

الدستور الديمقراطي المنشود لدول مجلس التعاون**

الدكتور حسن السيد

أستاذ القانون الدستوري المشارك

كلية القانون، جامعة قطر

التمهيد والتقسيم (بيئة القانون الدستوري):

قبل أكثر من مائة وثمانين سنة شكك الفيلسوف وأستاذ القانون الإنجليزي جون أوستن^١ في كون القاعدة الدستورية قاعدة قانونية، ذلك أن القانون يقتدرن بجزء دنيوي يوقعه الحاكم على من يخالفه من الأفراد، والدستور وإن كان يضم قواعد تبين سلطة الملك وتنظم علاقته بالأفراد إلا إن انحراف الحاكم عن الالتزام بهذه القواعد لن يعرضه للجزاء لعدم وجود سلطة تعلو سلطته. فالقانون كما يرى أوستن؛ متأثراً برأي الفيلسوف توماس هوبز^٢ ليس مجرد نصيحة بل أمرٌ من شخصٍ مسلّم له بالطاعة إلى شخص عليه واجب الطاعة، ولما كان الحاكم وسلطاته والتزامه بعدم انتهاك حقوق الأفراد هو محور القاعدة الدستورية فإن الحاكم إن تقيّد بهذه القواعد فهو يفعل ذلك من تلقاء نفسه، وإن لم يتقيد بها فلا يوجد ما يلزمه لإتباعها. وبالتالي تنتفي الصفة القانونية عن الدستور.^٣

**قدمت هذه الورقة في الأصل ولم تنشر، إلى اللقاء التخصصي السادس لمنندى التنمية، دبي حزيران/يونيو ٢٠١٢

^١ جون أوستن، أستاذ فلسفة القانون، انجليزي، ولد عام ١٧٩٠ وتوفي ١٨٥٩، عمل في بداية الأمر في الحربية البريطانية في مالطا وسيسلي، ثم مارس مهنة المحاماة وأصبح عضواً في النقابة، إلا أنه سرعان ما ترك المهنة واعتكف على دراسة القانون كعلم، وأصبح استاذاً في جامعة لندن بين عامي ١٨٢٦، و١٨٣٢، ثم عضواً في العديد من اللجان الملكية. من أشهر كتبه *The Province of Jurisprudence Determined* و *Lectures on Jurisprudence*. أنظر موسوعة وكيبديا.

^٢ توماس هوبز، فيلسوف انجليزي ولد عام ١٥٨٨ وتوفي عام ١٦٧٩.

^٣ أنظر في ذلك إلى: عبدالفتاح ساير داير، القانون الدستوري، النظرية العامة للمشكلة الدستورية، دار الكتاب العربي، مصر، ١٩٥٩، هامش صفحة ٢٦٣، عبدالرزاق السنهوري و أحمد حشمت أبو شبيب، أصول القانون، ص: ٢٧، عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، ١٩٥٦.

وإن كان رأي أوستن مقبولاً في زمنٍ سادت فيه الإرادة الفردية للملوك وكان الحكم والأمر لهم دون الشعب فإنه بلا شك ليس مقبولاً في زمن أصبحت الديمقراطية فيه حتمية ولم تعد السيادة فيه لفرد أو قلة من الأفراد. بل يكفي كما قال روبرت دال أن "تحظى فكرة الديمقراطية في يومنا هذا بشعبية عالمية، ومعظم الأنظمة الحاكمة تحاول أن تدعي بأن لها إسهاماً معيناً في مضمار ممارسة الديمقراطية، أما تلك التي لا تدعي ذلك فإنها تصر على القول بأن اعتمادها نظاماً غير ديمقراطي إنما يمثل مرحلة ضرورية على الطريق الذي يؤدي بالنتيجة إلى الديمقراطية. وفي أيامنا هذه فإنه حتى المستبدون من الحكام يؤمنون على ما يبدو بأن اضاء مسحة من لغة الديمقراطية إنما يشكل عنصراً أساسياً من العناصر المكونة لشرعية أنظمتهم"^٥

وبعيداً عن رأي أوستن في الدستور، فإن المسألة في حقيقة الأمر مرتبطة بشكل وثيق بالبيئة التي ينشأ فيها الدستور، فإن كانت بيئة حريات ومساواة ومؤسسات وقانون، أي بيئة الديمقراطية، ألتزمت السلطات بقواعد الدستور والقانون وامتثلت لأحكامه، وإن لم تتوافر هذه البيئة فإنه لا قيمة قانونية لهذه القواعد. فالدستور كأى قانون آخر لا يحيا إلا في هذه البيئة، فمثله مثل أوضح القوانين إلزاماً وجزاءً وهو قانون العقوبات، فهذا الأخير إن عاش في بيئة الاستبداد وانتهاك الحريات طُبق على الضعيف وحده دون القوي، بالرغم من أن قواعده ملزمة. وهنا تجدر الإشارة إلى أن بعض الفقهاء كان يرى أنه لا وجود للدستور إلا في ظل نظام نيابي تسوده المساواة والحرية، وذلك استناداً للمعيار التاريخي في تحديد مفهوم القانون الدستوري.^٦ لذا وعلى الرغم من أن ورقتنا تنصرف فقط إلى الدستور الديمقراطي المنشود كوثيقة رسمية

^٥ أنظر في حتمية الديمقراطية، إلى الأخلاق والسياسية، دراسة في فلسفة الحكم، للدكتور إمام عبدالفتاح إمام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠١٠، ص: ١٩ وما بعد.

^٦ روبرت دال، الديمقراطية ونقادها، ترجمة نمير عباس مظفر ومراجعة د. فاروق منصور، دار الفارس، عمان، ٢٠٠٥، ص: ١٢.

^٧ رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص: ٣٦.

صادرة عن الدولة، فإن هذه الدستور مهما بلغ من الكمال فيكون مجرد حبر على ورق وتحبس قواعده في سجنها النظري إن لم ينشأ ويحيا في بيئة تضمن له مقومات الحياة.

وتتمثل فكرة هذه الورقة في إبراز مكونات الدستور الديمقراطي، ثم مراجعة دساتير دول مجلس التعاون الخليجي^٧ لمعرفة مدى توافر هذه المكونات بها. وتجدر الإشارة هنا إلى أن بعض الدساتير الخليجية تذكر صراحةً بأن نظامها ديمقراطي فالفقرة (د) من المادة الأولى من دستور مملكة البحرين على سبيل المثال تنص على أن "نظام الحكم في مملكة البحرين ديمقراطي السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعاً وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور" وعلى مثل ذلك أكد الدستور الكويتي والدستور القطري.^٨ ولكن لا شك بأنه من غير الموضوعية أن يوصف نظام بأنه ديمقراطي لمجرد ذكر ذلك في الدستور، كما أن من السطحية أن تختزل الديمقراطية في مجرد اختيار بعض أعضاء مجلس ذا صلاحيات محدودة عن طريق الانتخابات.

