



جمعية المرصد
لحقوق الانسان

الحقوقية

مجلة علمية دورية محكمة
تعنى بنشر الدراسات والمقالات
والقضايا الحقوقية والقانونية

عدد خاص
حول النظم الانتخابية

العدد الثالث - ذو الحجة 1443 هـ / يونيو 2022 م



الحقوقية

مجلة علمية دورية محكمة

تعنى بنشر الدراسات والمقالات والقضايا الحقوقية والقانونية



جمعية المرصد
لحقوق الانسان

الحقوقية

مجلة علمية دورية محكمة

تعنى بنشر الدراسات والمقالات والقضايا الحقوقية والقانونية

عدد خاص حول النظم الانتخابية
يصدر بالتزامن مع الانتخابات النيابية والبلدية
في مملكة البحرين 2022م

العدد الثالث، ذو الحجة 1443هـ/ يونيو 2022م

الحقوقية

مجلة علمية دورية محكمة

تعنى بنشر الدراسات والمقالات والقضايا الحقوقية والفانونية

رقم النشر الدولي:

ISSN 2536-0078

تصدر عن

جمعية المرصد لحقوق الإنسان

جمعية أهلية حقوقية تمارس نشاطها في مملكة البحرين

بموجب قرار الترخيص رقم (27) لسنة 2011م

الموقع الإلكتروني: www.marsdbh.org

البريد الإلكتروني: marsd_bh@hotmail.com

توزيع: دار الروافد الثقافية – ناشرون

بيروت – لبنان

www.dar-rawafed.com

الهيئة الاستشارية

- أ.د. علي الصاوي
أ.د. صبري حمد خاطر
أ.د. محمد باهي أبو يونس
أ.د. محمد أمين الميداني
أ.د. فيصل حمد المناور
- أستاذ العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية/جامعة القاهرة - مصر.
محام ومستشار قانوني، أستاذ القانون المدني، وعميد كلية الحقوق/جامعة البحرين (سابقاً).
أستاذ القانون العام، عميد كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية (سابقاً)، أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة البحرين (سابقاً).
رئيس المركز العربي للتربية على القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، ستراسبورغ - فرنسا، أستاذ محاضر في جامعة ستراسبورغ بفرنسا، وأستاذ حقوق الإنسان بجامعة الجنان/طرابلس - لبنان.
أستاذ السياسات العامة، ومستشار بالجهاز الفني/المعهد العربي للتخطيط - الكويت.

هيئة التحرير

د. علي فيصل الصديقي

رئيس هيئة التحرير

- د. عيسى أحمد تركي
د. سهيرا عبداللطيف
د. محمد أحمد جوهر
أ. سميرة سالم
- عضو هيئة التحرير
عضو هيئة التحرير
عضو هيئة التحرير
عضو هيئة التحرير

المراجعة اللغوية: د. سهيرا عبداللطيف

المحتويات

- 15 كلمة المرصد
- الافتتاحية
- الترجيح بالقرعة: مداخلة في الأسس والوظائف السياسية والمدنية
- 19 د. علي فيصل الصديقي
- الدراسات المُحكَّمة
- حماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات:
دراسة في ضوء التشريع البحريني
- 35 د. شيخة أحمد العليوي
- الرقابة القضائية على الانتخابات النيابية بمملكة البحرين «دراسة تحليلية»
- 79 د. محمد عبدالسلام
- التنظيم القانوني لعضوية مجلس الشورى
وترخيص المحاماة ومدى جواز الجمع بينهما في النظام السعودي
- 119 د. محمود حمدي أحمد عبد الواحد
- تمثلات الديمقراطية التشاركية من خلال القوانين التنظيمية
للجماعات الترابية بالمغرب: قراءة في آليات التفعيل ومعيقات التنزيل
- 185 د. المصطفى بوكرين
- الحق في المشاركة السياسية: قراءة في الضمانات القانونية والقضائية
في ضوء الممارسة المغربية
- 231 د. فاتن دويرية
- القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية في التشريع البحريني والمقارن
- 265 عبدالله ناصر القطان

حوارات ولقاءات

- حول مئوية الانتخابات في البحرين
حوار مع معالي د. الشيخ خالد بن خليفة آل خليفة
أجرت الحوار: نورة المنصوري 321
- حول رقابة المجتمع المدني على العملية الانتخابية
حوار مع الأستاذ السيد شرف محسن الموسوي
أجرت الحوار: سميرة سالم 329

المقالات العلمية

- حق الانتخاب في مملكة البحرين
د. مروان محمد محروس المدرس 345
- الوعي الانتخابي وفضاءات المجالس التشريعية بين الحدائثة وما بعد الحدائثة:
ملاحظات حول الحالة البحرينية
د. محمد الزكري القضاعي 353
- المجلس الاستشاري لعام 1911م: قراءة تحليلية حول أول تجربة برلمانية
في تاريخ البحرين
راشد عيسى الجاسم 365
- وقفات تاريخية حول تطور النظام الانتخابي لمجلس بلدية المنامة
يوسف عقيل يوسف إسحاق 383
- شرط الكفاءة العلمية للمرشح النيابي في التشريع البحريني والمقارن
حمد راشد عبدالله 401

ترجمات

- التصويت الإلكتروني
رينيه بيرالتا - ترجمة: د. محمد أحمد جوهر 419

شخصيات وأعلام

- الرئيس الحكيم والوجيه الكريم خليفة بن أحمد الظهراني
الشيخ عبدالناصر بن محمد الصديقي 431

الحقوقية

«الحقوقية» مجلة علمية دورية محكمة تعنى بنشر الدراسات والمقالات والقضايا الحقوقية والقانونية على المستوى المحلي والإقليمي والدولي. وتصدر المجلة عن جمعية المرصد لحقوق الإنسان في مملكة البحرين.

الرسالة

نحو ترسيخ مبادئ وثقافة الحقوق والالتزام بقيم القانون على صعيديّ الفكر والممارسة، والتوعية بالحقوق والواجبات ودعم البحث العلمي في المجالات ذات الصلة بالشأن الحقوقي والقانوني.

الأهداف

دعم وتعزيز ثقافة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتهيئة البيئة العلميّة المناسبة لرفع معدلات الوعي الحقوقي والقانوني في مملكة البحرين والوطن العربي.

❖ نشر الأبحاث العلميّة في مجال حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ومختلف فروع القانون الأخرى، بالإضافة إلى فتح فضاء أوسع لأبناء مملكة البحرين والمنطقة من المفكرين والباحثين والأكاديميين والمهتمين بهذا الشأن؛ لنشر أفكارهم وأنشطتهم البحثية والعلميّة.

- ❖ رصد أحدث المستجدات العالمية في كل ما يتعلق بالقضايا الحقوقية والقانونية، وتسليط الضوء على أهم تلك القضايا ومناقشتها مناقشة علمية، في إطار التفكير النقدي والتحليلي.
- ❖ تسليط الضوء على أبرز الشخصيات والأعلام ومساهماتهم العلمية وأعمالهم الفكرية في المجال الحقوقي والقانوني، سواء من مملكة البحرين أو الوطن العربي أو من دول العالم. وإجراء حوارات مع بعض تلك الشخصيات للوقوف على تجاربهم وأفكارهم.
- ❖ عرض أبرز المستجدات البحثية من كتب وأطروحات ورسائل علمية وتقارير في مجال المعرفة الحقوقية والحقل القانوني.

قواعد النشر العلمي

تؤمن مجلة «الحقوقية» أن القضايا الحقوقية والقانونية لا تنفك بتأً عن اهتمام مختلف العلوم الاجتماعية والإنسانية، لذلك فإنها تعنى بنشر الدراسات والمقالات والقضايا ذات العلاقة بالشأن الحقوقي والقانوني المرتبط بالواقع العملي قدر الإمكان، وفي سياق استيعاب القراءات الحقوقية والقانونية التي تتصل بالحقول المعرفية المختلفة. وتتوزع موضوعات المجلة على أبواب مختلفة، لكل منها معايير وشروطه الخاصة بالنشر. وترحب المجلة بكل الباحثين والمؤلفين من مملكة البحرين والوطن العربي، وتُعطي الأولوية في النشر للدراسات والمقالات والقضايا التي تتناول مسائل مستجدة على الساحة الحقوقية، أو التي تتناول القانون البحريني. ويمكن المساهمة في مجلة «الحقوقية» من خلال أحد الأبواب الموضحة أدناه:

أولاً - الدراسات المُحكّمة:

يجب أن تراعي الدراسة شروط البحث العلمي وأخلاقياته المتعارف عليها، ويجب أن تتقيد على وجه التحديد بالمسائل الآتية:

- 1 - أن تتمتع الدراسة بإضافة معرفية وعمق في الموضوع الحقوقي أو القانوني الذي كُتبت فيه، كأن تتناول موضوعاتها في سياق تحليلي أو استنباطي أو مقارنة. كما يجوز أن تقدم الدراسة تعليقاً على حكم قضائي.
- 2 - أن تتم مراعاة الأصول العلمية المعتبرة في متن البحث، والمنهجية

العلمية، والإحالات المرجعية، والالتزام بقيم الأمانة العلمية. حيث ينبغي أن تتضمن تقسيماً علمياً يسبقه مقدمة ويعقبه خاتمة تبين أبرز النتائج المستخلصة أو التوصيات المقترحة. كما يجب أن تلحق الدراسة بملخصين، أحدهما باللغة العربية، والآخر بلغة أجنبية (الإنكليزية أو الفرنسية)، متضمناً الكلمات المفتاحية فيما لا يتجاوز (300 كلمة).

3 - يجب أن تكتب الدراسة بلغة سليمة وأن تتمتع بالتماسك النصي والمنهجي في العرض بعيداً عن الحشو والتكرار، والابتعاد عن الأسلوب التقريري أو الصحفي.

4 - ألا تكون الدراسة قد سبق نشرها في مجلة علمية أخرى، كما لا يجوز أن تكون مقدمة للنشر في مجلة أخرى في الوقت نفسه، ويقدم صاحب الدراسة إقراراً بذلك.

5 - يجب ألا يتجاوز حجم الدراسة شاملاً المراجع والهوامش (10000 كلمة)، ويجوز لهيئة التحرير أن تسمح بتجاوز ذلك الحد إذا رأت أن مقتضيات العلمية للدراسة تتطلب ذلك.

ثانياً - المقالات العلمية :

تناقش المقالات موضوعاً علمياً محدداً ومركزاً في المجال الحقوقي أو ما يرتبط بالقضايا القانونية. كأن يكون موضوعاً خلافياً، أو ملفاً ساخناً، على أن يتم تناوله بأسلوب موضوعي يقدم وجهة نظر أو رؤية أو مقترحاً. ويُشترط في المقالة العلمية أن تتعد عن الأسلوب الصحفي، كما يُشترط أن يتراوح حجمها بين (1000 - 3000 كلمة).

ثالثاً - الترجمات :

هذا الباب يقدم تعريفاً لمقالات علمية ذات علاقة بالمجال الحقوقي أو

الحقل القانوني، على أن تراعي المساهمة الأصول العلميّة في الترجمة. كما يجب أن يُقدم المترجم النص الأصلي وجهة نشره وبياناته الأخرى. ويتصدر المتن اسم المؤلف الأصلي، وبيانات النشر، واسم المترجم.

رابعًا - شخصيات وأعلام:

هذا الباب يلقي الضوء على السيرة الذاتية والأعمال العلميّة والفكرية أو التجارب العملية لشخصيات أو أعلام من داخل مملكة البحرين أو خارجها، في مجال علوم القانون أو مجال العمل الحقوقي أو خدمة العدالة، وذلك لتعريف شريحة القراء بهؤلاء الأعلام وأعمالهم ومساهماتهم العلميّة والعملية. على ألا تزيد المادة العلميّة في هذا الباب على (3000 كلمة).

خامسًا - حوارات ولقاءات:

يقدم هذا الباب، حوارًا أو مقابلة مع إحدى الشخصيات التي عُرفت بالعمل الحقوقي أو القانوني، سواء من داخل مملكة البحرين أو خارجها. شريطة أن يعبر اللقاء عن إضافة معرفية في الحقل أو التخصص العلمي للشخصية التي يُلقى عليها الضوء، وذلك للاستفادة من تجربتها العملية والفكرية.

سادسًا - مرصد الكتاب:

يتضمن هذا الباب مراجعةً أو عرضًا لكتاب أو ملخصًا لأطروحة علمية، شريطة ألا يكون قد مرّ على النشر أو المناقشة أكثر من ثلاثة أعوام، سواء كان باللغة العربية أو بلغة أجنبية، مع أولوية الكتب الصادرة في الشأن البحريني أو ملخصات الرسائل والأطروحات العلميّة الصادرة عن الجامعات البحرينية. بحيث يتم عرض مضمون الكتاب أو ملخص الأطروحة بلغة علمية تسلط الضوء على

هيكلية الكتاب ومنهجيته وخلفياته النظرية والعلمية والنتائج التي توصل إليها. ويجوز أن يقدم المساهمة في هذا الباب المؤلف نفسه أو باحث آخر. كما يجب ألا تتعدى المراجعة أو العرض أو الملخص حدود (3000 كلمة).

سابعاً - التقارير العلمية:

حيث يُلخص هذا الباب ويناقش بطريقة علمية وقائع مؤتمر علمي أو ندوة علمية في المجال الحقوقي أو في العلوم القانونية، على أن يتضمن العرض بياناً بأبرز محتوياته ونتائجه، مع تسجيل أهم الملاحظات والإضافات الضرورية. كما يجب ألا يتجاوز التقرير حدود 3000 كلمة.

أحكام عامة

- ❖ ترسل المواد العلميّة باسم رئيس هيئة التحرير، مطبوعة على برنامج (Microsoft Word) على البريد الإلكتروني: alhoqoqiajournal@gmail.com
- ❖ تخضع المواد العلميّة للشروط المبيّنة أعلاه، وتقوم هيئة التحرير بإحالة الدراسات المقدمة إلى لجان للتحكيم العلمي والنظر في صلاحيتها للنشر. كما أنّ لهيئة التحرير سلطة تقييم ومراجعة وتقرير صلاحية نشر المواد المقدمة لمختلف أبواب المجلة الأخرى، كما يحق لها الاستعانة بلجان استشارية لأغراض التقييم العلمي. وبناءً عليه، تقرر الهيئة قبولها أو رفضها للعمل أو طلب إدخال تعديلات عليه، بناءً على ملاحظات المحكمين أو معايير النشر، بحسب الأحوال.
- ❖ ترحب هيئة التحرير بأية مداخلات أو تعقيبات أو تصويبات، ترد بشأن الموضوعات التي تنشرها المجلة، شريطة أن تلتزم بالقيم والمناهج والوسائل العلميّة المتعارف عليها، كما تتيح المجلة لأصحاب المواد الأصليّة، حقّ الردّ عبر الوسيلة نفسها.
- ❖ تؤوّل حقوق النشر فيما يتعلق بالدراسات والمقالات وباقي المواد العلميّة بعد نشرها، إلى مجلة الحقوقية.

- ❖ ترتيب المواد العلميّة وأسماء المؤلفين في أبواب المجلة، يخضع لاعتبارات فنية وتقنية، وليست بالضرورة أن تكون ذات صلة بمكانة الكاتب أو درجته العلميّة.
- ❖ الآراء ووجهات النظر الواردة في متن المجلة تعبّر عن أصحابها، ولا تعبّر بالضرورة عن وجهة نظر هيئة تحرير مجلة الحقوقية أو جمعية المرصد لحقوق الإنسان.

* * *

كلمة المرصد

كفلت الدساتير للمواطنين الحق في المشاركة السياسية والمساهمة في حكم الدولة عن طريق عدد من الحقوق المتمثلة في الترشيح والانتخاب، وإبداء الرأي في الاستفتاءات، وكذلك تكوين الجمعيات السياسية والانضمام لها.

وتعد الانتخابات وسيلة من وسائل تولي السلطة التشريعية، وحجر الأساس الذي تبنى عليه الديمقراطية في أي مجتمع، بحسبانها تعكس إرادة الناخبين في اختيار من يمثلهم انطلاقاً من كون الشعب هو مصدر السلطات، مما يحتم كفالة ممارسة هذا الحق بشكل يعبر عن الإرادة الفعلية للناخبين.

ولقد حرص دستور مملكة البحرين على تنظيم حق الانتخاب وحمايته، وذلك بإقراره بموجب نص دستوري يحتوي على المبادئ العامة الناظمة لهذه الحقوق، بإقرار حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق الانتخاب والترشيح للمواطنين رجالاً ونساءً، مع عدم جواز حرمان أي من المواطنين من هذه الحقوق إلا وفقاً للقانون، ومن ثم نظم المشرع البحريني هذه الطائفة من الحقوق بأحكام تفصيلية في كل من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، والرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

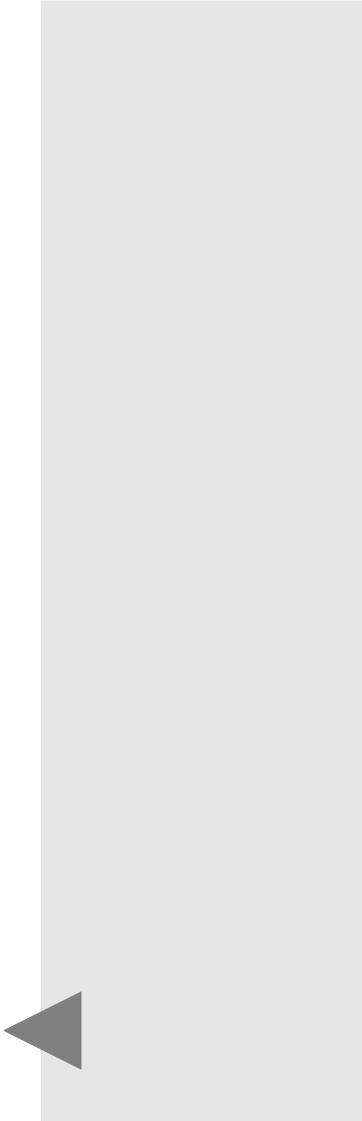
واستكمالاً لنهج مجلة «الحقوقية» النابع من فكر الإيمان بأهمية البحث

العلمي، ودوره الفاعل في المجتمع المدني على اختلاف شرائحه وتنوع أطيافه، تم تخصيص العدد الثالث للمشاركات العلمية المتصلة بالعملية الانتخابية تزامناً مع فترة الانتخابات النيابية والبلدية المزمع إجراؤها في مملكة البحرين لهذا العام، مما يجعل هذا الموضوع يتربع على عرش المستجدات القانونية والحقوقية التي تستهدفها المجلة بالنشر دعماً لربط البحث العلمي بالواقع، حتى يزخر الفكر القانوني والحقوقي بمراجع علمي وحيوي للباحثين والمهتمين في هذا المجال، وبهذا التوقيت المهم في خضم العرس الوطني الديمقراطي.

وفي الختام، نجدد الشكر لكل من دعم وشجع وأشاد بالجهود المبذولة في العديدين السابقين من أفراد ومؤسسات، عامة وخاصة، راجين المولى أن يجعل هذا العدد استمراراً لباكورة نجاحات هذه التجربة الطموحة لدعم البحث العلمي وغاياته السامية، بما يقربنا من سمو الإنجازات الوطنية المتلاحقة في مملكة البحرين، وبما يتناغم والعمل الوطني المتطور على الدوام والمنجزات الرائدة في المجال القانوني والحقوقي، إرساءً لدعائم دولة القانون والعدالة في مملكتنا الغالية.

محسن علي الغريري

رئيس جمعية المرصد لحقوق الإنسان



الافتتاحية

الترجيح بالقرعة:

مداخلة في الأسس والوظائف السياسية والمدنية

د. علي فيصل الصديقي*

القرعة في اللغة هي السُّهْمَة، وإذا أقرعتُ الشركاء في شيء يقتسمونه، والاقتراع: هو الاختيار، يقال: اقترع فلان أي اختير، والقريعة والقرعة: خيارُ المال، وقرعة كلِّ شيء خياره⁽¹⁾. فهي وسيلة لترجيح حقٍ على آخر، ويتسم هذان الحقان بالتساوي في المرتبة، لا مجال لترجيح أحدهما على الآخر إلا من خلال اللجوء إلى القرعة، فيقول الإمام الشافعيّ صاحب المذهب رحمه الله: «فلا تكون القرعة والله أعلم إلا بين قوم مستوين في الحجّة»⁽²⁾. ويتم الاقتراع بأي وسيلة متاحة، كأن يتم وضع الأسماء أو

(*) رئيس هيئة التحرير.

- (1) ينظر: الإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور الأفرقي المصري، لسان العرب، المجلد الثاني عشر، دار صادر، بيروت، ص 77.
- (2) الإمام محمد بن إدريس الشافعي، الأم، رواية الربيع بن سلمان المرادي، بترتيب: الإمام سراج الدين عمر بن رسلان البلقيني الشافعي، تصحيح وتحقيق: الشيخ نصر بن محمد بن أحمد العادلي-الشيخ محمد بن محمد البلبيسي الحسيني، بعناية والتزام: العلامة المحامي أحمد بن محمد الحسيني المصري الشافعي، المجلد السابع، مكتبة الإمام الشافعي، دار النوادر، سورية - لبنان - الكويت، الطبعة الأولى 2013م، ص 336.

الأرقام في حرز أو صندوق أو نحو ذلك، ويتم سحب أحدها أو بعضها لتعيين الفائز بالحق أو في مباراة أو نصيب، أو تكليف أحد الأشخاص بالقيام بذلك عشوائياً دون قدرته على تحديد من هو صاحب الشأن⁽³⁾. وتستخدم في الأغراض المدنية والسياسية كما سنرى.

القرعة في الفكر القانوني الغربي:

اشتهرت القرعة بوصفها وسيلة شائعة الاستخدام -تاريخياً- في المجال السياسي والانتخابات العامة في الفكر القانوني الغربي، ولعل بروز فكرة القرعة في الفكر السياسي والدستوري⁽⁴⁾، إنما يرجع في جذوره إلى المجلس الديمقراطي في اليونان القديمة (البول Boule) وهو عبارة عن هيئة استشارية في أثينا، كان يتم اختيار أعضائها عن طريق القرعة على قدم المساواة من قبل كل من القبائل اليونانية، حيث تقوم كل قبيلة باختيار عشرة

(3) قد يختلط أمر القرعة مع بعض الممارسات في الحضارات القديمة، ونقصد بذلك (الإثبات بالمحنة)، فقد استخدمت بعض الحضارات أساليب قاسية في إثبات ارتكاب الأخطاء والجرائم، كرمي الشخص في النهر للاحتكام بشأن براءته، أو وضعه بين الأفاعي وغير ذلك من أساليب تحتكم إلى الحظ المتحيز، وهو في تقديرنا يختلف عن القرعة التي نقصدها في هذا المقام، بسبب أنّ الإثبات بالمحنة يغلب عليه تحديد النتائج مسبقاً بطريقة متحيزة في الإثبات، خلافاً للقرعة التي تركز على محض الحظ في الترجيح بين حقين أو مركزين قانونيين متساويين، لذا وجب التنويه.

(4) في واقع الأمر، لم أقف كثيراً للبحث في تطبيقات القرعة في القضايا المدنية والفصل في حقوق الأفراد ومنازعاتهم، أو في تاريخ استخدام القرعة في غير المادة السياسية، أو مدى استخدام القضاء المدني الغربي لهذه الفكرة. فاكتفيت بالإشارة إلى شيء من تطبيقاتها السياسية لارتباطها بموضوع النظم الانتخابية. ولربما يكون من المفيد بحث هذه المسألة في مناسبة أخرى على وجه من التفصيل.

أشخاص، ومن بعد ذلك تلقى القرعة بينهم بالفولة من أجل تحديد من يتبوأ منصب الحكم، وهو ما ورد بشكل واضح في دستور أرسطو والذي اعتبره جوهر النظام الديمقراطي في أثينا⁽⁵⁾. ورغم السياق التاريخي للقرعة، فإنه لا تزال بعض الدراسات الحديثة تنوّه إلى نظامها بالإيجاب. وليس الأمر بغريب من أنّ هناك من الباحثين من لا يزال يدرس الاقتراع القبلي في الفكر الدستوري اليوناني ومدى قدرته على تحقيق الأمن، والاستقرار، والعدالة، وتكافؤ الفرص، والمساواة السياسية، والاجتماعية. حيث ينتهي بعض الباحثين الغربيين في إطار تشخيصه لنظام أثينا الديمقراطي إلى القول: إنّ عملية الاقتراع اليونانية مقصورة على القبائل، وبالتالي ستكون اليونان أكثر ديمقراطية لو لم تكن تلف مجرياتها تلك الحثيات القبائلية.

بل يحفّز بعض الدارسين إلى إعادة إحياء نظام القرعة في السياق السياسي والانتخابي المعاصر، عبر مقارنة القرعة مع حاجات العصر الحديث، إلى درجة الدعوة للأخذ بنظام القرعة في صور مختلفة كالقرعة بين الفائزين في الدوائر الانتخابية ذات الكثافة السكانية المتساوية، منعاً لانتهاك قواعد المساواة وتحقيقاً لصور أكثر عدالة وأقل عشوائية، حيث تؤدي «ألعاب اليانصيب» حسب دراسة أمريكية نُشرت في مجلة في جامعة شيكاغو إلى تبرير أفكار المساواة السياسية والتداول الديمقراطي، فيقول صاحبها أنّ التصويت بالقرعة في بعض صوره يحقق تناوباً على المناصب داخل المقاطعة أو الدائرة الانتخابية، فالمرشح حين يحصل على نسبة عالية في منطقة ما، فلن يفوز في كل الانتخابات على الرغم من حصوله على الأغلبية في كل عام انتخابي، بل سوف يتناوب وآخرون هذا الفوز، كما يوجد نظام

(5) أرسطو، دستور الأثينيين، عربته عن أصله اليوناني وعلق عليه: الأب أوغسطينس بربارة، وزارة الثقافة - الهيئة العامة السورية للكتاب، الخطة الوطنية للترجمة (1)، دمشق 2013م، ص 34.

التصويت بالقرعة عبر الاختيار بالقوائم الحزبية، عندما يصوت المواطنون للأحزاب لا المرشحين، كما أنّ القرعة تجري حتى في نظم قضائية عبر تشكيل هيئة المحلفين أيضًا⁽⁶⁾، وهو صورة من صور المساهمة الشعبية في العدالة الجنائية.

ومنها أيضًا، على سبيل المثال، دراسة أعدها ريتشارد جي مولجان Richard G. Mulgan نشرت عام 1984م، انتهى إلى تسجيله نتائج لافتة تقول: أنّ المجتمعات الديمقراطية الحديثة، تستخدم القرعة (lot) كأداة توزيعية، ولكن نادرًا ما تستخدمها لاختيار القادة السياسيين، وأنّ القرعة في المجتمع اليوناني تعتبر تعبيرًا مهمًا عن التزام الأثينيين بقاعدة المساواة - المساواة الانتخابية-، بل أكثر من ذلك حيث افترضت تكافؤ الفرص بين المتنافسين بدلًا من التنازل من طرف إلى آخر، وهو ما أدى إلى التقليل من النزاع السياسي، وتضيف: أنّ «الانتخابات» تظلّ أكثر فاعلية من الناحية الديمقراطية بالنسبة للأنظمة السياسية الكبيرة الحجم، بيد أنه يُمكن التفكير بجدية في نظام «القرعة» على الطريقة اليونانية في الكثير في المجتمعات التي تتشابه والحجم الصغير والعلاقات الاجتماعية الحميمة بين المدن اليونانية⁽⁷⁾.

لاحظ معي اليوم، في الفكر القانوني الغربي ولدى بعض دارسي النظرية السياسية، تظهر دعوات مختلفة نحو إعادة الاعتبار لديمقراطية القرعة، بوصفها وسيلة تتسم بالنجاعة في تجاوز الأضرار التي تخلفها

Akhil Reed Amar, **Lottery Voting: A Thought Experiment**, University of Chicago Legal Forum, volume 1995, Issue 1, p.202 (6)

Richard G. Mulgan, **Lot as a Democratic Device of Selection**, *The Review of Politics*, Volume 46, Issue 4, October 1984, pp. 539-560, I Published online by Cambridge University Press:05 August 2009. (7)

الديمقراطية في صورتها التقليدية. تنبع هذه الدعوات من «خيبة أمل» من النظام الديمقراطي في شكله المعاصر، حيث تلقت الديمقراطية في بعض صورها لهجمات عنيفة في دوائر فكرية معينة، ولهذا يحاول البعض إعادة إحياء «الحكم بالقرعة» أو ما يطلق عليه «اللوتوقراطية (lottocracy)» أو «الديمارشية (demarchy)»، وهو الاختيار الشعبي على أساس العينات الإحصائية، حينما يتم بموجبها الاختيار عبر القرعة. ويقوم هذا الاعتبار على قول بيرر مقارنة جدلية بين «هيئة المحلفين» كجهاز شعبي في آليات تشكيله حين يتم اختيار أعضائه بالقرعة، يتولون الفصل في بعض الموضوعات المحددة، وبين الديمقراطية التي تقوم على التمثيل الإحصائي، فتذهب بعض هذه الآراء إلى أنّ التمثيل الوصفي أصبح مهمّاً في الديمقراطية السياسية، وبالتالي علينا التفكير في وضع الحكم التشريعي (أي البرلمان) في يد «هيئة محلفين كبيرة»⁽⁸⁾.

لست هنا، في معرض ترجيح نظام اللوتوقراطية على حساب الديمقراطية⁽⁹⁾، لكنني في واقع الأمر أريد التنبيه إلى أهمية القرعة بوصفها وسيلة، غير إرادية، في المساهمة في الترجيح بين المراكز القانونية المتساوية، سيما فيما يتعلق بالمشاركة السياسية.

(8) John Keith Bell, *Election by Lot and the Democratic Diarchy, a thesis for the degree of Doctor of Philosophy in Politics* (PT) in September 2017, p. 337

(9) رغم ذلك، يجدر التنويه إلى أن فكرة اللوتوقراطية وجدت لدى بعض الباحثين العرب، بوصفها نظاماً يمكنه تجاوز مضار الأنظمة الانتخابية السارية في بعض دول الوطن العربي، سنداً على أن القرعة تضمن المساواة الإحصائية، والمساواة التداولية. ينظر على وجه التحديد دراسة: سيمون بدران، آلية اسناد المناصب التشريعية بواسطة القرعة مع إشارة خاصة لمجلس الشيوخ اللبناني، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، ديسمبر 2019م، المجلد (16) العدد (2)، ص 603

القرعة في الفكر القانوني الشرقي :

بنظرة تاريخية في تراث الشرق العربي والإسلامي، يبدو أن القرعة كانت أكثر توسعاً وانتشاراً في المجال القانوني، رغم أنها أقرب للمفاهيم المدنية والاجتماعية، وقليلًا من التطبيق السياسي. فقد عرف العرب قبل الإسلام فكرة القرعة، وكانوا يستخدمونها في كثير من القضايا التي تتطلب الفصل في حال تساوي الحقوق والمراكز القانونية، وقد روت لنا كتب التاريخ حوادث من هذا القبيل، فقد وضع العرب في جوف الكعبة المشرفة وعند (هبل) أقداحًا يقترعون بها في أمور حياتهم، حيث يلجأون إليها في النكاح وحفر الآبار وإثبات النسب. ومن أشهر الحوادث تلك التي اقترع بها حادثة جدّ النبي ﷺ عبدالمطلب عندما نذر إن رُزق بعشرة أبناء أن يذبح أحدهم، فلما رُزق عزم على تنفيذ نذره، فما كان يختار منه إلا الخيرة بالاقتراع، فوقع أمر القرعة على ابنه عبدالله والد النبي ﷺ وتكرر إخراج القداح عليه عشر مرات فديةً له من الموت إلى آخر القصة⁽¹⁰⁾.

ثم أخذ الفقهاء المسلمون بفكرة القرعة لما وجدوا فيها وسيلة قانونية مهمة وناجعة في حالة تساوي الحقوق والمراكز القانونية، وقاموا بدراساتها وتبيان حالات استخدامها على نحوٍ من التفصيل، الذي أظنه غير مسبوق في المدارس القانونية المختلفة، فيقول الإمام شهاب الدين القرافي المالكي في (قواعد الأحكام) في فصل (الإقراع عند تساوي الحقوق) مبيّنًا الحكمة من الأخذ بالقرعة وفوائدها القانونية ومقاصدها الاجتماعية، وحالاتها وتطبيقاتها، فيقول:

(10) ينظر في الإشارة إلى ذلك: الشيخ طه عبدالله محمد السبعواوي، أساليب الإقناع في المنظور الإسلامي، دار الكتب العلمية، بيروت-لبنان، ص184.

«وإنما شرعت القرعة عند تساوي الحقوق دفعًا للضغائن والأحقاد، وللرضاء بما جرت به الأقدار، وقضاء الملك الجبار، فمن ذلك الإقراع بين الخلفاء عند تساويهم في مقاصد الخلافة، ومن ذلك الإقراع بين الأئمة عند تساويهم في مقاصد الإمامة. ومن ذلك تقارعهم على الأذان عند تساوي المؤذنين، ومن ذلك الإقراع في الصف الأول عند نزاحم المتسابقين، ومن ذلك الإقراع في تغسيل الأموات عند تساوي الأولياء في الصفات، ومن ذلك الإقراع بين الحاضنات إذا كنَّ في رتبة واحدة..... فكل هذه متساوية المصالح، ولكن الشرع أقرع ليعين بعضها دفعًا للضغائن والأحقاد المؤدية إلى التباغض والتحاسد والعناد، فإن من يتولى الأمر في ذلك إذا قدم بغير قرعة أدى إلى مقتته وبغضه، وإلى أن يحسد المتأخر المتقدم، فشرعت القرعة دفعًا لهذا الفساد والعناد، لا لأن إحدى المصلحتين رجحت على الأخرى، ولا يمكن مثل ذلك في تعارض البينتين، فإن القرعة لا ترجح الثقة بإحدى الشهادتين إذ لا تزيد بيانًا، والترجيح في كل باب إنما يقع بالزيادة في مقاصد ذلك الباب»⁽¹¹⁾.

بل تعمق العلماء المسلمون في تحديد الكيفيات التي تتم بها القرعة ومناقشة أساليبها التي تضمن الإنصاف والحيادة، ففي ذلك يقول الإمام الشافعي، على سبيل المثال لا الحصر:

«أحبُّ القرعة إليَّ وأبعدها من أن يقدر المقرع فيها على الحيف فيما

(11) الإمام المحدث الفقيه سلطان العلماء أبي محمد عز الدين عبدالعزيز بن عبدالسلام السلمي، قواعد الأحكام في مصالح الأنام، الجزء (1)، دار المعرفة، بيروت - لبنان، ص 77-78.

أرى: أن يقطع رقاعاً صغاراً مستوية، فيُكتب في كل رقعة اسم ذي السَّهم حتى يستوظف أسماءهم، ثم تُجعل في بنادق طين مستوية لا تفاوت بينها، فإن لم يقدر على ذلك إلا بوزن وُزنت، ثم تستجف قليلاً، ثم تلقى في ثوب رجل لم يحضر الكتاب ولا إدخالها في البُنْدُق، ويغطي عليها ثوبه، ثم يقال: أدخل يدك فأخرج بندقة، فإذا أخرجها فُضَّت وقرأ اسم صاحبها...»⁽¹²⁾.

ومما سبق يلاحظ جلياً، أنّ الفقهاء وضعوا لفكرة القرعة استخدامات متعددة الإمكان، في السياق المدني والفصل في الخصومات المدنية والأسرية، بل حتى في الاستخدامات السياسية عند النزاع في تولي الخلافة. فقد أصل الفقهاء المسلمون نظرية القرعة وتوسَّعوا في استخداماتها لما وجدوا فيها من فاعلية في الإنصاف القانوني عالية التأثير، بل فُسِّرت تفسيراً اجتماعياً ونفسياً كما ذهب الإمام القرافي عندما تناول مقاصدها المتمثلة في «دفع الضغائن» والتخفيف من المشاحنات، إدراكاً من أنّ اللجوء إليها لترجيح أحد الحقيين، لا لأن أحدهما يرجح على الآخر، وإنما دفعاً للفساد والعناد. مما يعني أننا بصدد حالة من التهيئة النفسية والسلوكية لقبول نتائج حسم المنازعات، بدلاً من القبضة الإكراهية للقانون. وحديثاً أصبحت القوانين المدنية والأنظمة السياسية في الشرق العربي الإسلامي، تأخذ بنظام القرعة في حدود ضيقة وفي حالات محددة، ينصّ عليها المُشرِّع صراحةً، وهي حالات نشير إليها بشيء من التصنيف فيما يأتي.

(12) الشافعي، الأم، ص 338.

التأسيس الوظيفي ومقاربة التطبيقات السياسية والمدنية:

لا شكّ أنّ المُشرِّع المُعاصر يواجه في كثير من الأحيان حالات «التساوي في المراكز القانونية»، مما يُوجب عليه التدخل إلى ترجيح وتفضيل أحد المراكز المتخاصمة/المتماثلة على الآخر، طمعاً منه في تحقيق حالة استقرار المعاملات وإنفاذ الأمن القانوني فيها. ومن الوجهة المبدئية، ينقسم الخيار التشريعي في عملية الترجيح هذه إلى طريقتين.

في الطريق الأول، يقوم المُشرِّع بوضع معيار بمحض إرادته، يكون هذا المعيار مستنداً إلى دواعي الاستقرار للفصل بين «المراكز القانونية المتساوية». ومن أمثلة ذلك أن يلجأ المُشرِّع إلى معيار وقتي عبر تفضيل الأسبقية الزمنية من خلال عدة تطبيقات منها فكرة «ثبوت التاريخ لنفاذ التصرفات في حالة الخلافة الخاصة» أو فكرة «الأسبقية بالتسجيل أو طلب التسجيل في العقارات» أو «أسبقية القبض في عقود الإيجار»⁽¹³⁾. وعند التساؤل: لماذا تدخل المُشرِّع بسلطته الإكراهية وقرّر ترجيح أسبقية «الطلب بالتسجيل العقاري» ليفضّل بها حقاً على الآخر يتساويان بموجب عقدين صحيحين، ولماذا تدخل المُشرِّع بفكرة «القبض» ليرجح بين عقدين صحيحين أحقية مستأجر على آخر في نيّله لحقوق الإيجار والظفر بالعين المؤجرة؟

(13) شخصياً، بدأت قصتي مع فكرة تساوي المراكز القانونية منذ قرابة عقدٍ من الزمن، فقد سبق لي أن بحثتُ عددًا من الموضوعات ذات العلاقة في إطار القانون المدني ومنها "فكرة الاحتجاج بالعقد" ووجدتُ حينها أن المتعاقد قد يبرم عقدين في بعض الأحيان على محلٍ واحد، كمن يبرم عقد بيع عقاري أو حتى منقول، أو يقوم مؤجّرٌ بإبرام عقديّ إيجار لشخصين مختلفين، هنا "تساوي المراكز القانونية" فكلا المشتريين أو المستأجرين يتساويان في المركز القانوني، كلاهما صاحب حق. ينظر مؤلفنا: مبدأ حجية العقد - دراسة مقارنة، الخليج العربي للنشر والتوزيع، المنامة 2013م.

يُلاحظ أنّ الإجابة على ذلك تعود إلى فكرة «الاستقرار» وإنفاذ مبدأ الأمن التعاقدى والأمن القانوني وقطع سبيل الغش، وهذه الطريق تنصف بأنها طريق منضبطة، محددة بشكل مسبق، يُدرك المتعامل وضعه القانوني واحتمالات وشروط اكتساب حقوقه. بل حتى في حالات غير التعاقد، فقد يعهد المُشرِّع إلى معيار «الأسبقية الزمنية» عبر تقرير حق «الأكبر سنًا» لرئاسة جلسات مجلس النواب أو مجلس الشورى في المرحلة التي تسبق انتخاب الرئيس، هنا يتدخل معيار زمني وهو أسبقية الولادة، للترجيح بين مراكز قانونية متساوية لأعضاء تلك المجالس.

في مقابل هذا التدخل من قبل المُشرِّع بفرض إرادته المعيارية الإكراهية الزمنية، هناك طريقٌ آخر للمفاضلة بين المراكز القانونية المتساوية وهو عن طريق «القرعة» التي تحدثنا عنها في مبدأ الأمر، حينها يتدخل المُشرِّع بوضع معيار خاص يُرجح فيه أحد الحقلين، ولكن يحيل عملية الترجيح بين المركزين القانونيين المتساويين إلى سلطة غير سلطته، وإرادة غير إرادته، إلى سلطة لا تقوم على عنصر الزمن، بل تقوم على الحظ. ونلاحظ أنّ في هذا الطريق لا يعرف المتعامل شروط ووضوابط وضعه القانوني، سوى انتظاره لنتائج الحظ، محض الحظ، أي ما ستسفر القرعة عنه.

في القرعة، يتنازل المُشرِّع عن سلطته التنظيمية عبر التحديد الزمني، ويحيل عملية الترجيح إلى قوة ترجيحية غير معروفة من حيث أسبابها العقلية وهي غير قابلة لإدراك الأساس القانوني الذي تقوم عليه، سوى أنها تقوم على محض الحظ. فعندما يلجأ المُشرِّع إلى وسيلة «القرعة» للتفضيل بين تلك الحقوق والمراكز القانونية، فإنّه لا يجد وسيلةً لتوزيع الحقوق أو ترجيح أحدها على الآخر إلا عبر هذا الطريق، فالذي يبدو أنّ المُشرِّع في هذه الأحوال لا يجد في المعايير الزمنية ما قد يحقق العدالة والشعور بالاستقرار والطمأنينة القانونية. فقد استخدم المُشرِّع فكرة القرعة في عدد من

التطبيقات التشريعية، ومن بينها الأخذ بنتيجة القرعة في ترجيح بعض الحقوق المدنية كإجراء القرعة عند البدء في الرياضات الجماعية التي تتطلب تحديداً مسبقاً لمن يبدأ باللعب وفقاً لقانون اللعبة كقانون لعبة كرة القدم مثلاً، والملاحظ هنا أنّ كلا الفريقين يحملان مركزاً قانونياً متساوياً كتصوّر أولي، أو حتى في حالة قسمة المال الشائع بين ملاكه على الشئوع حيث يتم تقسيم الحصص عن طريق التجنّب، أو الاقتراع⁽¹⁴⁾. بيد أنّ الحالة الأشهر للأخذ بالقرعة، اجتماعياً وسياسياً، هي حالة التساوي في الأصوات بين مترشحين، يُوجب القانون فوز أحدهما فقط، فلا يجد المُشرّع حينئذٍ بداً سوى اللجوء إلى وسيلة القرعة، خياراً ليرجّح فوز أحدهما على الآخر، دون تثريب أو مؤاخذه⁽¹⁵⁾.

