ولو كانت من الاتفاقيات التي تهم المصلحة الوطنية العليا للمملكة ، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (٣٧) من دستور مملكة البحرين " يبرم الملك المعاهدات بمرسوم، ويبلغها إلى مجلسي الشورى والنواب فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية " ، أي أن جلاله الملك بعد أن يبرم الاتفاقيات يقوم بإبلاغ مجلسي الشورى والنواب فوراً بجميع الاتفاقيات التي جرى إبرامها بمرسوم وفقاً لهذه الفقرة ، مشفوعة بما يناسب من البيان ، وهذا ما أكدت عليه المادة (١٢٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب في نصها " يخطر الرئيس المجلس بالمعاهدات أو الاتفاقيات التي تبرم بمراسيم وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة (٣٧) من الدستور مشفوعة بالبيان الحكومي المرافق لها ، ويتلى هذا البيان في أول جلسة تالية مع إيداع المعاهدة ومرفقاتها أمانة المجلس . وللمجلس إبداء ما يراه من ملاحظات بصدد هذه المعاهدات أو الاتفاقيات دون اتخاذ قرار في شأن المعاهدة ذاتها " ، ونفس الحكم منصوص عليه في المادة (١٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى .

ت- يحق لمجلس النواب ومجلس الشورى أن يوافق أو أن يرفض أو أن يؤجل النظر في أية اتفاقية تدرج وفقاً لحكم الفقرة الثانية من المادة (٣٧) من دستور مملكة البحرين التي نصت على أنه " على أن معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة والإقامة، والمعاهدات التي تُحمّل خزانة الدولة

المحور الرابع : مدى الانسجام بين الدستور واللوائح الداخلية لمجلس النواب

والشورى

• ميثاق العمل الوطني :

أن بزوغ فجر الحياة النيابية في مملكة البحرين لم يكن وليد اللحظة ، فقد تم بموجب دستور عام ١٩٧٣ إنشاء المجلس الوطني البحريني الممثل للسلطة التشريعية في مملكة البحرين آنذاك.

وقد تعطلت الحياة النيابية لأسباب سياسية معروفة للجميع منذ حل المجلس الوطني في عام ١٩٧٥ ، إلا أن تعديل دستور مملكة البحرين في عام ٢٠٠٢ الذي يعده البعض بمثابة دستور جديد ، أعاد ممارسة الحياة النيابية في مملكة البحرين بعد أخذه بنظام المجلسين ، حيث نصت المادة (٥٢) من الدستور على أنه " يتألف المجلس الوطني من مجلسين: مجلس الشورى ومجلس النواب " .

والجدير بالذكر أن ما ورد من تعديلات عام ٢٠٠٢ على دستور مملكة البحرين لعام ١٩٧٣ جاءت استناداً إلى ما ورد في ميثاق العمل الوطني الذي أجمع عليه الشعب في الاستفتاء الذي جرى في فبراير عام ٢٠٠١ ، والذي يمتلك على قوة قانونية ملزمة تحتل مرتبة أعلى من الدستور أو في نفس مرتبته على سند أن الميثاق قد صدر نتيجة لاستفتاء الشعب صاحب السيادة في الدولة وأن الصيغة التي وردت بها المبادئ والأسس التي تضمنها تحمل في طياتها معنى الإلزام ، مما يجعله أساساً لتعديل الدستور ووضع القوانين .

وإذا كان حق تعديل الميثاق يقتصر على جلاله الملك ، فإن هذا الحق مستمد فعلياً من إرادة الشعب أثناء تصويته وموافقة على ميثاق العمل الوطني ، فقد ورد في المذكرة التفسيرية لتعديل الدستور في عام ٢٠٠٢ ، أن الميثاق حمل في طياته عبارات على أن الشعب قد عهد بوضع التعديلات الدستورية إلى صاحب السمو أمير البلاد المفدى ، كما أن الرسالة المرفوعة

• الانسجام بين الدستور واللوائح الداخلية لمجلس النواب والشورى :

أن إصدار أي قانون في مملكة البحرين يتطلب بالضرورة وجوب عدم تعارضه مع أي حكم من أحكام دستور مملكة البحرين ، وبالأخص عدم تعارض اللوائح الداخلية لمجلس الشورى والنواب التي تبين سلوك المشرع البحريني في عملية إصدار كافة التشريعات التي يقرها .

واستناداً إلى نص المادة (١٠٦) من دستور مملكة البحرين ، تم إنشاء المحكمة الدستورية في مملكة البحرين بموجب المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ التي تقوم بمراقبة عدم دستورية القوانين في مملكة البحرين ، ولم يشهد تاريخ هذه المحكمة منذ بداية عملها إلا وقتنا الحاضر على أنها قضت بعدم دستورية أي مادة من مواد المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، ومواد المرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى ، وأن دل ذلك على شيء إنما يدل على مدى تناغم أحكام القانونين الأخيرين مع أحكام الدستور .

• صلاحيات المجلسين :

من المعلوم لدى كافة أن السلطة التشريعية في مملكة البحرين بمجلسيها الشورى والنواب تمارس ثلاثة وظائف رئيسية هي : الوظيفة التشريعية والوظيفة السياسية والوظيفة المالية .

وفي الوقت الذي تتوافق صلاحيات ومهام مجلسي الشورى والنواب فيما يتعلق بأحكام ممارسة الوظيفة التشريعية والوظيفة المالية على قدماء سواء ، نجد أن مجلس الشورى لا يملك من ممارسة الوظيفة السياسية عدا توجيه الأسئلة إلى الوزراء في مجال اختصاصاتهم ، بعكس الصلاحيات التي كفل دستور مملكة البحرين منحها إلى أعضاء مجلس النواب التي يمتلكون كافة الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية ، كالاقتراحات برغبة والأسئلة والاستجواب وسحب الثقة من الوزير وعدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء وتأليف لجان برلمانية.

المصادر :

- ١- وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين (دراسة مقارنة) / المستشار الدكتور حسني درويش عبدالحميد – نائب رئيس مجلس الدولة بجمهورية مصر العربية والمستشار القانون لمجلس الوزراء البحريني سابقاً / مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر / القاهرة / الطبعة الأولى ٢٠٠٥ .
- ٢- دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة / الدكتورة جيهان حسن سيد أحمد خليل / دار النهضة العربية ٢٠٠٢ .
- ٣- وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية) / الدكتور فتحي فكري / أستاذ القانون العام بكلية الحقوق بجامعة القاهرة / شركة ناس للطباعة ٢٠٠٦ .