أن تحديد مكونات الدستور الديمقراطي يقتضي بلا ريب العودة إلى المقومات العامة المشتركة بين أنظمة الحكم التي تكتسب اليوم صفة الديمقراطية. فالديمقراطية كما يقول الدكتور علي بن خليفة الكواري ليس مفهوماً هلامياً يمكننا أن نطلقه على نظام الحكم أو الإدارة التي نرغب فيها دون مراعاة لما لا يقوم نظام الحكم الديمقراطي إلا عليه من مقومات.^٩ لذا فإننا في إبرازنا لمكونات الدستور الديمقراطي نركن بشكل أساسي على هذه المقومات. ويجدر التوضيح هنا بأن من الدراسات التي تناولت جوانب واسعة واطلعت عليها عند إعداد ورقتي، كتاب "الخليج العربي والديمقراطية: نحو

^٧ يطلق عليها اختصاراً فيما بعد في هذه الورقة: الدساتير الخليجية.

^٨ أنظر المادة (٦) من الدستور الكويتي وهو قريب من نص الدستور البحريني، أما الدستور القطري فنص في مادته الأولى على: "قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة، دينها الإسلام، والشريعة مصدر رئيس لتشريعاتها، ونظامها ديمقراطي، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية. وشعب قطر جزء من الأمة العربية".

^٩ مقالة بعنوان: مفهوم الديمقراطية المعاصرة، متاحة في موقع الدكتور علي بن خليفة الكواري، أنظر:

<http://www.dr-alkuwari.net>

رؤية مستقبلية لتعزيز مساعي الديمقراطية" للدكتور علي بن خليفة الكواري،^{١٠} ودراسة حول الدستور الديمقراطي للدكتور أحمد المالكي،^{١١} ومفهوم الانتخابات الديمقراطية للدكتور عبد الفتاح ماضي،^{١٢} علاوة على العديد من الأدبيات في هذا الجانب.

ولما كان الحديث عن مكونات الدستور الديمقراطي المنشود يتطلب ابتداءً الحديث عن أسلوب وضعه وإجراءات تعديل مواده، والتي ينبغي أن تكون ديمقراطيةً كذلك، لذا خصصنا جزء من هذه الورقة للحديث عن أسلوب وضع الدستور الديمقراطي، وإجراءات تعديل هذه الدستور. وعليه نبحت في هذه الورقة أولاً في أسلوب وضع الدستور الديمقراطي، ثم إجراءات تعديل مواده، ثم ننظر إلى مكونات الدستور الديمقراطي. ومن خلال استعراضنا لهذه العناصر نستشهد بما تنص عليه دساتير دول مجلس التعاون الخليجي لننظر مدى توافقها أو بعدها عن الدستور الديمقراطي.

أولاً: أسلوب وضع الدستور الديمقراطي:

تختلف الأساليب التي وضعت فيها دساتير الدول، فمنها ما يوضع من خلال لجنة معينة من الحاكم ويصدق من قبله دون أن يكون للشعب أي دور أو رأي بشأنه، ويطلق عليه دستور منحة. ومنها ما يوضع من قبل لجنة منتخبة أو مجلس منتخب من قبل الشعب، ولا يكون نافذاً إلا بتوافق كل من إرادة المجلس وإرادة الحاكم، فيطلق عليه دستور العقد. ومنها ما يوضع من قبل مجلس تأسيسي منتخب ويكون نافذاً بمجرد اعتماده من قبل أعضاء هذا المجلس دون حاجة لموافقة الحاكم عليه، أو عرضه على الشعب في استفتاء عام. وأخيراً من الدساتير ما يوضع مشروعه من قبل لجنة منتخبة أو مجلس

^{١٠} مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٢

^{١١} مركز دراسات الوحدة العربية، الديمقراطية والتحركات الراهنة للشارع العربي، ٢٠٠٧، ص: ٤١.

^{١٢} مركز دراسات الوحدة العربية، الانتخابات الديمقراطية، وواقع الانتخابات في الأقطار العربية، ٢٠٠٩، ص: ٢٩.

تأسيسي منتخب، ويعرض على الشعب في استفتاء عام، فإن أيدته الأغلبية أصبح دستوراً نافذاً.^{١٣}

ومن وجهة نظرنا أن الأسلوب الأخير هو ما ينبغي أن يتبع لوضع الدستور الديمقراطي، إذ يعد مشروعه من قبل مجلس تأسيسي منتخب، ثم يعرض على الشعب في استفتاء عام. فالدستور ينبغي أن يختلف في إجراءات وضعه عن تلك الإجراءات التي تتبع لسن التشريعات العادية، لكونه يحتوي على المبادئ التي تنقيد بها السلطات العامة والأحكام التي لا تخرج القوانين واللوائح عن مقتضاها. ووضع الدستور بأسلوب الاستفتاء سوف يميزه عن القوانين العادية، فلا يكفي بوضعه من قبل المجلس المنتخب من الشعب فحسب، بل أيضاً يرجع للشعب لينظر ما فعله ممثلوه فيعتمد مشروع الدستور أو يرفضه.

ولكن لكي يكون هذا الأسلوب منتجاً وفعالاً لا بد من أن يبنى على الأسس التالية:

- ١- أن يوضع مشروع الدستور ابتداءً من خلال مجلس تأسيسي أو جمعية تأسيسية منتخبة بانتخابات حرة ونزيهة ومحاطة بكافة ضمانات عدم تزيف إرادة الشعب.
- ٢- أن يتاح للشعب معرفة ما يدار في اجتماعات الجمعية التأسيسية، فتكون الجلسات علنية، ويتاح للصحف والإعلام نشر ما يجري بين الأعضاء بشأن مشروع الدستور من مناقشات.
- ٣- أن تتم الموافقة على مواد مشروع الدستور بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس التأسيسي.

^{١٣}يرجع لكتب القانون الدستوري بشأن الأساليب المختلفة لوضع الدستور، أنظر على سبيل المثال: عثمان خليل، القانون الدستوري، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٥٦، عثمان عبدالملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مؤسسة دار الكتاب، الكويت، ٢٠٠٣، عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت.

٤ أن تتاح للمواطنين فرصة كافية لفهم مواد مشروع الدستور قبل إجراء الاستفتاء عليه.

٥ أن تُكفل الممارسة الفعلية لحرية التعبير وحرية الاجتماعات العامة وحرية الإعلام وحرية التنظيم في هذه الدولة. فهذه حريات أساسية لتناول مشروع الدستور بموضوعية فيكون المواطن رأيهِ ويبلور فكره بشأنه وهو ذاهب إلى مقر الاستفتاء.

٦ أن يكون الإعلام الرسمي بعيداً عن الاستفتاء، فلا يوجه المواطنين إلى تأييد مشروع الدستور، أو إلى رفضه، وإن كانت هناك برامج بشأنه فيجب أن تكون موضوعية ومحيدة.

٧ ضمان استقلالية اللجنة المشرفة على الاستفتاء، وأن يتسم إشرافها وإدارتها للاستفتاء في جميع مراحلهِ بالحياد والشفافية والمساواة.

ولمعرفة مدى قرب الأساليب التي وضعت بها الدساتير الخليجية من هذه الأسس أو بعدها عنها، فإننا نجد أن الدستور الكويتي هو الدستور الوحيد الذي كان للشعب دور هام في وضعه وذلك إثر دعوة أمير الكويت الأسبق عبدالله السالم في مطلع الستينيات من القرن الماضي إلى إجراء انتخابات المجلس التأسيسي المكلف، إضافة إلى مهامه، بوضع الدستور. وكان هذا المجلس يضم عشرين عضواً منتخباً إضافة إلى الوزراء الأعضاء فيه بحكم مناصبهم، وعندما أعد مشروع الدستور تمت مناقشته ومناقشة المذكرة التفسيرية له، وأقر كل منهما ورفع للأمير الذي صدق عليهما.^٤ والدستور الكويتي وإن كان للشعب دور في وضعه إلا أنه بعيد عن الأسس التي ذكرناه سابقاً لوضع الدستور الديمقراطي المنشود.