(14) ينظر: القانون المدني البحريني في المادة (796). بل يذهب القانون العماني على سبيل المثال، إلى الأخذ بالقرعة في قسمة المنافع للعقار الشائع (قسمة المهياة)، فتجرى القرعة لتحديد البدء في المهياة الزمانية، وتعيين المحل في المهياة المكانية. ينظر: المادة (834) قانون المعاملات المدنية.

(15) إن الجاذبية التي تتمتع بها فكرة القرعة، جعل منها أمراً مكرساً على مستوى الوعي الدستوري والانتخابي في كثير من الأنظمة الدستورية والقانونية المقارنة في العصر الحديث، ومنها تسرّبت هذه الفكرة أيضاً إلى النظام الدستوري في مملكة البحرين، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة (20) من قانون مجلسي الشورى والنواب الصادر بالمرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 على أن:

"ينتخب عضو مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخاب. فإن لم تتحقق هذه الأغلبية لأحد من المرشحين في الدائرة أعيد الانتخاب بين الاثنين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات، فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، وفي هذه الحالة يعتبر فائزاً من حصل على أكبر عدد من الأصوات، فإن تساوى أكثر من واحد تجري القرعة فيما بينهم بمعرفة رئيس اللجنة الفرعية".

إذن، هذا النص يتحدث عن حالة الانتخاب، التي تجري بالأغلبية المطلقة،

لماذا اختار المُشرِّع «القرعة» لمن يبدأ بركل الكرة ولم يذهب إلى أحقية صاحب الأرض أو باسم النادي في الحروف الهجائية للاختيار مثلاً أو أي معيار آخر، وهي كثيرة في عالم لعبة كرة القدم؟ وفي مقابل ذلك لماذا اختار المُشرِّع استقرار عقود نقل الملكية العقارية بأسبقية طلب التسجيل وهو معيار وقتي، ولم يأخذ بمعيار «القرعة» هنا؟ لماذا يُجَبَّر المُشرِّع على الانصياع لحكم القرعة في قسمة المال الشائع؟ أوليست هناك طرق ووسائل كثيرة ابتدعتها الممارسات العرفية والتجارب القانونية التاريخية لحسم المنازعات والفصل بين المتقاضين وتبيان نصيب كل ذي حق؟ سواء كانت هذه المعايير «زمنية» أو «غير زمنية».

في تقديري، هذا أمرٌ يُوجب البحث والدرس والتمحيص، فمتى يستخدم المُشرِّع معيار القرعة ومتى يتدخل بوضع معيار آخر. وعلى أي أساس يقوم المُشرِّع بذلك أصلاً؟

لا أدعي في هذه العجالة وضع صيغة واضحة المعالم في التمايز بين تلك الأحوال، ولكنني أسجل في هذه المحاولة بعض الملاحظات الرصدية الأولية:

1 - الملاحظة الأولى: كلما تدخل المُشرِّع بطريق القرعة، كلما كان هناك ضرر متحقق للطرف الخاسر، دون أن يكون له تعويض أو تصحيح أو جبر. والعكس صحيح، لو كانت المراكز القانونية متساوية وتدخل المُشرِّع

وتتحدث عن حالة إعادة الانتخاب بين المرشحين - أو الثلاثة بحسب الأحوال - الحاصلين على أكبر الأصوات، فإذا ما تساوت الأصوات، فإنَّ المُشرِّع يحيل بالتنظيم إلى معيار "القرعة" الذي تحدثنا عن كونه معياراً غير إرادي، وإن تم بمعرفة رئيس اللجنة، فإنَّ دور رئيس اللجنة تنظيمي في هذا الصدد، يجري القرعة ويشتها في المحضر.

بفعل معيار آخر - خلاف معيار القرعة - كمعيار الزمن، وربما ترتب على وجود الضرر قابلية جبره عبر التعويض أو التصحيح، بوسيلة أو بأخرى، عبر تحميل شخصٍ ما مسؤولية هذا الضرر.

2 - الملاحظة الثانية: كلما تدخل المُشرِّع بطريق القرعة، كلما شكّل إخلالاً بقاعدة المساواة، دون وجود أساس علمي لتصحيح حالة الإخلال بالمبدأ هنا. في حين لو تدخل المُشرِّع بوسيلة أخرى كان الإخلال بمبدأ المساواة مرتباً بحالة من التصحيح التعويضي للتخفيف من حدة النيل من فكرة المساواة.

3 - الملاحظة الثالثة: يلجأ المُشرِّع إلى القرعة إذا لم يجد ثمة طرف مسؤول/ أو يمكن تحميله المسؤولية عن إيجاد حالة التساوي في المراكز القانونية. أما لو وجد المُشرِّع ثمة من يمكن تحميله مسؤولية إنشاء حالة التساوي في المراكز القانونية المتساوية/ المتعارضة، كلما كان لجوء المُشرِّع للمعايير الزمنية أو أي معيار آخر خلاف القرعة مقبولاً ومعقولاً.

4 - الملاحظة الرابعة: يلجأ المُشرِّع إلى القرعة في أحيان يجد فيها اللجوء إلى معيار آخر غير القرعة مساساً بالأمن القانوني والضمير الأخلاقي العام. فإذا ما درسنا حالة القرعة - مثلاً - في حال تساوي أصوات الناخبين في الانتخابات العامة، فإننا سنكون أمام صعوبات عملية غاية في التعقيد أن نأخذ بمعايير أخرى خلاف القرعة، في ترجيح كفة مترشح ضد الآخر. فعادة ما تجري القرعة بين مترشحين متساويين في عدد الأصوات، مما يجعل الإحالة لمعايير ترجيحية أخرى، ربما تشكل مساساً بالضمير الاجتماعي والسياسي العام. أمّا لو لم يجد المُشرِّع بأساً في الأخذ بمعيار آخر، فعادةً لا يلجأ المُشرِّع إلى القرعة حينئذ، كما في حالة رئاسة أكبر الأعضاء سنّاً في مبدأ تشكيل المجالس التمثيلية وانعقادها، فرئاسة أكبر الأعضاء سنّاً

رئاسة مؤقتة لا تنال من الضمير الاجتماعي والسياسي العام، رغم أنها قائمة على افتراض الحكمة وحسن الإدارة والخبرة في شخص أكبر الأعضاء سنًا، وهي فرضية قابلة للدحض من وجهة المعقولة.

خلاصة ما تقدم، أرى أن الفقه القانوني الحديث، مطالب اليوم بالبحث والتنقيب والدراسة المستفيضة لفكرة القرعة وحكمتها واستخداماتها في التطبيقات القانونية المختلفة، ومقاربتها مع المواضيع الأخرى التي فضل فيها المُشرِّع الأخذ بمعايير تدخلية إكراهية كالأسبقية الزمنية، والبحث والتنقيب في تراثنا الفقهي الغزير بالتطبيقات التي تستدعي القرعة لما تحققه من مصالح اجتماعية ونفسية، تساهم في تحقيق حالة الاستقرار القانوني، خاصة وأن الفقه القانوني المعاصر لم يدرس هذه القضية باستفاضة كبيرة كما فعلها الفقهاء المسلمون، فالقرعة -كنظرية وتطبيقات- جزء من تراثنا وتاريخنا القانوني، الذي أرى ضرورة إعادة اكتشافه مرة أخرى والتصالح معه بعد القطيعة بالنسبة لدارسي العلوم القانونية المحضنة، باعتبار أن هذا التراث بمثابة وعاء ضخم من الوسائل التي تستهدف تحقيق العدالة السياسية والمدنية في مختلف المجالات.

والله وليّ التوفيق، ، ،



الدراسات
المُدكَّمة

حماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات

دراسة في ضوء التشريع البحريني

د. شيخة أحمد العليوي*

الملخص

إن البيئة والديمقراطية وجهان لعملة واحدة. ذلك أن الحفاظ على البيئة يرتبط بشكل موازٍ مع الممارسة السياسية الانتخابية كفعل وطني.

وقد كفل التشريع البحريني التمتع بحق المشاركة السياسية إلى جانب حق التمتع بثروات البيئة الصحية باعتبارهما حقين دستوريين يدوران في فلك واحد، وبالتالي يستوجب حمايتهما وضمانيتهما، بحيث لا يتعدى أحدهما على الآخر في نطاق التطبيق.

إلا أن الواقع العملي، يعترف بصعوبة إقرار التوازن فيما بينهما، مما يجعله غالباً ما يضحى بالبيئة باعتبارها الطرف الأضعف. ولذلك، فإن الأمر يتطلب منا البحث حول ضرورة حماية المنظر الجمالي للبيئة أثناء فترة الانتخابات.

الكلمات المفتاحية: حماية البيئة، النظام العام الجمالي، التلوث، الانتخابات.

(*) دكتوراه في فلسفة القانون العام، كلية الحقوق - جامعة البحرين.

Abstract

Environment and Democracy are two sides of the same coin. The Preservation of the environment is connected in parallel with the Electoral political Practice as a national act.

Bahraini legislation guarantees the enjoyment of the right to political participation in addition to the right to a safe clean and healthy environment as they are two constitutional rights that revolve in one orbit and therefore require their protection and guarantee so that one does not violate upon the other within the scope of application.

However, the practical reality, admits the difficulty of making balance between them, which makes it often sacrifice the environment as the weakest party. Therefore, it requires us to research the necessity of protecting the aesthetic view of the environment during the constitutional elections.

Keywords: Environmental Protection, Beauty and Elegance of Cities, Noise Pollution, Constitutional Elections.

مقدمة :

إن البيئة والديمقراطية وجهان لعملة واحدة. ذلك أن الحفاظ على البيئة يرتبط بشكل موازٍ مع الممارسة السياسية الانتخابية كفعل وطني.

فمن ناحية، ضمن ميثاق العمل الوطني حق المشاركة السياسية في الفصل الثاني منه - سابعًا، الذي نص على أن: «يتمتع المواطنون - رجالاً ونساءً - بحق... التمتع بالحقوق السياسية في البلاد بدءًا بحق الانتخاب والترشيح طبقًا لأحكام القانون». وأشار دستور مملكة البحرين إلى حق المواطنين في الترشيح والانتخاب في المادة (1) (هـ) منه التي تنص على أن: «للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق... التمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقًا لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي يبينها القانون..». كما نظم المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية وتعديلاته، الأحكام القانونية لتنظيم حق انتخاب أعضاء مجلس النواب. مشيرًا في مادته الأولى، على أنه: «يتمتع المواطنون - رجالاً ونساءً - بمباشرة الحقوق السياسية الآتية: -... 2- انتخاب أعضاء مجلس النواب...». فضلًا عن تنظيم المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب وتعديلاته، مسألة حق الترشح لمجلس النواب.

ومن ناحية أخرى، كفل أيضًا ميثاق العمل الوطني حق التنمية غير الضارة بالبيئة، فأشار في الفصل الثالث - خامسًا إلى أنه: «نظرًا للضغط المتزايد على الموارد الطبيعية المحدودة فإن الدولة تسعى إلى الاستغلال

الأمثل للموارد الطبيعية والتنمية غير الضارة للبيئة وصحة المواطن، كما تأخذ في عين الاعتبار التوجهات العالمية في منع ومعالجة المشكلات البيئية الكبرى، وذلك من خلال وضع إستراتيجية وطنية لحماية البيئة واتخاذ جميع الإجراءات والتدابير التشريعية المناسبة للحد من التلوث من مصادره المختلفة، وتوفير التسهيلات للشركات الصناعية للتحويل للإنتاج النظيف، وضرورة إجراء دراسات التقييم البيئية قبل البدء في تنفيذ المشاريع. من ناحية أخرى تقوم الدولة بالمحافظة على الحياة الفطرية وخاصة البيئات الطبيعية المتنوعة التي تتميز بها البحرين، بما في ذلك مكوناتها الحيوانية والنباتية، من خلال وضع الخطط المناسبة لاستخدام الأراضي، وإدارة المناطق الساحلية، وإنشاء منظومة من المحميات الطبيعية على غرار محمية العرين ومحمية جزر حوار والمياه المحيطة بها، والتي تأتي أهميتها على المستوى العالمي نظراً لما يتواجد فيها من حيوانات وطيور نادرة». فضلاً عن إلزام الدستور البحريني الدولة لاتخاذ «التدابير اللازمة لصيانة البيئة والحفاظ على الحياة الفطرية»، في مادته (9) (ح). إلى جانب الإستراتيجية الموضوعية لحماية البيئة والتي أشارت لها المادة (1) من المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1996 بشأن البيئة، والتي تنص على أنه: «مع مراعاة القواعد والأحكام الواردة في القوانين الخاصة، يعمل بأحكام هذا القانون في شأن البيئة، وهو يهدف إلى حمايتها من المصادر والعوامل الملوثة، ووقف تدهورها، وذلك بوضع الخطط والسياسات اللازمة للمحافظة عليها من الآثار الضارة الناجمة عن الأنشطة التي تؤدي إلى إلحاق الضرر بالصحة البشرية والمحاصيل الزراعية، والحياة البحرية والبرية، والموارد الطبيعية الأخرى والمناخ، وتنفيذ هذه الخطط والسياسات واتخاذ جميع الإجراءات والتدابير المناسبة لوقف تدهور البيئة، ومنع أو مكافحة التلوث البيئي بجميع أشكاله، والحد منه لصالح الأجيال الحاضرة والمستقبلية من خلال تحقيق أهداف التنمية المستدامة».

وبناء عليه، فإن التمتع بحق المشاركة السياسية، وحق البيئة الصحية، هما حقان دستوريان يدوران في فلك واحد، وبالتالي يستوجب حمايتهما وضمانهما، بحيث لا يتعدى أحدهما على الآخر في نطاق التطبيق. فلا يمكن القول بجواز الإخلال بنظافة البيئة ورونقها وجماليتها أثناء ممارسة حق الانتخاب والترشح، باعتبار أن حماية البيئة هي أحد مقومات المجتمع القائمة عليها. والأمر ذاته، لا يجوز المطالبة بحظر ممارسة الدعاية الانتخابية بسبب إضرارها بالبيئة، لكون الانتخابات مرآة الديمقراطية.

أولاً: إشكالية الدراسة

تثير الدراسة الإشكاليات التالية:

- مدى اهتمام المشرع البحريني بتقرير حماية قانونية للمنظر الجمالي للبيئة أثناء الفترة المصاحبة للانتخابات.
- الأساس القانوني الذي تستند عليه فكرة النظام العام الجمالي باعتباره حق من حقوق الفرد في بيئة سليمة ونظيفة وآمنة وخالية من التلوث البصري.
- صلاحيات الجهة الإدارية التي تتمتع بها للحفاظ على النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات.

ثانياً: هدف الدراسة:

- ❖ توضيح مفهوم النظام العام الجمالي.
- ❖ تبيان عناصر التلوث البيئي المصاحبة للانتخابات الدستورية.
- ❖ تحديد موقف الفقه والقضاء من حماية النظام العام الجمالي.

❖ الإشارة إلى نطاق الحماية القانونية للمنظر الجمالي للبيئة في التشريع البحريني.

ثالثاً: منهجية البحث

تعتمد هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، والذي من خلاله سيتم جمع العلاقات المترابطة بطريقة دقيقة من أجل الربط ما بين حق الأفراد في بيئة جمالية صحية، وحق الأفراد في حماية تمتعهم بأحد الحقوق السياسية المتمثلة في الانتخابات.

رابعاً: خطة الدراسة

ارتأينا تقسيم دراسة «حماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات - دراسة في ضوء التشريع البحريني» إلى مبحثين، يسبق ذلك مقدمة، ويلى ذلك خاتمة مع النتائج والتوصيات التي سنتوصل إليها من خلال هذا البحث. وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: التعريف بالنظام العام الجمالي

المطلب الأول: مفهوم حماية النظام العام الجمالي

المطلب الثاني: الأساس القانوني لفكرة النظام العام الجمالي

المطلب الثالث: دواعي الحاجة إلى النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات

المبحث الثاني : سلطات الإدارة المتخذة لحماية النظام العام الجمالي
أثناء فترة الانتخابات

المطلب الأول : الجهة الإدارية المعنية بحماية النظام العام الجمالي
أثناء فترة الانتخابات

المطلب الثاني : أساليب الجهة الإدارية المعنية بحماية النظام العام
الجمالي أثناء فترة الانتخابات

المطلب الثالث : الجزاءات الإدارية والجنائية المترتبة على مخالفة
النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات

المبحث الأول

التعريف بالنظام العام الجمالي

اهتم المشرع البحريني بحماية البيئة، وأضاف سياجاً قانونياً لحماية محيطها الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية، من إنسان، وحيوان، ونبات، وكل ما يحيط به من هواء وماء وتربة، وما يحتويه من مواد صلبة، أو سائلة، أو غازية، أو أشكال المختلفة من الطاقة، وأي منشآت ثابتة أو متحركة، يقيمها أو يعمل فيها الإنسان⁽¹⁾. كما جرّم المشرع البحريني أفعال التلوث البيئي التي تتحقق من خلال المساهمة في تواجد أي من المواد أو العوامل الملوثة، بكميات أو صفات لمدة زمنية قد تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر، وحدها أو بالتفاعل مع غيرها؛ إلى الإخلال بالتوازن البيئي، والإضرار بالصحة العامة، أو تؤثر بأي صفة على الاستمتاع بالحياة والاستفادة من الموارد والممتلكات⁽²⁾.

ولتحديد مفهوم التلوث المصاحب للانتخابات، فإنه يتطلب منا الإشارة إلى مفهوم حماية النظام العام الجمالي، إلى جانب تحديد أساس فكرة النظام العام الجمالي، وتبيان دواعي الحاجة إلى النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات، والذي سنتطرق إليهما في كل من: المطلب الأول والمطلب الثاني والمطلب الثالث على التوالي.

- (1) المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1996 بشأن البيئة - المادة (2) الفقرة (2).
- (2) المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1996 بشأن البيئة - المادة (2) الفقرة (4).

المطلب الأول

مفهوم حماية النظام العام الجمالي

ظهر علم الجمال البيئي Environmental Aesthetics في النصف الثاني من القرن العشرين كحقل معرفي جديد يهتم بالإدراك الجمالي للبيئات الطبيعية والإنسانية، ويتجاوز بذلك علم الجمال الفلسفي التقليدي أو ما يسمى بفلسفة الفن⁽³⁾. وهذا الذي يميز الجمال الحر الذي نشعر به مع الأشياء الطبيعية، والذي يأتي إلينا دون توظيف لأي مفاهيم عن الجمال المجسد في الأعمال الفنية، والذي يعتمد على تصورنا للمفاهيم والتعبير عنها بشكل جمالي، فالأزهار هي جمالات طبيعية حرة تسهم في جلب السرور بشكل تلقائي⁽⁴⁾.

وتلعب البيئة دورًا هامًا وواضحًا في صياغة الذوق الجمالي الفردي والجماعي لدى الإنسان، إذ تجعل له نظراته الخاصة ومعاييره المحددة كفرد وعضو في الجماعة لخصائص الجمال، فهي تحبب إليه بعض الألوان دون غيرها في الوقت الذي تكون لديه سلم قيمي خاص للدلالات، والمعاني والحقائق. كما يسهم هذا السلم في تحديد رؤيته وفهمه للتناظر والجمال والتفرد، وهذا ما يمكن التعبير عنه بأن البيئة تسهم بكل مستوياتها في نصيب آخر من صياغة القيم الجمالية⁽⁵⁾.

(3) Drenthen. (Martin): Environmental Aesthetics Fordham University Press, Newyork, 2014, p.13، أشار إليه د. رضا كمال خلاف، التقدير الجمالي للبيئة، مجلة وادي النيل للدراسات والبحوث، العدد الحادي عشر، 2016، القاهرة، ص 1.

(4) إنوكس، النظريات الجمالية، ترجمة محمد شفيق، منشورات بحثون، بيروت، 1985، ص 60.

(5) بشير خلف، الجمال فينا ومن حولنا، دار الريحانة، الجزائر، 2008، ص 51.

وتعنى كلمة «جماليات» (AESHETICS) - والتي هي مشتقة من كلمة يونانية الأصل هي «AISHETIKO» - القدرة على الإدراك من خلال الحواس، وهي تشمل إدراكًا وتقديرًا للجمال الطبيعي في الطبيعة والأشياء المحيطة بالإنسان. وبالتالي، فإن الجمال البيئي هو عبارة عن التنسيق والتنظيم بين مكونات البيئة ونظافة الشوارع عامة الرئيسية والفرعية، وسلامة ونظافة المنازل والمحلات التجارية، خاصةً بأن هذه المرافق تعد عنوان للمدينة⁽⁶⁾.

الأمر الذي يمكن القول معه بأن الجمال البيئي يبرز الانفتاح على أنماط من العيش والحياة، بحيث تكون أقل تدميرًا من الأنماط الحالية، بحيث يسهم في تغيير سلوكيات وعادات الأفراد، مما ينعكس إيجابًا في إنقاذ واخضرار الأرض واستدامة ثرواتها الطبيعية للأجيال الحالية والقادمة.

وعلى ذلك يمكن تحديد مفهوم النظام العام الجمالي للبيئة بأنه «الاهتمام بجماليات الشوارع، ومرافقها وبهائها، بحيث تبعث الهدوء والراحة النفسية سواء بتجميل الشوارع أو وضع مواصفات معينة في المباني، بحيث يأتي منظر المدينة والشوارع منسقًا»⁽⁷⁾، كما يعرف بأنه «النظام الذي يهدف إلى حماية الرونق والرواء للبيئة حفاظًا على السكينة النفسية للأفراد المقيمين في هذه البيئة»⁽⁸⁾.

(6) د. ماجدة خضر ود. أحمد سمير، مستوى جماليات البيئة السكنية والمدرسية وعلاقتها بالسلوك البيئي الجمالي لعينة من تلاميذ الصف السادس الابتدائي، مجلة الاقتصاد المنزلي، المجلد 28، العدد 28، 2012، القاهرة، ص 7.

(7) د. مجدي أحمد فتح الله حسن: فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 145.

(8) د. محمد الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 76.

وبذلك، لم تعد أغراض الضبط الإداري⁽⁹⁾ مقصورة على العناصر التقليدية للنظام العام الممثلة في تحقيق الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة⁽¹⁰⁾. ذلك، أنه ما لبث أن اتسع مفهوم النظام العام آخذاً أبعاداً جديدة⁽¹¹⁾، من خلال اعتماد عناصر جديدة؛ كعنصر النظام العام الجمالي البيئي⁽¹²⁾ والذي هو موضوع الدراسة، لتسعى الإدارة من خلاله إلى أعمال التوازن ما بين الحق الانتخابي وحق البيئة الصحية، باعتبارهما حقين دستوريين يدوران في فلك واحد، والعمل على ضمان حمايتهما وضمانهما بحيث لا يتعدى أحدهما على الآخر في نطاق التطبيق. فلا يمكن القول بجواز الإخلال بنظافة البيئة ورونقها وجماليتها أثناء ممارسة حق الانتخاب والترشح، باعتبار أن حماية البيئة هي أحد مقومات المجتمع القائمة عليها. والأمر ذاته، لا يجوز المطالبة بحظر ممارسة الدعاية الانتخابية بسبب إضرارها بالبيئة، لكون الانتخابات مرآة الديمقراطية.

- (9) يقصد بالضبط الإداري بأنه: "وظيفة من وظائف الإدارة، تقوم باتخاذ إجراءات وإصدار قرارات (تنظيمية وفردية) وقائية تنظم بموجبها ممارسة الحريات بهدف حماية النظام العام في المجتمع في حالات وشروط معينة". إسماعيل نجم الدين زكنه، القانون الإداري البيئي دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012، ص 261. كما عرّف سليمان الطماوي، الضبط الإداري، بأنه «حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد من حرياتهم بقصد حفظ النظام العام». د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1994، القاهرة، ص 598.
- (10) د. عبد المجيد سليمان، د. أنيس جعفر، أصول القانون، دار النهضة العربية، 1989، القاهرة، ص 293.
- (11) د. محمود سامي محمد جمال الدين، العمل الشرطي وتحقيق المصلحة العامة، دورية الفكر الشرطي، المجلد الثاني، العدد الرابع، 1994، الشارقة، ص 76-77.
- (12) د. حبيب الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية "دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2015.

ويؤكد عنصر النظام العام الجمالي بأن حق الأفراد في التمتع بالحقوق السياسية - بما فيها الانتخاب والترشح - ليس حقًا مطلقًا، بل مقيد بعدم الاعتداء على حقوق وحريات الآخرين، والتي تتمثل في حقهم في بيئة صحية وخالية من التلوث في الوقت ذاته⁽¹³⁾. بما يضحى معه قيام المشرع بتقييد الحق الانتخابي في إطار حماية جمالية البيئة أمرًا مشروعًا نظرًا لاعتبار البيئة أحد مقومات المجتمع الاقتصادية القائمة عليها.

ولعل أقرب مظاهر التلوث المصاحبة للانتخابات هي التلوث البصري؛ والذي هو عبارة عن التغيير غير المرغوب فيه بعناصر البيئة العمرانية من إضافات أو كتل بنائية غير قانونية، تتنافر مع البيئة الطبيعية أو المناخية أو الوظيفية أو القيم الحضارية أو الجمالية أو المعمارية، والتي تؤدي إلى النفور منها، أو الأذى فور رؤيتها. بما يؤدي إلى تداعي القيم الجمالية والمعمارية والتراثية والحضارية للمدن⁽¹⁴⁾. كما يطلق التلوث البصري على

(13) وفي إطار ذلك، نظرت محكمة الأمور المستعجلة في مملكة البحرين دعوى قام المدعي عليه فيها بالتعسف في استعمال حقه متجاوزًا حدود القانون بما أدى إلى الإضرار بحق المدعي في مزاولة عمله التجاري الذي توقف عن العمل لتأثره بالتلوث الكيميائي الناتج من مصنع المدعي محكمة الأمور المستعجلة، مملكة البحرين، الطعن رقم 368 لسنة 2004م، الجلسة 4 يوليو 2005: "... وحيث إن الوقائع... تتحصل في أن المطعون ضده أقام على الطاعنة الدعوى... أمام محكمة الأمور المستعجلة بطلب الحكم بفرض الحراسة القضائية على مصنع شركة... للنسيج... ذلك أن... الطاعنة... وارتكبت إهمالاً جسيمًا يهدد مصالح المطعون ضده،... وأن توقف المصنع عن العمل كان راجعًا إلى تلوث كيميائي ناتج عن العوادم المنبعثة من مصنع مجاور، ما يهدد صحة العاملين بقسم الإنتاج ورفض شراء منتجاته،...".

(14) د. يوهانس يحيى ود. عمر الحسيني، التلوث البصري وتأثيره على سلوكيات الإنسان واستيعابه للفراغات العمرانية العامة، مركز الدراسات التخطيطية والعمرانية، بدون سنة نشر، القاهرة، ص 1.

التشوه الذي تتعرض له البيئة من فوضى، تُؤذي البصر بسبب المناظر غير المتناسقة، وتعمل على تشويه الشكل الجمالي والانسجام في البيئة العمرانية بكل مكوناتها من شوارع، وأعمدة، وحدائق، ومجمعات تجارية⁽¹⁵⁾. بما ينعكس سلبيًا على صحة الأفراد، فالتلوث البصري يؤثر في توجيه سلوكيات الأفراد، فيفقد الإنسان بموجبه الإحساس بالجمال والرضا، ويصيبه بمشكلات نفسية وجسدية نتيجة التوتر والقلق اللذين يتعرض لهما بشكل يومي، فضلًا عن آثاره السلبية على اقتصاد الدولة⁽¹⁶⁾ والذي يسهم في تراجع القطاع السياحي أيضًا نتيجة الشعور بعدم الارتياح والنفور في نفس الأفراد.

ذلك، أن العرض العشوائي للملصقات والشعارات الانتخابية في الشوارع والأحياء والأشجار والإشارات الضوئية والشواخص المرورية كافة، وإلقاء المخلفات الصلبة وبقايا الغذاء والبلاستيك والكرتون في المقار الانتخابية والتي لا يتم جمعها أو تنظيفها، إلى جانب الكتابة على الحوائط بالألوان، والمبالغة في تداول المنشورات الانتخابية الورقية، والتي يتم رميها لاحقًا بشكل عشوائي، كل ذلك يؤدي إلى تشويه البيئة ويمتد إلى تشويه الميادين والمباني العامة والشوارع، بما ينعكس سلبيًا على جمال ورونق المدينة، محدثًا تشكيلاً بصرياً سيئاً ينتج التلوث البصري. وإن كنا لا نغفل الآثار الإيجابية لقيام المرشحين بتأمين حافلات نقل جماعية للناخبين للتصويت، بما يقلل من انبعاثات الكربون من المركبات ويعكس الوعي البيئي.

(15) إيناس درادكة، مدى تأثير اللافتة التجارية على التلوث البصري للشارع التجاري - مدينة عمان: شارع وصفي التل - حالة دراسية - رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، 2019، ص 35.

(16) إيناس درادكة، انظر المرجع السابق، ص 37.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لفكرة النظام العام الجمالي

يضع كل من الفقه الإداري والقضاء الإطار القانوني لفكرة النظام العام الجمالي. وعليه، فإننا سنبيين موقف الفقه الإداري من وجود نظام عام جمالي في الفرع الأول، وموقف القضاء من مشروعية القرارات الإدارية المتخذة لحماية النظام العام الجمالي في الفرع الثاني، وذلك على النحو الآتي.

الفرع الأول: موقف الفقه الإداري من وجود نظام عام جمالي للبيئة:

اختلف الفقه الإداري حول وجود نظام عام جمالي للبيئة بشكل مستقل عن النظام العام المادي⁽¹⁷⁾ من عدمه، وفيما إذا كان لسلطة الضبط الإداري أن تتدخل لحماية جمال الرونق والرواء، حتى في الحالة التي لا يرتبط بها مع النظام العام المادي.

فقد اتجه أصحاب الفريق الأول من الفقهاء إلى الإقرار بوجود نظام عام جمالي للبيئة مستقل، يجيز لسلطة الضبط أن تتدخل لحمايته حتى وإن لم يترتب على ذلك إخلال بالنظام العام المادي، إذ ذهب الفقيه دويز "Duez" بأن على الجهة الإدارية المختصة أن تعمل على حماية المشاعر الفنية والإحساس الجمالي لأفراد المجتمع بالطريقة ذاتها المتبعة لحماية

(17) تعد سمة المادية من سمات النظام العام وفقاً لمدلوله التقليدي، والتي تتطلب أن يتخذ الخطر مظهرًا ماديًا ملموسًا، إلا أن القضاء استثنى هذه السمة من مدلول النظام العام الحديث، فلم يشترط لتدخل سلطات الضبط للحفاظ على الآداب العامة حدوث اضطراب مادي محسوس. د. إبراهيم شيحا، انظر المرجع السابق، ص 438.

حياتهم وسلامة أبدانهم، كون ذلك يدخل ضمن المصلحة العامة لأفراد المجتمع، إذ يمثل جمال الرونق والرواء جزءًا من التراث الثقافي الوطني للدولة⁽¹⁸⁾. وبالالتجاه ذاته ذهب الفقيه بيرنارد "Bernard" إلى أن حماية جمال الرونق والرواء تدخل بطبيعتها ضمن فكرة النظام العام، وذلك على اعتبار أنه على سلطة الضبط الإداري أن تعمل على حماية الجوانب المعنوية للأفراد كما هو دورها في حماية الجوانب المادية لهم، كونهما يمثلان جوانب لأزمة للوجود البشري المتكامل⁽¹⁹⁾.

في حين اتجه الفريق الثاني من الفقه الإداري إلى عدم الاعتداد بالنظام العام الجمالي بشكل مستقل، بحيث يحول ذلك دون تدخل سلطة الضبط لحمايته ما لم يرتبط مباشرة مع أحد العناصر التقليدية للنظام العام المادي، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه بأن جمال الرونق والرواء يندمج عادةً مع عنصر الصحة العامة، أو مع عنصر السكينة العامة، والتي هما عنصرا النظام العام التقليدي⁽²⁰⁾.

كما ذهب اتجاه ثالث من الفقه، إلى إنكار وجود نظام عام جمالي إطلاقاً، بادعاء أن ذلك «أمر منكر للغاية، فهو لم يتكون بعد، وإذا كانت

(18) د. محمد بدران: مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، 1992، ص 108.

(19) Bernard: Lanation d'order publiqueen droit administrative
نقلاً عن د. عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1998، ص 112.

(20) د. محمد شريف إسماعيل: الوظيفة الإدارية للشرطة، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، 1995، ص 73.

هنالك بعض القوانين التي تنص على حماية الطبيعة التاريخية لمنطقة معينة، فإن الأمر في حقيقته ينطلق من الأهمية الأثرية والاقتصادية لتلك المنطقة فحسب»⁽²¹⁾.

وتؤيد الباحثة ما يذهب إليه أصحاب الفريق الأول من الفقهاء من التأكيد على استقلالية النظام العام الجمالي، وذلك باعتباره عنصراً حديثاً أُضيف إلى العناصر التقليدية للنظام العام الممثلة في الأمن والصحة والسكينة العامة، ولا يمكن بأية حال إنكار وجوده بسبب استناد القيم العمرانية والتراثية والحضارية عليه، والتي تهدف إلى الموازنة ما بين ضرورات التنمية، والحفاظ على مكونات البيئة دون إخلال بأحدهما على حساب الآخر. وعلى ذلك، فإن حماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات على وجه الخصوص، يعكس الوعي السياسي الإيجابي في ضمان تحقيق المصلحة العامة من خلال إقرار الانسجام والتناغم ما بين حقين دستوريين على أكمل وجه.

الفرع الثاني: موقف القضاء من مشروعية القرارات الإدارية المتخذة لحماية النظام العام الجمالي:

في أول الأمر، ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى عدم الإقرار بمشروعية القرارات الإدارية المتخذة لحماية النظام العام الجمالي ما لم يوجد نص قانوني صريح بذلك، إذ قضى إلى أن «السلطة القائمة على وظيفة الضبط الإداري لا يحق لها أن تستهدف صون المظهر المنمق، والمحافظة على جمال الرواء، إلا في الحالات التي يرخص فيها القانون ذلك بنصوص

(21) محمد جمال عثمان جبريل: الترخيص الإداري، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1992، ص 102.

صريحة...»⁽²²⁾. كما قضى أيضًا بأنه: «وإن كان من حق المحافظ أن يمارس سلطات الضبط الإداري الخاص التي حولها إياه القانون بشأن حماية المدن والآثار التاريخية، إلا أنه لا يجوز استخدام هذا الحق للحد الخطير من ممارسة حق الملكية أو حرية التجارة...»⁽²³⁾.

وقد عدل مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه السابق، وتحديدًا في عام 1936، بحيث أضيف لسلطة الضبط الإداري مشروعية التدخل لحماية النظام العام الجمالي وإن لم يرد نص صريح بذلك، إذ أصدر المجلس قراره في قضية «اتحاد نقابات مطابع باريس»، والتي رفض فيها الدعوى المقامة من قبل الاتحاد المذكور تجاه لائحة ضبط، تحظر توزيع المنشورات والإعلانات على المارة في الشوارع، خشية من إلقتها بعد قراءتها بشكل يؤدي إلى تشويه منظر وجمال الطرق والأحياء العامة⁽²⁴⁾.

كما تماشت أحكام القضاء الإداري المصري مع ما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري الفرنسي من الاعتراف لسلطة الضبط الإداري بالتدخل لحماية النظام العام الجمالي، حيث قضت محكمة القضاء الإداري بمشروعية القرار الإداري الصادر برفض الترخيص بفتح محل تجاري في أحد المناطق في القاهرة، نظرًا لكونها من المناطق التي يُمنع فتح المحال التجارية فيها⁽²⁵⁾.

(22) د. محمود سعد الدين الشريف: النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة المصري، س11، 1962، ص171.

(23) د. عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، انظر المرجع السابق، ص114.

(24) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1994، القاهرة، ص277.

(25) علي صالح المصري، وظيفة الشرطة في الجمهورية اليمنية مقارنة بالقانون المصري، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة المصرية، 1997، ص191.

كما أقرت محكمة القضاء الإداري المصري مبدأ مراعاة النظام الجمالي للمدن في حكمها التي أشارت فيه إلى: «إن الإدارة بمالها من وظيفة البوليس الإداري مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر - وبما أنه لحسن أداء الوظيفتين إذا قامت الإدارة بوضع برنامج ومشروع تنسيق من شأنه التوفيق بين صيانة الأحياء السكنية من اجتياحها بالمحال المخصصة للمتاجر والحرف، وبين إمداد هذه الأحياء بأسواق أو شوارع تركز فيها تلك المحال- وجعلت الإدارة هذا المشروع التنسيقي مرجعاً تعود إليه عند دراسة حالة كل ترخيص دون أن تصدر به لائحة- فإن الإدارة بذلك لا تكون قد خالفت القانون -بل عملت على حسن تنفيذه ولا تعتبر متعسفة في استعمال حقوقها-...»⁽²⁶⁾.

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى تأكيد اتساع مضمون الفكرة التقليدية لعناصر النظام العام الممثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، لتشمل العنصر الجمالي، إذ قضت بأن «... الترخيص للأفراد باستعمال جزء من المال العام هو من قبيل الأعمال الإدارية المبنية على مجرد التسامح -تتمتع الإدارة فيه بسلطة تقديرية واسعة فيكون لها إلغاء الترخيص في أي وقت تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة أو الأمن العام أو الصحة العامة أو حركة المرور أو الآداب العامة وجمال تنسيق المدينة - رقابة القضاء الإداري على القرار الصادر بإلغاء الترخيص هي رقابة مشروعية تستهدف وزن القرار بميزان القانون - يجب أن تكون دواعي ومبررات الإلغاء ثابتة بالمستندات...»⁽²⁷⁾.

(26) محكمة القضاء الإداري المصري، الحكم رقم 571 - لسنة 2 - تاريخ الجلسة 1949/4/26 - مكتب فني 3 رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 622.

(27) المحكمة الإدارية العليا المصرية[الطعن رقم 3204 - لسنة 38 - تاريخ =

إلى جانب ذلك، أقرت المحكمة الدستورية البحرينية بأهمية وضع القيود للحفاظ على النظام العام الجمالي والحيلولة من العشوائية والإخلال بعناصره المتعلقة بالصحة والأمن والسكينة العامة، حيث أشارت إلى أن: «وقد بدا هذا الاتجاه متصاعداً إثر الثورة الصناعية... وبتكدس المدن وازدحام أحيائها، وبغلبة نواحي الإخلال بالصحة والأمن العام والسكينة العامة، وكان لازماً بالتالي - ولمواجهة تلك المخاطر - أن يفرض المشرع على المسؤولين عن إدارة الصناعة والتجارة والتشديد، وخلافها من الأنشطة، وغيرهم، قيوداً كثيرة، غايتها أن ينتهج المخاطبون بها سلوكاً قويمًا موحدًا، يبذل العناية...»⁽²⁸⁾.

المطلب الثالث

دواعي الحاجة إلى النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات

تترجم حماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات إستراتيجية المشرع في الحفاظ على جمال المدن وترقية العمران الحضري، باعتباره أحد أهم العناصر المكونة للمصلحة العامة في الدولة. وبالتالي فإن استعمال سلطة الضبط الإداري يؤدي إلى الحد من مشكلة تشوه المنظر الجمالي للمدن، والحد من التلوث البيئي الناتج أثناء فترة الانتخابات⁽²⁹⁾.

= الجلسة 16/4/1995 - مكتب فني 40 رقم الجزء 2 - رقم الصفحة 1589 - القاعدة رقم 162] [قبول الطعن وإلغاء الحكم المطعون فيه].

(28) المحكمة الدستورية البحرينية [الطعن رقم 4 - لسنة 8 - تاريخ الجلسة 30/5/2012 - تاريخ النشر 7/6/2012].

(29) بوزيان عليان، علي فتاك، فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد 1، الجزائر، ص 1.

كما أن الحفاظ على النظام العام الجمالي من خلال مراعاة الطرق الهندسية لتركيب الإعلانات الانتخابية، يسهم في الحفاظ على التربة والحيلولة دون انهيارها وانجرافها وتآكلها، والتأثير في مردوديتها وعناصرها الغذائية⁽³⁰⁾.

إلى جانب ذلك، فإن صون النظام العام الجمالي يكفل الحفاظ على صحة الأفراد من مضار التلوث البصري. فالعشوائية في عرض الدعايات الانتخابية في الشوارع والأعمدة كافة بطريقة غير منتظمة، فضلاً عن إلقاء أوراق وكتيبات ومنشورات الدعايات الانتخابية الورقية غير المتناهية على

(30) ذهبت محكمة التمييز البحرينية إلى أنه: "وإذ كان البين من الحكم المطعون فيه أنه أورد في مدوناته أن الثابت من تقرير الخبير المنتدب في الدعوى المستعجلة ومن كتاب الهيئة البلدية أن المطعون ضده الثاني لم يراع الأنظمة المعمول بها في الهيئة البلدية لقيامه بالحفر بعمق من متر ونصف إلى مترين دون مراعاة الطرق الهندسية الإنشائية السليمة ودون وضع الدعامات اللازمة لحفظ التربة المقام عليها مبنى المطعون ضده الأول من الانجراف، مما تسبب في انهيارها وحدوث تلفيات في منزله وأن بناء المطعون ضده الأول كان على غير أسس هندسية سليمة، وخلص الحكم من ذلك إلى أن الضرر الذي لحق به بعضه يرجع إلى تقصيره، والبعض الآخر يرجع إلى تقصير الطاعن باعتباره المهندس والمطعون ضده الثاني باعتباره صاحب البناء والمطعون ضد الثالث باعتباره المقاول طبقاً لنص المادة 13/ب من قانون تنظيم المباني. وإذ كان دفاع الطاعن قد جرى على أن عمله اقتصر على وضع التصميمات الهندسية فقط دون الإشراف على التنفيذ الذي تولاه المطعون ضده الثالث وهو مالم ينازع فيه أي من المطعون ضدهم. فإن الحكم المطعون فيه إذ انتهى إلى مسؤوليته عن الضرر الذي لحق بمنزل المطعون ضده الأول دون بيان لماهية الخطأ الذي ارتكبه وصلته بهذا التصميم فإنه فضلاً عن قصوره في التسبب يكون قد أخطأ في تطبيق القانون بما يعيبه ويوجب نقضه". محكمة التمييز البحرينية- الأحكام المدنية [الطعن رقم 113 - لسنة 1995 - تاريخ الجلسة 12/11/1995 - مكتب فني 6 رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 572 - القاعدة رقم 161] [نقض الحكم والتصدي للموضوع].