أما في دولة قطر التي أجري استفتاء على دستورها الحالي ونال نسبة 96% 64. من الأصوات تأييداً له فلا يمكن اعتباره دستوراً وضع بأسلوب ديمقراطي! إذ أن

^٤ أنظر في ذلك أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، ١٩٨٥، ص: ٤١٢ - ٤١٥.

اللجنة التي وضعت مشروع الدستور كانت لجنة معينة بالكامل من قبل الأمير، وكانت الغالبية العظمى من هؤلاء الأعضاء المعينين هم وزراء ورجال السلطة التنفيذية.^{١٥} كما أنه لم ينقل عبر الإعلام ما يجري في اجتماعات هذه اللجنة، بل إن محاضر اجتماعاتها لم تنشر وغير متاحة إلى الآن للباحثين القانونيين أو رجال القانون والقضاء. أما عن عملية الاستفتاء على مشروع الدستور القطري فقد سبقتها حملات ترويجية تتمثل في ندوات وبرامج وتحقيقات صحفية ومقابلات إعلامية تصب جميعها في صالح التصويت بنعم لهذا المشروع، دون أن يتسنى للشعب المعرفة الموضوعية لمواده وما يضمنها من إيجابيات وسلبيات. علاوة على أن الجهة المشرفة على الاستفتاء لم تكن جهة مستقلة عن السلطة التنفيذية. ومن خلال ما تقدم يتضح أن الأسلوب الذي وضع به الدستور القطري كان بعيداً عن الأسلوب الديمقراطي المنشود.

أما في مملكة البحرين، فإن دستور ٢٠٠٢ الذي وضع بشكله الجديد لا يمكن وصفه إلا أنه وضع بأسلوب المنحة. فالتعديلات التي أجريت تمت من خلال لجنة معينة من قبل الملك، ثم صدق عليها الملك. أما ما قيل بأن التعديلات استندت إلى ميثاق العمل الوطني الذي استفتي عليه من قبل الشعب، فلا يغير من حقيقة الأمر شيء. وذلك لأن الميثاق لم يأت إلا بالخطوط العريضة للمسائل الجوهرية، بينما ما وضعته اللجنة المشكلة لتعديل الدستور من تفاصيل لاسيما تلك المتعلقة باختصاصات المجلس الوطني وكل من مجلسي النواب والشورى، وصلاحيات الملك وعلاقته بهما وتقليص دور المجلس الوطني وازعافه مقارنة بدستور ١٩٧٣ لم تكن مدرجة في الميثاق ولم يكن الشعب الذي أخذ رأيه به قد اطلع عليها أو عرفها.

^{١٥} تضم اللجنة ستة أعضاء من الأسرة الحاكمة، بينهم معالي رئيس مجلس الوزراء الحالي حمد بن جاسم بن جبر، إضافة إلى عبدالله بن حمد العطية وأحمد بن عبدالله ال محمود وهما نائبا رئيس مجلس الوزراء، وحسن بن عبدالله الغانم وعلي بن سعيد الخيارين، وأحمد بو شريك المنصوري، ومحمد بن صالح السادة، وسلطان بن حسن الدوسري، وعلي بن فطيس المري، وغيرهم من وزراء أو ممن كانوا وزراء ورجال يمثلون جانب السلطة التنفيذية.

أما دساتير كل من الإمارات وعمان والسعودية، فليس لشعوب هذه الدول دور في إعدادها أو في إقرارها، مما يجعلها دساتير منحة. وبالتالي نخلص مما سبق أن جميع الدساتير الخليجية بعيدة في إعدادها عن الأسلوب الديمقراطي المنشود.

ثانياً: إجراءات تعديل الدستور الديمقراطي:

لا شك بأن القيام بتعديل مواد الدستور حق للشعوب، إذ لا يمكن أن تكون مواد الدستور جامدة جموداً مطلقاً لا يمكن تعديلها نهائياً. فلا يوجد دستور في الوقت الحالي إلا ويخصص مواد معينة في صلبه تبين إجراءات تعديله، وذلك اعترافاً بحق الأجيال المتعاقبة بتعديل دستورها وفقاً لتطور الفكر السياسي للمجتمع الذي ينتمون له ووفقاً للزمان الذي يعيشون فيه.

ونرى بأن تعديل مواد الدستور ينبغي أن يكون متقارباً إلى حد ما مع الإجراءات التي اتبعت عند إعداد الدستور ابتداءً. ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال موافقة المجلس التشريعي (البرلمان) على التعديل بأغلبية خاصة، ثم يعرض على الشعب في استفتاء عام، مع مراعاة ما يأتي:

١- أن يتم طلب أو اقتراح تعديل مواد الدستور من قبل ثلث أعضاء المجلس التشريعي.

٢- أن تتم الموافقة على تعديل مواد الدستور بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

٣- إذا تم رفض التعديلات المقترحة من قبل المجلس فلا يعاد اقتراحها ثانية في ذات دور الانعقاد.

٤- إلا تكون جلسات أو اجتماعات مناقشة تعديل مواد الدستور سرية.

٥- في حال موافقة أغلبية ثلثي المجلس على التعديلات أن تتاح للمواطنين فرصة كافية لفهمها قبل إجراء الاستفتاء عليها.

٦- أن تُكفل الممارسة الفعلية لحرية التعبير وحرية الاجتماعات العامة وحرية الإعلام وحرية التنظيم في هذه الدولة. فهذه حريات أساسية لتناول التعديلات الدستورية بموضوعية فيكون المواطن رأيهِ ويبلور فكره بشأنه وهو ذاهب إلى مقر الاستفتاء.

٧- أن يكون الإعلام الرسمي بعيداً عن الاستفتاء، فلا يوجه المواطنين إلى تأييد التعديلات، أو إلى رفضها، وإن كانت هناك برامج بشأنها فيجب أن تكون موضوعية ومحيدة.

٨- ضمان استقلالية اللجنة المشرفة على الاستفتاء، وأن يتسم إشرافها وإدارتها للاستفتاء في جميع مراحلهِ بالحياد والشفافية والمساواة.

وبالرجوع إلى المواد الخاصة بإجراءات تعديل الدساتير الخليجية نرى بأنها جميعها بعيدة عن الأسس السابقة. وأن للحاكم دور هام وجوهري في اعتماد هذه التعديلات، بل قد ينفرد بها دون أي دور للشعب. ففي دساتير كل من قطر والكويت والبحرين لا يقتصر الأمر على اعتماد المجلس التشريعي للتعديل بل يشترط تصديق الحاكم عليه كذلك. ورفض الحاكم التصديق لا يمكن التغلب عليه. وهو أمر يجعل التعديل في غاية الصعوبة إن لم يكن مستحيلاً إلا إذا اتفق مع رغبة الحاكم.^{١٦} أما في السعودية وعمان فإن الحاكم ينفرد في إجراء التعديلات دون أن يكون للمجالس التشريعية أي دور. أما في الإمارات العربية المتحدة فالوضع لا يختلف كثيراً عن عمان والسعودية إذ منح الدستور الإماراتي حق اقتراح تعديل الدستور للمجلس الأعلى للاتحاد المكون من حكام الإمارات، دون المجلس الوطني، إلا أنه أوجب عرض هذا الاقتراح على هذا الأخير لمناقشته، وله أن يرفضه أو يعدل منه، ولكن الدستور أجاز للمجلس الأعلى للاتحاد

^{١٦} أنظر المادة (١٤٤) من الدستور القطري، والمادة (١٧٤) من الدستور الكويتي، والمادة (١٢٠) من الدستور البحريني.