الأرض، وتطايرها لتتخلل الأشجار والمزروعات، إلى جانب منظر تناثر بقايا الأطعمة الموزعة في خيام المقار الانتخابية في كل مكان، ومنظر الأوراق الدعائية المملصوقة على أبواب المنازل، وعلى كافة السيارات في المواقع بدون رضا أصحابها، كل ذلك يؤدي إلى التنافر مع البيئة الطبيعية والمناخية والجمالية، مسببًا تلوثًا بصريًا فادحًا بسبب الفوضى والأذى التي تتعرض لها القيم الجمالية للبيئة بسبب ممارسة الحق الانتخابي، والذي يمتد أثره للتأثير السلبي على الأفراد في اتخاذ قراراتهم بشأن اختيار المرشح الأكفأ بما ينقص من المشاركة السياسية الفعالة ولا يعززها.

وبالتالي فإن القيد الذي يقع على حق المشاركة السياسية لضمان حماية البيئة أثناء ممارسته يعتبر قيدًا مشروعًا، باعتبار أن ممارسة الحق الانتخابي وفق ضوابط الحماية البيئية يكفل صون الشكل الجمالي والانسجام في البيئة العمرانية بكل مكوناتها، ويحمي البصر بسبب المناظر المتناسقة التي تبعث شعور الارتياح والرضا، والذي يحول دون الإخلال بالنظام العام الجمالي.

المبحث الثاني سلطات الإدارة المتخذة لحماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات

تعد حماية الأفراد من التلوث البصري ومن آثاره الضارة على الصحة، من الواجبات المهمة التي يجب على الإدارة القيام بها من خلال نشاطها الضبطي، وذلك لضمان وجود بيئة نظيفة من التلوث البيئي بصورة عامة، ومكافحة الملوثات والفوضى البصرية. فحماية جمال ورونق المدن من الملوثات البصرية كافة التي تعج بها مدننا اليوم، يعد من أهم مطالب البيئة السليمة والنظام في المجتمع⁽³¹⁾.

وبذلك اهتم المشرع البحريني بالمنظر الجمالي للبيئة بشكل عام. وفي ذلك، انتهج المشرع أسلوبين؛ أحدهما مباشر من خلال إصدار القوانين التي تتعلق بحماية جمال المدن بصورة مباشرة وأساسية، ومنها القوانين المتعلقة بالبناء والمباني وتراخيص البناء أو شروطه أو التخطيط العمراني، أو القوانين المتعلقة بإدارة البلديات أو بحماية الآثار أو بحماية وتنمية المساحات الخضراء في المدن وغيرها. والأسلوب الآخر هو غير مباشر، وذلك من خلال إصدار القوانين التي تتعلق بحماية جمال المدن أيضًا ولكن من ناحية أو زاوية معينة، ومنها القوانين المتعلقة بالسياحة أو حماية المراعي والمحميات الطبيعية والعمل على إنشائها وتنميتها، وقوانين منع التسول أو مكافحة الكلاب السائبة أو محاربة الإزعاج في المدن أو حماية الصحة العامة، وغيرها من القوانين.

وفي سياق ذلك، يمكننا القول بأن المشرع البحريني قد انتهج

(31) د. سجي الفاضلي، انظر المرجع السابق، ص 12.

الأسلوب المباشر في حماية النظام الجمالي البيئي أثناء فترة الانتخابات خاصةً، نظرًا لإصداره القرار رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية، والذي يهدف إلى تنظيم الدعاية الانتخابية بشكل صحي ومتناغم، بحيث لا يشوه المنظر العام للمدينة أثناء تلك الفترة.

وبموجب ذلك، سنشير في هذا المبحث إلى الجهة الإدارية المعنية بحماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات، إلى جانب توضيح أساليب الجهة الإدارية المعنية بحماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات، ومن ثم تبيان الجزاءات الإدارية والجنايات المعني بحماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

الجهة الإدارية المعنية بحماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات

تتعقد للمجالس المحلية صلاحية حماية النظام العام الجمالي كلا في حدود نطاق سلطته، من خلال سلطة إصدار اللوائح والقرارات. وبموجب ذلك، يمتلك المجلس البلدي في دائره اختصاصه صلاحيات الضبط الإداري المتعلقة بحماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات أيضًا⁽³²⁾.

وبموجب هذه السلطة، تقوم البلدية بتحديد الأماكن المخصصة

(32) تشير المادة (19) المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات الى اختصاص المجلس البلدي في حماية البيئة من التلوث، فضلا عن اختصاص وضع النظم الخاصة بالاعلانات الدعائية وضع النظم الخاصة بجمع النفايات والتخلص منها، بما يؤكد على ارتباط عمل البلدية بحماية النظام العام الجمالي بشكل عام.

لإلصاق أي إعلان انتخابي بشكل مسبق، كما تختص بتنظيم منح التراخيص لنصب خيمة لأغراض الدعاية الانتخابية، وذلك للحيلولة دون وضع الإعلانات ونصب الخيم بشكل عشوائي، بما يؤدي إلى الإضرار بالنظام العام الجمالي بسبب التلوث البصري الناتج عنه أثناء فترة الانتخابات.

وليس ذلك فحسب، بل أن المجلس البلدي مسؤول أيضًا عن مراقبة مدى التزام أصحاب الدعايات الانتخابية بأحكام وشروط القرار رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية، وذلك سعيًا لإقرار التوازن ما بين الحفاظ على الحق الانتخابي وحق إقرار النظام العام الجمالي. فإذا تحققت المخالفة لأحكام القرار، فإنه يجوز بقرار من مدير عام البلدية المختصة إزالة جميع وسائل الدعاية الانتخابية والخيام المخالفة. فعلى سبيل المثال، إذا تبين عدم إزالة صاحب الدعاية الانتخابية اللافتات والخيام الانتخابية الخاصة به خلال فترة تتجاوز الأسبوعين من تاريخ انتهاء العملية الانتخابية، فإنه يجوز لمدير عام البلدية المختصة أن يصدر قرارًا بإزالة وسائل الدعاية الانتخابية كافة التي لا يلتزم أصحابها بإزالتها في الميعاد المحدد خلال فترة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ انتهاء العملية الانتخابية.

وقد يثور التساؤل حول الجهة المعنية بحماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات في حالة عدم إتمام تشكيل المجالس البلدية الجديدة. وقد أجاب على ذلك قرار وزير البلديات والزراعة رقم (23) لسنة 2005 بشأن تنظيم الإعلانات غير الدعائية، والذي يعني بتشكيل لجنة تسمى «اللجنة الوطنية للإعلانات» في وزارة شؤون البلديات والزراعة، لتختص بالإشراف على توافق الإعلانات مع الضوابط والشروط المقررة، بما ينعقد للجنة الاختصاص بإزالة أي مخالفة لا تتوافق مع أسس حماية النظام العام

الجمالي أثناء فترة الانتخابات في حالة عدم إتمام تشكيل المجلس البلدي الجديد⁽³³⁾.

المطلب الثاني

أساليب الجهة الإدارية المعنية بحماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات

تعد أساليب الإدارة كنموذج فني تستخدمه في أدائها لمهمة حماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات. وتتخذ تلك الأساليب صوراً متعددة بصدد تقييدها للحق الانتخابي لتحقيق الهدف المتمثل في حماية النظام العام الجمالي أثناء تلك الفترة على وجه الخصوص، وفقاً لما تتضمنه من قواعد عامة. وسنبين تلك الأساليب على النحو الآتي:

الفرع الأول: الحظر:

يتحدد أسلوب الحظر في حماية النظام العام الجمالي من خلال منع الأفراد من القيام بعمل معين عند ممارسة الحق الانتخابي لما له من أثر سلبي على البيئة.

فعلى سبيل المثال، حظر قرار وزير البلديات والزراعة رقم (77) لسنة

(33) ومن جانب آخر، أشارت المادة (9) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات على أن المجالس البلدية القائمة هي التي تستمر في مباشرة مهامها إلى حين إتمام تشكيل المجالس البلدية الجديدة، بما يفهم منه بأن المرسوم أعطى للمجلس البلدي القائم إذن الاستمرار في حماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات إلى حين إتمام تشكيل المجالس البلدية الجديدة، بما ينعقد للمجلس البلدي القائم الحق في إصدار القرارات التنظيمية بموجب سلطته التقديرية تنظيمياً لحماية النظام العام الجمالي أثناء تلك الفترة.

2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية، استخدام مكبرات الصوت خارج مراكز الدعاية الانتخابية للمرشحين وعلى وسائل النقل في مادته (2) مكرراً، بغية الحفاظ على الهدوء والراحة النفسية للأفراد، لاتخاذ قرارهم في اختيار المرشح الأكفأ بكل أريحية ودون تشويش وزعزعة لسكينتهم، وبما يحقق مقتضيات النظام العام الجمالي.

إلى جانب أن القرار الإداري رقم (77) لسنة 2006 في مادته (3) قد حظر على كل مرشح إجراء الدعاية الانتخابية، بما في ذلك تنظيم وعقد الاجتماعات ووضع الملصقات والإعلانات داخل أو خارج أو على الأماكن والمنشآت التالية: المساجد والمآتم وغيرها من أماكن العبادة، والوزارات والإدارات التابعة لها والأجهزة الملحقة بها، والمباني الحكومية والمؤسسات والهيئات العامة وما في حكمها، والأماكن العامة المخصصة للخدمات العامة، والجامعات والمعاهد العلمية والمدارس الحكومية والخاصة، والنصب التذكارية وقواعدها والمباني الأثرية والأسوار المحيطة بها، وأعمدة الكهرباء والإنارة والهاتف وأعمدة الإشارات والعلامات المرورية، ومقار اللجان الاشرافية ولجان الاقتراع والفرز، الجسور والأنفاق والدورات وجزر الشوارع أو تقاطعاتها والأرصفة والأشجار، ووسائل النقل والمركبات العامة.

وعلى ذلك، فمن أجل الحفاظ على العقائد الدينية وحرية ممارستها في إطار الخصوصية، فإن المشرع البحريني حظر على كل مرشح إجراء الدعاية الانتخابية، بما في ذلك تنظيم وعقد الاجتماعات ووضع الملصقات والإعلانات داخل أو خارج المساجد والمآتم وغيرها من أماكن العبادة. كما أنه من باب الحفاظ على القيم التراثية والجمالية، فإن حظر الدعاية الانتخابية امتد ليشمل المباني الأثرية والأسوار المحيطة بها، والنصب

التذكارية وقواعدها. إلى جانب، شمول حظر الدعاية الانتخابية على مباني الوزارات والمؤسسات العامة ومن في حكمها، والأماكن المخصصة للخدمات العامة والممتلكات الخاصة، حفاظاً على مقتضيات النظام العام الجمالي الذي يرتبط أيضاً بصون الأمن العام والآداب العامة.

وحظرت المادة ذاتها إقامة المهرجانات والتجمعات الانتخابية على بعد يقل عن 200 متر من جميع جهات مقار اللجان الإشرافية ولجان الاقتراع والفرز، فضلاً عن حظر إجراء الدعاية الانتخابية خارج أو داخل مقار اللجان الإشرافية ولجان الاقتراع والفرز، وذلك حفاظاً على التقاليد السائدة في المجتمع الممثلة في المنافسة الشريفة، والتضامن الاجتماعي، والحرية في اختيار المرشح الأكفأ دون إكراه، كل ذلك يسهم في حماية النظام العام الجمالي.

إلى جانب ذلك، حظر القرار الإداري في مادته (6) وضع الإعلانات الانتخابية في عدد من الشوارع؛ هي: شارع الملك حمد، وشارع الشيخ خليفة بن سلمان، وشارع ولي العهد، وشارع خليفة الكبير، وشارع الفاتح، وشارع الشيخ عيسى بن سلمان، وشارع الشيخ سلمان، وشارع الملك فيصل، وشارع الملك عبد الله، وشارع المطار (فيما عدا الجزء الواقع بين دوار المطار وشارع الشيخ سلمان)، وشارع الاستقلال، وشارع الزلاق، وشارع الشيخ جابر الأحمد الصباح، وشارع الحوض الجاف، وشارع جسر الشيخ خليفة بن سلمان، وشارع الغوص، لما لهم من خصوصية ثقافية ودينية وحضارية وتراثية، بحيث يجب تعزيز وحماية قيمهم الجمالية وعدم الإخلال بها أثناء فترة الانتخابات.

كما حظر القرار الإداري في مادته (7) إلصاق أي إعلان أو بيان انتخابي، بما في ذلك الصور والرسوم والكتابات على المنشآت والمباني

الخاصة، لما في ذلك من تشويه لجمالية المدن أثناء تلك فترة الانتخابات، وسعيًا للحفاظ على رونق وبهاء تلك المنشآت والمباني الخاصة في تلك الفترة.

الفرع الثاني : لوائح تنظيم النشاط :

تضع الإدارة لوائح التنظيم - وهي القرارات التنظيمية للمرافق العامة -⁽³⁴⁾ من أجل تحديد كيفية ضوابط ممارسة الحق الانتخابي دون إخلال بالبيئة، فضلاً عن وضع التعليمات والتوجيهات التي تهدف إلى حماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات.

وبموجب ذلك، حدد قرار وزير البلديات والزراعة رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية شروط وضع إعلانات الدعاية الانتخابية بما لا يشوه المنظر العام - في مادته (9) - حيث استوجب وضع الدعاية الانتخابية بطريقة منسقة وغير متداخلة مع بعضها البعض، وأن تكون على أبعاد مناسبة بحيث لا تعوق الرؤية بالنسبة للسيارات، والحيلولة على ألا يحجب إعلان أي مرشح رؤية إعلان مرشح آخر، واشترط عدم حجب هذه الإعلانات لعلامات المرور الإرشادية ولا إشاراتها الضوئية، بما يحقق مقتضيات الأمن والسلامة وحماية النظام العام الجمالي في الوقت ذاته.

كما نصت المادة (8) من القرار الإداري على جواز استخدام لوحات إعلانية متحركة ذات قواعد صلبة تثبت على الأرض، وذلك لأغراض الدعاية الانتخابية بدلاً من حفر الأرض بما يحميها ويخفف من تأثيرات مواد البناء

(34) عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 93.

عليها، وما ينتج عنها من مواد كيميائية تضر بها، ومنعت منعاً باتاً وضع الإعلانات الانتخابية على المسطحات الخضراء أو المزروعات حتى لا تضر بعملية التمثيل الضوئي لها، كل ذلك من أجل الحفاظ على صحة البيئة أثناء فترة الانتخابات بما يحقق النظام العام الجمالي.

الفرع الثالث: الحصول على الترخيص:

يعد الترخيص أحد أساليب الجهة الإدارية المعنية بحماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات، فهو عبارة عن قرار إداري نهائي وسواء كان إيجابياً أو سلبياً تفصح بموجبه الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطات بمقتضى القوانين واللوائح⁽³⁵⁾، وتكون صلاحيتها في ذلك صلاحية مقيدة وليست تقديرية، إذ إن عليها أن تمنح الترخيص لكل فرد يتقدم بطلب الحصول عليه لأغراض الدعاية الانتخابية، وذلك متى توافرت الشروط المحددة سلفاً فيه، وبذلك تكفل الإدارة تحقيق ضرورات المحافظة على النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات.

وفي سياق ذلك، استوجب قرار وزير البلديات والزراعة رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية - في المادة (5) منه - حصول صاحب الدعاية الانتخابية على ترخيص من البلدية المختصة من أجل نصب خيمة لأغراض الدعاية الانتخابية.

وقد يثار التساؤل عما إذا كان يمتد طلب الترخيص من البلدية لطلب نشر الإعلانات الانتخابية بما فيها الملصقات والبيانات. وأجابت المادة

(35) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 8364، لسنة 48 قضائية، بتاريخ 2008/4/2، مكتب فني 53، رقم الجزء 2، رقم الصفحة 960.

(23) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب على ذلك، بأنه تعفى الإعلانات والبيانات من الترخيص، حيث نصت على أن: «أ - تحدد كل بلدية في نطاق المحافظة أماكن خاصة تعلق بها الإعلانات، بما في ذلك الملصقات والبيانات الانتخابية، وتخصص في كل هذه الأماكن مساحات متساوية للمرشحين. ب - للمرشحين نشر الإعلانات، بما في ذلك الملصقات والبيانات المتضمنة أهدافهم وخطتهم ومناهج عملهم في الأماكن المخصصة لذلك، على أن تحمل أسماءهم الصريحة وتعفى هذه الإعلانات والبيانات من الترخيص».

كما اشترط المرسوم بقانون رقم (2) لسنة 1996 بشأن إشغال الطرق العامة - في مادته (2) - حصول صاحب الدعاية الانتخابية على ترخيص من الوزارة المختصة بشؤون البلديات لوضع المظلات، والمقاعد والمناسد والصناديق والمعدات اللازمة للزيارات، من أجل أعمال التناسق والتناغم في المنظر العام الجمالي للمدينة، وبما يحقق النظام العام الجمالي ولا يشوّهه أثناء فترة الانتخابات.

الفرع الرابع: التنفيذ الجبري باستخدام القوة المادية:

قد تلجأ الجهة الإدارية إلى استخدام القوة المادية لمنع أي إخلال بالنظام العام الجمالي، دون اشتراط حصولها على إذن مسبق من القضاء، بشرط أن تكون وسيلة التنفيذ الجبري؛ استثنائية، وضرورية، وملائمة ومقيدة لقواعد المشروعية القانونية.

ونجد أن المرسوم بقانون رقم (2) لسنة 1996 بشأن إشغال الطرق العامة قد نص على حق الإدارة بشكل عام في استخدام القوة المادية، بغرض الحفاظ على النظام العام الجمالي عند تحقق مخالفة إحداث إشغال

مخل بمقتضيات جمال تنسيق المدينة قد ثبت أنه صادر بدون ترخيص، أو ثبت انتهاؤه وعدم تجديده أو إلغاؤه، فأشار في المادة (14) على أنه: «إذا حدث إشغال بغير ترخيص أو إذا انتهى الترخيص ولم يجدد أو إذا ألغي الترخيص جاز للوزارة المختصة بشئون البلديات إزالة الإشغال بالطريق الإداري على نفقة المخالف إذا كان هذا الإشغال مخالفاً بمقتضيات... جمال تنسيق المدينة أو القرية، وتضبط الأشياء الشاغلة للطريق، وتبين مفرداتها في محضر الضبط ثم تنقل إلى محل تعدد الوزارة المختصة بشئون البلديات لهذا الغرض...».

كما أشار قرار وزير البلديات والزراعة رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية في المادة (12) إلى تنفيذ عقوبة التنفيذ الجبري باعتبارها أقوى أساليب الجهة الإدارية المعنية بحماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات، وذلك في حالتين: الأولى، عند مخالفة أصحاب الدعاية الانتخابية لأحكامها المنصوص عليها في القرار، وبالتالي ينعقد لمدير عام البلدية صلاحية إزالة جميع وسائل الدعاية الانتخابية والخيام المخالفة. والحالة الثانية، عند عدم التزام أصحاب الدعاية الانتخابية بإزالتها في الميعاد المحدد لإزالتها، وهو خلال فترة أسبوعين من تاريخ انتهاء العملية الانتخابية، وبالتالي تتم أعمال الإزالة بالطريق الإداري وعلى نفقة المخالف دون الحاجة إلى إنذاره.

المطلب الثاني

الجزاءات الإدارية والجرائم الجنائية المترتبة على مخالفة النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات

يتميز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي من حيث الجهة المختصة بإيقاعه، فالأول يصدر عن الجهة الإدارية بموجب قرار إداري في خصومة تكون الإدارة طرفاً فيها، في حين أن الآخر يصدر عن السلطة القضائية بحكم قضائي في خصومة ليست الإدارة طرفاً فيها. كما يتميز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي من حيث نطاق تطبيقه، فالأول ينحصر على المخالفات الإدارية التي تمثل في الإخلال بالنظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات، أما الآخر فيطبق على الجرائم المنتهكة للنظام العام الجمالي الواقعة أثناء فترة الانتخابات والمنصوص عليها في القوانين الجنائية.

وفي هذا المطلب، سنبين الجزاءات الإدارية المترتبة على مخالفة النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات في الفرع الأول، ومن ثم سنحدد الجزاءات الجنائية المترتبة على مخالفة النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات في الفرع الثاني، وذلك على النحو الآتي.

الفرع الأول: الجزاءات الإدارية المترتبة على مخالفة النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات:

يقع من ضمن صلاحيات الجهة الإدارية توقيع الجزاءات الإدارية على المخالفات التي تضر بالنظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات. وتتنوع الجزاءات الإدارية التي توقعها الجهة الإدارية على المخالف تبعاً لطبيعة الضرر، وهي كالآتي.

أولاً: التنبيه:

يعد التنبيه أحد الإجراءات الإدارية التي تملكها جهة الإدارة من أجل إشعار المخالف وتذكيره وإلزامه بمعالجة الوضع الخطر الذي يقلق النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات. وقد يأخذ التنبيه صورة من صور الجزاء إداري بحد ذاته، وقد يكون مقدمة لجزاء آخر.

وقد اعتد المشرع البحريني بالتنبيه كصورة من صور الجزاء الإداري بحد ذاته، وذلك عند ثبوت تحقق تكديس النفايات حول الخيمة الانتخابية، أو ثبوت إلقاء أو ترك أصحاب الدعاية الانتخابية للنفايات في غير الأماكن المخصصة أو المرخصة لها، بما يشوه المنظر العام، ويسهم في التلوث البصري، ويخل بمقتضيات النظام العام الجمالي⁽³⁶⁾. كما اعتد المشرع بالتنبيه كمقدمة لجزاء آخر ممثلاً في عقوبة التنفيذ الجبري، وذلك في حالة عدم استجابة المخالف بتصحيح المخالفة وإزالتها، وبالتالي تقوم البلدية بالإزالة الفورية لها⁽³⁷⁾.

(36) وفي ذلك نصت المادة (12) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (10) لسنة 2019 بشأن النظافة العامة، على أن: "ب- بالنسبة لمخالفة إلقاء أو ترك أو تجميع النفايات... في غير الأماكن المخصصة أو المرخصة لها، تتبع الإجراءات الآتية: 1- يتم إخطار منتج... النفايات بحسب الأحوال بضرورة تصحيح المخالفة بإزالتها فوراً".

(37) ويتم تقدير مصاريف الإزالة باحتساب مبلغ لا يقل عن 80 ديناراً لكل شحنة لا تتجاوز 12 متراً مكعباً إذا تمت الإزالة من قبل البلدية أو الأمانة المختصة من خلال متعاقد معها لهذا الشأن. المادة (12) (ب) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (10) لسنة 2019 بشأن النظافة العامة.

ثانياً: الغرامة الإدارية:

تفرض الجهة الإدارية الغرامة المالية على المخالف والمنتهك لجماليات النظام العام، فهي مبلغ نقدي محدد في القانون سلفاً.

وقد اعتد المشرع البحريني بعقوبة الغرامة كجزء إداري مباشر عند الإخلال بجمال تنسيق المدينة، حيث أجاز المرسوم بقانون رقم (2) لسنة 1996 بشأن إشغال الطرق العامة للجهة الإدارية مضاعفة رسم الإشغال المستحق عندما يكون الإشغال مخالفاً بجمال تنسيق المدينة، فإذا لم يلتزم المخالف بالدفع، فإن الجهة الإدارية تقوم ببيع الإشغال بالمزاد العلني، وذلك استناداً لنص المادة (14) التي تشير إلى أنه: «... إذا كان هذا الإشغال مخالفاً بمقتضيات... جمال تنسيق المدينة أو القرية، وتضبط الأشياء الشاغلة للطريق، وتبين مفرداتها في محضر الضبط، ثم تنقل إلى محل تعده الوزارة المختصة بشؤون البلديات لهذا الغرض. وعلى المخالف أن يسترد الأشياء المضبوطة في ميعاد تحدده السلطة المختصة وتخطره به، وذلك بعد أداء ضعف رسم الإشغال المستحق مع جميع المصروفات، فإن لم يتم بذلك فللوزارة المختصة بشؤون البلديات بيعها بالمزاد العلني، وخصم ما هو مطلوب منه من ثمنها والرجوع عليه بالباقي عند الاقتضاء».

كما نجد أن المشرع البحريني قد أشار إلى عقوبة الغرامة⁽³⁸⁾ بشكل غير مباشر عند الإخلال بمقتضيات النظام العام الجمالي أثناء فترة

(38) وقد اعتد المشرع البحريني بعقوبة الغرامة الإدارية في مخالفة إلقاء أو ترك أو تجميع النفايات في غير الأماكن المخصصة أو المرخصة لها في القرار رقم (239) لسنة 2019 بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (10) لسنة 2019 بشأن النظافة العامة في المادة (12) البند(ب) والتي تشير إلى أنه: "بالنسبة لمخالفة إلقاء أو ترك أو تجميع النفايات... في غير الأماكن المخصصة أو المرخصة =

الانتخابات، وذلك في قرار وزير البلديات والزراعة رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية في المادة (12)، التي تشير إلى أنه يتم خصم تكاليف إزالة اللافتات والملصقات والخيام الانتخابية الخاصة بأصحاب الدعايات الانتخابية المخالفة لميعاد إزالتها - المقرر خلال فترة أسبوعين من تاريخ انتهاء العملية الانتخابية - من مبلغ التأمين النقدي (100 دينار) المودع من قبلهم مسبقاً، حيث نصت المادة (4) من القرار على أنه: «يجب على كل مرشح لعضوية مجلس النواب والمجالس البلدية إيداع مبلغ نقدي قدره مائة دينار لإزالة اللافتات والملصقات والخيام الانتخابية الخاصة به، ويرد هذا المبلغ بعد انتهاء الانتخابات بشرط قيامه بإزالة هذه الملصقات واللافتات والخيام خلال فترة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ انتهاء العملية الانتخابية».

الفرع الثاني: الجرائم الجنائية المترتبة على مخالفة النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات

إلى جانب الجزاءات الإدارية، فهناك جزاءات جنائية مترتبة على مخالفة النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات، سنشير إليها عند تحديد الجرائم الجنائية المستنبطة من مخالفة النظام العام الجمالي، وذلك على النحو الآتي:

= لها، تُتبع الإجراءات الآتية: ... 3. يتم تقدير مصاريف الإزالة باحتساب مبلغ لا يقل عن 80 ديناراً لكل شحنة لا تتجاوز 12 متراً مكعباً إذا تمت الإزالة من قِبَل البلدية أو الأمانة المختصة من خلال متعاقد معها لهذا الشأن. وفي جميع الأحوال يجوز التصالح في هذه المخالفة بدفع ثلث الحد الأقصى للغرامة المقررة قبل رفع الدعوى الجنائية، وثُلثي الحد الأقصى للغرامة المقررة بعد رفع الدعوى الجنائية وقبل صدور حكم في الموضوع".

أولاً: جريمة تنظيم وعقد الاجتماعات الانتخابية وإلقاء الخطب الانتخابية في دور العبادة والجامعات والمعاهد العلمية والطرق العامة، وكذلك في الأبنية التي تشغلها الوزارات والإدارات التابعة لها والأجهزة الملحقة بها والهيئات والمؤسسات العامة⁽³⁹⁾. ويعاقب عليها المشرع البحريني بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة، وبغرامة لا تقل عن ثلاثمائة دينار ولا تجاوز ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين، وهي عقوبة جنحة، وتهدف العقوبة لحماية النظام العام الجمالي من خلال منع أي تشويه لمنظر المباني الوظيفية أو الدينية أو التعليمية باستخدام الدعايات الانتخابية، لخصوصية واستقلالية القيم التي تتمتع بها، وضمان عدم استدراجها أو استغلالها بشكل غير مشروع في المجال السياسي.

(39) وذلك استناداً لنص المادة (22) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، التي تنص على أن: " تكون الدعاية الانتخابية حرة وفق أحكام هذا القانون، ويسمح لأي مرشح القيام بهذا ابتداء من تاريخ قبول الترشيح وفقاً للضوابط الآتية:

أ - يتعين على المرشح عند ممارسته الدعاية الانتخابية التقيد بما يلي:

1. الالتزام بأحكام الدستور واحترام سيادة القانون.
2. احترام حرية الرأي والفكر لدى الغير.
3. الالتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية وأمن الوطن واستقراره، وعدم القيام بكل ما يثير الفرقة أو الطائفية بين المواطنين.
4. الالتزام بعد إجراء الدعاية الانتخابية في الوزارات والإدارات التابعة لها والأجهزة الملحقة بها والهيئات والمؤسسات العامة.
5. الالتزام بعدم التعرض في الدعاية الانتخابية لغيره من المرشحين سواءً بصورة شخصية أو بواسطة معاونيه في حملته الانتخابية.

ب - يمنع تنظيم وعقد الاجتماعات الانتخابية وإلقاء الخطب الانتخابية في دور العبادة والجامعات والمعاهد العلمية والطرق العامة، وكذلك في الأبنية التي تشغلها الوزارات والإدارات التابعة لها والأجهزة الملحقة بها والهيئات والمؤسسات العامة".

من خلال تجريم هذه الأفعال للحفاظ على خصوصية واستقلالية القيم الدينية والوظيفية عدم استخدامها للدعاية الانتخابية، فضلاً عن الحفاظ على استقلالية الوظيفة العامة، والالتزام بحماية المنظر العام للمباني من أي تشويه.

ثانياً: جريمة إصاق الإعلانات والبيانات الانتخابية في غير الأماكن المخصصة لها، وثبوت إقامة المهرجانات والتجمعات بالقرب من مراكز الاقتراع والفرز، واستعمال مكبرات الصوت خارج القاعات وعلى وسائل النقل⁽⁴⁰⁾، ويعاقب عليها المشرع البحريني بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة وبغرامة لا تقل عن ثلاثمائة دينار ولا تجاوز ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين، وهي عقوبة جنحة، وتسعى العقوبة بذلك للحفاظ على الهدوء والراحة النفسية للأفراد لاتخاذ قرارهم في اختيار المرشح الأكفأ بكل أريحية ودون تشويش وزعزعة لسكينتهم، وبما يحقق مقتضيات النظام العام الجمالي.

ثالثاً: جريمة وضع الإعلان الانتخابي بشكل مخالف لأحكام المرسوم

(40) وذلك استناداً لنص مخالفة المادة (23) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، التي تنص على أن: " ج - يحظر إصاق أي إعلان أو بيان انتخابي، بما في ذلك الملصقات والصور والرسوم والكتابات في غير المكان المخصص لذلك، ولمدير عام البلدية الحق في إصدار قرار بإزالة أية مخالفة لهذا الحظر على نفقة من تتعلق بهم تلك الملصقات والصور والرسوم والكتابات من المرشحين دون الحاجة إلى إنذارهم.

د - يحظر إقامة المهرجانات والتجمعات بالقرب من مراكز الاقتراع والفرز.

هـ - لا يجوز استعمال شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات والإعلانات والبيانات الانتخابية، بما في ذلك الملصقات والصور والرسوم والكتابات التي تستخدم في الدعاية الانتخابية، كما يمنع استعمال مكبرات الصوت خارج القاعات وعلى وسائل النقل".

بقانون رقم (14) لسنة 1973 بشأن تنظيم الإعلانات، وسواء كان ذلك لمصلحة صاحب الدعاية الانتخابية أو للغير، وقد أورد المشرع البحريني على الفعل المجرم عقوبة الغرامة التي لا تتجاوز مائة دينار، وهي عقوبة جنحة، وفي حالة عدم تصحيح المخالف لأوضاع الإعلان الانتخابي بعد صدور حكم الغرامة عليه، فإنه يعاقب بغرامة مقدارها دينار واحد عن كل يوم يبقى فيه الإعلان بالشكل المخالف، وتأتي العقوبة لتهدف إلى صون مبادئ سيادة القانون واحترام مبادئ الدستور في إقرار النظام العام الجمالي.

رابعاً: جريمة إتلاف أي إعلان انتخابي مرخص له سواء بالإزالة أو الكسر أو التمزيق أو التشويه، وقد أورد عليها المشرع البحريني عقوبة الغرامة التي لا تتجاوز 50 ديناراً، وذلك بسبب ما تخلفه أعمال العنف من تشويه للمنظر الجمالي العام. ونظراً لتهديد تلك الأعمال لمبادئ التضامن الاجتماعي والوحدة واللحمة الوطنية التي يجب أن يتحلى بها أفراد المجتمع في كافة الظروف، وبالتالي كان من الأولى رفع الحد الأقصى للغرامة ليكون بما لا يتجاوز مائة دينار تحقيقاً للردع العام.

الخاتمة

يضمن الدستور البحريني كفالة التمتع بحق المشاركة السياسية وحق البيئة الصحية باعتبارهما حقين دستوريين يدوران في فلك واحد، والتي لكل منهما ضماناته وإجراءاته التي يجب ألا تتعدى على الآخر وتعيق استمراريته أو استدامته. ولذلك تأتي الجهة التنفيذية لوضع القيود المشروعة من أجل تحديد إطار المشاركة الانتخابية الفاعلة في ظل الضوابط البيئية للحيلولة من التلوث البصري الذي يصاحب فترة الانتخابات، وبما يحقق مقتضيات النظام العام الجمالي ويحميه ويسهم في تعزيزه، بما ينعكس إيجاباً على صحة المجتمع وصحة الأفراد.

وقد قسّمنا دراسة «حماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات» إلى مبحثين، عرفنا النظام العام الجمالي في المبحث الأول، ومن ثم بيّنا سلطات الإدارة المتخذة لحماية النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات في المبحث الثاني. وتوصلنا إلى النتائج التالية:

أولاً: يعد التلوث البصري هو الأكثر وضوحاً من بين أنواع التلوثات البيئية الأخرى - كالتلوث السمعي والهوائي - أثناء فترة الانتخابات بسبب المنافسة الشديدة بين أصحاب الدعايات الانتخابية للفوز في الانتخابات، واستخدام أساليب التأثير في رأي الجمهور، لاستقطابهم لممارسة عملية الانتخاب وكسب الأصوات الانتخابية، كوضع الإعلانات المفرطة في الشوارع وعلى الأعمدة، والكتابة على الجدران، ولصق المنشورات الانتخابية على السيارات والمباني، وتوزيع الأغذية والمشروبات في الخيام الانتخابية، مما ينتج عن تكديس وانتشار المخلفات في كل مكان.

ثانياً: إن البيئة والديمقراطية هما وجهان لعملة واحدة. ذلك أن الحفاظ على البيئة يرتبط بشكل موازٍ مع الممارسة السياسية الانتخابية كفعل وطني،

وبالتالي فإن القيود الموضوعية على المشاركة الانتخابية في إطار تحقيق الحماية البيئية، تعتبر قيوداً مشروعة تقتضي حماية المصلحة العامة من خلال الحفاظ على النظام العام الجمالي.

ثالثاً: تبنى المشرع البحريني فكرة النظام العام الجمالي أثناء فترة الانتخابات في تشريعه الفرعي فقط المتمثل في قرار وزير البلديات والزراعة بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية، وكان من الأولى تنظيمه بموجب قانون.

كما توصلنا إلى الاقتراحات التالية:

أولاً: إيراد تعريف خاص بالنظام العام الجمالي في قانون البيئة الصادر بموجب القانون رقم (7) لسنة 2022، وخاصة بأن المشرع قد أورد أحكام عامة تحظر المساس بالقيمة الجمالية للبيئة بشكل عام.

ثانياً: استبدال الإعلانات الانتخابية الإلكترونية بالإعلانات المطبوعة خاصة في ظل انتشار وسائل التقنية ووسائل التواصل الحديثة.

ثالثاً: ضرورة التوعية بمراعاة البعد البيئي أثناء الانتخابات سواء في الخطابات الانتخابية أو خلال الترويج للحملات الانتخابية.

رابعاً: رفع الحد الأقصى لعقوبة الغرامة الجنائية ليكون مائة دينار بدلاً من خمسين ديناراً، لكل من أزال أو كسر أو نزع أو مزق أو شوه أي إعلان انتخابي أو صورة أو ملصق أو أي وسيلة من وسائل الدعاية الانتخابية المرخص بها، وذلك خلال فترة الانتخابات، والمشار إليها في قرار وزير البلديات والزراعة رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية.

المراجع

❖ أولاً: الكتب:

- إسماعيل نجم الدين زنكنه، القانون الإداري البيئي دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012.
- اشور سليمان صالح: مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري، منشورات جامعة قاربوس، بنغازي، الطبعة الأولى، 1997.
- د. إبراهيم شيحا، القانون الإداري البحريني، الطبعة الأولى، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2007.
- د. حبيب الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية «دراسة مقارنة»، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2015.
- د. داوود الباز، حماية السكنية العامة، الضوضاء - دراسة تأصيلية مقارنة، دار النهضة العربية، 1998.
- د. داوود الباز، حماية السكنية العامة معالجة العصر في فرنسا ومصر، «دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية»، دار النهضة العربية، 1996.
- د. رضا كمال خلاف، التقدير الجمالي للبيئة، مجلة وادي النيل للدراسات والبحوث، العدد الحادي عشر، 2016، القاهرة.
- إنوكس، النظريات الجمالية، ترجمة محمد شفيق، منشورات بحثون، بيروت، 1985.
- د. سجي الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن: دراسة مقارنة، مكتبة دار السلام القانونية.
- د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1994، القاهرة.
- د. عبد المجيد سليمان، د. أنيس جعفر، أصول القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
- د. محمد الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- د. محمد بدران: مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري،

- دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، 1992.
- محمد جمال عثمان جبريل: الترخيص الإداري، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1992.
- د. محمد شريف إسماعيل: الوظيفة الإدارية للشرطة، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، 1995.
- د. محمود سامي محمد جمال الدين، العمل الشرطي وتحقيق المصلحة العامة، دورية الفكر الشرطي، المجلد الثاني، العدد الرابع، الشارقة 1994.
- د. محمود سعد الدين الشريف: النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة المصري، س11، 1962.
- د. مجدي أحمد فتح الله حسن: فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

❖ ثانيًا: البحوث:

- إيناس درادكة، مدى تأثير اللافتة التجارية على التلوث البصري للشوارع التجاري - مدينة عمان: شارع وصفي التل - حالة دراسية - رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2019.
- بشير خلف، الجمال فينا ومن حولنا، دار الريحانة، الجزائر، 2008.
- بوزيان عليان، علي فتاك، فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد 1، الجزائر.
- سعيد بن جعفر الصارمي، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، دراسة مقارنة بين الأردن وعمان، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 2001.
- د. عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1998.
- علي صالح المصري: وظيفة الشرطة في الجمهورية اليمنية مقارنة بالقانون المصري، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة المصرية، 1997.

- د. ماجدة خضر ود. أحمد سمير، مستوى جماليات البيئة السكنية والمدرسية وعلاقتها بالسلوك البيئي الجمالي لعينة من تلاميذ الصف السادس الابتدائي، مجلة الاقتصاد المنزلي، المجلد 28، العدد 28، القاهرة، 2012.
- د. يوهانس يحيى ود. عمر الحسيني، التلوث البصري وتأثيره على سلوكيات الإنسان واستيعابه للفراغات العمرانية العامة، مركز الدراسات التخطيطية والعمرانية، بدون سنة نشر، القاهرة.
- Drenthen.(Martin): Environmental Aesthetics Fordham University Press, Newyork, 2014.

❖ ثالثاً: المقالات:

- باتر وردم، الأثر البيئي للحملات الانتخابية، وكالة عمون الإخبارية، الاردن، 2010 <https://www.ammonnews.net/article/71799>.
- عبدالحميد كمال، البيئة.. بين هيئة الانتخابات والمحليات، البوابة، 2020، <https://www.albawabhnews.com/4152737>

- رابعاً: التشريعات:

- دستور مملكة البحرين الصادر عام 2002 وتعديلاته.
- قانون العقوبات البحريني الصادر بموجب المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1976، وتعديلاته.
- قانون الإجراءات الجنائية البحريني الصادر بموجب المرسوم بقانون رقم (46) لسنة 2002، وتعديلاته.
- المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.
- المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1996 بشأن البيئة.
- المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 1973 بشأن تنظيم الإعلانات.
- قرار وزير البلديات والزراعة رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية.
- مرسوم بقانون رقم (2) لسنة 1996 بشأن إشغال الطرق العامة.
- اللائحة التنفيذية للقانون رقم (10) لسنة 2019 بشأن النظافة العامة.

- خامسًا: المواقع الإلكترونية:

- الموقع الرسمي لمفوضية الأمم السامية لحقوق الإنسان

<https://www.ohchr.org/AR/Pages/Home.aspx>

- الموقع الرسمي لهيئة التشريع والرأي القانوني.

<https://legalaffairs.gov.bh/>

- شبكة قوانين الشرق.

<https://www.eastlaws.com/>



الرقابة القضائية على الانتخابات النيابية

بمملكة البحرين

«دراسة تحليلية»

د. محمد عبدالسلام*

الملخص

تناولنا في ثنايا هذا البحث العملية الانتخابية بما أحاطها المشرع من ضمانات موضوعية وإجرائية، ليس أولها تنقية الجداول الانتخابية، وتسجيل الناخبين، وليس المنتهى إجراء العملية الانتخابية، وتظل الرقابة القضائية الفاعلة هي الضمان الحقيقي، وقد انتهج المشرع بمملكة البحرين نهج إقرار الرقابة القضائية للدائرة المدنية بمحكمة الاستئناف العليا على القيد في سجل الناخبين، والرقابة على التصويت والفرز وإعلان النتائج، وجعل محكمة التمييز موئل الطعن على صحة العضوية.

وهذه الضمانة جعلها المشرع الدستوري ضمانة أساسية حيث تعد الحقوق والحريات السياسية جزء لا يتجزأ من الحقوق والحريات العامة، التي لا غنى للأفراد عنها ويلعب القضاء البحريني دوراً بارزاً لحماية الحقوق

(*) أستاذ القانون العام المساعد، كلية الحقوق، جامعة العلوم التطبيقية - مملكة البحرين.

والحريات السياسية، فيقوم القضاء بدور الحامى لحقي الترشح والانتخاب،
وإلى جانب ذلك يراعى الحريات السياسية التي تتكامل فيما بينها.
الكلمات المفتاحية: الرقابة القضائية- الانتخابات النيابية- مجلس
النواب- الترشح- الجداول الانتخابية- الموطن- الجنسية.

Abstract

In the course of this discussion, we have dealt with the electoral process with substantive and procedural guarantees provided by the legislature, not the first of which is the clearing of electoral rolls and voter registration, not the end of the electoral process.

The legislature in the Kingdom of Bahrain has taken the approach of approving judicial oversight of the civil chamber of the Supreme Court of Appeal over the registration of the voters' register, oversight of the voting, the counting and the announcement of results, and making the Court of Cassation the basis for challenging the validity of membership.