تجاوز قرارات المجلس الوطني بشأن التعديل، مما يجعل مناقشة المجلس الوطني وقراراته مجرد توصيات غير ملزمة.^{١٧}

ثالثاً: مكونات الدستور الديمقراطي المنشود:

في البدء يجب التأكيد بأن الاطلاع على دساتير بعض الدول الديمقراطية قد يكشف عدم تضمينها بالضرورة العناصر التفصيلية للمكونات التي سوف نتطرق لها في هذا المبحث، لأنها متوافرة في البيئة التي تحتوي الدستور، أما دولنا التي تفتقر لهذه البيئة فإن تضمين دساتيرنا القواعد الضامنة والمؤكدة لتنفيذ هذه المكونات أمر في غاية الأهمية حتى ترسخ في أذهان أفراد المجتمع وتصبح من مكتسباته المدنية.

وتتمثل مكونات الدستور الديمقراطي في أربعة عناصر هي:

- سيطرة أحكام القانون والمساواة أمامها.
- عدم انفراد شخص أو فئة بالسلطات العام.
- التأكيد على الحقوق والحريات العامة وضمان ممارستها.
- ضمان تداول السلطة التنفيذية والتشريعية سلمياً.

وقبل التطرق لهذه المكونات بشيء من التوضيح نود التأكيد على أنها ترتبط ببعضها البعض ويدعم بعضها البعض بشكل أو بآخر، وقد تتداخل في جزئياتها، إلا أنها في النهاية ضرورية كإطار للدستور الديمقراطي.

١- سيطرة أحكام القانون والمساواة أمامها:

تأتي سيادة القانون لتعني أن جميع أفراد المجتمع سواء كانوا أفراداً طبيعيين أو معنويين حكماً أو محكومين يخضعون لقواعد قانونية توضع مسبقاً تنظم علاقاتهم، ويحتكمون لها عند اختلافهم أو عند نشوء أي نزاع بينهم. ويقصد بالقانون هنا معناه

^{١٧} أنظر المادة (٨٣) من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية، والمادة (٨١) من النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان، والمادة (١٤٤) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

الشامل، ليضم مجموعة القواعد القانونية العامة والملزمة سواء جاءت في الدستور أو القوانين التي تصدرها البرلمانات، أو اللوائح التي تضعها الحكومات. ولا شك بأن هناك مبادئ عامة يجب التأكيد عليها في صلب الدستور لكي يحقق مبدأ سيادة القانون معناه على أرض الواقع، وتتمثل هذه المبادئ فيما يلي:

ضمان تعبير القانون عن ضمير المجتمع.

ويكون ذلك بأن يصدر القانون عن جهة تمثل المجتمع وتحقق مصلحة المجتمع، فلا ينفرد في وضعه شخص أو فئة معينة لتغليب مصالحهم على حساب المصلحة العامة. ويتحقق ذلك أولاً: بوجود مجلس منتخب من قبل الشعب في انتخابات حرة ونزيهة وتحاط بكل الضمانات التي تحقق انعكاس أرادة الشعب في تشكيله. ويتحقق ثانياً: بأن يمتلك هذا المجلس حقيقة سلطة التشريع، وذلك بامتلاكه اقتراح القوانين ابتداء، ثم مناقشتها وإقرار مشروعاتها ثانياً، ثم أخيراً إمكانية التغلب الفعلي وليس النظري على حالة رفض الرئيس التصديق على مشروعات القوانين.

وبالاطلاع على بعض الدساتير الخليجية نجدنا تتص على أن السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى أو مجلس الأمة أو غيرها من المسميات، وبالعودة إلى هذه المجالس نجد مجلس الشورى السعودي على سبيل المثال يتألف بأكمله من أعضاء معينين من قبل الملك.¹⁸ أما بقية الدول الخليجية، فمجالسها لا تتألف بأكملها من أعضاء منتخبين، فهي إما أن تتألف من مجلس واحد به أعضاء منتخبين وأعضاء معينين كما في الكويت وقطر والإمارات،¹⁹ مع تفاوت نسبة المعينين إلى المنتخبين بين هذه الدول،

¹⁸ أنظر المادة الثالثة من نظام مجلس الشورى السعودي رقم ٩١/أ بتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧، المعدل بالأمر الملكي رقم ٢٦/أ بتاريخ ١٤٢٦/٣/٢.

¹⁹ في الإمارات ووفقاً لقرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (٤) لسنة ١٩٩٦، المعدل مؤخراً بقرار رقم (١) لسنة ٢٠١١، يتم انتخاب نصف أعضاء المجلس الوطني بصورة غير مباشرة من خلال هيئة انتخابية. والهيئة الانتخابية التي يختار منها الأعضاء المنتخبين يقوم بتشكيلها حاكم كل إمارة وتضم عدد من المواطنين يمثلون بحد أدنى ما نسبته ثلاثمائة ضعف العدد المحدد للمقاعد المخصصة لممثلي كل إمارة في المجلس الوطني. فإمارة أبو ظبي، على سبيل المثال، لها ثمانية مقاعد في المجلس الوطني، لذا يجب ألا يقل عدد أسماء المواطنين المدرجين في هيئتها

أو أن تتألف السلطة التشريعية من مجلسين أحدهما منتخب والآخر معين كما في البحرين وعمان.^{٢٠} وهو أمر يضعف في حقيقة الأمر من الدور التمثيلي للشعب في هذه المجالس، ويرجح كفة السلطة التنفيذية بوجود أعضاء معينين فيها.

وفي ذات الاتجاه نجد أن سلطة الحاكم في الدول الخليجية في مجال التشريع سلطة جوهرية تجعله صاحب الاختصاص الفعلي والمؤثر ولا يجعل من القانون ضمير الشعب. ففيما عدا دولة الكويت الذي يمكن لمجلس الأمة فيها أن يتغلب على رفض الأمير التصديق على قانون ما إن تمسك به للمرة الثالثة في دور انعقاد لاحق بأغلبية الأعضاء الحاضرين،^{٢١} نجد أن الأمر في غاية الصعوبة في قطر والبحرين لعدم نص الدستور على أمر مماثل واشتراط أغلبية ثلثي الأعضاء بحيث إذا لم يصل المجلس إليها لن يعتد بمشروع القانون.^{٢٢} كما أن الدستور القطري منح الأمير حق إيقاف القانون الذي اقره مجلس الشورى لأمد غير محدد.^{٢٣} علاوة على انفراد الأمير ومجلس الوزراء بسلطة التشريع عند حل مجلس الشورى القطري.^{٢٤} أما في باقي الدول الخليجية، فإن الدور التشريعي لمجالسها يقتصر على كونه مناقشة لمشروعات القوانين وتقديم توصيات بشأنها، وللحاكم الأخذ بهذه التوصيات أو إهمالها.

ضمان تدرج القواعد القانونية.

ونعني بتدرج القواعد القانونية أن يأتي الدستور في قمة هرم التشريعات، ثم تأتي القوانين في مرتبة أدنى من الدستور، ثم تأتي اللوائح في مرتبة أدنى من القوانين

الانتخابية عن إفين وأربعمئة مواطن، وهكذا بشأن كل إمارة. ولا يحق إلا لمن أدرج اسمه في هذه الهيئات الانتخابية أن يرشح نفسه لعضوية المجلس أو أن ينتخب من يراه من المرشحين.

^{٢٠} يعتبر الأخذ بنظام المجلسين في الدستور البحريني من الأحكام الجامدة جموداً مطلقاً بحيث لا يجوز اقتراح تعديلها، أنظر الفقرة (ج) من المادة (١٢٠) من الدستور البحريني.

^{٢١} تنص الفقرة الأخيرة من المادة (٦٦) من الدستور الكويتي على أنه إذا "عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من ابلاغه إليه".

^{٢٢} أنظر المادة (٣٥) من الدستور البحريني، والمادة (٧٠) من الدستور القطري.

^{٢٣} أنظر المادة (١٠٦) من الدستور القطري.

^{٢٤} الفقرة الثانية من المادة (١٠٤) من الدستور القطري.

والدستور. والقيمة القانونية لهذا التدرج هي ألا يخالف كل من القانون واللائحة أحكام الدستور، وإلا وصفت بعدم الدستورية وجاز الطعن بها وإبطالها، وألا تخالف اللوائح القوانين، وإلا وصفت بعدم المشروعية وجاز رفع دعوى إلغاء القرار لمخالفته أحكام القانون.

وتكمن أهمية تدرج القواعد القانونية في أن الدستور في جوهره يتم على المبادئ الأساسية العامة التي تبين حدود السلطات العامة وتضمن عدم تجاوز هذه السلطات اختصاصاتها، وتكفل الحقوق والحريات العامة لذلك يجب أن يكون لأحكامها سمو على جميع أحكام التشريعات الأخرى، وبذلك نضمن عدم تعدي الأغلبية في البرلمان، على سبيل المثال، على حقوق الأقليات المكفولة دستورياً. كما أن القانون العادي وقد صدر عن المجلس المنتخب الممثل للشعب ونوقش مشروعه في جلسات علنية حضرها بعض أفراد الشعب ونقلها الإعلام إلى كافة المواطنين، والذي وضع متفقاً مع أحكام الدستور يجب أن يكون له العلو على اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية، فهذه الأخيرة ينبغي أن تأخذ أحكام القانون بعين الاعتبار فلا تخالف قراراتها التي تضعها أحكام القانون. وباحترام تدرج القواعد القانونية نضمن أن هذه القواعد تعكس إرادة الشعب الذي ترجمها في الوثيقة الدستورية كمبادئ أساسية، وإرادة الشعب الذي حملها ممثليه في البرلمان وترجموها في القوانين العادية.

ولتحقيق مبدأ تدرج القواعد القانونية لا بد من تأكيد الدستور على هذا المبدأ ابتداءً في صلبه، ثم تأكيده على آليات قضائية محايدة ومستقلة للنظر في المنازعات الدستورية والفصل في جميع المنازعات الإدارية، ثم تأكيده على كفالة حق التقاضي أمام هذه الجهات.

وبالرجوع إلى الدساتير الخليجية للتحقق من مدى توافر هذه العناصر به، فإننا نجد بعضها ينص نوعاً ما على هذا المبدأ، فالمادة (١٥١) من الدستور الإماراتي تبين أن

"لأحكام هذا الدستور السيادة على دساتير الإمارات الأعضاء في الاتحاد وللقوانين الاتحادية التي تصدر وفقاً لإحكامه الأولوية على التشريعات واللوائح الصادرة عن سلطات الإمارات، وفي حال التعارض يبطل من التشريع الأدنى ما يتعارض مع التشريع الأعلى وبالفدر الذي يزيل ذلك التعارض وعند الاختلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه". كما أن زهاب هذه الدساتير إلى النص على جهات قضائية للفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، والفصل في المنازعات الإدارية يكشف أن النظام القانوني في دول المجلس يتبنى مبدأ التدرج التشريعي.

أما بشأن آلية الفصل في المنازعات الدستورية فإن الدساتير الخليجية فوضت في الغالب المشرع العادي صلاحياتها وكيفية الطعن إمامها وأثار الحكم بعدم الدستورية، ف جاء القانون في أغلب هذه الدول لي جعل لجوء الأفراد إلى المحكمة ليس مباشراً، فالمنفذ الوحيد لهم هو الدفع الفرعي، بمعنى أن يدفع أحد الخصوم في إحدى المنازعات المنظورة أمام المحاكم العادية بعدم دستورية نص من قانون أو لائحة متعلق بالنزاع، فإن رأى القاضي جدية الدفع أتاح له اللجوء إلى المحكمة الدستورية. ناهيك على أن أثر الحكم بعدم الدستورية هو أثر فوري لا يعود إلى وقت صدور القانون أو اللائحة المحكوم بعدم دستوريتها.^{٢٥}

ومن جانب آخر نرى بأن النصوص الدستورية المتعلقة بالجهات المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية لم تضع الحد الأدنى من القواعد التي تضمن فاعلية هذه

^{٢٥} أنظر البند الثاني من المادة (١٣) والمادة (٢٨) من القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحكمة الدستورية القطرية (هذه المحكمة لم تعمل في الواقع العملي إلى الآن)، وأنظر المادة (١٠٦) من الدستور البحريني. في الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح في دول مجلس التعاون الخليجي، أنظر: عثمان عبدالملك الصالح، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت، ملحق مجلة الحقوق الكويتية، ١٩٨٦، رمزي الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، ٢٠٠٣، ومبارك الهاجري، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في دول مجلس التعاون الخليجي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، ٢٠٠٨.

الجهات،^{٢٦} ومنها على سبيل المثال عدم تحصين أي قرار إداري عن ولاية القضاء، مما جعل القانون يأتي بجملة من القرارات الإدارية المستثناة من نظر المحاكم. فالمادة (١٣٨) من الدستور القطري على سبيل المثال اكتفت بالنص على أن يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها" ومثلها ما ذهبت إليه المادة (١٦٩) من الدستور الكويتي والمادة (٥٣) من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية والمادة (٦٧) من النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان. بل إن بعض الدساتير كما هو حال الدستور البحريني لم يشر نهائياً للقضاء الإداري أو الجهة المعنية بالفصل في المنازعات الإدارية.^{٢٧} فلما جاء القانون المنظم للمنازعات الإدارية في الكثير من هذه الدول أخرج العديد من القرارات الإدارية من ولاية القضاء فالبند الثالث من المادة الثالثة من قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية القطري على سبيل المثال أخرج من نظر المحكمة مسائل الجنسية القطرية وأعمال السيادة والأوامر والمراسيم الأميرية والقرارات الصادرة بموجب قانون حماية المجتمع والقرارات الصادرة بموجب قوانين الجمعيات والمطبوعات والنشر وإصدار الصحف وتراخيص الأسلحة ودخول الأجانب، ونزع الملكية للمنفعة العامة. ومثل القانون القطري نجد المرسوم السلطاني رقم (٩١) لسنة ٩٩ بإنشاء محكمة القضاء الإداري يستثني العديد من القرارات الإدارية المماثلة للنص القطري، وهذا هو مسلك القانون الكويتي أيضاً والسابق من حيث الإصدار على القانونين القطري والعماني.^{٢٨}

ضمان تفعيل أحكام القانون والمساواة أمامها.