Political rights and freedoms are an integral part of public rights and freedoms that are indispensable to individuals. The Bahraini judiciary plays a prominent role in protecting political rights and freedoms.

Keywords

Judicial oversight - Parliamentary elections - Parliament - candidacy - electoral rolls - domicile - nationality.

مقدمة :

لعل من أهم ضمانات العملية الديمقراطية في الدول المعاصرة، هي دورية العملية الانتخابية، ولكي تكون تلك العملية بمنأى عن الشك والريب، أحاطها المشرع بالكثير من الضمانات ليس أولها تقسيم الدوائر الانتخابية، وتنقية الجداول الانتخابية، وتسجيل الناخبين، وليس المنتهى إجراء العملية الانتخابية، وفي السياق ذاته تتسابق النظم الديمقراطية في ترسيخ تلك الضمانات، وتظل الرقابة القضائية الفاعلة هي الضمان الحقيقي، وقد انتهج المشرع بمملكة البحرين نهج إقرار الرقابة القضائية للدائرة المدنية بمحكمة الاستئناف العليا على القيد في سجل الناخبين، والرقابة على التصويت والفرز وإعلان النتائج، وجعل محكمة التمييز موئل الطعن على صحة العضوية.

وكان أول لبنات هذا النهج، ما كفله النص الدستوري بمملكة البحرين في ثانيا نص المادة (1/هـ) منه على أن «للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي بينها القانون..»⁽¹⁾.

ثم يردف المشرع من خلال النصوص الدستورية في المادة (62) من الدستور وإيماناً من المشرع التأسيسي بوجود الحق الانتخابي، ولضمان

(1) انظر دستور مملكة البحرين الصادر عام 2002 في المادة (1/هـ).

ممارسة هذا الحق من خلال التمكين من ممارسته، ولعل أهم من الممارسة ضمان الرقابة أثناء العملية، حيث جاء في نص المادة (62): «تختص محكمة التمييز بالفصل في الطعون الخاصة بانتخابات مجلس النواب، وفقاً للقانون المنظم لذلك»⁽²⁾.

وللحديث عن الرقابة على الانتخابات فلا مناص من تحديد مناط تلك الدراسة حيث تختلف أنواع الرقابة على الانتخابات بين الرقابة القضائية، والرقابة الأهلية، والرقابة الخاصة، والتي يتولاها المرشح نفسه ومن يوكله، حيث إن من أهداف الرقابة على العملية الانتخابية هو تحقيق الشفافية، حيث إن المراقبة تعني أن يتم التأكد من سير العمليات الانتخابية بكافة مراحلها في ظروف تتسم بالشفافية لتقليل احتمالات التزوير، ولبث الثقة والاطمئنان في نفوس الجميع لإرساء مبدأ المواطنة، فالرقابة تعمل على تشجيع وتعزيز الالتزام بالإطار القانوني وتسهم في منع الممارسات المخالفة للقانون.

ونخصص هذا البحث للحدث عن الرقابة القضائية على العملية الانتخابية، حيث يقوم القضاء بالدور الأكثر أهمية لتحقيق تلك العدالة من خلال أحكامه في مراحل تسجيل الناخبين وعمليات الاقتراع، والفرز، وإعلان النتائج، وضمان الطعن على تلك النتائج، ونبين ذلك من خلال أحكام محكمة الاستئناف المدنية البحرينية وأحكام محكمة التمييز.

إشكالية البحث

يثار التساؤل عن مدى جواز الطعن في الأعمال المتعلقة بالعملية

(2) انظر نص المادة (62) حيث جاء نصها "تختص محكمة التمييز بالفصل في الطعون بانتخابات مجلس النواب، وفقاً للقانون المنظم لذلك".

الانتخابية بمملكة البحرين، في مراحل الانتخابات المختلفة بداية بمرحلة تقسيم الدوائر الانتخابية والتسجيل في كشوف الناخبين، وإعلان كشوف المرشحين والتصويت والفرز وإعلان النتائج، وفحص الطعون، وما هي الجهة القضائية المختصة، وما هي أهم المبادئ القضائية التي أرساها القضاء البحريني، حتى تكون دليلاً للناخبين والمترشحين.

خطة الدراسة

سوف تقتصر الدراسة على طرح الرقابة القضائية على الانتخابات النيابية البحرينية، من حيث النصوص القانونية المنظمة للعملية الانتخابية، والرقابة القضائية على العملية الانتخابية في المرحلة التمهيدية والمعاصرة للعملية الانتخابية، والرقابة القضائية على المرحلة اللاحقة للانتخابات من خلال مطلب تمهيدي ومبحثين على النحو التالي:

مطلب تمهيدي:- النصوص القانونية التي تنظم حق الانتخاب لمجلس النواب.

المبحث الأول:- الرقابة القضائية على الإجراءات التمهيدية والمعاصرة للعملية الانتخابية.

المبحث الثاني:- الرقابة القضائية اللاحقة للعملية الانتخابية.

مطلب تمهيدي

النصوص القانونية التي تنظم حق الانتخاب لمجلس النواب

من المسلم به أن النصوص الدستورية⁽³⁾، والقانونية تنظم الحق الانتخابي، حيث يسمح للمواطنين دون تمييز بينهما في ممارسة هذا الحق، من خلال المشاركة في العملية الانتخابية، وجاء في ديباجة دستور مملكة البحرين للتأكيد على حق الشعب في ممارسة السلطة، ومر هذا الحق بتطورات متعاقبة بين دستور التأسيس 1973 في أعقاب الاستقلال، وبين عودة الديمقراطية بصدور دستور فبراير لعام 2002، وتُرسخ هذا الحق 2012م، حيث يختار الشعب الواعي الحر الأمين بالانتخاب من يتكون منهم مجلس النواب⁽⁴⁾، وجاء النص على ذلك في ثنايا المادة الأولى بالفقرة (د) من الدستور على أن: «نظام الحكم في مملكة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور»، ويتضافر مع هذا النص الفقرة (هـ) في المادة ذاتها، حيث ورد فيها «للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي بينها القانون، ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشيح إلا وفقاً للقانون».

(3) خصص هذا المطلب التمهيدي بإذن الله تعالى للحديث عن النصوص الدستورية ثم النصوص القانونية المنظمة لحقي الانتخاب والترشح، حيث تستند على تلك النصوص القانونية الأحكام القضائية.

(4) انظر ديباجة دستور مملكة البحرين لعام 1973 والمعدل بتاريخ 13 فبراير 2002، التأكيد الوارد في المواد الدستورية المختلفة منها (1/د، 1/هـ، 18، 32/أ، 42، 51، 57، 62، 64) وجاءت القوانين المختلفة لتؤكد على الحق ذاته.

وللإمعان في ترسيخ هذا الحق جاء في ثنايا نص المادة (18) من الدستور على أن «الناس سواسية في الكرامة الإنسانية، ويتساووا لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة» وهو الترخيص الذي سمح لكل بحريني سواء كان متمتع بجنسية أصلية أو مكتسبها في المشاركة في العملية الانتخابية دون تمييز بينهم.

ولكي يتم تطبيق تلك النصوص على الواقع القانوني البحريني وعلى هدي النص الدستوري جاء نص المادة (31) على أنه لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون، أو بناءً عليه، ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جواهر الحق أو الحرية.

وهذا هو النسق العام لممارسة الحقوق السياسية وفقاً للميثاق الوطني والاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها مملكة البحرين، وهو نص المادة (32) ذاته من دستور مملكة البحرين في الفقرة (أ)، حيث جاء النص على أنه: «يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه». ب - السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقاً للدستور.....».

ولكي يتم ترسيخ تلك الحقوق جاء نص المادة (42) لبيان كيف يمكن للشعب أن يمارس حقه الأصيل سواءً في الاقتراع أو الترشح، حيث أفصح المشرع التأسيسي عن أنه «أ - يصدر الملك الأوامر بإجراء الانتخابات

لمجلس النواب وفق أحكام القانون، ب - يدعو الملك المجلس الوطني إلى الاجتماع بأمر ملكي، ويفتتح دور الانعقاد، ويفضه وفق أحكام الدستور، ج - للملك أن يحل مجلس النواب بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، وذلك بعد أخذ رأي رئيسي مجلسي الشورى والنواب ورئيس المحكمة الدستورية⁽⁵⁾، ولا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى».

وبين المشرع التأسيسي في ثنايا نص المادة (57) الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب وهي «أ - أن يكون بحرينياً، وأن يمضي على من اكتسب الجنسية البحرينية عشر سنوات على الأقل، وغير حامل لجنسية دولة أخرى، باستثناء من يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية بشرط أن تكون جنسيته البحرينية بصفة أصلية، ومتمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية، وأن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الانتخاب⁽⁶⁾، ب - ألا يقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية كاملة، ج - أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها، د - ألا تكون عضويته بمجلس الشورى أو مجلس النواب قد أسقطت بقرار من المجلس الذي ينتمي إليه بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية. ويجوز لمن أسقطت عضويته الترشح إذا انقضى الفصل التشريعي

(5) عدل البند (ج) من المادة (42) حسب التعديلات الدستورية الصادرة عام 2012.

(6) عدل البند (أ) من المادة (57) حسب التعديلات الدستورية الصادرة عام 2012.

وحددت المادة (58) مدة عضوية مجلس النواب وحق الملك في تمديد مدة البرلمان حيث جاء نص المادة (58) على أن "مدة مجلس النواب أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، وتجري في خلال الشهور الأربعة الأخيرة من تلك المدة انتخابات المجلس الجديد مع مراعاة حكم المادة (64) من هذا الدستور. ويجوز إعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته، وللملك أن يمد الفصل التشريعي لمجلس النواب عند الضرورة بأمر ملكي مدة لا تزيد على سنتين.

الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية، أو صدر قرار من المجلس الذي كان عضوًا فيه بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية.

ولم يكن المشرع ببعيد عن تنظيم الحق في الانتخاب والحق في الترشيح⁽⁷⁾، حيث تتعدد المواد في تلك النصوص القانونية الصادرة لتنظيم ممارسة الحق في الانتخاب وممارسة الحق في الترشيح، نأتي على بعضها المتعلق فقط بالرقابة القضائية على العملية الانتخابية، ففي مجال انتخاب المجلس النيابي، صدر المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، حيث ردد نص المادة رقم (1) ذات النص الدستوري على أن «يتمتع المواطنون -رجالاً ونساء- بمباشرة الحقوق السياسية الآتية: 1- إبداء الرأي في كل استفتاء يجري طبقاً لأحكام الدستور 2- انتخاب أعضاء مجلس النواب، ويباشر المواطنون الحقوق سالفه الذكر بأنفسهم وذلك على النحو والشروط المبينة في هذا القانون.

وفي نص المادة الثانية من القانون ذاته اشترط المشرع في كل مواطن

(7) تعددت المراسيم التي تنظم حق الانتخابات النيابية والبلدية بموجب تلك النصوص الدستورية وكان منها في مجال انتخاب المجلس النيابي، المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، والرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، والرسوم رقم (71) لسنة 2014 بشأن تحديد المناطق والدوائر الانتخابية وحدودها واللجان الفرعية للانتخابات العامة لمجلس النواب، وفي السياق ذاته أصدرت السلطة التنفيذية بموجب التفويض التشريعي العديد من التشريعات البلدية ومنها قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001، والرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخابات أعضاء المجالس البلدية، والقرار رقم (35) لسنة 2014 بتحديد المناطق البلدية للانتخابات والدوائر الانتخابية وحدودها وعدد اللجان الفرعية لانتخاب أعضاء المجالس البلدية.

لمباشرة الحقوق السياسية المنصوص عليها في هذا القانون ما يلي: 1- أن يكون قد بلغ من العمر عشرين سنة كاملة يوم الاستفتاء أو الانتخاب، 2- أن يكون كامل الأهلية، 3- أن يكون مقيمًا إقامة عادية في الدائرة الانتخابية طبقًا لما هو ثابت في البطاقة السكانية، وفي حالة إقامته في الخارج يكون آخر محل إقامة له في مملكة البحرين هو دائرته الانتخابية، فإن لم يكن له محل إقامة في المملكة فيعتبر في هذه الحالة بمحل إقامة عائلته⁽⁸⁾.

ولعل محور الرقابة القضائية الأبرز على الانتخابات هو مراقبة الشروط الواجب توافرها في المترشح للانتخابات، حيث جاءت النصوص في مرسوم القانون رقم (15) لسنة 2002 في المادة الحادية عشرة على تلك الشروط⁽⁹⁾،

(8) وفي المرسوم بقانون ذاته رقم (14) لسنة 2002 في النص على ممارسة الحق في الانتخاب من ذلك في المادة الثالثة من النص على من يحرم من مباشرة حق الانتخاب، منهم "المحكوم عليه بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو أمانة، والمحكوم عليه بالحبس في إحدى الجرائم الانتخابية، والمحكوم عليهم بعقوبة جنائية، وقيادة وأعضاء الجمعيات السياسية الفعليين المنحلة، وكذلك كل من تعمد الإضرار أو تعطيل سير الحياة الدستورية أو النيابية"، ونظمت المادة السادسة تنظيم الجداول الانتخابية داخل المملكة والمادة السابعة لتشكيل لجنة الإشراف على الانتخابات، والمادة الثامنة لتنظيم جداول الناخبين، والمادة التاسعة لتنظيم الموطن الانتخابي، سواء كان الانتخاب داخل المملكة أو خارج المملكة، والمادة الخامسة عشرة لتحديد ميعاد الانتخابات لمجلس النواب والانتخابات التكميلية وكذلك الاستفتاءات.

(9) أنه "مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون مباشرة الحقوق السياسية، يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب: أ - أن يكون بحرينيًا، متمتعًا بكافة حقوقه المدنية والسياسية. ب - أن يكون اسمه مدرجًا في جدول انتخاب الدائرة التي يرشح نفسه فيها. ج - ألا تقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة كاملة. د - أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها. ه - ألا تكون عضويته بمجلس الشورى أو مجلس النواب قد أسقطت بقرار من المجلس الذي ينتمي إليه =

وحددت المادة الثالثة عشرة الإجراءات الواجب اتباعها في المادة الثانية عشرة⁽¹⁰⁾ وما بعدها.

= بسبب فقد الثقة أو الاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية. ومع ذلك يجوز لمن أسقطت عضويته الترشيح إذا انقضى الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية، أو صدر قرار من المجلس الذي كان عضوًا فيه بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية". وهو ما يحويه المبحث الأول من هذا البحث بالتفصيل.

(10) جاءت بعض النصوص في مرسوم القانون رقم (15) لسنة 2002 لتنظم تلك الإجراءات منها المواد، مادة (12) "يقدم من يرغب في ترشيح نفسه لعضوية مجلس النواب طلب الترشيح كتابة على الاستمارة الخاصة بذلك إلى لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب المنصوص عليها في المادة السابعة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، على أن يُحدد في هذا الطلب الدائرة التي يرشح نفسه فيها، ولا يجوز أن يتضمن طلب الترشيح أي عبارات أو بيانات غير المحددة فيه وإلا كان غير مقبول. ويجب أن يكون طلب الترشيح مصحوبًا بإيصال يفيد إيداع خزانه وزارة العدل والشؤون الإسلامية مبلغًا نقديًا - غير قابل للرد - مقداره مائتا دينار، وتؤول حصيلة هذه المبالغ إلى أحد الأنشطة الاجتماعية التي تتولاها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. وتفيد طلبات الترشيح بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص، وتعطى عنها إيصالات".

والمادة (13) "يعرض في مقر كل دائرة انتخابية كشف يتضمن أسماء مرشحيها، وذلك لمدة الثلاثة أيام التالية لقفل باب الترشيح. ولكل من تقدم للترشيح ولم يرد اسمه في الكشف المعد لذلك أن يطلب من اللجنة المشار إليها في المادة السابقة إدراج اسمه ضمن المرشحين، أو الاعتراض على إدراج اسم أي من المرشحين، وذلك خلال مدة عرض ذلك الكشف، وتصدر اللجنة قرارها في الطلب أو الاعتراض خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه، ويعتبر عدم إصدار اللجنة لقرارها في ذلك الأجل قرارًا ضمنيًا بالرفض، ويكون لصاحب الشأن حق الطعن في قرار الرفض أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية في موعد لا يتجاوز ثلاثة أيام =

وفي المرسوم ذاته يأتي نص المادة الحادية والعشرين لتحديد كيفية استدعاء الرقابة القضائية على الانتخابات النيابية، حيث جاء نصها «لكل مرشح في الدائرة الانتخابية حق الطعن في نتيجة الانتخاب الذي جرى في دائرته أمام محكمة التمييز⁽¹¹⁾ خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخاب. فإذا ثبت لهذه المحكمة -بعد الاطلاع على الأوراق وسماع أقوال كل من الطاعن والمطعون في انتخابه ومن تراه محلاً لسماع شهادته- صحة الطعن أبطلت نجاح العضو المطعون في انتخابه، ويجوز للمحكمة في هذه الحالة أن تقضي بفوز المرشح الذي يتبين لها صحة انتخابه، وذلك إذا لم تكن أسباب الطعن وملاساته تقتضي إعادة الانتخاب. ولا يحول تقديم الطعن الانتخابي بين العضو المطعون ضده وممارسته لصلاحياته في مجلس النواب خلال الفترة السابقة على صدور حكم

= من تاريخ صدوره، وتفصل المحكمة في الطعن خلال سبعة أيام من تاريخ إقامة الدعوى بحكم نهائي غير قابل للطعن.

وتعرض الكشوف النهائية لأسماء المرشحين كل في مقر دائرته الانتخابية، وتعلن هذه الأسماء في إحدى وسائل النشر المحلية. والمادة (14) للمرشح بعد عرض الكشوف النهائية للمرشحين الحق في الحصول على صورة رسمية واحدة من جدول الناخبين في الدائرة المرشح فيها. والمادة (15) للمرشح أن يتنازل عن الترشيح بإخطار اللجنة المشار إليها في المادة (12) من هذا القانون كتابة، وذلك قبل يوم الانتخاب بعشرة أيام على الأقل، ويثبت التنازل أمام اسمه في كشف المرشحين في الدائرة، ويعلن هذا التنازل يوم الانتخاب على باب مقر اللجان الفرعية في الدائرة المرشح فيها، وتنشر وزارة العدل والشؤون الإسلامية إعلاناً عن هذا التنازل في إحدى وسائل النشر المحلية قبل الموعد المحدد للانتخاب بثلاثة أيام على الأقل.

(11) من الجدير بالذكر أن المشرع البحريني مايز في الاختصاص القضائي بين اختصاص محكمة التمييز بخصوص الانتخابات النيابية، واختصاص الدائرة المدنية بمحكمة الاستئناف العليا بالرقابة على الانتخابات البلدية.

المحكمة في الطعن. ويكون أثر الحكم ببطلان انتخاب العضو مقصوراً على المستقبل دون أن يرتد هذا الأثر إلى ما قبل صدور الحكم.

ولتكتمل العملية القانونية لتنظيم الانتخابات صدر المرسوم رقم (17) لسنة 2014 بشأن تحديد المناطق والدوائر الانتخابية وحدودها واللجان الفرعية للانتخابات النيابية، والنص على تقسيم المملكة إلى أربع دوائر في المادة الأولى وفقاً للتقسيم الإداري المعتمد في قانون البلديات رقم (35) لسنة 2001، ثم تقسيم تلك المحافظات إلى دوائر فرعية في المادة الثانية، وخضع هذا المرسوم لتعديلات متتالية بالمرسوم رقم (80) لسنة 2014 والمرسوم رقم (44) لسنة 2018م⁽¹²⁾.

(12) ونظم المشرع في سبيل الأخذ بالنظام اللامركزي الإداري في المملكة بموجب قانون البلديات رقم (35) لسنة 2001 طرق الطعن على الانتخابات البلدية بموجب، مرسوم البلديات السابق صدر المرسوم الملكي بالقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية فحدد في المادة الثانية من له التمتع بحق الانتخاب، وفي المادة التاسعة والعشرين فحدد حق الطعن لكل مرشح في الدائرة الانتخابية في نتيجة الانتخاب الذي جرى في دائرته أمام محكمة التمييز خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخاب، فإذا ثبت لهذه المحكمة، بعد سماع أقوال كل من الطاعن والمطعون في انتخابه ومن تراه محلاً لسماع شهادته، صحة الطعن أبطلت نجاح العضو المطعون في انتخابه. ويجوز للمحكمة في هذه الحالة أن تقضي بفوز المرشح الذي يليه في عدد الأصوات إذا تبين لها صحة انتخابه، وذلك إذا لم تكن أسباب الطعن وملاساته تقتضي الحكم بإعادة الانتخاب، ولا يحول تقديم الطعن الانتخابي بين العضو المطعون ضده وممارسته لصلاحياته في المجلس البلدي خلال الفترة السابقة على صدور حكم المحكمة في الطعن. ويكون أثر الحكم ببطلان انتخاب العضو مقصوراً على المستقبل دون أن يرتد إلى ما قبل صدوره.

المبحث الأول

الرقابة القضائية على الإجراءات التمهيدية والمعاصرة للعملية الانتخابية

تظل الرقابة القضائية هي الضمانة الحقيقية لسلامة العملية الانتخابية، وتمتد تلك الرقابة من المرحلة التمهيدية من تقسيم الدوائر الانتخابية، وإعداد كشوف الناخبين، وإعلان الجداول الانتخابية، وتشمل المراحل المعاصرة لإجراء العملية الانتخابية ذاتها، من الرقابة على سلامة الإدلاء بالصوت الانتخابي، ولإبراز تلك الضمانات وجب علينا التعرض إلى جملة القواعد الموضوعية والشروط الإجرائية، والمبادئ التي تحكم كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية، وفي هذا الإطار كفل المشرع البحريني تأمين المنافسة الانتخابية للمرحلة السابقة على سير العملية الانتخابية، وذلك بتمكين أطرافها (الناخب، المترشح) من حق الطعن في حال التطبيق غير السليم للقواعد والشروط القانونية.

كما جرم بعض الأفعال التي تؤدي إلى التأثير السلبي على نتائج العملية الانتخابية سواء تعلق الأمر بالقيود في جداول الانتخابية أو عملية الترشح للانتخابات أو من خلال مرحلة الحملة الانتخابية، ونبين تلك الضمانات وعمل الرقابة القضائية من خلال البنود التالية:-

أولاً: - الرقابة على تحديد الدوائر الانتخابية:

تعد من أهم الضمانات المرتبطة بالأعمال التمهيدية لعملية التصويت هي تقسيم الدوائر الانتخابية، وتخضع السلطة المختصة بالتقسيم للرقابة القضائية، ويعرف البعض الدوائر الانتخابية بأنها هي تلك الوحدة القائمة

بذاتها والتي يقوم الأفراد المسجلين في قوائمها الانتخابية بانتخاب ممثلين لها في المجالس النيابية⁽¹³⁾، والمجالس البلدية⁽¹⁴⁾.

وبالتالي فالدائرة الانتخابية هي الإطار الجغرافي الذي تجري في فضاءه عملية المنافسة الانتخابية ابتداء من إجراءاتها التمهيدية المتعلقة بالترشح، والحملة الانتخابية إلى غاية نهايتها بالتصويت، ثم عمليات الفرز وإحصاء الأصوات والتي تؤدي في النهاية إلى تحديد ممثل أو أكثر عن الهيئة الناجبة لهذه الدائرة في المجلس النيابي.

أما تحديد الدوائر الانتخابية تقوم هذه العملية على تعيين حدود الدائرة الانتخابية أي تقسيم إقليم الدولة إلى مساحات جغرافية معينة يراعى فيها نسبة أفراد الشعب، ويختلف تحديد الدائرة اتساعاً وضيّقاً حسب النظام الانتخابي المطبق، ففي النظام الفردي تكون عادة الدائرة صغيرة وفي ظل نظام الانتخاب بالقائمة تكون الدائرة كبيرة⁽¹⁵⁾.

وما يلاحظ من ناحية أخرى أن تقسيم الدوائر الانتخابية قد يختلف عن التقسيم الإداري المطبق في الدولة الذي يمتاز بالثبات مقارنة مع تقسيم الدوائر الانتخابية الذي قد يزول بمجرد انتهاء العملية الانتخابية وقد يتطابق مع التقسيم الإداري المعمول به⁽¹⁶⁾.

(13) د. سعاد الشرقاوي وعبدالله ناصف، نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة 1994، ص 632.

(14) نظراً لمحدودية نطاق البحث لن نتناول الانتخابات البلدية ونكتفي في هذا الصدد بسرد بعض المبادئ التي أرسنها المحكمتين بخصوص الانتخابات النيابية.

(15) د. عصام نعمة، النظم الانتخابية دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات زين الحقوقية، لبنان 2011، الطبعة الثانية، ص 401.

(16) يلاحظ أن التقسيم في مملكة البحرين يمتاز بالثبات والاستقرار ونعد ذات الدوائر الانتخابية هي ذات التقسيم الجغرافي للمحافظات.

تنت أغلبية دول العالم طريقة تعدد الدوائر الانتخابية، وهذا راجع إلى عدة معايير لعل أهمها معيار الكثافة السكانية في الدولة مع غيره من المعايير، مما دفعها إلى تقسيم إقليم الدولة إلى عدد معتبر من الدوائر الانتخابية حسب ما تحدده القوانين، آخذين بعين الاعتبار مبدأ المساواة في منح المقاعد للدائرة الواحدة، فإذا كان معيار الكثافة السكانية هو الذي يتحكم في مقاعد الدائرة الواحدة مهما كانت طبيعة النظام الانتخابي المطبق في كل دولة، وذلك من حيث كونه نظامًا انتخابيًا فرديًا أو بالقائمة⁽¹⁷⁾.

وعموماً فإن تحديد الدوائر الانتخابية مرتبط بالأنظمة الانتخابية، فإن كانت قائمة على دوائر ذات مقعد واحد، فكان من الضروري مراجعة حدودها الجغرافية وترسيمها بشكل دوري، هذا راجع إلى تغير عدد السكان داخل الدائرة الواحدة، أما بالنسبة لنظام الانتخاب بالقائمة فالأمر يختلف، حيث تكون الدائرة الانتخابية ممثلة بعدد من المقاعد أو ما يسمى بالدائرة متعددة التمثيل، فالمراجعة الدورية هنا تكون من خلال تعديل عدد الممثلين المنتخبين في كل دائرة حسب التغير في عدد السكان⁽¹⁸⁾.

تبنى المشرع البحريني نهج تعداد الدوائر الانتخابية، ووفقاً للمرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 المستند على نص المادة (17) بشأن مباشرة الحقوق السياسية، فإنه «يتم تقسيم مملكة البحرين إلى عدد من المناطق الانتخابية تشتمل كل منها على عدد من الدوائر الانتخابية.. ويصدر مرسوم

(17) د. عبد الغني بسيوني، الأنظمة الانتخابية في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، منشأة المعارف، الإسكندرية 1990، ص 40 وما بعدها.

(18) يخضع تقسيم الدوائر لمجموعة من الضوابط والتي يضعها المشرع موضع الاعتبار لتحقيق مبدأ العدالة عند التقسيم، وتتمثل هذه المبادئ في مبدأ المساواة الحسابية (أولاً) ومبدأ التمثيل العادل والفعال للمواطنين (ثانياً) ومبدأ التكافؤ النسبي للأصوات (ثالثاً) ومبدأ حياد السلطة المكلفة بتحديد الدوائر الانتخابية (رابعاً).

ملكي بتحديد المناطق والدوائر الانتخابية»، وعليه صدر المرسوم الملكي رقم (71) لسنة 2014 بشأن تحديد المناطق والدوائر الانتخابية وحدودها.

حيث نصت المادة الأولى من المرسوم أن تقسم مملكة البحرين إلى أربع مناطق كالتالي⁽¹⁹⁾: (منطقة العاصمة، منطقة المحرق، المنطقة الشمالية، المنطقة الجنوبية).

كما نصت المادة الثانية من المرسوم نفسه أن تقسم المناطق إلى دوائر انتخابية كالتالي: (منطقة العاصمة تقسم إلى (10) دوائر، منطقة المحرق (8) دوائر، المنطقة الشمالية (12) دائرة، المنطقة الجنوبية (10) دوائر).

وبالتالي يصبح مجموع الدوائر الانتخابية في مملكة البحرين (40) دائرة انتخابية، ولكل دائرة نطاق جغرافي محدد في المرسوم نفسه، وتحتوي كل دائرة على عدد معين من المجمعات السكنية بناء على التحديد المنصوص عليه.

ثانياً: - الرقابة على تحديد الجداول الانتخابية:

ولعل من الضمانات الهامة والسابقة للعملية الانتخابية هي عملية إعداد الجداول (قوائم الناخبين)⁽²⁰⁾، والرقابة على هذه العملية ضمانة هامة، حيث

(19) المادة (1) من المرسوم الملكي رقم (71) لسنة 2014 بشأن تحديد المناطق والدوائر الانتخابية وحدودها اللجان الفرعية للانتخابات العامة لمجلس النواب.

(20) تعتبر عملية إعداد القوائم الانتخابية (جداول الناخبين) وهو المسمى الوارد في قانون مباشرة الحقوق السياسية البحريني، حيث إنه من الأعمال الهامة والضرورية التي تسبق عملية المشاركة بالتصويت لأي اقتراح، باعتبارها وسيلة للتحقق من استيفاء الناخب أو المرشح لشروط ممارسة حق التصويت، ومن تلك الضمانات الإجرائية الأحكام المتعلقة بمراجعة القوائم الانتخابية، ومنازعات =

تعد هذه المرحلة من الأعمال التحضيرية لعملية الترشح، من المسلم به أن الناخب لا يستطيع التعبير عن رأيه إلا عندما يكون مقيدًا بالجدول الانتخابي، الذي يعتبر من الشروط الموضوعية لكي يتم اعتبار الناخب عضوًا في هيئة الناخبين، والقيد الصحيح يتم على أساسه حساب أعداد الهيئة الناخبة⁽²¹⁾.

وتمتاز القوائم الانتخابية بثلاث خصائص أساسية، الأولى هي وحدة القوائم الانتخابية، أي لا يقتصر إعداد القوائم الانتخابية على استحقاق انتخابي محدد بل تكون معدة على نحو يجعلها صالحة للاستعمال في كل أنواع الاقتراع ذات الطابع السياسي (انتخابات محلية وتشريعية ورئاسية)⁽²²⁾، أما الخاصية الثانية فتتمثل في دوام واستمرارية القوائم الانتخابية، ويقصد بها أن تكون ثابتة ولا تتغير ولا تمس إلا في المواعيد الانتخابية التي يحددها القانون، لذا فإن إسباغ صفة الديمومة على القوائم الانتخابية يأمّن سلامتها، حتى لا توضع في اللحظة الأخيرة والتي يترتب على تنظيمها المفاجئ من تزيف أو تلاعب، أما الخاصية الثالثة فتتمثل في ثبات الجدول الانتخابي أي لا يقبل التعديل كقاعدة عامة إلا خلال فترات

= القيد و ضمانات الفصل في القيد، كل ذلك يخضع لرقابة قضائية وفقاً للنص القانوني تختلف من كونها انتخابات نيابية تختص بها محكمة التمييز، وانتخابات بلدية تختص بالفصل فيها محكمة الاستئناف. انظر د. بدر محمد عادل، القيد في جداول الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس النواب و رقابة القضاء البحريني، مجلة الشريعة والقانون بكلية القانون بجامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 51 لعام 2012.

- (21) د. أمل لطفي حسن جاب الله، أثر الجرائم الانتخابية على مشروعية الانتخابات التشريعية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، طبعة 2013، ص 66.
- (22) د. حسن بدر اوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة (داسة تأصيلية، تحليلية، مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، طبعة 2009، ص 741.

زمنية محددة من كل عام وفي حالات معينة⁽²³⁾، ذكرت على سبيل الحصر وهي: - حالة تغير الموطن الانتخابي.-حالة صدور أحكام وقرارات بمناسبة الطعون المتصلة بالقيود في الجدول الانتخابي أو الحذف منه.-حالة صدور أحكام بالحرمان من مباشرة الحقوق السياسية.

وقد أخذ المشرع البحريني بتلك الضوابط، وفي التطبيق العملي جاءت المادة (8) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية البحرينية في البندين الأول والثاني على أن: «يتم إعداد جداول الناخبين للدوائر الانتخابية وفقاً للقواعد الآتية:

1) أن تكون الجداول بترتيب حروف الهجاء من واقع السجلات والمستندات، وذلك بالتنسيق مع إدارة السجل السكاني بالجهاز المركزي للمعلومات.

2) أن تشمل الجداول على أسماء الناخبين ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون على ألا يكون الناخب محروماً أو معقياً من مباشرة الحقوق السياسية وقت إعداد الكشوف أو خلال المدة المحددة لتصحيح الجداول.

وتخضع جداول الناخبين للمراجعة الدورية بشكل سنوي بحيث يتم إضافة من بلغوا السن المسموح له بممارسة الحقوق السياسية، أو من أزيل عنهم موانع الانتخاب من وقف وحرمان أو الأمور الأخرى، ونجد أن المشرع البحريني نص على تشكيل لجنة إدارية تضم في عضويتها عنصر قضائي لإعداد الجداول الانتخابية.

(23) د. إبراهيم عبد العزيز شيحة، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983، ص 419.

وتحظى تلك الجداول بأهمية خاصة من أكثر من زاوية، فهي من الناحية القانونية تعتبر شرطًا جوهريًا لمباشرة حق التصويت في الانتخابات أو الاستفتاء معًا، فهي شرط شكلي لا غنى عنه مع الشروط الموضوعية التي يتطلبها القانون الانتخابي، فكلًا الشرطين مرتبطين بعضهما ببعض ارتباطًا وثيقًا لا يقبل التجزئة أو الانفصال.

ومن الناحية العملية فلا يمارس حق التصويت، إلا المواطنين المقيدين في الجداول الانتخابية وحدهم، إذ إن قيد الشخص بالجدول يعد دليلًا على أهليته السياسية، ويسمح له بالمشاركة في الانتخابات والاستفتاءات العامة ما لم يكن في حالة من الحالات التي يترتب عليها الحرمان أو الوقف عن مباشرته لذلك الحق.

وعندما عرض على محكمة الاستئناف العليا المدنية الطعن في تحديد الموطن الانتخابي ذهبت إلى أنه: «إن الموطن الانتخابي هو الجهة التي يقيم فيها الشخص عادة طبقًا لما هو ثابت في بطاقة الهوية، ولا يقبل الموطن الانتخابي التعدد إذ لا يجوز أن يقيد الناخب في أكثر من دائرة انتخابية، فإذا تعدد الموطن الفعلي للشخص فإن العبرة عند تحديد موطنه الانتخابي إنما يكون بالثابت ببطاقة الهوية⁽²⁴⁾ وهذا الحكم يتوافق مع صريح ما جاء في المادتين الثالثة والتاسعة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

(24) انظر حكم محكمة الاستئناف العليا المدنية - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 17/ 2010 / 112 / 9 بجلسة 4 ديسمبر 2010، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 186. وهذا ذات اتجاه المحكمة في الطعون أرقام 03 / 2014 / 7 / 112، 03 / 2014 / 113 / 5، 17 / 2014 / 8 / 120، بجلسة 2 أكتوبر 2014، ص 230 وما بعدها.. ذات المرجع المذكور.

أما في حال الطعن على القصور في الجداول الانتخابية لعدم ذكر العنوان كاملاً، ذهبت محكمة الاستئناف العليا المدنية إلى أنه «يكفي أن تشمل جداول الناخبين على اسم الناخب ورقمه الشخصي ورقم المجمع، دون غيرها من البيانات الثانوية، باعتبار أن المجمعات السكنية هي المعيار والضابط في تحديد الدائرة الانتخابية والمواطن الانتخابي بغض النظر عن رقم الشارع أو الطريق أو الممر أو المبنى، وهو ما يكفي لأن يتعرف كل ناخب على دائرته الانتخابية، وكذلك على دوائر أهله وذويه ومعارفه والغير، والتي يمارسون فيها حقوقهم السياسية من اقتراع وترشيح واستفتاء، فضلاً عن أن إدراج العنوان كاملاً لكل ناخب بالجداول الانتخابية - يعد تزييداً وتفصيلاً لن يؤثر على تحديد الدائرة الانتخابية، فإنه يتعارض مع الحق في الخصوصية، وقد يؤدي إلى نشر عناوين أشخاص غير راغبين في نشرها على الملأ»⁽²⁵⁾.

ثالثاً: - الرقابة القضائية على لجان الانتخابات:

بخصوص تشكيل اللجان الانتخابية لإعداد الجداول ورقابة سير العملية الانتخابية، وضع المشرع البحريني نصب عينيه أهمية تلك المرحلة، حيث أكدت المادة الرابعة عشرة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية بقولها: «تشكل اللجان المنصوص عليها في المادة السابعة من هذا القانون في كل مرة قبل انتهاء مدة مجلس النواب بوقت

(25) انظر حكم محكمة الاستئناف العليا المدنية - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 17 / 2010 / 113 / 9 بجلسة 4 ديسمبر 2010، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 189. وفي ذات الصدد الطعون أرقام 17 / 2010 / 114 / 9، 17 / 2010 / 121 / 8، 17 / 2010 / 122 / 6 بالجلسة ذاتها.

كافٍ»، و صدر الأمر التنفيذي بموجب قرار وزير العدل والشؤون الإسلامية الذي يقضي بتشكيل لجان في كل منطقة انتخابية، تسمى لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب⁽²⁶⁾، وتتكون هذه اللجنة وفقاً لنص المادة السابعة من قانون مباشرة الحقوق السياسية، من رئيس من الجهاز القضائي أو القانوني في مملكة البحرين، وعضوين يتولى أحدهما أمانة السر، ويخضع تشكيلها لرقابة القضاء، وتختص تلك اللجنة بالإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب وغيرها مما يتصل بالعملية الانتخابية وذلك بقولها: «وتتولى هذه اللجنة القيام بإعداد جداول الناخبين، وتلقي طلبات الترشيح وفحصها، وإعداد كشوف المرشحين، والنظر في الطلبات والاعتراضات المتعلقة بأي إجراء أو قرار يصدر عنها، وبوجه عام تختص بالإشراف على سلامة الاستفتاء أو انتخاب أعضاء مجلس النواب في نطاق اختصاصها».

حيث تتولى لجنة الإشراف على سلامة الانتخاب، والتي تضم بين عضويتها عناصر قضائية من قبول طلبات الترشيح لعضوية مجلس النواب خلال المدة المحددة بالأمر الملكي الصادر بالدعوة للانتخاب، ويتضمن الأمر تاريخ فتح باب الترشيح وتاريخ قفله، وتخضع تلك المراحل للرقابة القضائية أمام محكمة الاستئناف المدنية، ويقدم المرشح طلبه على ملء نموذج معد لهذا الغرض ويتضمن تحديد الدائرة التي يرشح نفسه فيها.

رابعاً: - الرقابة القضائية على توافر الشروط الانتخابية:

تتعدد الشروط الواجب توافرها ليتمكن المواطن البحريني بموجب النص القانوني من الترشيح للانتخابات نوردها من خلال الآتي مدعمة بواقع

(26) المادة السابعة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية - مملكة البحرين.

الرقابة القضائية من خلال أحكام محكمة الاستئناف العليا ومحكمة التمييز في النقاط التالية: -

الشرط الأول: - أن يكون بحرينياً، وأن يمضي على من اكتسب الجنسية البحرينية عشر سنوات على الأقل، وغير حامل لجنسية أخرى، باستثناء من يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية، بشرط أن تكون جنسيته البحرينية بصفة أصلية، ومتمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية، فنجد أنه من أول الشروط القانونية للترشح لمجلس النواب وفقاً للقانون البحريني ضرورة التمتع بالجنسية البحرينية الأصلية، وإن جاز لحامل جنسية دول مجلس التعاون لدول الخليج أن يرشح نفسه.

وحال طعن أحد المتقدمين للانتخابات النيابية البحرينية لعام 2014 جاء حكم محكمة الاستئناف العليا المدنية على أنه: «من المقرر قانوناً وعملاً بنص المادة (11) الفقرة (أ) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب بأنه يشترط في من يتقدم لعضوية مجلس النواب «أن يكون بحرينياً.... باستثناء من يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية بشرط أن تكون الجنسية البحرينية بصفة أصلية،» ولما كان ذلك وعلى الثابت بالأوراق من أن المطعون ضده الأول يحمل الجنسية السعودية بصفة أصلية قبل حصوله على الجنسية البحرينية، وبذلك يكون قد فقد شرط من شروط الترشح لعضوية مجلس النواب وفقاً للمادة 11/أ من القانون سالف الذكر، الذي يشترط للترشح في مجلس النواب أن تبقى الجنسية البحرينية هي الأصلية⁽²⁷⁾.

(27) انظر حكم محكمة الاستئناف العليا المدنية - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 17 / 2014 / 6 / 135 بجلسة 2 نوفمبر 2014، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 245.

الشرط الثاني: - أن يكون اسمه مدرجاً في جدول انتخاب الدائرة التي يرشح نفسه فيها.

وفي ترسيخ من محكمة التمييز بما يتعلق بإدراج أسماء المرشح في الكشوف قالت أنه «لا يجوز الطعن في النتيجة بناء على أسباب تتعلق بإدراج اسم المرشح الفائز في جدول الناخبين أو في كشف المرشحين، باعتبارها إجراءات سابقة على عمليه الانتخاب يتم حسمها بقرارات أو أحكام نهائية لها حجية في هذا الشأن.

يجب قيام الطاعن بإثبات مخالفه أحكام الدعاية الانتخابية باتخاذ أي إجراء في هذا الخصوص لدى رئيس لجنة الانتخابات أو تقديم الدليل عليها وعلى أثرها في العملية الانتخابية، ومن ذلك أن المادة (13) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 تنص على أنه: «يعرض في مقر كل دائرة انتخابيه كشف يتضمن أسماء مرشحيها وذلك لمدة الثلاثة أيام التالية لقفل باب الترشيح ولكل من تقدم للترشيح الاعتراض على إدراج اسم أي من المرشحين وذلك خلال مدة عرض تلك الكشوف، وتصدر اللجنة قرارها خلال ثلاثة أيام ويكون لصاحب الشأن حق الطعن في قرارات اللجنة بالرفض أمام محكمه الاستئناف العليا مدنية في موعد لا يتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ صدوره وتفصل المحكمة في الطعن بحكم نهائي غير قابل للطعن من ثم فإن المشرع يكون قد أراد إغلاق الباب نهائياً حول المشاكل التي تصار بشأن ورود اسم المرشحين خلافاً للحقيقة في كشوف الانتخاب. أن مخالفه أحكام الدعاية الانتخابية جريمة معاقب عليها بما هو وارد في المادة (31) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 سالف الذكر، ولم يثبت قيام الطاعنين باتخاذ أي إجراء في هذا الخصوص أو

تقديم الدليل عليه وعلى أثره في العملية الانتخابية»⁽²⁸⁾، ولا يكفي للمرشح الطعن بل لابد عليه أن يثبت أمام المحكمة الأثر السلبي للبيانات المتعلقة بالدعاية الانتخابية في التأثير على إرادة الناخبين والإدلاء بأصواتهم لصالح المرشح المطعون ضده⁽²⁹⁾.

ومن ذلك أيضًا ما جاء في أحد أحكام محكمة التمييز من أنه: «لا يجوز الطعن في نتيجة الانتخاب بناء على أسباب تتعلق بإدراج اسم المرشح الفائز في جدول الناخبين أو في كشف المرشحين في الدائرة التي فاز بعضوية مجلس النواب عنها، باعتبارها إجراءات سابقة على عملية الانتخاب يتم حسمها بقرارات أو أحكام نهائية لها حجية في هذا الشأن»⁽³⁰⁾.

الشرط الثالث: - ألا تقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية كاملة، ويتم التحقق من هذا الشرط من خلال شهادة الميلاد أو بطاقة الهوية.

الشرط الرابع: - أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها، ويراعي هنا في حال حصول المرشح على مؤهل دراسي يدل على إتمام مرحلة دراسية بمثابة

(28) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 12 انتخابات 2002، بتاريخ 5 نوفمبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 30.

(29) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 23 انتخابات 2002، بتاريخ 18 نوفمبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 55.

(30) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 16 انتخابات 2002، بتاريخ 5 نوفمبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 44، وكذلك الطعن رقم 17 انتخابات 2002 بالجلسة ذاتها.

قرينة على إجادة القراءة والكتابة، ويجوز عند عدم وجود المؤهل الدراسي استكتاب المرشح للتحقق من استيفاء هذا الشرط.

الشرط الخامس: - ألا تكون عضويته بمجلس الشورى أو مجلس النواب قد أسقطت بقرار من المجلس الذي ينتمي إليه بسبب فقد الثقة أو الاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية، ومع ذلك يجوز لمن أسقطت عضويته الترشيح إذا انقضى الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية، أو صدر قرار من المجلس الذي كان عضواً فيه بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية بعد انقضاء دور الانعقاد دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية.

الشرط السادس: - ألا تكون عضويته بمجلس النواب قد زالت بسبب الاستقالة وذلك خلال الفصل التشريعي الذي قدم فيه استقالته.

الشرط السابع: - ألا يكون محكوماً عليه بعقوبة جنائية حتى وإن صدر بشأنه عفوًا خاص عن العقوبة أو رُدَّ إليه اعتباره، وألا يكون محكوماً عليه بعقوبة الحبس في الجرائم العمدية لمدة تزيد على ستة أشهر حتى وإن صدر بشأنه عفو خاص عن العقوبة، وفي هذه الحالة الأخيرة يكون المنع من الترشيح لمدة عشر سنوات تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تنفيذ العقوبة أو سقوطها أو من التاريخ الذي يصبح فيه الحكم نهائياً إذا كان مشمولاً بوقف التنفيذ⁽³¹⁾.

عندما عرض على محكمة الاستئناف العليا المدنية الطعن على قرار الحرمان من الحق في الترشح جاء حكمها بأن: «القانون يمنع من الترشيح

(31) المادة (3) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية وتعديلاته.

لمجلس النواب كل من المحكوم عليه بعقوبة جنائية حتى وإن صدر بشأنها عفو خاص أو رد إليها الاعتبار والمحكوم عليه بعقوبة الحبس⁽³²⁾ في الجرائم العمدية لمدة تزيد على ستة أشهر وذلك لمدة عشر سنوات تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تنفيذ العقوبة أو سقوطها أو من التاريخ الذي يصبح فيه الحكم نهائياً إذا كان مشمولاً بوقف التنفيذ، ولا يقدر في ذلك رد اعتباره قانوناً⁽³³⁾.

خصصنا هذا المبحث لتبيان طبيعة الرقابة القضائية على المرحلة التمهيدية والمعاصرة للانتخابات النيابية، وبيننا في تلك المرحلة المتطاولة من تقسيم الدوائر الانتخابية وإعلانها، وقبول أوراق المترشحين وفحصها، وتشكيل اللجان الانتخابية، والتدقيق على شروط قبول أوراق الترشح، وأوردنا أحكام قضائية في حال تمكن العثور عليها، وإن كان ذلك بشيء من الاختصار، حتى يتناسب مع إطار البحث ونطاقه، ومن البديهيات شمول المكتبة العربية على اتساع نطاقها في النظم القانونية المقارنة بالعديد من الكتابات الفقهية التي تعالج هذا الباب، ولكن تعمداً هنا ذكر تلك الأفكار بين مزدوجين أو على سبيل العناوين التلغرافية لنتيح للباحثين والمشتغلين باب الاجتهاد على مصراعيه لمعالجة تلك النقاط معالجة موضوعية، تتناسب مع محورية العملية الانتخابية، وأبجديات الرقابة القضائية، فربما حامل علم لمن هو أعلم منه.

(32) تم تعديل نص هذه المادة بالقانون رقم (25) لسنة 2018 بتعديل المادة الثالثة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية بحيث يمنع من الترشح لمجلس النواب المحكوم عليه بعقوبة الحبس في الجرائم العمدية لمدة تزيد على ستة أشهر حتى وإن صدر بشأنه عفو خاص عن العقوبة.

(33) انظر حكم محكمة الاستئناف العليا المدنية - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 17 / 2010 / 124 / 2 بجلسة 29 سبتمبر 2010، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني- الانتخابات النيابية 2018، ص 202.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية اللاحقة للعملية الانتخابية

تمتد الرقابة القضائية إلى مباشرة حق التصويت والإجراءات اللاحقة عليه، وهي تتمثل في ضمانات تشكيل أعضاء مكتب التصويت- ضمانات عملية التصويت ذاتها- و ضمانات الفرز والإحصاء وإعلان النتائج، وضمان حق الطعن في مشروعية التصويت، وكان لكل من محكمة الاستئناف العليا المدنية ومحكمة التمييز منذ بدء العملية الديمقراطية بمملكة البحرين دوراً لا ينكر في تمكين الأفراد من استعمال الحق الانتخاب والترشح، والرقابة على الشروط الواجب توافرها من خلال المبادئ التي أرستها في العديد من الأحكام، ووردت تلك المبادئ في العديد من الطعون القضائية على الانتخابات النيابية، وهي تمارس الرقابة اللاحقة على العملية الانتخابية ونوردها من خلال البنود التالية:-

أولاً- ضرورة توافر الإشراف والمراقبة داخل قاعة الاقتراع:

جاء في حكم لمحكمة التمييز أنه يتولى رئيس لجنة الإشراف على سلامة الانتخاب إعلان نتيجة انتخاب أعضاء مجلس النواب في جميع الدوائر التابعة لمنطقته وعدد ما حصل عليه كل مرشح من أصوات دائرته، وذلك بموجب المرسوم رقم (14) لسنة 2002 والذي عقد الاختصاص لرئيس لجنة الإشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب، وذلك طبقاً لنص المادة (28) من المرسوم بالقانون الأخير المعدل بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2002⁽³⁴⁾.

كما أقرت حق المحكمة في الاطلاع على الأوراق الانتخابية للتأكد

(34) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن =

من سلامتها ومطابقتها لنتيجة الانتخابات التي تم إعلانها، والثابت من كل ما تقدم قيام المحكمة بإعادة فرز الأصوات محل الطعن ومطابقتها على النتيجة المعلنة، وحيث اتضح سلامة ما تم في العملية الانتخابية وهو ما سلم به الطاعن ومن ثم تنهى المحكمة إلى رفض الطعن⁽³⁵⁾.

ومن ذلك تأكيد المحكمة على حرص المشرع البحريني على إجراء عملية الاستفتاء أو الانتخاب في شفافية ونزاهة وأحاط هذه العملية بضمانات تكفل لها تحقيق ذلك⁽³⁶⁾.

وجاء في حكم آخر بالتأكيد على حق المرشح أو وكيله دخول قاعة الاقتراع وحضور عملية الفرز، ومع ذلك اعتبرت أن عدم حضور أيهما، وغيابه لا يؤثر على صحة عملية الاقتراع أو الفرز طالما أنه لم يُمنع من الحضور، وأن كان يحق للمرشح أو وكيله دخول قاعة لجنة الاقتراع وحضور عملية فرز الأصوات طبقاً لنص المادتين (19) و(24) من قانون مباشرة الحقوق السياسية، فإن حضور أيهما غير لازم ولا يؤثر غيابه على صحة عملية الاقتراع أو الفرز طالما أنه لم يُمنع من الحضور، ولم توضع أي عراقيل للحيلولة بينه وبين ذلك⁽³⁷⁾.

= رقم 8 انتخابات 2002، بتاريخ 30 أكتوبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 20.

(35) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 9 انتخابات 2002، بتاريخ 30 أكتوبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 23، والطعن رقم 11 انتخابات 2002، بجلسة 20 أكتوبر 2002م.

(36) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 111 انتخابات 2014، بتاريخ 11 ديسمبر 2014م، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 147.

(37) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن =

ثانياً- مراقبة الفرز من قبل المرشحين :

من تطبيقات القضاء البحريني في هذا الصدد، تقريره أن طلب رئيس اللجنة الفرعية من المرشحين الابتعاد عن المكان الذي كانت تجري فيه عملية الفرز، لا يكفي للتشكيك في صحة الفرز ويبرر إعادته طالما أنه لم يثبت أن لهذا الأمر أثراً سلبياً على سلامة العملية الانتخابية، ولم يتم الاعتراض على ذلك أمام رئيس اللجنة الفرعية وإثباته في محضر خاص.

ويتولى رئيس لجنه الإشراف على سلامة الانتخاب إعلان نتيجة انتخاب أعضاء مجلس النواب في جميع الدوائر الانتخابية التابعة لمنطقته، وعدد ما حصل عليه كل مرشح من أصوات في دائرته، ويتم إرسال نسخة من تلك النتيجة إلى اللجنة العليا للإشراف على سلامة الانتخاب التي تتولى الإعلان النهائي للنتيجة⁽³⁸⁾.

وهو ذات اتجاه المحكمة في الانتخابات النيابية لعام 2006 حيث ذهبت المحكمة أنه للمرشحين أو وكلائهم دخول قاعة اللجنة الفرعية ومراقبة عملية التصويت وحضور الفرز، ولهم الحق في الاعتراض أمام اللجنة على هاتين العمليتين، وله الطعن في نتيجة الانتخاب الذي في دائرته شرط أن يكون الطعن قائماً على أسباب وشواهد جديدة⁽³⁹⁾.

= رقم 10 انتخابات 2002، بتاريخ 30 أكتوبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 25.

(38) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 13 انتخابات 2002، بتاريخ 5 نوفمبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 33.

(39) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 1 انتخابات 2006، بتاريخ 29 نوفمبر 2006، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 81.

ومن ذلك أيضًا أن محكمه التمييز لا تقوم بإعادة فرز الأصوات في كل حالة يثور فيها الشك لدى المرشح في نتيجة الانتخاب، مفاد ذلك وجوب أن تكون هناك أسباب جدية تبعث على الاعتقاد بأن خللاً قد شاب عملية الاقتراع أو الفرز⁽⁴⁰⁾.

تعتبر باطلة جميع الأصوات المعلقة على شرط، أو التي تعطي لعدد أكثر من العدد المطلوب انتخابه، أو المثبتة على غير البطاقة المعدة لذلك، أو التي تحمل أي علامات تشير إلى شخصية الناخب أو تدل عليه، وتختص اللجنة الفرعية بالفصل في جميع المسائل التي تتعلق بعملية الانتخاب وفي صحة أو بطلان إدلاء أي ناخب لصوته⁽⁴¹⁾.

ثالثاً- سلطة محكمة التمييز في رقابة تسبب قرارات اللجان الفرعية:

بين القضاء البحريني في أحد التطبيقات أن للجنة الفرعية أن تستبعد أي صوت ترى بأنه غير صحيح دون تسبب، ذلك أن تسبب قرارات اللجنة الفرعية في شأن الأصوات الباطلة لا يكون إلا عند المنازعة في صحة أو بطلان إدلاء أي ناخب بصوته، ولا يشترط أن يتضمن بيان وزير العدل الأصوات التي تحصل عليها كل مرشح، وإنما يكفي أن يتضمن هذا البيان

(40) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 2 انتخابات 2006، بتاريخ 29 نوفمبر 2006، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 84، وهو حكم المحكمة في الطعن ذاته رقم 103 انتخابات 2011، بتاريخ 3 أكتوبر 2011، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 116.

(41) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 102 انتخابات 2011، بتاريخ 3 أكتوبر 2011، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 111.

الإعلان النهائي للنتيجة وإخطار الفائزين بالعضوية⁽⁴²⁾، وهذا المبدأ جاء وفقاً لصحيح نص المادة (27) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، والذي أوجب التسبب في حالة المنازعة في صحة أو بطلان إدلاء أي ناخب بصوته، وفي حالة خلو الأوراق من الاعتراضات فمن حق اللجنة أن تستبعد الأصوات غير الصحيحة دون تسبب ذلك.

رابعاً- سلطة محكمة التمييز في الاطلاع على الأوراق الانتخابية:

وغيرها وفق تطبيقات القضاء البحريني هو «للتأكد من سلامتها ومطابقتها لنتيجة الانتخابات التي تم إعلانها، وحيث إنه تم إحضار صندوق الاقتراع الخاص بالدائرة محل الطعن إلى المحكمة بناء على طلبها كما تم ضم الأوراق الخاصة بالعملية الانتخابية كافة للدائرة ذاتها، وتأكدت المحكمة من سلامة جميع الأختام وفضتها في حضور الطاعن والمطعون ضدهما»⁽⁴³⁾.

ومن ذلك أيضاً ما جاء في حكم آخر لذات المحكمة في حكم آخر من أن الانتخابات تكون عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويكون إبداء الرأي في الانتخاب بالتأشير على البطاقة المعدة لذلك، وفي المكان

(42) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعين رقمي 5، 7 انتخابات 2002، بتاريخ 29 أكتوبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 13.

(43) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 2 انتخابات 2002، بتاريخ 28 أكتوبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 10.

المخصص للاقتراع، ومن ثم فإن تدوين أي كلمة تشير إلى شخصية الناخب أو تدل عليه يؤدي إلى بطلان التصويت.

أن مفاد النص في المواد 1/23، 26، 1/27 من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية أن يجري الانتخاب بالاقتراع العام السري المباشر، ويكون إبداء الرأي في الانتخاب بالتأشير على البطاقة المعدة لذلك، وفي المكان المخصص للاقتراع وتعتبر باطلة جميع الأصوات المعلقة على شرط، أو التي تعطي لعدد أكثر من العدد المطلوب انتخابه، أو المثبتة على غير البطاقة المعدة لذلك، أو التي تحمل أي علامة تشير إلى شخصية الناخب أو تدل عليه، وتفصل اللجنة الفرعية في جميع المسائل التي تتعلق بعملية الانتخاب وفي صحة أو بطلان أي ناخب لصوته فإن قرن الناخب موافقته بأي علامة تشير إلى شخصيته أو تدل عليه سواء كان ذلك للكافة أو للمرشح الذي اختاره فقد بطل صوته، ذلك أن اختيار المرشح يتعين أن يكون نابغاً عن إرادة حرة لا تشوبها شائبة، وإذا اعتبرت لجنة الفرز أحد الأصوات باطلاً لإضافة صاحبه قرين التأشير لصالح الطاعن بكلمة مبروك، فإنها تكون قد طبقت القانون على وجهه الصحيح، ذلك أن من شأن هذه الكلمة أن تشير على الأقل إلى شخصية الناخب فيما بينه وبين المرشح الذي اختاره، وهو ما يعيب التصويت ويصمه بالبطلان⁽⁴⁴⁾.

كما جاء في حكم للمحكمة أنه لا يجوز للمرشح طلب إعادة فرز

(44) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 14 انتخابات 2002، بتاريخ 5 نوفمبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 36، وفي الصدد ذاته الطعن رقم 15 انتخابات 2002 بجلسة 9 نوفمبر 2002م.

الأصوات إذا كان السبب هو تشابه الأسماء بين المرشحين، إذ إن هذا السبب لا يؤثر على صحة الانتخابات، كما لا يجوز له ذلك إذا كان القصد من هذا الطلب الاطمئنان إلى النتيجة طالما أنه لم يطعن على العملية الانتخابية بما ينال منها، وأردفت المحكمة وحيث إنه عما أورده الطاعن من أن تشابه الأسماء بينه وبين المرشح الرابع...أوقع الناخبين في خطأ - على فرض صحته- لا يستوجب إعادة فرز الأصوات التي أدلى بها الناخبين في تلك الدائرة ولا يؤثر على صحتها، كما لا يستوجب ذلك أيضًا ما قرره بالجلسة من أنه يريد إعادة الفرز ليطمئن إلى النتيجة طالما أنه لم يطعن على تلك العملية بما ينال منها⁽⁴⁵⁾.

وفي حكم متعلق بالانتخابات النيابية لعام 2014 ذهبت محكمة التمييز إلى أن «العبرة في تحديد عدد الأصوات بما هو ثابت بالأوراق الرسمية، وأن ما ينشر على خلاف من غير لجنة الإشراف على سلامة الانتخابات وذلك بناء على محاضر لجان الاقتراع والفرز فلا ينشئ حقًا ولا يرتب أثرًا يقتضي إعادة عملية الفرز في الأصوات مرة أخرى، إن إعادة الفرز لا تكون إلا عند وقوع إخلال بعملية فرز الأصوات والانتخاب، من شأنه التأثير على سلامة عملية الانتخاب، وليس تحقيقًا لرغبة المرشح أو لسبب ما يثور في ذهنه من مخاوف وأوهام أو شك بحصول أخطاء محاسبية في نتائج الفرز»⁽⁴⁶⁾.

(45) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 6 انتخابات 2002، بتاريخ 29 أكتوبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 18.

(46) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقمي 113، 114 انتخابات 2014، بتاريخ 9 ديسمبر 2014، و27 نوفمبر 2014 بالترتيب، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 159، 161.

خامساً- حق الطعن على الانتخابات :

من المبادئ القانونية الراسخة حق المرشح في الطعن على الانتخابات، ومن ذلك ما جاء في أحد أحكام تلك المحكمة من أنه «للمرشح الطعن في نتيجة الانتخاب الذي في دائرته شرط أن يكون الطعن قائماً على أسباب وشواهد جديّة تبعث على الاعتقاد بأن خطأ قد شاب عمله التصويت أو الفرز، مؤدى ذلك أنه لا يصح اتخاذ الطعن وسيلة لقيام محكمه التمييز بإعادة فرز الأصوات لمجرد الشك أو الظن بحصول خطأ فيها⁽⁴⁷⁾».

وكان ما يدعيه الطاعن من أن عدد الأصوات التي أدليت تخالف ذلك هو مجرد أقوال مرسلة لا دليل عليها، كما أن قوله بسقوط ورقة بيضاء من أحد صناديق الاقتراع هو الآخر قول مرسل لا دليل عليه ولم يبين الطاعن كيفية سقوطها ومناسبة ذلك، أو يثبت اعتراضه على ذلك أمام اللجنة المختصة ومن ثم يكون طعنه عارياً من أي دليل، ولا ترى المحكمة موجباً لإحالة إلى التحقيق اكتفاءً بما ثبت لديها⁽⁴⁸⁾.

وفي حكم آخر أكدت أنه لا يجوز لعموم الناخبين الطعن في نتيجة

(47) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 112 انتخابات 2014، بتاريخ 11 ديسمبر 2011، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 154.

(48) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 18 انتخابات 2002، بتاريخ 9 نوفمبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 49. وهو ذات اتجاه المحكمة في الطعنين رقمي 101، 103 انتخابات 2014، بتاريخ 27 نوفمبر 2014م، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 128 و 131.

الانتخاب، ذلك أن هذا الحق مقصوراً على المرشحين في الدائرة المطعون في صحة الانتخاب فيها، من المقرر بنص المادة (21) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب أن حق الطعن في نتيجة الانتخاب لعضوية مجلس النواب قاصر على المرشحين في الدائرة المطعون في صحة الانتخاب فيها دون غيرهم، فلا يقبل الطعن المقدم من الطاعين الذين لم يتوافر لهما هذه الصفة⁽⁴⁹⁾.

بموجب هذا الحكم نجد أن محكمه التمييز أخذت بفكرة المصلحة في الطعن كشرط أساسي لقبول الطعن على نتيجة الانتخابات النيابية، وحددت شرط المصلحة بضرورة أن تكون مصلحة شخصية ومباشرة بأن يكون المرشح من مرشحي الدائرة الانتخابية ذاتها المطعون على صحة الانتخابات فيها.

وفي حكم آخر أرادت المحكمة أن تضع حد لنهاية المطاعن على الانتخابات، حيث ذهبت المحكمة إلى أنه: «لا يجوز للمرشح معاودة الطعن مرة أخرى في نتيجة الانتخاب ولو كان ذلك لأسباب أخرى خلاف التي استند إليها في طعنه السابق، وذلك لأن المادة (21) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب أعطت لكل مرشح في الدائرة الانتخابية حق الطعن في الانتخاب الذي جرى في دائرته أمام هذه المحكمة خلال المدة التي حددتها فإذا ما تبين لها صحة الطعن أبطلت نجاح العضو المطعون في انتخابه ويجوز لها عندئذ أن تقضي بفوز

(49) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 19 انتخابات 2002، بتاريخ 8 نوفمبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 51. وفي الجلسة ذاتها الطعن رقمي 20، 21 لسنة 2002.

المرشح الذي تبين لها حجة انتخابه ما لم تكن أسباب الطعن وملايساته تقتضي إعادة الانتخاب. لما كان ذلك وكان الثابت من أوراق الطاعن سبق أن طعن في نتيجة انتخاب المطعون ضده لعضوية مجلس النواب التي جرت... وقضى في هذا الطعن برفضه، فإنه من ثم لا يجوز له معاودة الطعن مره أخرى في تلك النتيجة ولو بأسباب أخرى خلاف التي استند إليها في طعنه السابق بما يكون معه هذا الطعن غير جائز ويتعين لذلك الحكم بعدم جوازه⁽⁵⁰⁾.

وخلصت المحكمة في أحد أحكامها الحديثة أن «المشرع البحريني قد أحاط العملية الانتخابية بضمانات تكفل إتمامها في نزاهة وشفافية فأخضعها لإشراف قضائي كامل، وأعطى لأي مرشح في الدائرة الانتخابية الحق أن يطعن في نتيجة الانتخاب التي جرت في دائرته، وجعل الاختصاص بنظر هذه الطعون لمحكمة التمييز قمة النظام القضائي في المملكة.

ولمحكمة التمييز أن تقضي بإبطال نجاح العضو المطعون في انتخابه إذا ثبت بناء على أسباب محددة لا تترك مجالاً للشك في أن النتيجة المعلنة بفوز المرشح المطعون في انتخابه لا تمثل الإرادة الحقيقية لمجموع الناخبين نتيجة أخطاء شابت إحدى عمليتي الاقتراع أو الفرز، مؤداه أن يكون الطعن قائماً على وقائع ثابتة أو يمكن إثباتها من شأنها أن تؤدي إلى هذا اليقين⁽⁵¹⁾.

(50) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 22 انتخابات 2002، بتاريخ 18 نوفمبر 2002، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 55.

(51) انظر حكم محكمة التمييز - بخصوص الانتخابات النيابية، الطعن رقم 115 انتخابات 2014، بتاريخ 27 نوفمبر 2014، إصدارات هيئة التشريع والإفتاء القانوني - الانتخابات النيابية 2018، ص 164، وفي الصدد ذاته الطعن رقم 119 لانتخابات 2014 بجلسة 23 ديسمبر 2014.

الخاتمة

تناولنا في ثنايا هذا البحث العملية الانتخابية بما أحاطها المشرع من ضمانات موضوعية وإجرائية، ليس أولها تنقية الجداول الانتخابية، وتسجيل الناخبين، وليس المنتهى إجراء العملية الانتخابية، وتظل الرقابة القضائية الفاعلة هي الضمان الحقيقي، وقد انتهج المشرع بمملكة البحرين نهج إقرار الرقابة القضائية للدائرة المدنية بمحكمة الاستئناف العليا على القيد في سجل الناخبين، والرقابة على التصويت والفرز وإعلان النتائج، وجعل محكمة التمييز موئل الطعن على صحة العضوية.

وهذه الضمانة جعلها المشرع الدستوري ضماناً أساسية، حيث تعد الحقوق والحريات السياسية جزءاً لا يتجزأ من الحقوق والحريات العامة، التي لا غنى للأفراد عنها، ويلعب القضاء البحريني دوراً بارزاً لحماية الحقوق والحريات السياسية، فيقوم القضاء بدور الحامي لحقي الترشح والانتخاب، وإلى جانب ذلك يراعي الحريات السياسية التي تتكامل فيما بينها.

وقسمنا هذا البحث إلى مطلب تمهيدي خصص لسرد النصوص القانونية المنظمة لحق الانتخاب والترشح لمجلس النواب، وجاء المبحث الأول للحديث عن الرقابة على الإجراءات التمهيدية والمعاصرة للعملية الانتخابية، ثم جاء المبحث الثاني الرقابة القضائية اللاحقة للعملية الانتخابية، وبيننا أهم أحكام محكمة الاستئناف العليا ومحكمة التمييز، وخلصنا إلى مجموعة من النتائج لعل أهمها:-

1 - تخضع الانتخابات بمملكة البحرين لرقابة من محكمتي الاستئناف العليا المدنية ومحكمة التمييز تشمل العملية الانتخابية منذ تحديد جداول الناخبين والقوائم النهائية للمترشحين والفرز والإعلان والطعن على تلك النتائج.

- 2 - من المبادئ القضائية لمحكمة التمييز أنه لا يجوز إدخال أي تعديل على جداول الناخبين بعد صدور القرار بتحديد موعد الانتخاب، إلا فيما يتعلق بالتصحيح في الجدول، تنفيذًا للقرارات والأحكام الصادرة في الطعون الخاصة بالقيود فيها، أو بناء على الإبلاغ بصدور أحكام أو قرارات نهائية تؤدي إلى الحرمان من مباشرة حق الانتخاب.
- 3 - من مخرجات الرقابة القضائية على الانتخابات عدم جواز التعلل بأن القوانين الخاصة بالناخبين العسكريين تحظر عليهم مباشرة الحق في الانتخاب، ذلك أنه ولئن حظرت هذه القوانين على هذه الفئات الاشتغال بالسياسة فذلك لا يتضمن حرمانهم من مباشرة حق الانتخاب.
- 4 - للمرشحين أو وكلائهم دخول قاعة اللجنة الفرعية ومراقبة عملية التصويت وحضور الفرز ولهم الحق في الاعتراض أمام اللجنة على هاتين العمليتين، والأصل سلامة العملية الانتخابية، ولا يصح إبطال الانتخابات إلا إذا ثبت يقيناً عدم صحة العملية الانتخابية بما يؤثر على نتائجها.
- 5 - يتعين أن يكون لدى الطاعن مصلحة للطعن في نتيجة الانتخابات، وأن تكون مصلحة شخصية ومباشرة حتى يقبل الطعن أمام المحكمة والأصل صحة الانتخابات.

المراجع

الكتب والمؤلفات:

- د. إبراهيم عبد العزيز شبيحة: النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983.
- د. أمل لطفي حسن جاب الله: أثر الجرائم الانتخابية على مشروعية الانتخابات التشريعية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، طبعة 2013.

- د. بدر محمد عادل: القيد في جداول الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس النواب ورقابة القضاء البحريني، مجلة الشريعة والقانون بكلية القانون بجامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 51 لعام 2012.
- د. حسن بدرأوي: الأحزاب السياسية والحريات العامة (داسة تأصيلية، تحليلية، مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، طبعة 2009.
- د. سعاد الشراقوي وعبد الله ناصف: نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة 1994.
- د. عبد الغني بسونوي: الأنظمة الانتخابية في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، منشأة المعارف، الإسكندرية 1990.
- د. عصام سعيد عبد الأحمد: الرقابة على دستورية القوانين، داسة مقارنة، دار النشر المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى، 2013.
- د. عصام نعمة: النظم الانتخابية داسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات زين الحقوقية، لبنان، الطبعة الثانية، 2011.

مجموعة التشريعات

- المجموعة التشريعية لانتخابات 2018، إصدار الهيئة التشريعية والإفتاء القانوني، الانتخابات النيابية 2018، والانتخابات البلدية 2018.
- المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، وتعديلاته.
- المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، وتعديلاته.
- المرسوم رقم (71) لسنة 2014 بشأن تحديد المناطق والدوائر الانتخابية وحدودها واللجان الفرعية للانتخابات العامة لمجلس النواب.
- قرار وزاري رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية المعدل بالقرار رقم (42) لسنة 2010.

التنظيم القانوني لعضوية مجلس الشورى وترخيص المحاماة ومدى جواز الجمع بينهما في النظام السعودي

د. محمود حمدي أحمد عبد الواحد*

الملخص

يتناول هذا البحث؛ بيان التنظيم القانوني لعضوية مجلس الشورى وترخيص المحاماة ومدى إمكانية الجمع بينهما في النظام السعودي، سواء لمن عين عضواً في مجلس الشورى وهو يمارس المحاماة بموجب ترخيص ممنوح له من الجهة المختصة، أو عين بالمجلس ويرغب في الحصول على ترخيص المحاماة بعد التعيين.

وتظهر أهمية هذا البحث؛ في أنه يتناول هذا الموضوع في ضوء حظر المنظم الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية، أو إدارة أي شركة، وكذا حظره للجمع بين المحاماة وأي عمل حكومي أو خاص، وسكوته عن بيان طبيعة عضوية مجلس الشورى، ومدى انطباق وصف الموظف العام عليها، واختلاف وجهات النظر القانونية حول ذلك، مما جعلها فكرة جديرة بالدراسة.

(* مستشار بهيئة قضايا الدولة المصرية، وأستاذ القانون العام المساعد -معهد الإدارة العامة، الرياض.

وتحدد إشكالية البحث في عدم كفاية النصوص النظامية الخاصة ببيان طبيعة عضوية مجلس الشورى، وعدم وضوحها أحياناً.

وقد قُسم البحث إلى مبحثين، خصص الأول: لبيان التنظيم القانوني لعضوية مجلس الشورى وترخيص المحاماة في النظام السعودي، والثاني: لمدى إمكانية الجمع بينهما. وانتهى البحث إلى عدة نتائج، أهمها: أن المنظم قد وضع من الضوابط والواجبات ما يُلزم أعضاء مجلس الشورى بالتفرغ للعضوية، كما انتهى إلى أن أعضاء مجلس الشورى ليسوا موظفين عموميين، وأن حكم المادة 2/ 9 هـ من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة لا يسري عليهم، وانتهى أيضاً إلى أن الأمر السامي رقم 1/ 3388 وتاريخ 9/ 10/ 1420 هـ بشأن طلبات الاستعانة بخدمات أعضاء المجلس في القطاعين الحكومي والخاص متعلق بالترخيص ابتداء وليس تجديد الترخيص. وأوصى الباحث المنظم السعودي بتعديل المادة التاسعة من نظام مجلس الشورى لتصبح على النحو التالي: «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية، أو إدارة أي شركة، أو أي ممارسة أي مهنة إلا إذا رأى الملك غير ذلك، وإن رغب العضو في ممارسة مهنة أو الحصول على ترخيصها؛ فعليه أن يقدم طلب إعفائه من عضوية المجلس إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس أن يعرض ذلك على الملك، ليقرر ما يراه».

المصطلحات الأساسية: مجلس الشورى، ترخيص، حظر، موظف عام.

Abstract

This research deals with; A statement of the legal provisions for the membership of the Shura Council and the lawyer's license and the extent to which they can be combined in Saudi law, whether for a person appointed as a member of the Shura Council while practicing law, or for someone who was appointed and wishes to obtain a lawyer's license after appointment.

The importance of this research shows; In that it deals with this subject in light of the legislator's prohibition of combining membership of the Shura Council with any government job, as well as its prohibition of combining the legal profession with any governmental or private work, and his silence on the statement of the nature of the Shura Council membership, and the extent to which the description of the public employee applies to it, and the different legal points of view on that This makes it an idea worth studying.

The problem of the research is determined by the insufficiency of the legal texts regarding the nature of the membership of the Shura Council, and their lack of clarity at times.

The research was divided into two sections, the first: the legal provisions for membership of the Shura Council and the licensing of lawyers in Saudi law, and the second: to the extent of the possibility of combining them. The research concluded with several results, the most important of which are: that the members of the Shura Council are not public servants, and that the Royal Decree No. 1/3388 dated 9/10/1420 is related to the licensing in the beginning and not the renewal of the licence. The researcher recommended the Saudi legislator to amend Article Nine of the Shura Council Law in a manner that obliges the member to branch out for membership duties.

Keywords: Shura Council, licensing, ban, public servant.

مقدمة :

لقد حظر المنظم السعودي الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية، أو إدارة أي شركة، إلا إذا رأى الملك أن هناك حاجة إلى ذلك، والعلة التي عناها المنظم من وراء حظر الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس الشورى، هي إلزام العضو بالتفرغ لمهام العضوية من جانب، ومنعاً من تأثير القيام بمهام العضوية على أعباء الوظيفة العامة، وبالتالي تعذر الجمع والتوفيق بينهما من جانب آخر، ومن جانب ثالث وجود التعارض بين مهام العضو باعتباره عضواً للسلطة التنظيمية يتولى الرقابة والإشراف على أعمال السلطة التنفيذية، وبين عمله كموظف عام خاضع للرقابة باعتباره جزءاً من السلطة التنفيذية، كما حظر الجمع بين مهنة المحاماة أو أي عمل حكومي أو خاص، الأمر الذي أثار التساؤل، هل تعد عضوية مجلس الشورى بمثابة وظيفة عامة، يعد معها عضو المجلس موظفًا عامًا، ومن ثم ممنوعًا من ممارسة المهنة لدخوله تحت الحظر المشار إليه؟ أم لا؟

وقد اختلفت وجهات النظر حول الإجابة على هذا التساؤل، بين رأي يرى حظر الجمع بين عضوية مجلس الشورى وبين أي عمل أو وظيفة ثانية، سواء كان بأجر أو بدونه، من أجل تفرغ العضو لمهام العضوية، كما أن السماح للعضو بممارسة هذه الأنشطة يتعارض مع مبدأ المساواة بين الأفراد بصورة عامة، وبين الأعضاء ذاتهم ثانيًا، كون هذه الأنشطة تدر مردودًا ماديًا لمن يمارسها، ولأن مهام العضوية تحتاج تفرغًا كاملاً من العضو ليوفي متطلبات تلك العضوية حقها، وهو ما لم يتحقق إذا مارس العضو عملاً أو

نشاطًا آخر إلى جانب أعباء العضوية، كما أن ما يتقاضاه العضو من مخصصات العضوية (المخصصات والامتيازات المالية وغيرها)، كافية لمنعه من ممارسة أي عمل آخر، فهي تلبى جميع المتطلبات الضرورية واللازمة لعضو مجلس الشورى ومكانته في المجتمع. ورأي آخر يرى أن أعضاء مجلس الشورى ليسوا موظفين عموميين، لأن عضوية المجلس في تكييفها الصحيح لا ينطبق عليها وصف الوظيفة العامة باستثناء كل من: رئيس المجلس، ونائبه، والأمين العام للمجلس، الذين يصدر بتعيينهم أمر ملكي ويكونون على سلم رواتب الخدمة المدنية، وأن العلة التي عناها المنظم من وراء حظر الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس الشورى، غير متحققة في شأن مهنة المحاماة، إذ لا تأثير لأيهما على الأخرى، ولما انتفت العلة؛ انعدم الحكم، الأمر الذي اقتضى بحث هذا التساؤل، وهو ما عناه البحث المائل.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى ما يلي:

- بيان الأحكام النظامية لعضوية مجلس الشورى في النظام السعودي، وتحديد طبيعة العضوية.
- بيان أحكام الحصول على ترخيص المحاماة، وتجديده، وإلغائه، ومحظوراته.
- بيان مدى جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وممارسة مهنة المحاماة.

مشكلة البحث:

حظر المنظم السعودي الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة

حكومية، أو إدارة أي شركة، إلا إذا رأى الملك أن هناك حاجة إلى ذلك، كما حظر الجمع بين مهنة المحاماة أو أي عمل حكومي أو خاص، الأمر الذي أثار التساؤل، هل تعد عضوية مجلس الشورى بمثابة وظيفة عامة، يعد معها عضو المجلس موظفا عاما، ومن ثم ممنوعا من ممارسة المهنة لدخوله تحت الحظر المشار إليه؟ أم لا؟

وتحدد مشكلة البحث في عدم كفاية النصوص النظامية، وعدم وضوحها أحيانا، فلم يحدد المنظم طبيعة عضوية مجلس الشورى ومدى اتصاف عضو المجلس بصفة الموظف العام من ناحية، ومدى إلزامه بالتفرغ لعضوية المجلس تفرغا كاملا من ناحية أخرى، كما لم يبين المقصود بالعمل الحكومي، أو الخاص الذي لا يجوز الجمع بينه وبين المحاماة، حتى يتسنى معرفة طبيعة عضوية مجلس الشورى، ومدى انطباق وصف العمل الحكومي عليها، لتدخل تحت الحظر المشار إليه من عدمه، وكذلك عدم سبق تلك المسألة بالبحث وفق النظام السعودي.

تساؤلات البحث:

- ما هي طبيعة عضوية مجلس الشورى، وهل يعد عضو المجلس موظفا عاما؟
- ما هي الأعمال المحظور الجمع بينها وبين مهنة المحاماة؟
- ما هو الوضع النظامي للمحامي الذي يعين عضواً بمجلس الشورى، ومدى تأثير التعيين على استمرار الترخيص؟
- هل يجوز منح ترخيص المحاماة لعضو مجلس الشورى بعد تعيينه بالمجلس؟

أهمية البحث :

تظهر أهمية هذا البحث من الناحية العلمية؛ في أنه يتناول هذا الموضوع في ضوء حظر المنظم بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية، أو إدارة أي شركة، وكذا حظره للجمع بين المحاماة وأي عمل حكومي أو خاص، وسكوت المنظم عن بيان طبيعة عضوية مجلس الشورى، ومدى انطباق وصف الموظف العام عليها، واختلاف وجهات النظر القانونية حول ذلك، فضلاً عن عدم سبق تناوله بالبحث، مما جعلها فكرة جديرة بالدراسة.

كما تتجلى أهميته من الناحية العملية في أنه يحوي بين جنباته جل الأحكام الخاصة بالتنظيم القانوني لعضوية مجلس الشورى وكذا ترخيص المحاماة في النظام السعودي، وعرض وجهات النظر حول مدى جواز الجمع بينهما، في ضوء الأحكام النظامية المعروضة، وهو ما يسهل على ذوي الشأن معرفة هذه الأحكام والآراء لاتخاذ ما يلزم حيال ذلك.

الدراسات السابقة :

لم يتبين للباحث وجود بحوث أو كتب متخصصة في الموضوع في المملكة العربية السعودية، وإنما تمّ التطرُّق إلى هذا الموضوع من خلال إشارات مختصرة في الكتب القانونية المتعلقة بشرح نظام المحاماة، ونظام مجلس الشورى، ويمكن الإشارة هنا إلى:

- د. عبد الرازق شيخ نجيب، نظام المحاماة في المملكة العربية السعودية، جامعة الملك سعود 1423هـ.

- بريك بن عائض القرني، مسؤولية المحامي «التأديبية-المدنية-الجنائية» في الشريعة الإسلامية ونظام المحاماة السعودي، مكتبة القانون والاقتصاد 2010م.

- د. محمد بن براك الفوزان، التعليق على نظام المحاماة السعودي، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض 1429هـ.

وفي الأنظمة المقارنة، فقد تم تناوله في رسالة دكتوراه بكلية الحقوق، جامعة أسيوط، جمهورية مصر العربية، بعنوان (مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان) 2008م، للباحث عصام أبو بكر فهمي، وقد تطرق الباحث فيها لبيان حكم الجمع بين عضوية البرلمان والمحاماة وفق القانون المصري والفرنسي.

أما البحث المائل، فيتناول فيه الباحث الأحكام النظامية لعضوية مجلس الشورى وترخيص المحاماة ومدى إمكانية الجمع بينهما في النظام السعودي.

نطاق البحث:

سيعرض الباحث الأحكام النظامية لعضوية مجلس الشورى وترخيص المحاماة، ومدى جواز الجمع بينهما في ضوء نظام مجلس الشورى الصادر بموجب الأمر الملكي رقم أ/ 91 بتاريخ 27/ 8/ 1412هـ وتعديلاته، ولائحة حقوق أعضاء مجلس الشورى وواجباتهم، ونظام المحاماة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ 38 بتاريخ 28/ 7/ 1422 ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار رقم (4649) وتاريخ 8/ 6/ 1423هـ وتعديلاتها، والأنظمة واللوائح ذات الصلة، وأيضاً على ضوء أحكام ديوان المظالم، من خلال استعراض وتحليل أهم الأحكام الصادرة عن الديوان في هذا الشأن.

منهج البحث:

اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي، القائم على وصف النصوص النظامية وتحليلها، والأحكام القضائية لديوان المظالم ذات الصلة بموضوع البحث.

خطة البحث :

تحقيقًا لمقصود البحث وأهدافه، فقد تم تقسيم البحث إلى مبحثين،
على النحو التالي :

المبحث الأول: التنظيم القانوني لعضوية مجلس الشورى وترخيص
المحاماة.

المطلب الأول: التنظيم القانوني لعضوية مجلس الشورى.

المطلب الثاني: التنظيم القانوني لترخيص المحاماة.

المبحث الثاني: مدى جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى
وترخيص المحاماة.

المطلب الأول: أثر التعيين في مجلس الشورى على استمرار ترخيص
المحاماة.

المطلب الثاني: أثر التعيين في مجلس الشورى على الحصول على
ترخيص المحاماة.

الخاتمة: نتائج، وتوصيات البحث.