^{٢٦} سعد الشتيوي، ولاية المحاكم المختصة بإلغاء القرارات الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي، الإطار الدستوري، والتنظيم التشريعي، مجلية دراسات الخليج والجزيرة العربية، جامعة الكويت، العدد ١٣٧، ابريل ٢٠١٠.

^{٢٧} أنظر كذلك الدستور الإماراتي الذي اكتفى بالنص على المنازعات الإدارية ضمن الولاية القضائية للمحكمة الاتحادية الابتدائية.

^{٢٨} قانون إنشاء الدائرة الإدارية الكويتي رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١

إن القانون مهما كان في نصوصه عادلاً ومنسجماً مع المبادئ الدستورية الأساسية التي ارتضاها المجتمع، ومهما هدفت قواعده إلى تحقيق الرفاهية والاستقرار والأمن والمساواة وتكافؤ الفرص أمام المواطنين، فإنها تبقى حبراً على ورق أن لم تفعل هذه الأحكام في واقع الحياة العملية. وتفعيلها يقتضي أمرين: التأكيد على آليات تطبيق القانون تشريعياً وقضائياً، ثم المساواة بين الأفراد عند تطبيق هذه الأحكام. والمساواة أمر يرتبط بشكل أساسي بموضوع تفعيل إحكام القانون، فما الفائدة من تفعيل هذه الأحكام إن كان تطبيقها يغرم البعض دون البعض الآخر، أو يفيد فئة دون أخرى.

وبالاطلاع على الدساتير الخليجية نجدها تنص صراحة على أن يعمل بالقانون كأصل عام بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية،^{٢٩} إلا أن الأمر قد يستدعي أحياناً أعمال أخرى لتنفيذ القانون، كإصدار لوائح تنفيذية مما يجعل تطبيق مواد عديدة من القانون رهن قيام الحكومات بإصدار مثل هذه اللوائح، كما قد يتوقف تنفيذ القانون بسبب عدم صدور مرسوم من الحاكم، فعلى سبيل المثال، وعلى الرغم من صدور قانون المحكمة الدستورية العليا في قطر عام ٢٠٠٨، إلا أنها لم تعمل في الواقع العملي إلى الآن بسبب عدم صدور مرسوم تعيين قضاة المحكمة.

أما بشأن المساواة أمام القانون فأغلب الدساتير الخليجية تنص عليها وتؤكد على أن يكون ذلك دون تمييز بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين وللناس جميعاً.^{٣٠} وتؤكد أيضاً على استقلال القضاء وأن لا سلطان على القضاة إلا القانون، وفي الغالب تنظر المحاكم في أغلب المنازعات عدا ما سبق أن تطرقنا إليه بشأن القرارات الإدارية المستثناة من نظر المحاكم والتي تعد بحق انتهاكاً حقيقياً لحق التقاضي،

^{٢٩} أنظر على سبيل المثال: المادة (١٧٨) من الدستور الكويتي، والمادة (١٢٢) من الدستور البحريني، والمادة (١٤٢) من الدستور القطري.

^{٣٠} أنظر المادة (٣٥) من الدستور القطري والمادة (١٨) من الدستور البحريني، والمادة (٢٩) من الدستور الكويتي، وغيرها.

ولكفالة العديد من الحقوق لاسيما حق تكوين الجمعيات وحرية الصحافة والطباعة والنشر.

علاوة على ما سبق، يعد نزع المواطنة من المواطنين أمراً بمنأى عن نظر القضاء إذ تخرج تشريعات بعض دول المجلس مسائل الجنسية من ولايتها.^{٣١} كما أن تحصين بعض التشريعات الخليجية للقرارات والمراسيم والأوامر الأميرية من نظر القضاء كما هو في قطر وعمان على سبيل المثال يعد ثغرة تتيح التمييز بين المواطنين وانتهاك لمبدأ تكافؤ الفرص.

٢- عدم انفراد شخص أو فئة بالسلطات العامة:

مبدأ الفصل بين السلطات الذي تناوله أكثر من فيلسوف في القرن السابع عشر للميلاد وبلوره في القرن الثامن عشر مونتسكيو في كتابه روح الشرائع، يهدف حقيقة إلى الحد من استبداد الحاكم وانفراده بجميع السلطات، فتوزع وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية على ثلاث سلطات مستقلة عن بعضها البعض ومتوازنة فيما بينها. وعدم تجميعها في يد شخص واحد، ضماناً أساسية لمنع الفساد السياسي. ذلك أن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة. كما أن هذا المبدأ ضماناً أساسية للحريات العامة وللمساواة في ممارستها. ولسنا هنا في مجال التطرق إلى النظم السياسية المنبثقة عن مبدأ الفصل بين السلطات كالنظام البرلماني، والنظام الرئاسي وشبه الرئاسي، إذ أن ما ينبغي التأكيد عليه هو مجموعة من المبادئ التي سوف تحقق هذا المبدأ في الواقع العملي لذا ينبغي أن النص في صلب الدستور على ما يأتي:

- وجود سلطات عامة مستقلة عن بعضها البعض.

- أن تكون لهذه السلطات اختصاصات ووظائف حقيقية يبينها ويحددها الدستور.

^{٣١} أنظر المادة (٣) من قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية القطري، والمادة (١) من قانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ بإنشاء الدائرة الإدارية الكويتي، والمادة (٧) من المرسوم السلطاني رقم ٩٩/٩١ بإنشاء محكمة القضاء الإداري العماني.

- خلق قدر من التوازن في الاختصاصات بين السلطات الثلاثة.
- أن يختار الشعب أعضاء السلطتين التنفيذية والتشريعية بالانتخابات الحرة والنزيهة.
- أن يتحقق تكافؤ الفرص بين المواطنين في تقلد الوظائف الدستورية، وصنع القرار السياسي.
- وأن يكفل استقلال السلطة القضائية من خلال النص على ضمانات التعيين، و ضمانات الترقيّة، و ضمانات عدم القابلية للعزل، أو الإقصاء، ثم الاستقلال الإداري والمالي في إطار مجلس أعلى للقضاء مستقل ويشكل على أسس الأقدمية والانتخابات الداخلية.

وبمراجعة الدساتير الخليجية للنظر في مدى توافر هذا المكون بها، يظهر أمامنا جلياً رجحان كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وفقدان التوازن بين السلطات لصالح الحاكم. بل نجد دستور الكويت ودستور البحرين ينصان صراحة على تولي الأمير أو الملك كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بجوار البرلمان والحكومة،^{٣٢} وإن كان هذا نصاً مقبولاً في الدول ذات الأنظمة الملكية الدستورية التي يسود فيها الملك دون أن يحكم ويكون توليه لهذه السلطات فيها مجرد تقليد شرفي، فإن الأمر على خلاف ذلك في دول مجلس التعاون الخليجي، إذ للحاكم صلاحيات حقيقية وفعالة تتمثل في تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومسؤولية هؤلاء إمامه، واختصاصه في أغلب الدول في تعيين أعضاء المجالس التشريعية المعينين، وفي دعوة المجلس للانعقاد، وتأجيل جلسات المجلس، وتمديد الفصل التشريعي وحل المجلس، وإعلان الأحكام العرفية. بل قد يعزل القضاة للمصلحة العامة!^{٣٣} كما أن مسؤولية الحكومة أمام المجلس التشريعي تكاد تكون غير فعالة في أغلب الدول الخليجية عدا

^{٣٢} أنظر الفقرة (ب) من المادة (٣٢) من الدستور البحريني، والمادتين (٥١) و(٥٢) من الدستور الكويتي.
^{٣٣} تنص المادة (٦٣) من قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ بشأن إصدار قانون السلطة القضائية القطري على انتهاء ولاية القضاة لأحد الأسباب المذكورة في المادة ومنها الفصل من الخدمة بقرار أميري لأسباب تتعلق بالصالح العام.

الكويت، وهذه أيضاً لم يمنح دستورها لمجلس الأمة حق سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.^{٣٤} ولا نرى بأن الصواب قد يجانبنا إن قلنا بأن المكون الخاص بعدم انفراد شخص أو فئة بالسلطات غير متحقق في أغلب الدول الخليجية.

أما بشأن استقلال القضاء، فإن أغلب الدساتير الخليجية اتبعت منهج الإحالة إلى القانون لكي يكفل استقلال القضاء ويبين ضمانات القضاة والإحكام الخاصة بهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل.^{٣٥} ونرى بأن النص على الحد الأدنى من الضمانات في صلب الدستور أمر مهم، كالنص صراحة على الاستقلال المالي للمجلس الأعلى للقضاء، والنص على حالات انتهاء ولاية القضاء، والضمانات الخاصة بأحكام الترقية وضوابط تشكيل المجلس الأعلى للقضاء دون تدخل الحاكم أو السلطة التنفيذية في ذلك.

٣- التأكيد على الحقوق والحريات العامة وضمن ممارستها.

أن اشتمال الدستور للنصوص المؤكدة على كفالة الحقوق والحريات العامة أمر في غاية الأهمية لعدة أسباب، أولها ما تحققه الكتابة التشريعية أو التقنين من نشر للوعي بين المواطنين ومعرفة حقوقهم المكفولة دستورياً. وثانيها عدم انتهاك السلطات العامة لهذه الحقوق المبينة بوضوح في الدستور عند وضعها للقوانين واللوائح والقرارات. ولكن وحتى لا تكون هذه النصوص الدستورية مجرد حبراً على ورق وتبقى حبيسة إطارها النظري ينبغي التأكيد في صلب الدستور أيضاً على آليات تضمن ممارستها، ونرى بأن ذلك يتحقق بما يأتي:

^{٣٤} المادة (١٠٢) من الدستور الكويتي
^{٣٥} أنظر المادة (١٦٣) من الدستور الكويتي، والفقرة (ب) من المادة (١٠٤) من الدستور البحريني، والمادة (١٣٤) من الدستور القطري.

- التأكيد على المبادئ الأساسية لكفالة كل حق وعدم الاكتفاء بعبارات مقتضبة، أو عامة. فليس المقصود بذكر الحقوق في الدستور تأطيرها بإطار أخلاقي مبهم، بل صياغتها بعبارات قانونية تظهر إلزامية احترامها وعدم انتهاكها.
- التأكيد على أن تكون الأداة التشريعية التي يحيل لها الدستور تنظيم ممارسة الحقوق هي القانون وليست اللائحة.
- التأكيد على أن لا يذهب القانون أبعد من تنظيم ممارسة الحق وخلق التوازن المطلوب بين حق الفرد وحق المجتمع، بحيث لا يمس القانون جوهر الحق أو يقيد أو يمنع ممارسة الأفراد له.
- التأكيد على وجود جهة قضائية مستقلة للنظر في منازعات حقوق الإنسان، وكفالة حق التقاضي أمامها بشكل مباشر لمن انتهكت إحدى حقوقه أو حرياته من قبل السلطات العامة.

وبالرجوع إلى الدساتير الخليجية، لا نجدتها تؤكد صراحة على ألا يمس القانون جوهر الحق أو يقيد أو يمنع ممارسة الأفراد له عند تنظيمه له. كما أنها لم تنص على جهات قضائية تفصل في منازعات حقوق الإنسان يمكن لجوء الأفراد إليها بشكل مباشر، كما أن العديد من القرارات الحكومية محصنة عن نظر القضاء الإداري أو عن ولايته. أما المحاكم الدستورية فاللجوء إليها في الدول التي بها هذا النوع من المحاكم ليس متاحاً مباشرة للأفراد، بل يقتضي الأمر، كما سبق أن أشرنا، إلى وجود دعوى منظورة أمام القضاء العادي، فيدفع أحد الخصوم بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه، فيتاح له عندئذ الوصول إلى المحكمة الدستورية إن رأى قاضي الموضوع جدية دفعه. ومع ذلك فإن هذا لا يعني عدم جدوى هذه المحاكم بل وجودها مهم وضروري للرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، ويمكننا أن نستشهد هنا بالحكم التاريخي الذي أصدرته المحكمة الدستورية في الكويت بشأن عدم دستورية بعض مواد المرسوم

بقانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الاجتماعات العامة والتجمعات وألغت به ١٥ مادة من هذا التشريع.^{٣٦}

٤- ضمان التداول السلمي للسلطتين التشريعية والتنفيذية:

يقصد بالتداول السلمي للسلطتين التشريعية والتنفيذية عدم استئثار شخص أو فئة من الأفراد دون غيرهم بهاتين السلطتين طوال الوقت، وأن تتاح لجميع المواطنين فرصة المنافسة الحرة والنزيهة للوصول لمؤسسات صنع القرار السياسي وتولى المناصب الدستورية العامة. والتداول السلمي لا يمكن أن يتحقق في ظل الملكية المطلقة عندما يرى شخصاً بأن الحكم حقاً موروثاً أو في ظل سيطرة فئة من الأفراد على الحكم والأمر بالقوة والقهر. ففي ذلك هدم لمبدأ الفصل بين السلطات من الأساس، وإن وجدت سلطات فتكون شكلية، ويكون أعضائها معينون أو شبه معينين تستمر عضويتهم ما استمروا في طاعة الفئة الباغية!.

لذا فالتداول السلمي للسلطتين التنفيذية والتشريعية لا يتحقق إلا أن كان الشعب هو الفيصل وإرادة المواطنين هي المعتمدة ويرجع إليهم دورياً. وآلية تفعيل التداول السلمي إذن هي الانتخابات الحرة والنزيهة أو ما يعرف لدى البعض بالانتخابات الديمقراطية. فالانتخابات الديمقراطية بإمكانها أن تفعل مبدأ سيادة الشعب، وذلك بالرجوع إليه لاختيار أعضاء السلطات العامة، والرجوع إليه لمحاسبة هؤلاء وعدم التجديد لهم في دورات رئاسية أو تشريعية لاحقة، وبذلك يصبح الشعب هو مصدر هذه السلطات. كما إن الرجوع للشعب من فترة إلى أخرى يضمن التطور السياسي للمجتمع، ولا يجعله أسير فكر رجال وضعوه في الماضي، فالأفكار يتم تداولها كما يتم تداول المناصب، ذلك أن الشعب يجدد نفسه وفكره بتعاقب الأجيال وإتاحة الفرصة لهم لتبني فكرهم الجديد، إن كان يعبر عن ضمير المجتمع في الحقبة التي هم فيها.