المبحث الأول

التنظيم القانوني لعضوية مجلس الشورى وترخيص المحاماة

لما كانت القاعدة الأصولية أن: «الحكم على الشيء فرع عن تصوره»، والمغزى من وراء تلك القاعدة أنه: لكي يتم إصدار الأحكام على أشياء معينة؛ لا بد من تصور ذلك الشيء المعروف لإصدار الحكم فيه، بمعنى فهمه واستيعابه بدرجة تمكن الناظر فيه من أخذ فكرة متكاملة عنه، حتى يأتي حكمه مطابقاً لما يحمله ذلك الرأي أو الفعل من محاذير أو أخطاء ارتآها ذلك الناظر فيه، أو العكس في حالة القول بمزايا ومحاسن ذلك القول أو الفعل.

وذلك يعني ألا يصدر حكم ما، إلا بعد الإلمام التام بالموضوع محل الإشكالية، حتى يأتي الحكم متماثلاً مع الرؤية التي كونها الباحث عن الموضوع محل البحث بنفسه، باعتبار أن الرؤية أو الفهم الذي يتحصل عليه الناظر في الأمر؛ إنما يمثل جهداً بشرياً خاصاً بصاحبه لا يتعداه إلى غيره من الناحية العقلية، وتحقيقاً لتلك الغاية؛ سيتم بيان أحكام التنظيم القانوني لعضوية مجلس الشورى وترخيص المحاماة في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: التنظيم القانوني لعضوية مجلس الشورى.

المطلب الثاني: التنظيم القانوني لترخيص المحاماة.

المطلب الأول

التنظيم القانوني لعضوية مجلس الشورى

عند بيان الأحكام النظامية لعضوية مجلس الشورى، سنتطرق لبيان ماهية العضوية، وشروطها وأداة اختيار العضو، وواجباته، ومدى ضمان تلك الواجبات لمبدأ التفرغ للعضوية ومنع تضارب المصالح، ثم سنبين التكييف القانوني للعضوية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: ماهية عضوية مجلس الشورى:

مجلس الشورى⁽¹⁾ هو الجهة المنوط بها مهمة السلطة التنظيمية

(1) مر مجلس الشورى بعدة مراحل على النحو التالي:

المرحلة الأولى: المجلس الأهلي لعام 1343هـ/1924م: جاء تأسيس أول مجلس منتخب في 24/5/1343هـ الموافق 20/12/1924م أطلق عليه المجلس الأهلي الشورى، ويضم في عضويته (12) عضواً، ولما كان بناء الدولة لم يكتمل بعد؛ فقد أوكل إلى هذا المجلس تنظيم مواد أساسية لإدارة البلاد، ولم يكن هناك نظام يحدد عمل المجلس، واستمر هذا المجلس حوالي ستة أشهر.

المرحلة الثانية: المجلس الأهلي الشورى لعام 1344هـ/1925م: رغبة في توسيع دائرة المشاركة؛ فقد تم حل المجلس السابق، وصدرت الإدارة السلطانية في 8/1/1344هـ الموافق 28/7/1925م، بتشكيل مجلس منتخب يمثل جميع حارات مكة المكرمة وعددها (12) حارة، على أن يكون في عضويته اثنان من العلماء، وواحد من التجار، من أعيان البلد.

وجاء هذا المجلس أكثر تنظيمًا من سابقه وذلك بوجود نائب للرئيس، وثلاثة أعضاء يعينهم السلطان عبد العزيز وأمين للسرا، وافتتح المجلس في يوم الثلاثاء 13/1/1344هـ الموافق 8/2/1925م. ثم جاءت تعليمات تشكيل هذا المجلس في ست مواد، حددت شروط العضوية وآخر موعد للاقتراع، ومن لهم حق الاقتراع، وهي تعد النواة لنظام مجلس الشورى الذي تأسس فيما بعد. =

.....

= المرحلة الثالثة: مجلس الشورى لعام 1345هـ/1926م: في 21/2/1345هـ الموافق 29/8/1926م صدرت موافقة الملك عبد العزيز على التعليمات الأساسية لنظام الحكم، ومن ضمن تلك التعليمات القسم الرابع الخاص بالمجالس، ومنه ما يتعلق بمجلس الشورى حيث تمت تسميته بمجلس الشورى بدلاً من الاسم السابق المجلس الأهلي، وتشكيلة أعضائه الذين بلغ عددهم (12) عضواً، وتحديد انعقاد جلساته، ومن لهم حق حضور الجلسات، ومدة العضوية سنة واحدة.

المرحلة الرابعة: مجلس الشورى لعام 1346هـ/1927م: بعد يومين من حل المجلس السابق، أي في 9/1/1346هـ الموافق 7/7/1927م صدر أمر ملكي بتعديل القسم الرابع من التعليمات الأساسية، وهو الخاص بمجلس الشورى، بحيث يعمل المجلس وفقاً للنظام الجديد المعدل، الذي صدر في خمس عشرة مادة، وقد تكون المجلس لهذا العام من ثمانية أعضاء لمدة سنتين، ووفقاً للنظام فإن تشكيل الأعضاء يتم بانتخاب الحكومة، أربعة بعد استشارة أهل الفضل والخبرة، وأربعة تختارهم الحكومة بمعرفتها، يكون اثنان منهم من أهل نجد. على أن يعقد المجلس مرتين في الأسبوع، ويمكن أن يجتمع أكثر من ذلك بناء على دعوة من رئيسه كلما دعت الحاجة.

وبهذا يعد هذا العام تاريخ التأسيس الفعلي لمجلس الشورى في عهد الملك عبد العزيز، وقد افتتح الملك عبد العزيز دورته الأولى في 14/1/1436هـ الموافق 13/7/1927م. وعقدت أولى جلساته في يوم الأحد 18/1/1346هـ الموافق 17/7/1927هـ.

المرحلة الخامسة: مجلس الشورى لعام 1347هـ/1928م: اقتضت المصلحة إجراء بعض التعديلات في نظامه، حيث صدر في هذا العام نظام آخر معدل في أربع عشرة مادة، وكانت التعديلات التي تم إدخالها في هذا النظام، هي: زيادة العدد الذي يتألف منه أعضاء المجلس في العام إلى (12) عضواً، بعد أن كان محدداً بثمانية أعضاء، كما أشارت المادة الثانية إلى تعيين نائب دائم للمجلس من قبل الملك، وأن ينتخب نائب ثان من قبل المجلس. وحددت المادة الثامنة انعقاد جلسات المجلس يومياً بعد أن كان عدد مرات انعقاده اثنتين في الأسبوع. وقد صدر لاحقاً -بعد إدخال التعديلات- نظام معدل للمجلس تحت =

ويشاركه في هذه السلطة مجلس الوزراء، وذلك وفق ما نصت عليه المادة السابعة والستون من النظام الأساسي للحكم، كما أعطت المادة الثامنة والستون الملك حق حل مجلس الشورى وإعادة تكوينه.

وبالتالي يكون المقصود بمجلس الشورى، هو المؤسسة المكونة من عدد من الأعضاء، والذين يتم تعيينهم بقرار من الملك، ويختص بإبداء الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، وله ما يلي: أ - مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها. ب - دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها، واقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، ودراسة ذلك في المجلس. ج - تفسير

= اسم: (النظام الداخلي لمجلس الشورى)، في أربع وعشرين مادة. واستمر مجلس الشورى بنظامه المذكور، دون تعديل وظل يمارس قدرًا واسعًا من الصلاحيات إلى أن تأسس مجلس الوزراء عام 1373هـ - 1953م، حيث جرى توزيع الكثير من صلاحيات مجلس الشورى بين مجلس الوزراء، والأجهزة الحكومية الجديدة، والمطورة وفق أنظمتها، ولكن مجلس الشورى ظل يواصل جلساته ويستعرض ما يحال إليه وفق نظامه، وإن لم يكن بالمستوى الذي كان عليه من قبل. المرحلة السادسة: استمر مجلس الشورى يعقد جلساته وفق نظامه الصادر عام 1347هـ / 1928م حتى عام 1400هـ / 1980م.

وفي عام 1412هـ / 1992م، صدر النظام الجديد الحالي لمجلس الشورى؛ الذي يمثل نقلة تطويرية للمجلس تتواءم مع المستجدات، وتطلعات القيادة والمواطنين، حيث جاء النظام الجديد في (30) مادة، واللائحة الداخلية لمجلس الشورى في (34) مادة، تشمل اختصاصات الهيئة العامة، ورئيس المجلس ونائبه، ومساعدته، والأمين العام، والجلسات، واللجان، والتصويت، وإصدار القرارات، كما صدرت لائحة أخرى توضح حقوق أعضاء المجلس وواجباتهم، وقواعد تنظيم الشؤون المالية والوظيفية للمجلس، وقواعد التحقيق والمحكمة لعضو المجلس وإجراءاتها، وهي أمور لم ترد في النظام القديم.

الأنظمة. د - مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية الأخرى، واقتراح ما يراه حيالها.

وترفع قرارات مجلس الشورى إلى الملك، ويقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء، وإذا اتفقت وجهات نظر مجلسي الوزراء والشورى تصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها أما إذا تباينت وجهات نظر المجلسين يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبيدي ما يراه بشأنه ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه.

أما عضو المجلس فهو الشخص الطبيعي الذي يمارس السلطة مع أقرانه الذين يشكلون المجلس لفترة محددة⁽²⁾، ويتم اختياره من الملك.

وتثبت صفة العضوية لعضو مجلس الشورى اعتباراً من بداية مدة المجلس والتي تحدد في أمر تكوينه، وتبدأ مدة العضو البديل من التاريخ المحدد في الأمر الملكي الصادر بتسميته، وتنتهي بنهاية مدة المجلس.

وفي حالة انتهاء المدة قبل تكوين المجلس الجديد تستمر صفة العضوية حتى يتم تكوين المجلس الجديد، وذلك كله ما لم تسقط صفة العضوية عن العضو.

ثانياً: شروط العضوية وأداة اختيار العضو:

يشترط في عضو مجلس الشورى ما يلي:

أ - أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ. ب - أن يكون من المشهود لهم بالصالح والكفاية. ج - ألا يقل عمره عن ثلاثين سنة.

(2) د. أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، القاهرة: (2017)، المركز العربي، ص: 42.

ويتكون مجلس الشورى من رئيس ومائة وخمسين عضواً، يختارهم الملك من أهل العلم والخبرة والاختصاص، على ألا يقل تمثيل المرأة فيه عن (20 بالمائة) من عدد الأعضاء، وتحدد حقوق الأعضاء، وواجباتهم، وجميع شؤونهم بأمر ملكي.

ويُعين رئيس مجلس الشورى، ونائبه، ومساعدته، والأمين العام للمجلس، ويُعفون بأوامر ملكية، وتحدد مراتبهم وحقوقهم وواجباتهم وكافة شؤونهم بأمر ملكي.

وإذا خلا محل أحد أعضاء مجلس الشورى لأي سبب، يختار الملك من يحل محله، ويصدر بذلك أمر ملكي.

ثالثاً: واجبات العضوية، ومدى ضمان تلك الواجبات لمبدأ التفرغ، ومنع تضارب المصالح:

مهام العضوية تحتاج تفرغ كامل من العضو ليوفي متطلبات تلك العضوية حقها، وقد عرف البعض التفرغ بأنه: تمكين عضو البرلمان من القيام بوظيفة النيابة دون معوقات تحول بينه وبين القيام بهذه المهمة على أكمل وجه⁽³⁾، ويرى البعض الآخر أن التفرغ هو: حرمان العضو من الجمع بين العضوية والأمر الذي يجافيها، ويعطى له مهلة يختار فيها أيهما يشاء⁽⁴⁾، كما أن العضوية تقتضي وجود ضمانات من شأنها الحد من تضارب المصالح، على نحو يضاعف من قدرة العضو على أداء واجبات

(3) إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، الكويت: (1999م). دار العلم، ص 135.

(4) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: (1988م)، دار الفكر العربي، 256.

العضوية بموضوعية ونزاهة، أو استغلال العضوية لتحقيق منافع شخصية.
وضمناً لتلك الغايات؛ أوجب المنظم السعودي على عضو مجلس الشورى عدة واجبات، منها واجبات عامة، ومنها واجبات تتعلق بمهام العضوية، ولعل أهم الواجبات العامة:

- 1 - لا يجوز لعضو مجلس الشورى أن يستغل هذه العضوية لمصلحته.
- 2 - لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية، أو إدارة أي شركة، إلا إذا رأى الملك أن هناك حاجة إلى ذلك.
على أن يحتفظ لعضو المجلس المتفرغ الذي كان قبل تعيينه في المجلس يشغل وظيفة عامة في الدولة بالمرتبة التي يشغلها، وتحتسب فترة العضوية في الخدمة لأغراض العلاوة الدورية والترقية والتقاعد، وعلى العضو أن يؤدي خلال فترة العضوية الحسميات التقاعدية على راتب وظيفته الأصلية.
ولا يجوز الجمع بين المكافأة والمزايا المقررة لأعضاء المجلس وبين مرتب الوظيفة ومزاياها، وإذا كان مرتب الوظيفة يزيد على المكافأة المقررة للعضوية فيصرف له الفرق من المجلس، وإذا كان للوظيفة التي يشغلها مزايا تزيد على المزايا المقررة للعضوية فيستمر في الحصول عليها.

- 3 - عدم قبول الهدايا، إلا بالضوابط المنصوص عليها نظاماً، حيث يجوز للعضو والمسؤول قبول الهدايا التي تقدم لهم في الزيارات الرسمية، وعند استقبال ضيوف المجلس، التي تقتضي قواعد المجاملة وبرتوكولات الزيارات والمقابلات قبولها؛ وذلك وفقاً لما هو منصوص عليه في أنظمة الدولة، والتعليمات ذات العلاقة، وقواعد تنظيم قبول أعضاء المجلس ومسؤوليه للهدايا التي تقدم

لهم في الزيارات والمناسبات الرسمية، الصادرة وفق قرار مجلس الوزراء رقم (60) وتاريخ 18/2/1437هـ⁽⁵⁾.

- (5) يراعى عند قبول الهدايا وما في حكمها ما يأتي:
- ألا تكون الهدية نقدية بأي حال من الأحوال.
 - ألا يكون هناك شبهة لوجود غرض أو نية سيئة لمقدم الهدية، تدعوه لتقديمها؛ بل يجب أن تعكس الهدية بشكل سليم واضح نية مقدمها الحسنة، وما هو قائم من نزاهة مجلس الشورى وشفافيته.
 - أن تكون الهدية من حيث نوعها وقيمتها (المادية، أو الأدبية، أو المعنوية) مما يقبل عرفاً تقديمه في المناسبات المقدمة فيها.
 - ألا يترتب - عرفاً - على قبولها إساءة الظن بمن يقبلها، أو أن يكون في قبولها ما يثير الشكوك والانتهاكات بإساءة استعمال السلطة في المجلس، أو بعدم النزاهة والشفافية.
 - ألا يؤدي قبول الهدية، بأي حال من الأحوال، إلى التأثير على عمل العضو أو المسؤول في المجلس؛ من حيث الحيادية، والصدق، والإخلاص، والنزاهة، والمحافظة على أسرار الدولة ومصالحها وأنظمتها.
 - ألا يكون لمقدم الهدية مصلحة شخصية خاصة أو عامة، يرجو الحصول عليها في أمر معروض أو سيعرض على المجلس.
 - ألا يكون قبول الهدية مقابلاً لعمل أو دور يجب على العضو أو المسؤول القيام به بحكم انتسابه للمجلس.
- ويجب على كل عضو أو مسؤول في المجلس حال تلقى هدية؛ الإفصاح عنها لرئاسة المجلس، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تلقيه لها، موضحاً قيمتها المادية والمعنوية، وظروف تقديمها له. وتضع الإدارة المعنية (الإدارة العامة للعلاقات العامة والإعلام) سجلاً لذلك تحت إشراف لجنة الهدايا.
- وتكون جميع الهدايا المقدمة للعضو أو المسؤول ملكاً للمجلس، وتحفظ في مقره، وفقاً للآلية التي تضعها اللجنة المختصة، ويعتمدها الرئيس، وتسجل ضمن العهد العينية حسب الأنظمة والتعليمات المنظمة لذلك. ويستثنى من ذلك الهدايا سريعة التلف، والهدايا التي تقتنى عادةً للاستخدام الشخصي، والهدايا المقدمة من جهة حكومية أو برلمانية أو منظمة محلية أو إقليمية أو دولية، التي تقل =

أما عن الواجبات الخاصة بمهام العضوية، فأهمها:

- 1 - يجب على عضو المجلس الانتظام في حضور جلسات المجلس ولجانه، وعلى العضو الذي يطرأ ما يستوجب غيابه عن إحدى جلسات المجلس أو لجانته أن يخطر رئيس المجلس أو رئيس اللجنة كتابة بذلك، ولا يجوز للعضو الانصراف نهائياً من جلسة المجلس أو جلسة اللجان قبل ختامها إلا بإذن من رئيس المجلس أو رئيس اللجنة حسب الأحوال.
- 2 - يجب على عضو مجلس الشورى دراسة جدول الأعمال في مقر المجلس ولا يجوز له في كل الأحوال أن يصطحب معه خارج المجلس أي أوراق أو أنظمة أو وثائق تتعلق بعمله.
- 3 - على العضو الذي يرغب الكلام في أثناء الجلسة أن يطلب ذلك كتابة وتدون طلبات الكلام بحسب ترتيب تقديمها.

= قيمتها عن مبلغ (5000) خمسة آلاف ريال أو ما يعادلها للعضو أو الأمين العام أو كبار الموظفين، أو تقل قيمتها عن (10,000) عشرة آلاف ريال أو ما يعادلها بالنسبة لرئيس المجلس أو نائبه أو مساعده، الهدايا المقدمة من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أو من جهات خاصة محلية أو خارجية، التي تقل قيمتها عن (2000) ألفي ريال أو ما يعادلها للعضو أو الأمين العام أو كبار الموظفين، أو تقل قيمتها عن (4000) أربعة آلاف ريال أو ما يعادلها بالنسبة لرئيس المجلس أو نائبه أو مساعده.

ويجوز للعضو أو المسؤول في المجلس التقدم بطلب تملك الهدية التي قدمت له، مع التزامه بدفع الفرق بين قيمتها التقديرية والحد الأعلى لقيمة الهدية التي يجوز له تملكها.

ويجب على المجلس الإفصاح للعموم؛ إذا تجاوزت قيمة الهدية المقدمة للعضو أو المسؤول في المجلس (100,000) مائة ألف ريال، ويكون ذلك بأي وسيلة يراها الرئيس.

- 4 - لا يجوز للعضو أن يتكلم في الموضوع الواحد أكثر من خمس دقائق إلا بإذن الرئيس، ولا يجوز التوجه بالكلام إلا للرئيس أو المجلس، ولا يجوز لغير الرئيس مقاطعة المتكلم.
- 5 - يجب على عضو المجلس الالتزام التام بالحياد والموضوعية في كل ما يمارسه من أعمال داخل المجلس. وعليه أن يمتنع عن إثارة أي موضوع أمام المجلس يتعلق بمصلحة خاصة، أو يتعارض مع مصلحة عامة.

وإذا أخل عضو مجلس الشورى بواجبات عمله، يتم التحقيق معه بمعرفة لجنة من ثلاثة من أعضاء المجلس يختارهم رئيس المجلس، وتبلغ اللجنة العضو بالمخالفة المنسوبة إليه، وعليها سماع أقواله وإثبات دفاعه في محضر التحقيق. وترفع اللجنة نتيجة التحقيق للهيئة العامة للمجلس، للهيئة العامة أن تشكل لجنة من ثلاثة من أعضائها، على ألا يكون من بينهم رئيس المجلس أو نائبه أو مساعده، لمحاكمة العضو المنسوبة إليه المخالفة. وللجنة أن توقع عقوبة اللوم أو الحسم. وإذا رأت اللجنة إسقاط العضوية فترفع الأمر لرئيس مجلس الشورى لرفعه للملك، لا يحول توقيع أي من العقوبات السابقة دون رفع الدعوى العامة أو الخاصة على العضو.

والناظر في هذه الواجبات، يجد أن من شأنها لزوم تفرغ العضو لمهام العضوية، إذ يلزم حضوره جلسات المجلس ولجانه، ولا بد من إخطار رئيس المجلس أو رئيس اللجنة كتابة إذا طرأ ما يستوجب غيابه عن إحدى جلسات المجلس أو لجانه، كما أنه لا يجوز له الانصراف نهائياً من جلسة المجلس أو جلسة اللجان قبل ختامها إلا بإذن من رئيس المجلس أو رئيس اللجنة حسب الأحوال، كما يجب على عضو مجلس الشورى دراسة جدول الأعمال في مقر المجلس، فضلاً عن عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس وأي وظيفة حكومية، أو إدارة أي شركة، إلا إذا رأى الملك أن هناك حاجة

إلى ذلك، وإن كان المنظم لم يتطرق لحكم الجمع بين العضوية وممارسة المهنة الحرة كالمحاماة وغيرها.

كما أن من شأن هذه الواجبات، الحد من تضارب المصالح أو استغلال النفوذ، إذ إن المنظم أوجب على العضو عدم استغلال هذه العضوية لمصلحته، والالتزام التام بالحياد والموضوعية في كل ما يمارسه من أعمال داخل المجلس. والامتناع عن إثارة أي موضوع أمام المجلس يتعلق بمصلحة خاصة، أو يتعارض مع مصلحة عامة، وعدم قبول أي هدايا إلا بالضوابط المنصوص عليها نظاماً.

رابعاً: التكيف القانوني للعضوية:

هل تعد عضوية مجلس الشورى وظيفة عامة، بحيث يعد عضو مجلس الشورى موظفاً عاماً؟

إن الإجابة على هذا التساؤل، أمر على قدر كبير من الأهمية، إذ لو اعتبرت وظيفة عامة، وبالتالي عضو مجلس الشورى موظفاً عاماً؛ لسرى عليه الحظر الوارد في المادة الثالثة عشرة والرابعة عشرة من نظام الخدمة المدنية، بالامتناع عن الاشتغال بالتجارة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أو الاشتراك في تأسيس الشركات أو قبول عضوية مجالس إدارتها أو أي عمل فيها أو في محل تجاري، وعدم جواز الجمع بين العضوية باعتبارها وظيفة، وممارسة مهنة أخرى، ما لم يُسَمَّح له، ولسرى عليه - أيضاً - الحظر الوارد في المادة 1/3 من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة من عدم الجمع بين العضوية باعتبارها عمل حكومي (وظيفة عامة) ومهنة المحاماة.

ولتحديد طبيعة العضوية لمجلس الشورى، وصفة من يشغلها؛ يلزم

تحديد مدلول الموظف العام، ومدى انطباق ذلك المدلول على عضو المجلس، وهذا ما سنورده فيما يلي:

أ - مدلول الموظف العام:

يشير تعريف الموظف العام جدلاً واسعاً، مثله في ذلك مثل سائر موضوعات القانون الإداري، غير أن تعريف الموظف العام على وجه الخصوص، يزيد من حدة الجدل، نظراً لأن العديد من القوانين (الأنظمة) تتناول الموظف العام بالتعريف، ولكن هذه القوانين لا تتفق فيما بينها على تعريف موحد له، فمدلول الموظف العام في القانون الجنائي يختلف عن مدلوله في القانون الإداري، وذلك على وجه يتفق والغرض الذي يتوخاه المنظم في إطار مقاصد ومفاهيم كل قانون منها، وبالتالي قد يعتبر شخص ما من الموظفين العموميين وفقاً لأحكام القوانين الجنائية (الجزائية)، وليس كذلك وفقاً لأحكام القانون الإداري بمفهومه الواسع⁽⁶⁾.

وبالرجوع إلى الأنظمة الجزائية في المملكة العربية السعودية، نجد أنها تتوسع في مفهوم الموظف العام وتجعل بعض الفئات في حكم الموظف العام، كما ورد في المادة التاسعة من نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/36 بتاريخ 29/12/1412هـ، المعدل بالمرسوم الملكي رقم (م/4) وتاريخ 1/1/1440هـ.

أما الأنظمة التي تنتمي للقانون الإداري، فقد تعددت فيها تعريفات الموظف العام حسب موضوع النظام الوارد فيه، فعرفه نظام الانضباط

(6) د. حمدي عطية مصطفى عامر، أحكام الموظف العام في النظام القانوني الوضعي والإسلامي دراسة مقارنة، الإسكندرية: (2015) مكتبة الوفاء القانونية، ص21.

الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/18) وتاريخ 1443/2/8هـ، بأنه: من يعمل لدى الدولة، أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة بوظيفة مدنية -بأي صفة كانت- سواء كان يعمل بصورة دائمة أو مؤقتة.

لكن يلاحظ أن هذا التعريف متعلق بتطبيق أحكام هذا النظام فقط، ويؤكد ذلك ما أورده المنظم في صدر المادة الأولى من هذا النظام، من أنه: يقصد بالألفاظ والعبارات -أيـما وردت في هذا النظام- المعاني الموضحة أمام كل منها، وبالتالي لا يسري هذا التعريف خارج نطاق تطبيق هذا النظام.

أما نظام الخدمة المدنية، فقد سلك مسلك كثير من الأنظمة الوظيفية في الدول العربية والأجنبية في عدم وضع تعريف للموظف العام، مما دعا البعض لتعريفه بأنه: «الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف العامة الخاضعة لنظام الخدمة المدنية أو أحد الأنظمة الخاصة كنظام الوزراء أو نظام القضاء أو كادر أعضاء هيئة التدريس بالجامعات ونحو ذلك، بالشروط والمؤهلات المطلوبة لشغل أي من هذه الوظائف»⁽⁷⁾.

وقد حسمت اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية هذا الأمر، وعرفت الموظف العام بأنه: كل من يشغل وظيفة مدنية عامة في الدولة أو يمارس مهامها أيًا كانت طبيعة عمله أو اسم وظيفته سواء كان ذلك عن طريق التعيين أو التعاقد بصفة دائمة أو مؤقتة.

ويعد هذا التعريف هو المعول عليه في تحديد من يتسم بصفة الموظف

(7) د. عبد الله بن راشد السندي، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض: (2009)، ط13، بدون دار نشر، ص298

العام من عدمه، وقد تضمن هذا التعريف عدة ضوابط، يلزم توافرها ليكون يكون الشخص موظفًا عامًا، تتمثل فيما يلي:

1 - أن يشغل وظيفة مدنية أو يمارس مهماتها:

فيشترط لكي يتصف الشخص بصفة الموظف العام؛ أن يشغل وظيفة أو يمارس مهماتها، وعُرفت الوظيفة بأنها: «كيان نظامي تابع للإدارة الحكومية، ويتضمن مجموعة من الواجبات والمسئوليات، توجب على شاغلها التزامات معينة مقابل تمتعه بالحقوق والمزايا الوظيفية»⁽⁸⁾.

وعرفت اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الوظيفة بأنها: المهمات والاختصاصات المدنية التي يؤديها الموظف لخدمة عامة يخضع فيها للسلطة الرئاسية في التنظيم الإداري.

كما عرفها نظام الانضباط الوظيفي بأنها: مهمات واختصاصات مدنية يؤديها الموظف العام لخدمة عامة، يخضع فيها للسلطة الرئاسية في التنظيم الإداري.

فالوظيفة العامة في المملكة العربية السعودية كانت قبل التعديلات الأخيرة أقرب إلى المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة منه إلى المفهوم الأمريكي. حيث إنه من أهم خصائص النظام الأوروبي في شغل الوظائف العامة اتسامها بالدوام والاستقرار، وخضوعها لنظام قانوني مختلف ومتميز عن نظام الوظائف في القطاع الخاص من حيث الحقوق الوظيفية وضرورة تفرغ الموظف لأداء مهام الوظيفة. فالتعديلات المحدثة على آليات شغل الوظائف العامة من شأنها أن تؤدي إلى تقريب المفهوم السعودي للوظيفة

(8) د. عبد الله بن راشد السندي، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص55.

العامة أكثر إلى المفهوم الأمريكي الذي تتمتع فيه الإدارة بقدر أكبر من الحرية والمرونة في التعامل مع موظفيها؛ مما يجعل الموظف أقل ثباتاً واستقراراً منه في النظام الأوروبي⁽⁹⁾.

مما سبق يتضح أن التعريفات المشار إليها قد اتفقت على أن الموظف العام، هو من يشغل وظيفة أو يمارس مهماتها، والوظيفة مجموعة من المهام والاختصاصات يؤديها الموظف لخدمة عامة، والمقصود بالخدمة العامة: العمل في نشاطات ذات منفعة عامة كالإدارة الحكومية⁽¹⁰⁾، وعرفت بأنها: هي كل تلك الأنشطة التي تقوم بها أجهزة الدولة، أو تحت سيطرة وتنظيم أجهزة الدولة، والتي تهدف إلى تلبية احتياجات المجتمع. كما عرفت بأنها: ما تُقدمه الدولة لمواطنيها لتسهيل حياتهم على أرضها، سواء أكان بشكل مباشر، أو بشكل غير مباشر، بهدف تسهيل حياتهم، ومنحهم نوعاً من الرفاهية الاقتصادية، والاجتماعية، في مختلف المجالات ضمن حدود سلطتها، وقدرتها المادية، وبما يتوافق مع القوانين الدولية والعالمية.

ولابد أن يخضع فيها للسلطة الرئاسية في التنظيم الإداري، والمقصود بالسلطة الرئاسية: هي مجموعة من السلطات التي يمارسها الرئيس الإداري على شخص مرؤوسيه منذ التحاقه بالوظيفة وحتى نهايتها، وهذا تحت ما يعرف بمسؤولية المحافظة على حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد⁽¹¹⁾، وبمقتضى السلطة الرئاسية يملك الرئيس الإداري جملة من

(9) د. حسان بن مختار المؤنس، تطور طرق شغل الوظائف العامة في المملكة العربية السعودية في ضوء التعديلات الحديثة على نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية، الرياض: (2021) مجلة الإدارة العامة، ص70.

(10) د. أحمد مختار عبد الحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، القاهرة: (1429هـ) عالم الكتب، ط: 1، ص557.

(11) تو عبد الواحد، "السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي"، الجزائر: =

الاختصاصات على أشخاص مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية ابتداءً من تعيينهم، وتوزيعهم على الوحدات الإدارية المختلفة، وكذا في ترقيةهم، ناهيك عن متابعة سلوكهم أثناء تأديتهم وظائفهم، فأى سلوك يتنافى مع القوانين المعمول بها تجعلهم عرضة للتأديب وقد تصل حد الفصل والعزل⁽¹²⁾، وعرفت أيضًا بأنها: التبعية الإدارية، وهي توزيع موظفي الدولة فيما يتعلق بمباشرتهم لوظائفهم على درجات متصاعدة يتكون منها ما يسمى بالسلم الإداري، تتمثل قمته في السلطة الإدارية المركزية القائمة في العاصمة وهي الوزير، وكل درجة في هذا السلم تخضع للتي تليها، فالموظف الأدنى درجة يخضع للموظف الأعلى درجة وهكذا⁽¹³⁾، وبمقتضى هذه السلطة يتمتع الرئيس الإداري بسلطات وصلاحيات على أشخاص وأعمال مرؤوسيه⁽¹⁴⁾، وهذه السلطة ليست على درجة واحدة من القوة، فهي تتأثر بصاحب السلطة ومركزه في السلم الإداري وبنوع الوظيفة التي يمارسها، وهي تتحلل إلى نوعين من الاختصاصات، بعضها يتعلق بسلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه كسلطته في التعيين والاختيار والترتيبات الإدارية، كأن يخصص المرؤوس لعمل معين، بالإضافة إلى سلطة نقل الموظف وترقيته، وسلطة التأديب، وبعضها يتعلق بسلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه، كحق استعمال سلطة أو قوة الأمر والنهي، وواجب والتزام الطاعة والخضوع والتبعية من قبل

= (2015-2016م) ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر تلمسان، الملحقية الجامعية - مغنية-، ص10.

(12) تو عبد الواحد، "السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي"، المرجع السابق، ص48.

(13) د. سليمان محمد الطماوي. "الوجيز في القانون الإداري"، القاهرة: (1979م) دار الفكر العربي، ص53-54؛ د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، الرياض: (2010م) معهد الإدارة العامة، ص89.

(14) V. Philippe George et Guy Siat (2004), "droit public", Sirey: éd.14.

الموظف العام المرؤوس، وفي مقابل هذه السلطة تتقرر مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه، وبالتالي عدم إمكانية تهربه من هذه المسؤولية⁽¹⁵⁾.

أما عن المقصود بالتنظيم الإداري؛ فيختلف باختلاف الفرع الذي يبحثه، وفي إطار المفهوم القانوني يقصد به: الإطار الذي من خلاله يتم إنجاز أهداف المنظمة الإدارية وفق الإمكانيات المعدة لتحقيق هذه الأهداف. فالتنظيم الإداري ضرورة لترتيب الجهود البشرية وتصنيفها في سبيل الوصول الى الغايات التي أنشأت من أجلها المنظمة الإدارية أيا كان حجم لك المنظمة أو طبيعة عملها⁽¹⁶⁾.

ولم يشترط المنظم في الوظيفة طبيعة عمل معينة، أو اسم معين، فيعد موظفًا عامًا من يشغل وظيفة عامة في الدولة أو يمارس مهماتها، أيا كانت طبيعة عمله، أو اسم وظيفته، كما لم يشترط أن يكون شغل تلك الوظيفة عن طريق التعيين أو التعاقد، وإنما اشترط المنظم فقط أن تكون الوظيفة مدنية، وهو بذلك يخرج الوظائف العسكرية المنصوص عليها في النظم العسكرية، كنظام خدمة الضباط الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/43) بتاريخ 28/8/1393هـ، والمعدل بالمرسوم الملكي رقم (م/19) وتاريخ 11/4/1424هـ، نظام خدمة الأفراد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/9) وتاريخ 24/3/1397هـ، وفق المادة الثالثة من كل منهما.

ولم يشترط -أيضًا- أن تكون الوظيفة دائمة، بل يكون موظفًا عامًا حتى ولو كانت الوظيفة مؤقتة، فالمنظم السعودي قد أخذ بالتقسيم الثنائي

-
- (15) د. سامح عبد الله عبد الرحمن محمد "القانون الإداري السعودي -التنظيم الإداري"، الرياض: (2017م)، دار الكتاب الجامعي، ص108.
- (16) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، الإسكندرية: (2007)، الدار الجامعية، ص4.

للوظائف (دائمة-مؤقتة)، فبالإضافة إلى نظام الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، يوجد نظام خاص بالوظائف المؤقتة صادر بالمرسوم الملكي رقم (م/30) وتاريخ 12/9/1385هـ. وقد عرف الوظائف المؤقتة، بأنها: الوظائف العامة التي تحدثها وزارات وأجهزة الدولة للقيام بعمل مؤقت ينتهي في زمن محدد، على ألا تزيد مثل هذه الوظائف عن سنة واحدة، والموظفين على هذه الوظائف يعتبرون موظفين مؤقتين في أحكام هذا النظام.

2 - أن تكون الوظيفة المدنية التي يشغلها الموظف أو يمارس مهامها وظيفة عامة في الدولة:

وبهذا تخرج وظائف القطاع الخاص ومن في حكمه، وتتميز الوظيفة العامة عن وظائف القطاع الخاص بما يلي⁽¹⁷⁾:

- اتسام الوظيفة العامة بالطابع الحكومي، حيث تؤدي أعمالها في أجهزة ومصالح ومؤسسات الدولة، أما وظائف القطاع الخاص فتمارس أعمالها في مؤسسات القطاع الخاص أو الأهلي.

- تهدف الوظيفة العامة إلى تقديم الخدمات العامة وتأمين سير المرافق العامة بالدولة، وبالتالي تحقيق ورعاية المصلحة العامة، أما وظائف القطاع الخاص ومن في حكمه، فتهدف إلى تحقيق المصلحة الخاصة والربح المادي.

وقد رؤي أن التباين في الأهداف بين الوظيفة العامة والوظيفة الخاصة لا يعني أن أحدهما تعمل في واد والأخرى في واد آخر، بل إنهما تساهمان في خدمة المجتمع والمواطنين.

(17) د. عبد الله بن راشد السندي، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص 57-58.

- تتميز قرارات الوظيفة العامة بصفة الإلزام ووجوب التنفيذ لما تتمتع به هذه الوظيفة من سلطة عامة، بخلاف الوظيفة الخاصة التي لا تمارس هذه السلطة لكي تسبغ على قراراتها الصفة الإلزامية.

وجدير بالذكر أن هناك بعض الشركات التابعة للدولة، قد اعتبرها ديوان المظالم في حكم القطاع الخاص، ومن ثم فإن منسوبيها لا يعدوا من طائفة الموظفين العموميين، وإن كانوا في حكم الموظفين العموميين في نطاق الأنظمة الجزائية⁽¹⁸⁾.

ب - مدى انطباق مدلول الموظف العام على عضو مجلس الشورى.

وفق ما ذكرناه من ضوابط تحديد من يتسم بصفة الموظف العام، فهل تنطبق على عضو مجلس الشورى، بحيث يمكن وصفه بأنه موظفًا عامًا؟

الإجابة يكاد يكون مقطوع بها أن أعضاء مجلس الشورى ليسوا موظفين عموميين، لأن عضوية المجلس في تكييفها الصحيح لا ينطبق عليها وصف الوظيفة العامة، باستثناء كل من: رئيس المجلس، ونائبه، والأمين العام

(18) ومن ذلك ما قضى به الديوان أن: شركة أرامكو السعودية ليست جهة حكومية، ولا ذات شخصية معنوية عامة، بل هي شركة خاصة (رقم القضية 2/3164/ق لعام 1428هـ رقم الحكم الابتدائي 103/د. إ/9 لعام 1428هـ رقم حكم التدقيق 274/ت/6 لعام 1429هـ تاريخ الجلسة 4/6/1429هـ) كذلك قضى بأن: الشركة السعودية للكهرباء من الشركات الخاصة المساهمة وليست جهة إدارية (رقم القضية 1413/1/ق لعام 1426هـ رقم الحكم الابتدائي 97/د. إ/3 لعام 1426هـ رقم حكم التدقيق 18/ت/6 لعام 1427هـ تاريخ الجلسة 2/1/1427هـ)، موقع المدونة القضائية لديوان المظالم على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) <https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/Pages/default.aspx>، ومن ثم فإن منسوبي هذه الشركات لا يعدوا موظفين عموميين وفق مفهوم القانون الإداري.

للمجلس، الذين يصدر بتعيينهم أمر ملكي، ويكونون على سلم رواتب الخدمة المدنية.

وانحسار صفة الموظف العام عن عضو مجلس الشورى لكون الموظف العام هو يشغل وظيفة مدنية عامة في الدولة أو يمارس مهماتها، والوظيفة هي: المهمات والاختصاصات المدنية التي يؤديها الموظف لخدمة عامة يخضع فيها للسلطة الرئاسية في التنظيم الإداري، والأوصاف التي وضعها المنظم في الوظيفة كالخضوع للسلطة الرئاسية في التنظيم الإداري، من خلال السلطات التي يمارسها الرئيس الإداري على شخص مرؤوسيه وأعمالهم في حياتهم الوظيفية ابتداءً من تعيينهم، و توزيعهم على الوحدات الإدارية المختلفة، و كذا في ترقيةهم، متابعة سلوكهم أثناء تأديتهم وظائفهم منذ التحاقهم بالوظيفة وحتى نهايتها، أو ما يعرف بالتبعية الإدارية من خلال توزيع الوظائف على درجات متصاعدة، يتكون منها ما يسمى بالسلم الإداري، مع خضوع كل درجة في هذا السلم للتي تليها، فتلك الأوصاف بالإضافة الى فكرة التنظيم الإداري؛ غير متوافرة في حق مجلس الشورى وأعضائه.

وما يؤكد هذا كتاب معالي رئيس مجلس الشورى رقم (247) في 30/2/1426هـ، المتضمن إفادة معاليه بأن عضو مجلس الشورى غير مشمول بالمفهوم المحدد للموظف العام حسب نظم الخدمة المدنية ولوائحها.

فضلاً عن أن ما يتقاضاه عضو مجلس الشورى ليس راتباً وإنما يحصل خلال مدة العضوية على مكافأة شهرية قدرها ثلاثة وعشرون ألف ريال، ويعامل خلال هذه المدة فيما يتصل بالبدلات والمكافآت والتعويضات والمزايا والإجازات معاملة شاغلي المرتبة الخامسة عشرة. ولا يؤثر ذلك على ما قد يستحقه العضو من مرتب تقاعدي.

وهو ما أكده ديوان المظالم حين قضى بأن: «عضوية مجلس الشورى

لا توصف في حقيقة العمل الوظيفي لها بأنها عمل حكومي أو خاص، فليس عضو مجلس الشورى موظفًا حكوميًّا»⁽¹⁹⁾.

المطلب الثاني

التنظيم القانوني لترخيص المحاماة

عند بيان الأحكام النظامية لترخيص المحاماة، سنتطرق لبيان ماهية المحاماة، وشروط الحصول على الترخيص وتجديده، وأسباب إلغائه، وحكم الجمع بين مهنة المحاماة والأعمال الأخرى، وذلك على النحو التالي:

أولاً: ماهية المحاماة:

المحاماة على وزن مفاعلة وهي مشتقة من حامى عنه من الحماية، ويقال حمى الشيء فلان منعه عنه ودفع عنه، والمحامي في القضاء: المدافع عن أحد الخصمين⁽²⁰⁾، يقال حمى الشيء يحميه حمياً وحماية: منعه ودفع عنه، ويقال حماه من الشيء وحماه الشيء، وحما المريض حمية: منعه ما يضره، والمحاماة حرفة المحامي الذي يدافع عن حقوق المترافعين المتقاضين أمام المحاكم⁽²¹⁾.

(19) الحكم الصادر في الدعوى رقم 12074 لعام 1442هـ المحكمة الإدارية بالرياض بجلسة 13/3/1443هـ، غير منشور.

(20) د. بريك بن عائض القرني. "مسئولية المحامي" التأديبية-المدنية-الجنائية" في الشريعة الإسلامية ونظام المحاماة السعودي"، الرياض: (2010م)، مكتبة القانون والاقتصاد، ص41.

(21) د. أحمد مختار عبد الحميد عمر "معجم اللغة العربية المعاصرة"، القاهرة: (1429هـ). عالم الكتب، ط1، ص571.

أما عن تعريف المحاماة في الاصطلاح، فعرفها البعض بأنها: «الترافع عن أحد أطراف الخصومة أمام المحاكم وغيرها»⁽²²⁾، وإن كان الكثير من الفقه القانوني لم يعرفوا المحاماة، وإنما عرفوا المحامي، وقد تعددت التعريفات بشأنه، فقول أن: «المحاميين طائفة من رجال القانون من غير الموظفين يقومون بمساعدة المتقاضين بإبداء النصح إليهم ومباشرة إجراءات الخصومة عنهم أمام المحاكم بطريق الوكالة»⁽²³⁾، وقيل أنهم: فئة من غير الموظفين يعتبرون مساعدين للقضاة من نوع خاص، تنحصر وظائفهم بمساعدة المتقاضين، وذلك بإعطائهم الاستشارات القانونية والدفاع عنهم بطريق الوكالة.

ولم تسلم هذه التعريفات من النقد لكونها لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً للمحامي وإنما اكتفت بوصف جانب دون آخر أو تعداد مهام المحامي واختصاصاته⁽²⁴⁾، كما أنه قد يباشر إجراءات الخصومة أمام القضاء بطريق الوكالة غير المحامين، كما قد يباشر المحامي في حالات معينة إجراءات الخصومة أمام المحاكم بتكليف وليس بطريق الوكالة⁽²⁵⁾، وذكر بعض الفقه الفرنسي أن المحامي هو المقيّد قانوناً في جدول نقابة المحامين، وهو الذي يزجي النصح، ويعطي الاستشارات القضائية أو القانونية ويقوم بالدفاع أمام

(22) د. محمد بن براك الفوزان "التعليق على نظام المحاماة السعودي، الرياض:

(1429هـ)، مكتبة القانون والاقتصاد، ص33.

(23) د. أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية، الإسكندرية: (1965م). دار المعارف،

ط: 8، ص102.

(24) د. مسلم محمد جودت اليوسف، المحاماة في ضوء الشريعة الإسلامية والقوانين

الوضعية"، بيروت: (2001)، مؤسسة الريان ط2، ص60-61.

(25) د. عبد الرازق شيخ نجيب، نظام المحاماة في المملكة العربية السعودية،

الرياض: (1423هـ)، جامعة الملك سعود، ص9.

القضاء شفويًا أو بالكتابة في ما يمس شرف المواطنين وحررياتهم ومصالحهم، سواء بالمعاونة أو التمثيل إذا اقتضى الحال ذلك⁽²⁶⁾.

وبالنظر إلى أحكام نظام المحاماة السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/38 بتاريخ 1422/7/28هـ، نجد أن المادة الأولى قد عرفت مهنة المحاماة بأنها: الترافع عن الغير أمام المحاكم وديوان المظالم، واللجان المشكلة بموجب الأنظمة والأوامر والقرارات لنظر القضايا الداخلة في اختصاصها، ومزاولة الاستشارات الشرعية والنظامية. كما عرفت المحامي بأنه من يزاول هذه المهنة، وأجازت لكل شخص أن يترافع عن نفسه، ثم فرقت اللائحة التنفيذية لهذا النظام بين نوعين من المحامين، المحامي الممارس، وهو: من تم قيد اسمه في جدول المحامين الممارسين، وصدر له ترخيص بمزاولة المهنة، ولم يتم به مانع من مزاولتها مدة الترخيص يوجب شطب اسمه من الجدول المذكور أو نقله إلى جدول غير الممارسين، والمحامي غير الممارس، وهو: من سبق قيد اسمه في جدول المحامين الممارسين وصدر له ترخيص بمزاولة المهنة، ثم قام به مانع من مزاولتها، أو الاستمرار فيها أوجب نقل اسمه إلى جدول المحامين غير الممارسين.

وبذلك نجد أن المنظم قد عرف المحاماة والمحامي في آن واحد، لكن يؤخذ على التعريف الذي أورده ما يلي:

1 - أنه قصر مهمة المحامي على الترافع أمام الجهات المشار إليها، ومزاولة الاستشارات الشرعية والنظامية، في حين أن المحامي يقوم بأدوار أخرى، كتمثيل الخصوم مثلاً أمام جهات التحقيق، وتسيير الدعوى أمام القضاء⁽²⁷⁾.

(26) Dalloz, (1932), "Traite de la profession d'avocat", paris, : éd.210.

(27) د. عبد الرازق شيخ نجيب، نظام المحاماة في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص9.

2 - أنه اعتبر كل من يترافع أمام الجهات التي حددها أو يقدم استشارات قانونية؛ محامياً، بالرغم أنه اشترط لاكتساب تلك الصفة ضرورة القيد في جدول المحامين، فضلاً عن أنه أجاز لغير المحامين الترافع عن الغير أمام القضاء في الحالات التي أوردتها المادة الثامنة عشرة من النظام.

ويرى البعض أن التعريف الوارد في المادة الأولى غير مستقيم وأحكام النظام نفسه، مما يلزم ضرورة إعادة النظر في تعريف مهنة المحاماة لتكون: «يقصد بمهنة المحاماة الترافع عن الغير وتمثيلهم أمام الجهات القضائية، وغير القضائية، ومزاولة الاستشارات الشرعية والنظامية، ويسمى من يمارس هذه المهنة، بعد القيد في سجل المحامين، محامياً⁽²⁸⁾».

وإن كنت لا أرى بداً من أن ينص في النظام على تعريف مهنة المحاماة، لعدم الحاجة إلى ذلك، والاقتصار فقط على تحديد من يكتسب صفة المحامي بأنه من يقيد بجدول المحامين المنصوص عليها نظاماً، ولا يجوز مباشرة أعمال المحاماة بدون ترخيص.

ثانياً: شروط الحصول على ترخيص المحاماة وتجديده:

اشترط المنظم فيمن يزاول مهنة المحاماة، أن يكون اسمه مقيداً في جدول المحامين الممارسين، ويشترط فيمن يقيد اسمه بهذا الجدول شروطاً محددة بالإضافة إلى تقديم المستندات المطلوبة⁽²⁹⁾، وهي على النحو التالي:

(28) د. عبد الرازق شيخ نجيب، نظام المحاماة في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص 10.

(29) د. محمد بن براك الفوزان، التعليق على نظام المحاماة السعودي، مرجع سابق، ص 63-73.

أ - عدم الجمع بين مهنة المحاماة وعمل حكومي، أو خاص.
ب - أن يكون سعودي الجنسية كأصل عام، أو يحمل جنسية أحد دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ويصدر له ترخيص بمزاولة مهنة المحاماة، إذا كان مرخصاً له في بلده بمزاولة مهنة المحاماة برخصة سارية المفعول، ويكون ذلك وفق الشروط والضوابط المنصوص عليها في النظام ولائحته عدا شرط الإقامة، أو ما يسمح به النظام في المملكة، وإن كان المنظم أجاز لغير السعودي بصفة عامة مزاولة مهنة المحاماة طبقاً لما تقضي به الاتفاقيات بين المملكة وغيرها من الدول.

ت - أن يكون حاصلاً على الشهادات المطلوبة، وهي شهادة كلية الشريعة أو شهادة البكالوريوس تخصص أنظمة من إحدى جامعات المملكة أو ما يعادل أي منهما خارج المملكة، أو دبلوم دراسات الأنظمة، أو الدبلوم العالي للعلوم القانونية من معهد الإدارة العامة بعد الحصول على الشهادة الجامعية، أو مارس القضاء في المملكة لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات.

ث - أن تتوفر لديه الخبرة في طبيعة العمل للمدة المحددة نظاماً وهي مدة لا تقل عن ثلاث سنوات، وتخفض هذه المدة إلى سنة واحدة للحاصل على شهادة الماجستير في الشريعة الإسلامية أو في تخصص الأنظمة أو ما يعادل أيّاً منهما، أو دبلوم دراسات الأنظمة بالنسبة لخريجي كلية الشريعة. ويعفى من هذه المدة الحاصل على شهادة الدكتوراه في مجال التخصص، وكذا من مارس القضاء في المملكة لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات⁽³⁰⁾.

(30) ويعد خبرة في مجال العمل 1-خبرة التدريب في مكاتب وشركات المحاماة، =

.....

= ويشترط في هذه الحالة أن يقدم طالب الترخيص: عقد العمل، شهادة الخبرة، إرفاق ما يثبت حضوره دورة تأهيلية مقدمة أو معتمدة من مركز التدريب العدلي، بحيث لا تقل عن مئة ساعة تدريبية. 2-خبرة العمل في القطاع الحكومي مثل: أعمال كتابات العدل العامة، أو كتابات العدل الأولى بالمملكة لكتاب العدل، الكتابة في ضبوط القضايا الحقوقية، أو الجنائية، أو الإنهاية بالمحاكم الشرعية، أو ديوان المظالم بالمملكة بوظيفة لا تقل عن مسمى رئيس كتاب ضبط، الادعاء العام، أو التحقيق بوزارة الداخلية داخل المملكة، ويشترط في هذه الحالة أن يقدم طالب الترخيص: قرار نهاية الخدمة، بيان الخدمات الوظيفية. 3-خبرة العمل في القطاع الخاص، ويشترط في هذه الحالة أن يقدم طالب الترخيص: عقد العمل، شهادة الخبرة، شهادة بيان مدد وأجور مشترك من المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، مع التأكد من تطابق التواريخ المسجلة مع مدة الخبرة في شهادة الخبرة. 4-خبرة مؤهل الدكتوراه، ويقدم طالب الترخيص قرار نهاية الخدمة لمن عمل في القطاع الحكومي، مؤهل البكالوريوس في تخصص الشريعة أو الأنظمة أو ما يعادلها، مؤهل الماجستير المتخصص، مؤهل الدكتوراه المتخصص. 5-خبرة تدريس مواد الفقه، أو أصوله أو الأنظمة في الجامعات أو الدراسات العليا في المعاهد أو المؤسسات التعليمية الأخرى في المملكة، ويشترط في هذه الحالة أن يقدم طالب الترخيص: قرار نهاية الخدمة، بيان رسمي من الجامعة بالمواد التي درّسها أكاديمياً، وعدد الفصول الدراسية. 6-خبرة العمل في اللجان القانونية لمن كان مسماه الوظيفي غير قانوني أو في القطاع العسكري، ويقدم طالب الترخيص: قرار نهاية الخدمة، قرارات التكليف بالعمل في الأقسام أو اللجان القانونية. 7-خبرة الترافع عن الغير أمام الجهات، إذ يمكن لمن لديه خبرة بالترافع عن الغير أمام الجهات المختصة بنظر الدعاوى التقدم بطلب ترخيص مزاولة المهنة بعد إرفاق جميع الأحكام والقرارات التي ترافع بها نيابة عن الغير بشرط أن يكون اسمه مدوناً فيها، أو إرفاق ما يثبت حضوره الجلسات القضائية. 8-خبرة الحصول على شهادة اجتياز برنامج إعداد المحامين من مركز التدريب العدلي على أن يقدم شهادة الاجتياز من مركز التدريب العدلي، وهي مدة ثلاث سنوات، ويصدر من المركز أيضاً شهادة بمدة سنة؛ تعادل خبرة لمدة سنة واحدة. 9-خبرة الدبلومات المقدمة من الجامعات، بشرط أن يكون =

وجدير بالذكر أنه يشترط حصوله على الشهادات المطلوبة وتوافر الخبرة معاً، ولا يغني أحدهما عن الآخر، وهذا ما أكده الديوان في قضائه من أنه: بعد صدور نظام المحاماة تم قصر مزاولة المهنة على من توفرت فيه الشروط المنصوص عليها من المادة (4/3) منه – إشراف المدعي على الشؤون القانونية والهيئات القضائية خلال عمله الحكومي فهذه الخبرة تفتقد من أجل احتسابها خبرة نظيرة إلى شروط حصوله على المؤهل المتخصص في العلوم الشرعية من كلية الشريعة أو ما يعادلها -المدعي لا يحمل المؤهل المنصوص عليه نظاماً ولم يتم تعيينه قاضياً من أجل النظر في الخبرة النظرية التي لديه – مؤداه: عدم توافر الشروط المنصوص عليها نظاماً في حقه ويكون قرار اللجنة المتظلم منه متفقاً مع التطبيق الصحيح للنظام- أثره: رفض الدعوى⁽³¹⁾.

- ج - أن يكون حسن السيرة والسلوك، وغير محجور عليه.
ح - ألا يكون قد حكم عليه بحد أو بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد مضى على انتهاء تنفيذ الحكم خمس سنوات على الأقل.
خ - أن يكون مقيماً في المملكة، وأن تثبت لياقته الصحية⁽³²⁾.

= الدبلوم معتمداً من لجنة قيد وقبول المحامين. 10-خبرة العمل بالقضاء داخل المملكة، وخارجها أو الإفتاء داخل المملكة بصفة رسمية.
(31) القضية رقم 1/3259/1 ق لعام 1425هـ، الحكم الابتدائي رقم 125/د. إ/2 لعام 1426هـ، حكم التدقيق رقم 265/ت/5 لعام 1427هـ تاريخ الجلسة 13/6/1427هـ، موقع المدونة القضائية لديوان المظالم على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، مرجع سابق.
(32) د. محمد بن براك الفوزان، التعليق على نظام المحاماة السعودي، مرجع سابق، ص 75.

فإن توافرت هذه الشروط؛ يعرض طلب الحصول على الترخيص على لجنة قيد وقبول المحامين، فإن قررت قبول الطلب، فإنه يصدر الترخيص بمزاولة المهنة بقرار من وزير العدل لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، ويصدر قرار التجديد في كل مرة بقرار من وزير العدل، مع معاملة طالب التجديد معاملة طالب الترخيص ذاتها.

أما إن أصدرت اللجنة قراراً برفض طلب الترخيص أو التجديد؛ يشترط أن يكون قرارها مسبباً، مع تبليغ صاحب الشأن بذلك.

ثالثاً: أسباب إلغاء الترخيص (شطب المحامي من الجدول):

حدد المنظم الحالات التي يشطب فيها اسم المحامي من الجدول، ويلغى الترخيص الصادر له بمزاولة المهنة، وتكمن هذه الحالات فيما يلي:
الأولى: إذا حكم عليه بحد أو بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.

الثانية: إذا تم إيقافه عن مزاولة المهنة وخالف ذلك أو زاول مهنته خلال فترة الإيقاف، يعاقب بشطب اسمه من جدول المحامين وإلغاء الترخيص الصادر له بمزاولة المهنة.

الثالثة: إذا تقدم بطلب التوقف عن مزاولة المهنة مطلقاً.

الرابعة: الوفاة.

الخامسة: إذا لم يستطع مزاولة المهنة بسبب مرض لا يرجى برؤه ويثبت ذلك بتقرير طبي.

السادسة: إذا استمر قيده في جدول المحامين غير الممارسين مدة تزيد على خمس سنوات من تاريخ التسجيل مهما كان السبب، أو بعد مدة تزيد

على عشر سنوات للمحامي طالب التوقيف عن مزاولة المهنة مدة تزيد على سنة، حيث أجاز المنظم للمحامي أن يطلب التوقيف عن مزاولة المهنة مدة تزيد على سنة، وفي هذه الحالة يتم نقل اسمه من جدول المحامين الممارسين إلى جدول المحامين غير الممارسين وفق الضوابط النظامية⁽³³⁾.

فإذا استمر قيده في جدول المحامين غير الممارسين مدة تزيد على عشر سنوات؛ ينقل اسمه من جدول المحامين الممارسين إلى جدول المحامين غير الممارسين، ويشطب ترخيصه.

السابعة: إذا جمع بين ممارسة المهنة ووظيفة من شرطها عدم مزاولة المهنة. وفي هذه الحالة، أحال المنظم إلى الأنظمة الأخرى التي تمنع مزاولة مهنة المحاماة.

وجدير بالذكر، أن حالات شطب الترخيص واردة على سبيل الحصر، وبالتالي لا يجوز للجهة المختصة الخروج عنها، وإلا عد قرارها غير مشروع، وهذا ما أكده ديوان المظالم في قضائه بأن: «الترخيص بصفة عامة

(33) وتمثل هذه الضوابط فيما يلي: أ-التقدم بطلب للجنة القيد والقبول. ب-أن تكون المدة الباقية لانتهاء مدة الترخيص تزيد على سنة من تاريخ الإبلاغ بالتوقف. ج-ألا يكون توقيفه بسبب دعوى تأديبية ضده بموجب المادة (30) من النظام.

د-ألا يكون توقيفه بسبب وظيفة من شرطها عدم مزاولة المهنة، أو بسبب اختلال شرط من شروط القيد في الجدول. ه-أن يعلن طالب التوقف في إحدى الصحف التي تصدر في منطقة المقر الرئيس له، أو في إحدى الصحف الأكثر انتشاراً إذا كانت المنطقة لا تصدر فيها صحف قبل توقيفه بمدة لا تقل عن شهر، على أن يتضمن الإعلان قدر مدة التوقف. و-أن يضع على المقر وفرعه لافتة تبين ذلك. ز- أن تكون القضايا التي توكل فيها قد تم إنهاؤها بصفة نهائية، أو قام بتسويتها مع أصحابها بموجب اتفاق، ويتم إرفاقه بنموذج الإبلاغ بالتوقف.

ينشأ بمنحه، ويخول المرخص له التمتع بما رُخص له به وفقاً لقواعد وأحكام النظام، وهو إن كان يصدر من الجهة الإدارية بما لها من سلطة تقديرية إلا أن ذلك يكون في إطار القواعد المنظمة لصدوره، فلا يجوز سحبه أو تعديله أو إلغاؤه إلا في الحالات التي يقررها النظام – إذا قررت الإدارة شيئاً يخالف ذلك فتصرفاتها تكون غير مشروع وغير قائمة على سند صحيح»⁽³⁴⁾.

وبعد إصدار لجنة القيد والقبول قرارها بالشطب، يتم إبلاغ من شطب اسمه أو نقله إلى جدول المحامين غير الممارسين بخطاب مسجل مصحوب بعلم الوصول على عنوانه خلال شهر من تاريخ الشطب أو النقل. ولها الرجوع عن قرارها الصادر بشطب اسم المحامي من الجدول، أو الصادر بنقله إلى جدول المحامين غير الممارسين، على أن يكون ذلك بقرار مسبب.

رابعاً: حكم الجمع بين مهنة المحاماة والأعمال الأخرى:

منعت الأنظمة المحامي من مزاولة مهنة المحاماة مع مهن عديدة أخرى، ولعل الحكمة من وراء المنع، كما يراها البعض تكمن فيما يلي⁽³⁵⁾:

1 - التفرغ التام لمهنة المحاماة، إذ للمنظم حكمة تشريعية ومهنية في وضع

(34) الحكم الصادر في القضية رقم 1412/2/ق لعام 1426هـ، موقع المدونة القضائية لديوان المظالم على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، مرجع سابق.
(35) د. بريك بن عائض القرني. "مسئولية المحامي" التأديبية-المدنية-الجنائية" في الشريعة الإسلامية ونظام المحاماة السعودي، مرجع سابق، ص 100.

هذا الشرط، ولا يمكن إغفالها، ألا وهي الحرص على تفرغ المحامين لمزاولة مهنتهم الأساسية، ومنع حدوث تضارب مصالح.

2 - التخصص، فالمحاماة مهنة علمية رفيعة تقتضي التخصص، وبالتالي التفرغ التام، كما هو الحال بالنسبة للقاضي الذي يشترط تفرغه تفرغاً كاملاً.

3 - عدم استغلال الوظائف العامة، فإذا سمح للمحامي بمزاولة مهنته إلى جانب بعض الوظائف الحساسة، فلا جرم أن الكثيرين سيستغلون سلطانتهم من أجل ربح قضاياهم.

4 - مقاومة البطالة، فعدم السماح لمهنة المحاماة الناجحة اقتصادياً واجتماعياً أن يزاولها مع مهنة أخرى؛ يعتبر أحد الحلول لمقاومة البطالة⁽³⁶⁾.

وقد سار المنظم السعودي على درب الكثير من الأنظمة القانونية حين ألزم طالب القيد في جدول المحامين الممارسين، وفق ما جاء بالمادة الثالثة من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة بعدم الجمع بين المهنة أو أي عمل حكومي أو خاص، و يترتب على شغل المحامي في مجال من مجالات التجارة عدم جواز ممارسته مهنة المحاماة طوال فترة شغله لهذا العمل، ونقله إلى جدول المحامين غير الممارسين، وأجاز له الجمع بين المهنة والمهن الحرة التي لا تتعارض مع طبيعة المهنة، ويخضع تقدير التعارض من عدمه للجنة القيد والقبول، كما ألزمه بالإفصاح عن المهن الأخرى لمن لديه، عند التقدم بطلب القيد والقبول، أو التي يرغب الحصول عليها بعد قيده في الجدول.

(36) د. مسلم محمد جودت اليوسف، المحاماة في ضوء الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، مرجع سابق، ص 305.

وإن كان المنظم قد منع طالب القيد من الجمع بين المهنة وأي عمل خاص ثم أجاز الجمع بين المهنة والمهن الحرة التي لا تتعارض مع طبيعة المهنة، لكنه لم يحدد المهن الحرة التي لا تتعارض مع طبيعة المهنة وترك تقدير التعارض من عدمه للجنة القيد والقبول، كما لم يحدد ماهية العمل الحكومي، وإنما ترك تحديد المهن أو الوظائف التي تجيز الجمع، إلى نظام تلك المهنة أو الوظيفة الذي يحدد الجمع من عدمه، وهذان أمران محل نظر، إذ ينبغي تحديد الأمرين بدقة، ليغلق الباب أمام أي اجتهادات ترتب نزاعات في هذا الشأن، كما هو الحال في موضوع البحث المائل، إذ إن لجنة القيد والقبول قد اعتبرت عضوية مجلس الشورى عملاً حكومياً، وأصدرت على إثر ذلك قرارات بإلغاء ترخيص المحاماة لمن عين عضواً بمجلس الشورى، وهو أمر رتب نزاعات قضائية.

ومن زاوية أخرى، يرى البعض أن منع المحامي من مزاولة الأعمال الخاصة، أمر محل نظر، لكون التكنولوجيا الحديثة فرضت مفاهيم جديدة، ومنها العمل عن بُعد، ومن ثم بإمكان المحامين ممارسة التجارة عن بُعد، دون التأثير في ممارستهم لمهنتهم. فضلاً عن أنه لا يوجد تضارب في المصالح بين ممارسة المهنة ومزاولة نشاط تجاري، طالما أنه ليس طرفاً في أي نزاع تجاري موكل بالترافع فيه من أحد الأطراف.

كما أن هذا الشرط يجافي مبدأ المساواة لكونه حرم كثيراً من المحامين من مزاولة النشاط التجاري، خلافاً لما هو مسموح به للكثير من أصحاب المهن الأخرى، الأمر الذي اضطر بعضهم إلى التحايل على ذلك بكتابة شركاتهم وأملأهم بأسماء زوجاتهم وأبنائهم وإخوانهم.

وأيضاً الاشتغال بالتجارة الآن لا يحتاج تفرغاً، وبالتالي لا يتعارض مع غاية المنظم من وراء الحظر المتمثلة في تفرغ المحامي لمهنته، إذ يمكن

ممارسة المهنة والاشتغال بالتجارة من أي مكان، وذلك بمجرد ضغط زر وشاشة عبر برامج تواصل عدة، فقد باتت التجارة الإلكترونية واقعًا لا محالة، وكذا أصبحت المحاماة الإلكترونية، إذ إن جميع أعمال المحاماة من حضور جلسات وغيره تتم عن بُعد ويمكن مزاولتها من أي مكان في العالم.

فلم تعد مقار المحاكم وقاعاتها محلاً لمزاولة المهنة، وكذا لم تعد مكاتب المحاماة مكاناً ضرورياً، وبالتالي لم تصبح هناك حاجة للتفرغ لأي عمل بعينه، طالما هناك نظام وحرص ومتابعة والتزام بواجبات كل عمل وأصوله وقيمه ومبادئه، وليست المحاماة ببعيدة عن ذلك.

وعليه فإن الغاء الحظر المشار إليه يواكب الواقع ويسد سلوك الممارسات من الأبواب الخلفية، لأنه حتى في ظل نصوص الحظر يمكن للمحامي أن يمارس التجارة مثلاً باسم غيره حتى لا يكون مخالفاً لقانون مهنته، ولكنه بالفعل يخالفه بطريق قانوني أو بالأدق بالتحايل على القانون، وهو واقع يجب التعامل معه ووضعه بعين الاعتبار.

المبحث الثاني مدى جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وترخيص المحاماة

وفقاً لما انتهينا إليه، أن عضو مجلس الشورى ليس موظفًا عامًا، لكن يبقى التساؤل، هل العلة التي عناها المنظم من وراء حظر الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس الشورى، والمتمثلة في إلزام العضو بالتفرغ التام لمهام العضوية من جانب، ومنعاً من تأثير القيام بمهام العضوية على أعباء الوظيفة العامة، وبالتالي تعذر الجمع والتوفيق بينهما من جانب آخر، متحقة في شأن مهنة المحاماة؟ بحيث يحظر الجمع بينهما، أم لا؟ وهل يختلف الحكم بين من عُين عضواً بمجلس الشورى وهو حامل لترخيص المحاماة، وبين العضو الذي يرغب في الحصول على ترخيص بعد التعيين، هذا ما سنتناوله في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: أثر التعيين في مجلس الشورى على استمرار ترخيص المحاماة.

المطلب الثاني: أثر التعيين في مجلس الشورى على الحصول على ترخيص المحاماة.

المطلب الأول

أثر التعيين في مجلس الشورى على استمرار ترخيص المحاماة

إذا عين محام عضوًا بمجلس الشورى، فهل يعد ذلك موجبًا لإلغاء ترخيصه، استنادًا إلى ما قرره المنظم في المادة 2/9 هـ من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة، والتي منحت الجهة المختصة حق إصدار قرار بشطب المحامي وإلغاء ترخيصه إذا جمع بين ممارسة المهنة ووظيفة من شرطها عدم مزاولة المهنة؟ هذا ما سنعالجه في هذا المطلب، ببيان وجهات النظر حول هذا الأمر.

حيث يرى البعض أنه بتعيين المحامي عضوًا بمجلس الشورى؛ يشطب ترخيصه لجمعه بين ممارسة المهنة ووظيفة من شرطها عدم مزاولة المهنة، استنادًا إلى كتاب مجلس الشورى 1/1/776 في 11/5/1427 هـ تضمن أن الموافقة على استصدار ترخيص مزاولة مهنة المحاماة لمن يشغل عضوًا بالمجلس يستلزم موافقة المقام السامي⁽³⁷⁾.

ويرى بعض الفقه القانوني المقارن أنه يلزم عضو البرلمان التفرغ للعضوية، لكن لم يتم تحديد مضمون أو نطاق هذا التفرغ، فيرى البعض أن: التفرغ لا يعني عدم القيام بأي عمل آخر بخلاف العمل النيابي، وإنما على نحو يتمكن معه القيام بمهام العضوية دون معوقات تحول بينه وبين القيام بهذه المهمة على أكمل وجه⁽³⁸⁾، ويرى آخر بأن: التفرغ يلزم حرمان الشخص الذي يفوز بالعضوية من الجمع بين هذه العضوية والأمر الذي

(37) مذكرة وزارة العدل المقدمة في الدعوى رقم 12074 لعام 1442 هـ المحكمة الإدارية بالرياض، غير منشورة.

(38) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، الكويت: (1999م)، دار العلم، ص134.

يجافيهها، وتعطى له مهلة يختار فيها أيهما يشاء⁽³⁹⁾، ويرى ثالث بأنه يلزم عضو البرلمان -إذا اختار العضوية البرلمانية- أن يتخلى عن ممارسة أي عمل آخر، أو الاحتفاظ به دون ممارسة، متى كان من شأنه أن يؤثر في استقلال العضو البرلماني تجاه الحكومة، أو المصالح الخاصة، أو يتعارض مع اختصاصاته البرلمانية⁽⁴⁰⁾.

وحجة أنصار هذا الرأي، أن إلزام عضو البرلمان بالتفرغ لعضوية البرلمان وعدم الجمع بينها وبين أي عمل آخر من شأنه أن يعوقه عن أعمال العضوية؛ يضمن وجود عضو برلماني كفء وفعال، مع ضمان تحقيق الاستقلال تجاه الحكومة وتجاه المصالح الخاصة خلال فترة عضويته، على نحو يضمن عدم الميل لفئة معينة أو مهنة معينة أو مصلحة شخصية، كما أنه يصعب التوفيق بين مهام العضوية وواجبات أي عمل آخر، إذ إن مهمة واحدة من مهام العضو تستغرق كل الوقت إذا أراد أداءها بالكفاءة والفعالية المطلوبة لأداء المهام الجليلة المسندة إليه⁽⁴¹⁾، إذ لا شك أن تعدد المهام الملقاة على عاتق النائب أو عضو المجلس تتطلب مناقشات، وإعداد لهذه المناقشات بما يحقق الصالح العام، وحضور العضو اللجان وجلسات المجلس، وإطلاعه على المسائل المتعلقة بهذه الاجتماعات والجلسات يتطلب وقتاً وجهداً كبيرين من العضو، فإذا أضيف إلى ذلك واجبات وظيفته أو مهنته، وما يجب عليه القيام به في تلك الوظيفة أو المهنة لأمر عسير التوفيق فيه، ولذلك فالتفرغ للعضوية يهدف إلى القيام بواجبات العضوية كما

(39) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: (1988م)، دار الفكر العربي، ص256.

(40) د. عصام أبو بكر فهمي، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، مصر -أسبوت: (2008م). رسالة دكتوراه، ص18.

(41) د. عصام أبو بكر فهمي، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، المرجع السابق، ص18.

يجب، وكما تتطلب مقومات هذه العضوية⁽⁴²⁾، وإلزام العضو بالتفرغ الكامل لعضوية المجلس؛ يعد ضماناً لحماية الوظيفة البرلمانية من العبث، ومنع العضو من استغلال نفوذه⁽⁴³⁾.

والفقه الفرنسي، وإن لم يستعمل مصطلح التفرغ la disponibilité وإنما استخدم مصطلح، عدم التوافق أو التناقض incompatibility ومفاده إلزام عضوا البرلمان بعدم الجمع بين نشاطه المهني المتعارض مع عمله البرلماني⁽⁴⁴⁾.

ويرى البعض الآخر⁽⁴⁵⁾ أن: عضوية مجلس الشورى ليست وظيفة عامة مشمولة بالحظر الوارد في المادة 9/2 من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة، فعضو مجلس الشورى ليس موظفًا حكوميًا، لكون الموظف الحكومي طبقًا لنص المادة الأولى من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية هو: «كل من يشغل وظيفة مدنية عامة في الدولة أو يمارس مهماتها أيًا كانت طبيعة عمله أو اسم وظيفته سواء كان ذلك عن طريق التعيين أو التعاقد بصفة دائمة أو مؤقتة»، وقد استقرت الآراء الفقهية والأحكام القضائية على أن الموظف العام هو كل من يعهد إليه العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام إدارة مباشرة.

(42) ناهد زهير ديب الحرازين، المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان، المنصورة-مصر: (2015م). دار الفكر والقانون، ص110.

(43) د. محمد فهم درويش، السلطة التشريعية، (2002)، بدون دار نشر، ص435، 436.

(44) Chantebout, "Droit constitutionnel et science politique", Paris (1978).

(45) يراجع في بيان هذا الرأي، حجج وأسانيد المدعى في الحكم الصادر في الدعوى رقم 12074 لعام 1442هـ المحكمة الإدارية بالرياض بجلسة 13/3/1443هـ، غير منشور.

ولما كانت الأوصاف السابقة غير متحققة في عضو مجلس الشورى فلا يسري عليه صفة الموظف العام، فعمل العضو بالأساس ليس عملاً مدنياً وإنما عملاً تشريعياً، كما أن مجلس الشورى لا يقوم على إدارة مرفق عام من مرافق السلطة التنفيذية، وإنما يمثل الغرفة الثانية للسلطة التنظيمية (التشريعية)، وتأكيد لذلك فقد نصت المادة (67) من النظام الأساسي للحكم على أن: «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى».

ولا أدل على ذلك من كتاب معالي رئيس مجلس الشورى رقم (247) في 30/2/1426هـ، المتضمن الإفادة بأن عضو مجلس الشورى غير مشمول بالمفهوم المحدد للموظف العام حسب نظم الخدمة المدنية ولوائحها، وبالتالي فلا يندرج تحت حكم المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة.

بالإضافة إلى أن المنظم قد ألزم بشطب اسم المحامي من الجداول وإلغاء الترخيص الصادر له بمزاولة المهنة، إذا جمع بين ممارسة المهنة ووظيفة من شرطها عدم مزاولة المهنة، ومن ثم فإن شطب اسم المحامي الذي يعين عضواً بمجلس الشورى يتوقف على النظر في نصوص نظام مجلس الشورى، هل يحظر الجمع بين عضوية مجلس الشورى وممارسة مهنة المحاماة؟ أم لا؟

والإجابة مقطوع بها في المادة (4) من نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/91) بتاريخ 27/8/1412هـ، والتي حددت شروط عضوية مجلس الشورى بما يلي: أ - أن يكون سعودي الجنسية بالأصل

والمنشأ. ب - أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية. ج-ألا يقل عمره عن ثلاثين سنة، وليس من بين هذه الشروط ألا يكون صاحب مهنة حرة أو يمارس مهنة المحاماة.

كما نصت المادة (9) من النظام ذاته على أنه: «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية، أو إدارة أي شركة، إلا إذا رأى الملك أن هناك حاجة إلى ذلك»، ولما كانت الأوصاف الواردة بتلك المادة لا تنطبق بشأن المحامي الذي يعين عضواً بالمجلس لمجرد تعيينه؛ فإنه والحال كذلك لا يكون مشمولاً بالحظر الوارد بالمادة (9/2) من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة، ويكون إسقاط النص الوارد بتلك المادة في غير محله.

ولا أدل على ذلك مما ورد بالمادة (3) من لائحة حقوق وواجبات أعضاء مجلس الشورى الصادرة بالأمر الملكي رقم (أ/15) وتاريخ 3/3/1414هـ، والتي جرى نصها على أنه: «يحتفظ لعضو المجلس المتفرغ الذي كان قبل تعيينه في المجلس يشغل وظيفة عامة في الدولة بالمرتبة التي يشغلها، وتحتسب فترة العضوية في الخدمة لأغراض العلاوة الدورية والترقية والتقاعد، وعلى العضو أن يؤدي خلال فترة العضوية الحسميات التقاعدية على راتب وظيفته الأصلية، ولا يجوز الجمع بين المكافأة والمزايا المقررة لأعضاء المجلس وبين مرتب الوظيفة ومزاياها، وإذا كان مرتب الوظيفة يزيد على المكافأة المقررة للعضوية فيصرف له الفرق من المجلس. وإذا كان للوظيفة التي يشغلها مزايا تزيد على المزايا المقررة للعضوية فيستمر في الحصول عليها».

ويرد أصحاب هذا الرأي على الرأي الأول بأن كتاب مجلس الشورى 1/1/776 في 11/5/1427هـ الذي تضمن أن الموافقة على استصدار

ترخيص مزاولة مهنة المحاماة لمن يشغل عضوًا بالمجلس يستلزم موافقة المقام السامي، فمردود عليه بأن: كتاب مجلس الشورى المشار إليه قاصر على من يشغل عضوية المجلس ويرغب في الحصول على ترخيص ممارسة مهنة المحاماة ابتداءً، أما من كان يمارس المهنة بموجب ترخيص قبل تعيينه كعضو في مجلس الشورى فلا يلزم الحصول على تلك الموافقة؛ إذ إن تعيينه وهو يمارس المهنة إقرار بالموافقة على الاستمرار في ممارستها.

كما أن المنظم قد قيد سلطة الإدارة وحدد حالات شطب ترخيص المحاماة على سبيل الحصر، ولما كان الشطب جزاءً، وفيه استقرت القواعد الشرعية والنظامية والمبادئ القضائية على أن الجزاء لا يتقرر إلا بنص، ومن ثم يكون قرار الإدارة بشطب ترخيص المحامي لمجرد تعيينه عضوًا بمجلس الشورى؛ مخالفًا للنصوص النظامية واللائحية مخالفة صريحة ومباشرة، لاستحدثاته حالة جديدة إلى حالات الشطب لم يجربها النص، ومن المستقر عليه في قضاء الديوان أن: «الترخيص بصفة عامة ينشأ بمنحه ويخول المرخص له التمتع بما رُخص له به وفقًا لقواعد وأحكام النظام وهو إن كان يصدر من الجهة الإدارية بما لها من سلطة تقديرية إلا أن ذلك يكون في إطار القواعد المنظمة لصدوره فلا يجوز سحبه أو تعديله أو إلغاؤه إلا في الحالات التي يقرها النظام - إذا قررت الإدارة شيئًا يخالف ذلك فتصرفاتها تكون غير مشروعة وغير قائمة على سند صحيح»⁽⁴⁶⁾.

ويضيف أنصار هذا الرأي أن الأصل أن كل قرار إداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة، ويفترض فيه ذلك، لكن ينبغي مراعاة احترام قاعدة تخصيص الأهداف، انطلاقًا من القاعدة الفقهية: "أن الحكم يدور مع علته

(46) الحكم الصادر في القضية 1412/2/ق لعام 1426هـ، موقع المدونة القضائية لديوان المظالم على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، مرجع سابق.

وجودًا وعدمًا"، ولعل العلة التي عناها المنظم من نص المادة (9/2) من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة بحظر الجمع بين ممارسة المهنة ووظيفة من شرطها عدم مزاوله المهنة، ونص المادة (9) من نظام المجلس بعدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية، أو إدارة أي شركة، إنما هي تحقيق تفرغ عضو مجلس الشورى لمهام العضوية، ومنع تأثير القيام بمهام العضوية على أعباء الوظيفة العامة، وبالتالي تعذر الجمع والتوفيق بينهما من جانب آخر، ومن جانب ثالث وجود التعارض بين مهام العضو باعتباره عضوًا للسلطة التنظيمية يتولى الرقابة والإشراف على أعمال السلطة التنفيذية، وبين عمله كموظف عام خاضع للرقابة باعتباره جزءًا من السلطة التنفيذية، ولما كانت هذه العلة غير متحققة في شأن مهنة المحاماة، إذ لا تأثير على الإطلاق لأيهما على الأخرى، حيث من الممكن أن يؤدي عضو لمجلس الشورى مهام العضوية على الوجه الأكمل، ويؤدي مكتبه للمحاماة عمله أيضًا على الوجه الأكمل، من خلال المستشارين القانونيين والمحامين الذين يقدمون خدمات المكتب، ومن ثمّ تنتفي العلة التي عناها المنظم من وراء الحظر أو الجمع الوارد بالمادتين (9/2) من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة والمادة (9) من نظام المجلس.

فضلاً عن ضعف المقابل المالي للعضو البرلماني الذي يتلقاه مقابل عضويته، الأمر الذي يكون معه الجمع بين العضوية والعمل الذي يحقق له دخلاً أمرًا ضروريًا - لا سيما - وأن العضوية مؤقتة والمهنة دائمة، وأن جل الأعضاء يعتمدون في دخولهم على ما تدره هذه المهنة⁽⁴⁷⁾.

كما يستند أنصار هذا الرأي الى أن المستقر عليه في التجارب الدولية

(47) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، "ضمانات عضو البرلمان"، الكويت: (1999م). دار العلم، ص 145.

عدم حظر الجمع بين عضوية المجالس النيابية وممارسة مهنة المحاماة، سوى رئاسة تلك المجلس أو وكالاتها أو أمانتها، دون الأعضاء، ومن ذلك النظام المصري، والذي لم يمنع العضو المحامي سوى من قبول الوكالة المرفوعة ضد البرلمان وهذا المنع مؤقتاً طوال مدة العضوية ولمدة ثلاث سنوات بعد انتهاء العضوية⁽⁴⁸⁾.

وقد حاول البعض الجمع بين الرأيين السابقين، بأنه لا مانع من الجمع بين العضوية والترخيص، لكن يمنع العضو من الممارسة الفعلية للمهنة فقط طوال فترة العضوية، ويدعم أنصار هذا الرأي وجهتهم بالحجج الآتية:

1 - إن الاحتفاظ بالترخيص دون ممارسة لا يشكل أي خطورة يمكن أن تقلل من كفاءة العضو البرلماني في القيام بوظيفته، بل يعد أكثر دفعاً له على ممارسة نشاطه البرلماني.

2 - إن الانتقادات التي وجهت إلى عدم تفرغ العضو، لم يكن القصد منها الاحتفاظ بالترخيص بل كانت تقصد ممارسة مهام العضوية والمهنة.

3 - إن الاحتفاظ بالترخيص يمثل حماية لمستقبل العضو⁽⁴⁹⁾.

والباحث يتفق مع ما ذهب إليه أنصار الرأي الأول من أن عضوية مجلس الشورى ليست وظيفة عامة مشمولة بالحظر الوارد في المادة 9/2 من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة، فعوضو مجلس الشورى ليس موظفًا حكوميًا، لكون الموظف الحكومي هو: «كل من يشغل وظيفة مدنية عامة في الدولة أو يمارس مهماتها أيًا كانت طبيعة عمله أو اسم وظيفته سواء كان

(48) د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، القاهرة: (1994م)، دار النهضة العربية، ص 206.

(49) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان المرجع السابق، ص 146.

ذلك عن طريق التعيين أو التعاقد بصفة دائمة أو مؤقتة»، والأوصاف السابقة غير متحققة في عضو مجلس الشورى فلا يسري عليه صفة الموظف العام، بالإضافة إلى أن المنظم قد ألزم بشطب اسم المحامي من الجداول وإلغاء الترخيص الصادر له بمزاولة المهنة، إذا جمع بين ممارسة المهنة ووظيفة من شرطها عدم مزاولة المهنة، ومن ثم فإن شطب اسم المحامي الذي يعين عضوًا بمجلس الشورى يتوقف على النظر في نصوص نظام مجلس الشورى، وقد حددت المادة (4) منه شروط العضوية، وليس من بين هذه الشروط ألا يكون صاحب مهنة حرة أو يمارس مهنة المحاماة. كما نصت المادة (9) من النظام ذاته على أنه: «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية، أو إدارة أي شركة، إلا إذا رأى الملك أن هناك حاجة إلى ذلك»، ولما كانت الأوصاف الواردة بتلك المادة لا تنطبق بشأن المحامي الذي يعين عضوًا بالمجلس لمجرد تعيينه؛ فإنه والحال كذلك لا يكون مشمولًا بالحظر الوارد بالمادة (9/2) من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة، ويكون إسقاط النص الوارد بتلك المادة في غير محله.

لكن الباحث في الوقت ذاته من أنصار مبدأ تفرغ العضو لعضوية المجلس، لكن ينبغي أن يكون ذلك بنص صريح وواضح، مما أدعو المنظم السعودي للتدخل لسد هذا النقص.