^{٣٦} صادر في الأول من مايو سنة ٢٠٠٦.

والانتخابات الديمقراطية لا تكون كذلك إلا إذا كانت حرة ونزيهة تجرى في ظل حكم القانون والتنافسية وتبنى على نظام انتخابي عادل وفعال. وأن يؤكد على تنظيمها بشكل دوري ومنتظم. وأن تتسم عملية تنظيمها والإشراف عليها وإعلان نتائجها بالحياد والشفافية والمساواة.^{٣٧}

وعلى الرغم من أن الدساتير في الغالب تأتي بالمبادئ العامة بشأن العملية الانتخابية وتحيل تفاصيل ذلك إلى قانون يبين ويحدد شروط وإجراءات الترشيح والانتخاب، إلا أننا نرى بأن هناك قواعد مهمة يجب التأكيد عليها في صلب الدستور، تتمثل فيما يأتي:

١. ضمان استقلالية وحياد اللجنة المشرفة على الانتخابات واستقلاليتها المالية عن الحكومة. وأن يتسم إشرافها وإدارتها للانتخابات في جميع مراحلها بالحياد والشفافية والمساواة.

٢. ضمان إجراء الانتخابات بشكل دوري في الأوقات المحددة لها، وعدم تأجيلها إلا لأسباب منصوص عليها في القانون بدقة وألا يترك تقديرها لسلطة الحكام. وأن ينص في حال عدم الدعوة إليها في تاريخ محدد بأن الدعوة إليها قد تمت ضمناً.

٣. التأكيد في حال تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية على تحقيق أكبر قدر من المساواة بينها في عدد الناخبين وعدد مقار الاقتراع. وأن يتم تقسيم الدولة إلى دوائر بقانون.

٤. التأكيد على الاقتراع العام والسري دون تمييز بين المواطنين على أساس عرقي أو مذهبي أو فئوي أو قبلي.

٥. التأكيد على حق الترشيح لجميع المواطنين وعدم وضع شروط إقصائية أو غير موضوعية لممارسة هذا الحق.

^{٣٧} عبدالفتاح ماضي، المرجع السابق.

٦. التأكيد على المساواة بين المرشحين في إدارة حملاتهم الانتخابية وخضوعهم لضوابط الإنفاق عليها والمساواة في الاستفادة من وسائل الإعلام الحكومي.
٧. التأكيد على تنظيم القانون لعملية السماح بالمراقبة والملاحظة الدولية والمحلية للانتخابات في مراحلها المختلفة.
٨. التأكيد على اختصاص القضاء في الفصل في المنازعات المتعلقة بالانتخابات.

ولمعرفة مدى تعزيز الدساتير الخليجية لمبدأ التداول السلمي للسلطات فإننا نرى بوضوح أن السلطة الوحيدة التي يتم اختيار أعضائها بالانتخاب هي السلطة التشريعية، وهذه كما سبق القول لا تتألف بأكملها من أعضاء منتخبين. أما السلطة التنفيذية فإن الحاكم هو من يترأسها في جميع الدول الخليجية وهو من يختار رئيس مجلس الوزراء ويعين الوزراء بأمر أميري وهؤلاء مسئولون أمامه.

أما بشأن انتخابات المجلس التشريعي فعدا سلطنة عمان، التي ينص دستورها في المادة (٥٨) مكرر (١٤) على أن تتولى الإشراف على انتخابات مجلس الشورى والفصل في الطعون الانتخابية لجنة عليا تتمتع بالاستقلال والحيدة برئاسة أحد نواب رئيس المحكمة العليا،^{٣٨} فإن مراحل الانتخابات المختلفة في دول مجلس التعاون الخليجي لا تتم من خلال جهات مستقلة ومنفصلة عن السلطة التنفيذية. كما أن بعض دول المجلس تركت للسلطة التنفيذية أمر تقسيم الدوائر الانتخابية كما هو الحال في قطر.^{٣٩} كما دساتير دول المجلس تخلو من قواعد تتعلق بالمساواة بين المرشحين في إدارة حملاتهم الانتخابية وخضوعهم لضوابط الإنفاق عليها والمساواة في الاستفادة من وسائل الإعلام الحكومي. ومن جانب آخر فإن الحريات المرتبطة بالعملية الانتخابية كحق التجمع والاجتماعات العامة والتنظيم في أغلب دول مجلس التعاون تخضع لقوانين تخرجها من جوهرها، وتجعل ممارسة الحرية استثناءً.

^{٣٨} أنظر المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/٩٩ بتعديل بعض أحكام النظام الأساسي للدولة.
^{٣٩} تنص المادة (٧٩) على أن "تحدد الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة ومناطق كل منها بمرسوم".

ومن جانب آخر نجد بعض الدساتير الخليجية كدستور كل من البحرين وقطر وعمان يجيز مد الفصل التشريعي إلى أمد بعيد قد يخل بقاعدة دورية الانتخابات والعودة إلى الشعب.^{٤٠} وأخيراً، فإن أغلب الدساتير الخليجية تركت للقضاء أمر الفصل في المنازعات المتعلقة بالانتخابات.

الخاتمة:

اشرنا في هذه الورقة إلى أن الدستور لا يمكن أن يحيا إلا في بيئة الحريات والمساواة والمؤسسات والقانون، وإلا كان مجرد شعارات نظرية لا تلامس الواقع العملي. ثم أكدنا قبل الخوض في مكونات الدستور الديمقراطي، على أهمية أن تكون إجراءات وضع الدستور ديمقراطية فالشعب هو من ينبغي أن يضع دستوره ويكون ذلك باختياره لأعضاء المجلس التأسيسي ابتداءً ثم عودة هذا المجلس للشعب ثانية ليعرض عليه في استفتاء عام مشروع الدستور الذي أعده، وبينما مجموعة من الأسس تضمن فعالية الاستفتاء. وفي ذات الاتجاه، أكدت الورقة على أن تكون إجراءات تعديل مواد الدستور متقاربة نوعاً ما مع تلك التي اتبعت عند وضع الدستور.

كما أبرزت الورقة المكونات الأساسية للدستور الديمقراطي، والتي تتمثل في أربعة عناصر أساسية هي: سيطرة أحكام القانون والمساواة أمامها، وعدم انفراد شخص أو فئة بالسلطات العامة، والتأكيد على الحقوق والحريات العامة وضمن ممارستها، وضمن تداول السلطة التنفيذية والتشريعية سلمياً.

وعند مقارنة حال الدساتير الخليجية اليوم مع الدستور الديمقراطي، وجدناها بعيدة إلى درجة كبيرة عنه، ابتداءً من أساليب وضع هذه الدساتير التي كانت في أغلبها

^{٤٠} أنظر: المادة (٨١) من الدستور القطري، والمادة (٥٨) من الدستور البحريني، والمادة (٥٨) متكرر (١١) من النظام الأساسي للدولة في السلطنة.

دساتير منحة، وانتهاءً إلى الإخلال الواضح في التوازن بين السلطات العامة لصالح السلطة التنفيذية. ناهيك عن عدم فاعلية الكفالة الدستورية للحقوق والحريات العامة.