موقف ديوان المظالم:

في هذا الشأن اختلف قضاء محكمة الاستئناف الإدارية عن قضاء المحكمة الإدارية، حيث قضت المحكمة الإدارية بالرياض بأن: شرط شطب حامل الترخيص أن يجمع بين المهنة ووظيفة من شرطها عدم مزاولة المهنة، وحيث إن المدعي عضو في مجلس الشورى، وباطلاع الدائرة على نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/91) وتاريخ 27/08/

1412هـ لم تجد في نصوصه ما يمنع العضو من مزاوله مهنته، وكان النص صريحاً في المادة (9) أنه: «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية، أو إدارة شركة، إلا إذا رأى الملك أن هناك حاجة إلى ذلك»، ولم تقدم المدعى عليها أي إفادة من المجلس بمنع العضو مزاوله مهنته مكتفية بتقرير ذلك دون أي إسناد، كما أنه لا يصح الاستناد على نص المادة (3/1/أ) من اللائحة من عدم جواز الجمع بين مهنة المحاماة وأي عمل حكومي أو خاص، وذلك أن عضوية مجلس الشورى لا توصف في حقيقة العمل الوظيفي لها بأنها عمل حكومي أو خاص، فليس عضو مجلس الشورى موظفاً حكومياً، فضلاً عن أن المدعى وقت تجديد ترخيصه كان عضواً في مجلس الشورى، وقد كانت اللجنة تفحص شروط تجديد الرخصة لها ووافقت على التجديد له، وترتيباً على ذلك فإن قرار المدعى عليها يكون معيياً في مشروعيته بما يوجب إلغاءه قضاءً⁽⁵⁰⁾.

في حين قضت محكمة الاستئناف الإدارية بأن: «المادة (3/1) من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة الصادرة بقرار وزير العدل رقم (4649) وتاريخ 08/06/1423هـ، نصت على أنه: «مع مراعاة الشروط الواردة في هذه المادة يتعين العمل بما يلي: أ- عدم الجمع بين المهنة أو أي عمل حكومي أو خاص»، ولما كان شرط الترخيص ألا يجمع بين المهنة وأي عمل حكومي، وحيث إن المستأنف ضده عضو في مجلس الشورى -وهو عمل حكومي- فإنه يستلزم الموافقة على استصدار ترخيص مزاوله مهنة المحاماة لمن يشغل عضواً في المجلس موافقة المقام السامي كما هو متضمن في الأمر السامي رقم (3388/1) في 9/1/1420هـ، وحيث إن

(50) الحكم الصادر في الدعوى رقم 12074 لعام 1442هـ المحكمة الإدارية بالرياض بجلسة 13/3/1443هـ، غير منشور.

المستأنف ضده ليس لديه هذه الموافقة مما يتعين معه إلغاء الحكم محل الاستئناف والحكم مجدداً برفض الدعوى. ولا ينال من ذلك ما ذكره المستأنف ضده من تعريف الموظف الحكومي واختلاف التعريف عن وضعه النظامي، إذ إن المادة (3/1/أ) نصت على عبارة (عمل حكومي) وليس عبارة (موظف) وفرق بين العبارتين حيث إن عبارة (عمل) شاملة لكل عمل حكومي سواء كان وظيفة أم غيرها»⁽⁵¹⁾.

ويرى الباحث أن ما انتهت إليه المحكمة الإدارية أدق مما انتهت إليه محكمة الاستئناف الإدارية، وذلك لأن الأخذ بالتفسير الذي انتهى إليه الحكم الاستئنافي يخالف مورد النص، حيث جاء النص بالفقرة (3/1/أ) على سبيل الاستثناء من الأصل وهو أحقية الشخص في ممارسة مهنة المحاماة، والمستقر عليه في قواعد التفسير أن الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع فيه، كما أن الحكم لم يسق مبرراً أو دليلاً على انتهاج هذا التفسير المبهم الغامض باعتبار أن عضوية مجلس الشورى عمل حكومي.

إن الحكم الاستئنافي قد اجتزأ لفظة (عمل) فقط لتفسيرها، وهذه اللفظة لا تستقيم في تفسيرها استقلالاً، إذ هي مضافة إلى معلوم وهو (حكومي) كالعمل التشريعي، والعمل القضائي. وكان حرياً بالحكم أن يقدم تفسيراً للعمل الحكومي حتى يتم إسقاط ذلك على عضوية مجلس الشورى، هل هي عمل حكومي من عدمه؟ ولكن الحكم اكتفى بما ذكر بكلمات مختصرة يشوبها الغموض والإبهام. وإذا كان هذا منطبقاً للحكم فلماذا أضاف

(51) حكم الدائرة الثانية بمحكمة الاستئناف الإدارية بمنطقة الرياض برقم (4029) لعام 1443 هـ، جلسة 20/07/1443هـ، غير منشور.

المنظم بالفقرة ذاتها (3/1/أ) أو خاص فكان يكفي في منطق الحكم عمل فقط ليشمل كل عمل!

إن الأخذ بما انتهى إليه الحكم من شأنه أن يجعل مجلس الشورى جزءاً من السلطة التنفيذية كسلطة إدارية، وهو ليس كذلك. حيث يخالف نصوص النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/90) بتاريخ 1412/8/27هـ، حيث نصت المادة (67) منه على أن: «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى».

كما أنه ومن شأن الأخذ بما انتهى إليه الحكم المشار إليه أن يخالف كتاب معالي رئيس مجلس الشورى رقم (247) في 1426/2/30هـ، المتضمن إفادة معاليه بأن عضو مجلس الشورى غير مشمول بالمفهوم المحدد للموظف العام حسب نظم الخدمة المدنية ولوائحها، وبالتالي فلا يندرج تحت حكم المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة.

ومن شأن الأخذ بما انتهى إليه الحكم أيضاً أن يكون عضو مجلس الشورى موظفاً حكومياً بالتبعية، باعتبار أنما يؤديه هو عمل حكومي، وإلا فما هو وصفه القانوني، إن كان يشغل عملاً حكومياً وهو ليس موظفاً حكومياً!

كما أن الحكم الاستثنائي قد ساوى بين من عين في مجلس الشورى وهو يمارس المحاماة بناء على ترخيص، ومن عين وهو ليس كذلك ويطلب الحصول على ترخيص، واستلزم موافقة المقام السامي استناداً إلى الأمر السامي رقم (1/3388) في 1420/1/9هـ في الحالتين، وهو بذلك ساوى بين مركزين نظاميين مختلفين، في حين أن الأمر السامي المشار إليه قاصر

على الحالة الثانية دون الأولى، والدليل على ذلك لأن من كان حاصلًا على الترخيص مسبقًا ونال الثقة الملكية بتعيينه عضوًا بمجلس الشورى، بمثابة الموافقة الضمنية على استمرار الممارسة، لا سيما وأن المنظم قد حدد حالات شطب الترخيص حصراً، وليس من بينها التعيين في مجلس الشورى، حيث تنص المادة (2/9) من اللائحة التنفيذية للنظام على أنه: «مع مراعاة ما ورد في الفقرة (أولاً) من المادة (29) والمادة (35) من النظام بشأن الأحوال التي يتم فيها شطب اسم المحامي من الجدول، وإلغاء الترخيص الصادر له بمزاولة المهنة، يتم شطب اسمه أيضاً من الجدولين، ويلغى ترخيصه في إحدى الحالات التالية: ...، هـ - إذا جمع بين ممارسة المهنة ووظيفة من شرطها عدم مزاولة المهنة».

المطلب الثاني

أثر التعيين في مجلس الشورى على الحصول على ترخيص المحاماة

إذا عين شخص -لا يملك ترخيص محاماة- عضوًا بمجلس الشورى، ثم رغب في الحصول على ذلك الترخيص، فهل تعد عضويته بمجلس الشورى مانعًا من موانع الحصول على الترخيص؟ هذا ما سنتناوله في هذا المطلب.

وفقًا لما انتهينا إليه من أن الأصل أن من انطبقت عليه الشروط الواردة في المادة (3) من نظام المحاماة، والتي تضمنت الشروط الواجب توافرها فيمن يرغب بالقيود بجدول المحامين الممارسين؛ فإنه يمنح الترخيص، إلا من نصت الأنظمة على عدم جواز منحهم إياه، إلا أن هذا الأصل مقيد بما جاء بالأمر السامي رقم 1/3388 وتاريخ 9/10/1420هـ، بشأن طلبات الاستعانة بخدمات أعضاء المجلس في القطاعين الحكومي والخاص

والقاضي بأن: «الموافقة على طلبات استصدار تراخيص لمزاولة المهنة الحرة تقتضي الرفع للمقام السامي، وفقاً لما قضى به النظام، على أن يكون ذلك بحسب الحاجة وفي أضيق الحدود»، ووفقاً لذلك فإن من عين عضواً بمجلس الشورى، دون أن يكون حاملاً لترخيص المحاماة، ثم رغب في الحصول على ذلك الترخيص، فلا يمنح إلا بعد الموافقة من المقام السامي.

ولعل العلة للتفرقة بين الحالتين سالفتي الذكر، أن من عُين وكان حاملاً للترخيص، فإن تعيينه وهو يمارس المهنة؛ إقرار بالموافقة على الاستمرار في ممارستها، وإذا تراءى لمجلس الشورى غير ذلك؛ فإنه صاحب الصفة في طلب عدم الجمع بين العضوية وترخيص المحاماة، بعد العرض على المقام السامي، أما من عُين دون أن يكون حاملاً للترخيص؛ فقد عين على هذا الأساس، وإن رغب في تغيير مركزه القانوني لابد من موافقة سلطة التعيين، إذ إنها وقت تعيينه قد عينته على أساس كونه متفرغاً، ليؤدي مهام عضويته على النحو المأمول.

فالعضوية البرلمانية تتطلب من العضو حضور جلسات البرلمان، والمناقشة وتقديم الاقتراحات، والحلول وتبني قضايا أفراد الشعب، والسعي لدى المختصين لإزالة عقباتها، وبالتالي فعدم تفرغ العضو سيؤدي إلى إهمال العضوية⁽⁵²⁾، كما أن عجز البرلمانات-أحياناً-يعود بدرجة كبيرة إلى زيادة كمية العمل، والأعباء التي تتطلبها الحياة الحاضرة من هذه البرلمانات، كما أن عمل البرلمان يتناول مسائل رئيسية كبرى تتطلب دقة وعناية وجهداً كبيراً يبذل من جانب الأعضاء⁽⁵³⁾.

(52) د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص54.

(53) د. محمد فؤاد مهنا، في النظام القانوني للوظائف والموظفين -وظيفة واحدة =

ولهذا فقد ألزم المنظم السعودي عضو المجلس بالانتظام في حضور جلسات المجلس ولجانه، وعلى العضو الذي يطرأ ما يستوجب غيابه عن إحدى جلسات المجلس أو لجانه أن يخبر رئيس المجلس أو رئيس اللجنة كتابة بذلك، ولا يجوز للعضو الانصراف نهائياً من جلسة المجلس أو جلسة اللجان قبل ختامها إلا بإذن من رئيس المجلس أو رئيس اللجنة حسب الأحوال.

كما أن الجمع بين العضوية وترخيص المحاماة، قد يشكل تضارباً للمصالح، وتضارب المصالح يكون في كل وضع يكون فيه للشخص مصلحة خاصة تضعف من قدرته على أداء واجباته بموضوعية ونزاهة، أو ينطوي على شبهة تغليب مصلحة خاصة على مصلحة عامة⁽⁵⁴⁾، ومنع العضو من ممارسة مهنة المحاماة؛ من شأنه الحد من الممارسات التي تنطوي على استغلال المنصب من تحقيق منافع شخصية.

وتحقيقاً لتلك الغاية، منع المنظم السعودي العضو من اتخاذ أي إجراء فيه شبهة تؤثر على نزاهة مجلس الشورى وشفافيته، أو يثير الشكوك والانتهاكات بإساءة استعمال السلطة في المجلس، أو بعدم النزاهة والشفافية، أو التأثير بأي حال من الأحوال على عمل العضو أو المسؤول في المجلس؛ من حيث الحيادية، والصدق، والإخلاص، والنزاهة، والمحافظة على أسرار الدولة ومصالحها وأنظمتها، كقبول الهدايا على النحو الذي فصلناه.

= أم وظائف متعددة للموظف الواحد"، الرياض: (1388هـ)، مجلة العلوم الإدارية، ص 49.

(54) د. حنان محمد القيسي، النظام القانوني لمدونات السلوك البرلماني، القاهرة: (1438هـ). المركز العربي، ص 133.

ونحن نتفق مع هذه الواجهة، ويؤيد هذه الواجهة - أيضاً- ما ذهبت إليه عدد من تشريعات الدول التي تبنت مبدأ التفرغ، ومن ذلك المشرع الفرنسي، الذي تبني مبدأ التفرغ، وعمد إلى تقييد ممارسة المحامي عضو البرلمان لأنشطة مهنته أثناء فترة العضوية، وذلك بموجب المرسوم المنظم لمهنة المحاماة اعتباراً من 1920م، وقد كان يوجد بهذا القانون عدد من الثغرات حسمها القانون رقم (24) يناير 1972، والذي عالج مبدأ تفرغ النائب المحامي، وحدد نطاق تطبيقه على النحو التالي:

أولاً: يمتنع على المحامي عضو البرلمان مباشرة بعض الدعاوى الجنائية وتتمثل فيما يلي:

1 - الجرائم المضرة بأمن الدولة. 2- جرائم الصحافة. 3- جرائم المساس بالائتمان والادخار.

ثانياً: يمتنع على المحامي عضو البرلمان الترافع ضد الدولة أو الأشخاص المحلية أو المؤسسات العامة القومية أو الشركات العامة.

ثالثاً: يمتنع على المحامي عضو البرلمان الترافع للمصلحة الآتية:

1 - المشروعات التي تحصل على إعانات أو مزايا من الدولة.
2 - الشركات التي تعمل في مجال الدعوة لجمع المدخرات. 3 - الشركات المتخصصة في بيع وشراء أراضي البناء. 4 - الشركات التي تقوم - بصفة أساسية بتقديم خدمات أو توريدات أو أعمال للأشخاص المحلية أو المؤسسات العامة أو المشروعات العامة أو لدولة أجنبية وذلك لحساب الدولة أو تحت إشرافها. 5 - الشركات التي يتشكل أكثر من نصف رأسمالها في المشاركة في المشروعات المشار إليها في البنود السابقة.

رابعاً: يمتنع على المحامي عضو البرلمان أن يكون مستشاراً لدى

الجهات المنوه عنها إلا إذا كان يقوم بتلك المهمة قبل تمتعه بالعضوية البرلمانية، ففي هذه الحالة تختفي، أو تكاد، المحاذير التي حدثت بالمشروع إلى تبني مبدأ تفرغ النائب المحامي⁽⁵⁵⁾.

ولكي يضمن المشروع تطبيق مبدأ تفرغ النائب المحامي، فقد رتب جزاءً على مخالفته، تمثل في الاستقالة بقوة القانون، ويعلن المجلس الدستوري هذه الاستقالة بناء على طلب من مكتب المجلس الذي ينتمي إليه العضو، أو عريضة يتقدم بها وزير العدل، ويعلن قرار المجلس الدستوري إلى المجلس الذي ينتمي إليه العضو⁽⁵⁶⁾.

والوضع في المملكة العربية السعودية يختلف عن ذلك، في أن النظام الفرنسي لم يفرق بين المحامي الذي أصبح عضواً، والعضو الراغب في الحصول على ترخيص المحاماة، في حين أن المملكة فرقت بين الحالتين على النحو سالف الذكر، كما أنه في فرنسا حال مخالفة العضو الأحكام المشار إليها؛ فإن الجزاء هو الاستقالة بقوة القانون من المجلس الذي ينتمي إليه، أما في المملكة، فلا تمنح وزارة العدل ترخيص المحاماة للعضو الراغب في الحصول عليه إلا بعد أن يقدم ضمن مستندات طلب الترخيص ما يفيد موافقة المقام السامي على استصدار تراخيص لمزاولة المهنة.

(55) د. عصام أبو بكر فهمي، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، مرجع سابق، ص 336.

(56) د. عصام أبو بكر فهمي، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، مرجع سابق، ص 337.

الخاتمة

أولاً: النتائج:

توصل البحث إلى عدة نتائج لعل أهمها:

- 1 - إن المنظم قد وضع واجبات على عضو مجلس الشورى، من شأنها لزوم تفرغ العضو لمهام العضوية.
- 2 - إن أعضاء مجلس الشورى ليسوا موظفين عموميين، لأن عضوية المجلس في تكييفها الصحيح لا ينطبق عليها وصف الوظيفة العامة باستثناء كل من: رئيس المجلس، ونائبه، والأمين العام للمجلس، الذين يصدر بتعيينهم أمر ملكي ويكونون على سلم رواتب الخدمة المدنية، وبالتالي فلا يندرج تحت حكم المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة.
- 3 - إن من انطبقت عليه الشروط الواردة في المادة (3) من نظام المحاماة والتي تضمنت الشروط الواجب توافرها فيمن يرغب بالقيود بجدول المحامين الممارسين؛ فإنه يمنح الترخيص، إلا من نصت الأنظمة على عدم جواز منحهم إياه.
- 4 - إن حكم المادة 2/9 هـ من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة، والتي منحت الجهة المختصة إصدار قرار بشطب المحامي وإلغاء ترخيصه إذا جمع بين ممارسة المهنة ووظيفة من شرطها عدم مزاوله المهنة، لا يسري على أعضاء مجلس الشورى، لكون نظام المجلس قد حظر الجمع بين العضوية وأي وظيفة حكومية، أو إدارة أي شركة، دون مباشرة مهنة المحاماة أو أي مهنة حرة، ومن ثم لا يسري عليها المنع لكون المحاماة ليست وظيفة حكومية.

5 - إن الأمر السامي رقم 3388/1 وتاريخ 9/10/1420هـ بشأن طلبات الاستعانة بخدمات أعضاء المجلس في القطاعين الحكومي والخاص والقاضي بأن: «الموافقة على طلبات استصدار تراخيص لمزاولة المهنة الحرة تقتضي الرفع للمقام السامي، وفقاً لما قضى به النظام، على أن يكون ذلك بحسب الحاجة وفي أضيق الحدود»، متعلق بالترخيص ابتداءً، وليس تجديد الترخيص.

6 - العلة التي عناها المنظم من وراء حظر الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس الشورى، هي إلزام العضو بالتفرغ التام لمهام العضوية من جانب، ومنعاً من تأثير القيام بمهام العضوية على أعباء الوظيفة العامة وبالتالي تعذر الجمع والتوفيق بينهما، ومن الممكن أن تتحقق تلك العلة في شأن ممارسة مهنة المحاماة.

ثانياً: التوصيات:

دعوة المنظم السعودي إلى التدخل لوضع نص ينظم موضوع تفرغ الشخص الذي نال شرف عضوية مجلس الشورى، وإزاء ذلك أقترح تعديل المادة التاسعة من نظام مجلس الشورى لتصبح: «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية، أو إدارة أي شركة، أو أي ممارسة أي مهنة إلا إذا رأى الملك غير ذلك، وإن رغب العضو في ممارسة مهنة أو الحصول على ترخيصها؛ فعليه أن يقدم طلب إعفائه من عضوية المجلس إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس أن يعرض ذلك على الملك، ليقرر ما يراه».

المراجع

أولاً: المراجع العربية:

❖ الكتب:

- أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية، الإسكندرية: (1965م)، دار المعارف، ط: 8.
- أحمد مختار عبد الحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، القاهرة: (1429هـ)، عالم الكتب، ط: 1.
- إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، الكويت: (1999م)، دار العلم.
- أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، القاهرة: (2017)، المركز العربي.
- بريك بن عائض القرني، مسؤولية المحامي «التأديبية-المدنية-الجنائية» في الشريعة الإسلامية ونظام المحاماة السعودي، الرياض: (2010م)، مكتبة القانون والاقتصاد.
- حمدي عطية مصطفى عامر، أحكام الموظف العام في النظام القانوني الوضعي والإسلامي دراسة مقارنة، الإسكندرية: (2015)، مكتبة الوفاء القانونية.
- حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، الرياض: (2010م)، معهد الإدارة العامة.
- حنان محمد القيسي، النظام القانوني لمدونات السلوك البرلماني، القاهرة: (1438هـ)، المركز العربي.
- سامح عبد الله عبد الرحمن محمد، القانون الإداري السعودي -التنظيم الإداري، الرياض: (2017م) دار الكتاب الجامعي.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة: (1979م)، دار الفكر العربي.
- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: (1988م)، دار الفكر العربي.
- عبد الرازق شيخ نجيب، نظام المحاماة في المملكة العربية السعودية، الرياض: (1423هـ)، جامعة الملك سعود.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، الإسكندرية: (2007)، الدار الجامعية.
- عبد الله بن راشد السندي، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض: (2009)، ط 13، بدون دار نشر.
- فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، القاهرة: (1994م)، دار النهضة العربية.
- محمد الصغير بعلي، «القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري»، الجزائر: (2004م)، دار العلوم للنشر والتوزيع.
- محمد بن براك الفوزان، التعليق على نظام المحاماة السعودي، الرياض: (1429هـ)، مكتبة القانون والاقتصاد.
- محمد فهم درويش، السلطة التشريعية، (2002) بدون دار نشر.
- مسلم محمد جودت اليوسف، المحاماة في ضوء الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، بيروت: (2001)، مؤسسة الريان، ط 2.
- ناهد زهير ديب الحرازين، المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان، المنصورة-مصر: (2015م)، دار الفكر والقانون.

❖ الرسائل العلمية:

- تو عبد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، الجزائر: (2015-2016م) ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر تلمسان، الملحقية الجامعية - مغنية-.
- عصام أبو بكر فهمي، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، مصر -أسبوط: (2008م)، رسالة دكتوراه.

❖ الدوريات:

- حسان بن مختار المؤنس، تطور طرق شغل الوظائف العامة في المملكة العربية السعودية في ضوء التعديلات الحديثة على نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية، الرياض: (2021)، مجلة الإدارة العامة.

- محمد فؤاد مهنا، في النظام القانوني للوظائف والموظفين - وظيفة واحدة أم وظائف متعددة للموظف الواحد، الرياض: (1388هـ)، مجلة العلوم الإدارية.

❖ الأنظمة واللوائح:

- نظام المحاماة الصادر بالمرسوم رقم م/38 بتاريخ 28/7/1422هـ.
- اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة الصادرة بقرار وزير العدل ذي الرقم (4649) والتاريخ 8/6/1423هـ.
- لائحة حقوق أعضاء مجلس الشورى وواجباتهم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/15 وتاريخ 3/3/1414هـ.
- قواعد تنظيم قبول أعضاء المجلس ومسؤوليه للهدايا التي تقدم لهم في الزيارات والمناسبات الرسمية، الصادرة وفق قرار مجلس الوزراء رقم 60 وتاريخ 18/2/1437هـ.
- قواعد التحقيق والمحكمة لعضو مجلس الشورى وإجراءاتها. الصادر بالأمر الملكي رقم أ/15 وتاريخ 3/3/1414هـ.
- نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/13 بتاريخ 3/3/1414هـ.
- نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم أ/91 بتاريخ 27/8/1412هـ.
- النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر ملكي رقم أ/90 بتاريخ 27/8/1412هـ.
- نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/36 بتاريخ 29/12/1412هـ من المعدل بالمرسوم الملكي رقم (م/4) وتاريخ 1/1/1440هـ.

❖ الأحكام القضائية:

- القضية رقم 1412/2/ق لعام 1426هـ، الحكم الابتدائي رقم 40/د/إ/9 لعام 1427هـ، حكم التدقيق رقم 762/ت/6 لعام 1427هـ، تاريخ الجلسة 18/12/1427هـ.
- القضية رقم 1413/1/ق لعام 1426هـ، الحكم الابتدائي رقم 97/د/إ/3 لعام 1426هـ، حكم التدقيق رقم 18/ت/6 لعام 1427هـ، تاريخ الجلسة 2/1/1427هـ.
- القضية رقم 3164/2/ق لعام 1428هـ، الحكم الابتدائي رقم 103/د/إ/

- 9 لعام 1428هـ، حكم التديق رقم 274/ت/6 لعام 1429هـ، تاريخ الجلسة 4/6/1429هـ.
- القضية رقم 3259/1/ق لعام 1425هـ، الحكم الابتدائي رقم 125/د/إ/2 لعام 1426هـ، حكم التديق رقم 265/ت/5 لعام 1427هـ، تاريخ الجلسة 13/6/1427هـ.
- الحكم الصادر في الدعوى رقم 12074 لعام 1442هـ المحكمة الإدارية بالرياض بجلسة 13/3/1443هـ.
- حكم الدائرة الثانية بمحكمة الاستئناف الإدارية بمنطقة الرياض برقم (4029) لعام 1443هـ، بجلسة 20/07/1443هـ.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- Dalloz, (1923), "Traite de la profession d'avocat", paris.
- Chantebout (1978), "Droit constitutionnel et science politique", Paris.
- V. Philippe George et Guy Siat (2004), "droit public", Sirey: éd.14.

تمثلات الديمقراطية التشاركية

من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب:

قراءة في آليات التفعيل ومعيقات التنزيل

د. المصطفى بوكرين*

الملخص

ظهر مفهوم الديمقراطية التشاركية كمبدأ لتجاوز قصور وإكراهات الديمقراطية التمثيلية، من أجل توسيع قاعدة النخب الاجتماعية والمدنية، وتيسير مساهمتهم في تدبير الشأن العام، والتأثير في السياسات العمومية المتخذة.

وعلى غرار العديد من الدول، اعتمدت المملكة المغربية في نظامها اللامركزي إلى جانب الديمقراطية التمثيلية، على مبدأ الديمقراطية التشاركية من أجل تمكين المواطنين والجمعيات من المشاركة في صنع القرار العمومي الترابي، وتفعيله وتقييمه عبر بعض الآليات القانونية، مثل الحق في تقديم العرائض وإحداث آليات تشاورية للحوار والتشاور لتيسير إشراكهم في إعداد برامج تنمية الجماعات الترابية وتتبعها. إلا أن تنزيل الأحكام الدستورية

(*) دكتور في العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط - المملكة المغربية.

المؤطرة للديمقراطية التشاركية الترابية، وبعد مرور عقد من الزمن، لا زالت تعترضها بعض العوائق والإكراهات التي تختلف في بنيتها وطبيعتها بين ما هو تشريعي، وما هو سياسي، وما هو ثقافي، مما يتطلب من الفاعلين السياسي والمدني العمل معًا على تجاوزها، وتفعيل الآليات التشاركية على أرض الواقع من أجل شرعنة الممارسة السياسية للشأن العام الترابي.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية التشاركية - تقديم العرائض - آليات
تساورية للحوار والتشاور- تدبير الشأن العام الترابي.

Résumé

Le concept de la démocratie participative est apparu comme un principe pour pallier les insuffisances et les contraintes de la démocratie représentative, afin d'élargir la base des élites sociales et civiles et de faciliter leur participation à la gestion des affaires publiques et à l'influence des politiques publiques adoptées.

Comme de nombreux pays, le Royaume du Maroc s'est appuyé dans son système décentralisé sur la démocratie représentative, et la démocratie participative afin de permettre aux citoyens et aux associations de participer à l'élaboration et l'évaluation la décision publique territoriale à travers certains mécanismes juridiques tels que le droit des pétitions et la création de mécanismes consultatifs de dialogue et de concertation pour avoir faciliter Les associer à l'élaboration et au suivi des programmes de développement des collectivités territoriales, Cependant, mise en œuvre des dispositions constitutionnelles qui encadrent la démocratie participative territoriale, après une décennie écoulée, se heurte encore à certains obstacles et contraintes de caractère structurel, législatif, politique, culturel. Ce qui nécessite que les acteurs politiques et civils doivent collaborer pour le surmonter et pour activer la mise en œuvre des mécanismes participatifs, afin de légitimer la pratique politique des affaires publiques.

Les mots clés: la démocratie participative - droit de pétition - mécanismes participatifs de dialogue et de concertation - gestion des affaires publiques territoriales

أثبتت التجارب الدولية أن ممارسة الديمقراطية على المستوى الترابي⁽¹⁾، ومشاركة الساكنة في اتخاذ القرار، له تداعيات إيجابية في تقدم وتطور المجتمعات، على أساس أن تكريس الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي من شأنه أن يساهم في الحد من احتكار السلطة من قبل أقلية منتخبة، ويوسع قاعدة النخب الاجتماعية والمدنية، وتيسير مساهمتهم في تدبير الشأن العام، والتأثير في السياسات العمومية الترابية المتخذة وتحديد الأولويات والحاجيات، وتجاوز قصور الديمقراطية التمثيلية⁽²⁾، والتجاوب مع المعطيات الاجتماعية المستحدثة والتعبيرات الاجتماعية لمطالب الحركات الحقوقية والتنمية.

(1) يعرف المشرع الدستوري المغربي الجماعات الترابية في الفصل (135) من دستور 29 يوليو 2011 بالقول "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. الجماعات الترابية أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام، وتسير شؤونها بكيفية ديمقراطية. تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر. تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون، ويمكن أن تحل عند الاقتضاء، محل جماعة ترابية أو أكثر، من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل".

(2) يتجلى مفهوم الديمقراطية التمثيلية في انتخاب مواطنات ومواطني دولة ما لممثليهم، إما بالمجالس التشريعية أو الجهوية أو المحلية، بهدف تدبير الشأن العام الوطني أو المحلي لفترة محددة، فالأمة من خلال نموذج الديمقراطية التمثيلية لا تمارس السيادة بشكل مباشر، بل تفوض ممارستها لممثلين منتخبين داخل جسم خاص مشكل منهم (مجلس وطني أو محلي).

بالنسبة للمغرب، فقد اعتمدت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 إحدى مقومات النظام الدستوري الديمقراطي المؤسس لمبدأ الديمقراطية التشاركية في محاولة لاستكمال الديمقراطية التمثيلية، وتجاوز نقائصها التي أظهرتها الممارسة، بهدف تمكين المواطنين والمواطنات من المشاركة في صنع القرار العمومي، عبر مجموعة من الآليات والميكانيزمات على نحو يعزز الثقة والتعاون بين الدولة، والمواطن، والمجتمع المدني، بغية إيجاد الحلول المناسبة للإشكالات المطروحة على كل المستويات، وجاءت بمنظومة أحكام متكاملة تأخذ بعين الاعتبار تعميم مجالات الديمقراطية المواطنة والتشاركية، للمساهمة في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتقييمها عبر العديد من الآليات، كما يمكن اعتبارها ركناً أساسياً للنظام السياسي والاجتماعي للمملكة، القائم على ثوابت جامعة من الدين الإسلامي، والملكية الدستورية، والوحدة الترابية، والاختيار الديمقراطي والحقوقية.

ويمكن القول بأن هذه الأحكام تشكل منظومة تتفاعل من خلالها مجموعة من الآليات تصنف داخل نسق مزدوج: مستوى أول مركزي تؤطره الفصول (13-14-15) من دستور 29 يوليو 2011، ويتعلق الأمر بالتشاور العمومي، وحق تقديم العرائض، وملتمسات التشريع، ومستوى ثاني ترابي، والذي يهمننا في الدراسة تحدده الفصول (136-139-146)، ويتعلق الأمر بحق تقديم العرائض من قبل المواطنين والجمعيات⁽³⁾، وإحداث آليات تشاورية

(3) يعرف الظهير الشريف رقم (376,58,1) يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات الجمعية بأنه "اتفاق لتحقيق تعاون مستمر بين شخصين أو عدة أشخاص لاستخدام معلوماتهم أو نشاطهم لغاية غير توزيع الأرباح فيما بينهم. وتجرى عليها فيما يرجع لصحتها القواعد القانونية العامة المطبقة على العقود والتزامات"، وحسب إحصاءات وزارة الداخلية، فقد فات عدد الجمعيات التي =

للحوار والتشاور، لتيسير مساهمتهم في إعداد برامج التنمية وتتبعها، وهو ما كرسته القوانين التنظيمية المنظمة للجماعات الترابية الثلاث، وإن اختلفت هذه الهيئات من مستوى لآخر.

أهمية الدراسة

إن معالجة إشكالية تأصيل الديمقراطية التشاركية من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، تفرض وضع الموضوع في إطاره العام وسياقه الزماني والمكاني، واستعراض أهميته ومبررات اختياره، حتى يسهل على الباحث تتبع تفكيك خيوطه، ولعل أكبر دافع للدراسة يتجلى في الرغبة الأكيدة لتسليط الضوء على أهم المستجدات الدستورية والقانونية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية الترابية، وعلى الإكراهات التي تواجه تنزيل هذه المستجدات على أرض الواقع، لأن مقارنته تنطلق من زوايا عدة، أهمها زاويتي علم السياسة والقانون الدستوري.

إن أهمية الدراسة تكمن في المقارنة التي تناولت الموضوع، بشكل من الممكن أن يفتح باب النقاش حول أدوار المواطنين وهيئات المجتمع المدني في صنع القرار المحلي، التي من شأنها تعزيز أبعاد الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي وحدود ذلك.

أهداف الدراسة

إن الدراسات والأبحاث التي تناولت موضوع الديمقراطية التشاركية

= حصلت على الترخيص القانوني من قبل وزارة الداخلية (200) ألف جمعية سنة 2011، تشط في عدد من المجالات: المجال الاجتماعي، والتربية، والصحة، والثقافة، والرياضة، والبيئة، والتنمية، والسكن، والدفاع عن الحقوق المدنية.

على المستوى الترابي بالمملكة المغربية بالبحث والتحليل، لم تتناول المحددات الأساسية التي تتحكم في تنزيل آليات الديمقراطية التشاركية من منظور قانوني دستوري بشكل مدقق، يعني من حيث مدخلاته، في مقارنة ذلك بالممارسة الواقعية، مع الإشارة إلى مصادفة بعض الصعوبات المادية المرتبطة بنقص المعلومات الضرورية لأن تجربة الديمقراطية التشاركية بالمغرب لا زالت فتية ولم تتضح صورتها بعد، كلها عوامل تبعث على البحث في مرتكزات ومقاصد الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي ومرجعياتها، من خلال النصوص الدستورية والتشريعية، ومن خلال الظواهر والخطب والرسائل الملكية في الميدان.

الإشكالية العامة

الإشكالية العامة التي نسعى لمقاربتها من خلال هذه الدراسة، تتمحور حول محاولة الإجابة على سؤال مركزي: إلى أي حد استطاعت الجماعات الترابية بالمغرب تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية، وما هي الإكراهات التي تواجه ذلك؟

تتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية تتفاوت في أهميتها بتفاوت أهمية العوامل المؤثرة في تنزيل آليات الديمقراطية التشاركية، وحدود تأثيرها في ذلك، وتتمحور هذه التساؤلات كما يلي:

- ما مدى فعالية الحق في تقديم العرائض في أجراء الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي.

- كيف تساهم الآليات التشاركية للحوار والتشاور في تعزيز السياسات العمومية الترابية.

- ماهي الإكراهات التي تعيق تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي.

- ماهي الرهانات المستقبلية للديمقراطية التشاركية وآثارها على تدبير الشأن العام الترابي.

الإطار المنهجي للدراسة

إن طبيعة الموضوع المعيارية تتطلب اعتماد مقاربة منهجية، لتقسيم الدراسة إلى مبحثين مهمين:

المبحث الأول يتعلق بمعالجة الممكنات الدستورية لآليات الديمقراطية التشاركية الترابية بالمغرب.

والمبحث الثاني يتعلق بمعالجة الإكراهات التي تواجه تنزيل آليات الديمقراطية التشاركية ورهاناتها المستقبلية.

وعليه سنحاول معالجة الممكنات الدستورية المؤطرة لآليات الديمقراطية التشاركية، قبل الوقوف على الإكراهات التي تواجه تنزيل هذه الآليات على أرض الواقع.

المبحث الأول

الممكنات الدستورية لآليات الديمقراطية

التشاركية⁽⁴⁾ الترابية بالمغرب

شكلت الديمقراطية التمثيلية محطة أساسية في تطور التنظيم الإداري للدولة، وفي تعاطيها مع متطلبات الشأن السياسي على المستوى الترابي، من خلال الاعتراف لهيئات مرفقية وترابية بنوع من الاستقلال المالي والإداري وبالشخصية المعنوية في تدبير الشؤون المحلية، لتخفيف العبء عن السلطة المركزية للدولة في إطار التوازن بينهما استجابة لانتظارات وتطلعات المواطنين.

وبخلاف واقع الممارسة الذي أفرزته الديمقراطية التمثيلية، برزت جدوى الديمقراطية التشاركية كآلية لإشراك المجتمع المدني والمواطن على حد سواء في تدبير الشأن العام، بعد عجز وقصور الديمقراطية التمثيلية عن القيام بأدوارها في حل المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتنموية. ومن ثم، ظهر المفهوم نتيجة بروز متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية خلال ستينات القرن الماضي بالغرب، في سياق السعي لتقليص الهوة بين

(4) تروم مقارنة الديمقراطية التشاركية حق المواطن في الحصول على فرصة الإخبار والاستشارة والمشاركة في المجالس المنتخبة، وتتبع ومراقبة المشاريع المنجزة والمشاركة في تقييمها، كما تقتضي المقاربة الارتقاء بثقافة الإنصات والتفاعل واقتسام المسؤولية والمعرفة مع المواطن، والانفتاح على فواعل المجتمع من هيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وإشراك كل من يمكن إدماجه من ساكنة المدينة من جمعيات الأحياء والنوادي، وهي عمليات ترسي قيم التخلي السلطوي عن الاستئثار المركزي بعملية اتخاذ القرار، انظر يحيى بوافي "جدوى الديمقراطية في مغرب اليوم... في ظل غياب الأحزاب"، العرب الأسبوعي، لندن، عدد السبت 03/09/2009، ص 06.

الفاعل السياسي والفاعل المدني⁽⁵⁾، ولمنح المواطنين بعض الآليات القانونية لتمكينهم من تتبع وتقييم السياسات العمومية، والمساهمة في صنعها ومراقبة تنفيذها. وهي بذلك، لا تهدف إلى الحلول محل الديمقراطية التمثيلية، بل إلى تكميلها وتجاوز نقائصها، حيث يظل الفاعل السياسي القوة الأكثر تأهيلاً للتعبير عن احتياجات ومتطلبات القاعدة الشعبية التي يمثلها شرعياً بواسطة صناديق الاقتراع.

انطلاقاً من ذلك، اعتبرها البعض بأنها «محاولة إعادة بناء الصرح لتشكيل عناصر الشرعية أو إعادة بناء العلاقة بين المجال السياسي والمجال المدني بناء على أسس جديدة»⁽⁶⁾. بل سماها البعض الآخر «بالمشاركة المواطنة التي تسمح بتشجيع التفاعلات بين صاحبي القرار والساكنة، وفيما بين الساكنة أنفسهم، من أجل مبتغى سياسي، الهدف من وراء تجديد التصور للنظام التمثيلي القائم، وتجاوز محدوديته، يجعل المواطن في قلب مسلسل اتخاذ القرار، ويسمح بتعزيز الثقافة المدنية والمصلحة العامة في تدبير الشأن العام»⁽⁷⁾.

(5) بالرغم من أن الفاعل المدني يعتبر من أشخاص القانون الخاص والفاعل السياسي من أشخاص القانون العام، إلى أنه توجد بعض القواسم المشتركة بينهما، أهمها أن المشرع المغربي منحهما معاً الشخصية القانونية، وارتباط غالبية الجمعيات بالأجندات السياسية للفاعل السياسي، إضافة إلى اهتماماتهم المشتركة لتحقيق التنمية، هذه العناصر هي ما يمنحهما نوعاً من الاستقلالية والدفاع عن تحقيق المنفعة العامة. للمزيد: Mohamed ELAmraoui: les rapports entre la commune et les associations à la lumière de la loi organique n° 113-14 المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص، أبريل 2017، ص 27.

(6) Védric Polère: La «participation participative» état des lieux et premiers éléments de bilan, «Synthèses millénaire» N 3, Centre ressources prospectives du grand Lyoun, 2007, p5.

(7) Fanny Cools: la démocratie participative, une opportunité pour encourager la

كما عرفها روبرت دال بأنها «مجموعة من الوسائل والآليات والإجراءات التي تتيح للمواطنين والمواطنين وجمعيات المجتمع المدني الانخراط المباشر في تدبير الشؤون العامة، أي مشاركة المواطنين في القرارات السياسية التي لها تأثير مباشر على حياتهم، تبعاً لذلك يرى الباحث بأنه لا يتم تعريفها في حد ذاتها، أي بوصفها مفهوماً كما يرى البعض، بل يتم تعريفها من خلال الوسائل الموضوعية على ذمتها، وذلك في علاقة بالهدف المقصود من تكريسها، حيث تسد الديمقراطية التشاركية ثغرات الديمقراطية التمثيلية وتتجه إلى إصلاحها، أي أنها تقوم بدمقرطة الديمقراطية»⁽⁸⁾.

وعليه، يمكن تعريف الديمقراطية التشاركية كآلية لإشراك هيئات المجتمع المدني والمواطنين على حد سواء في تدبير الشأن العام وفق مقاربة تشاركية، وتمكينهم من تتبع وتقييم السياسات العمومية والمساهمة في صنعها ومراقبة تنفيذها عبر وسائل قانونية، بعد عجز وقصور الديمقراطية التمثيلية عن القيام بأدوارها في حل المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتنمية.

وعليه، سنحاول التطرق إلى آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي، كما كرست ذلك الوثيقة الدستورية لسنة 2011.

participation des personnes en situation d'exclusion, «contribution au rapport du CBCS, les pauvres font de la politique» les cahiers de la solidarité, janvier 2012, www.pourlasolidarite.eu/publications.

(8) روبرت دال: عن الديمقراطية، ترجمة أحمد أمين الجمل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 2000، ص 10.

المطلب الأول

الحق في تقديم العرائض على المستوى الترابي كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية

إذا كانت الديمقراطية هي حكم الشعب القائم على أساس المساواة بين الأفراد، فإنه من المقتضى إتاحة مجموعة من الظروف التي تساعد هؤلاء الأفراد على ممارسة هذا الحكم، في مقدمتها حرية الرأي والتعبير، إلى جانب إنشاء وسائل إعلام حرة بما ينشئ أجواء تمكن المواطنين من بناء تصوراتهم الخاصة عن القضايا والأحداث التي تخصهم، والدفاع عن رؤاهم. الأمر الذي يدعو إلى تفعيل الديمقراطية التشاركية بتوفير مجموعة من الآليات التي تسمح بإشراك كافة أطراف المجتمع المدني وعموم المواطنين في صنع السياسات العامة، وتقوية دورهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن العام⁽⁹⁾.

بالنسبة للمغرب، فقد جاء الاعتراف بالديمقراطية التشاركية في سياق اتسم بالتفاعل مع الحراك الاجتماعي الذي أفرزته أحداث الربيع العربي⁽¹⁰⁾، مما دفع

(9) عبد المجيد رمضان: الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية، دفا تر السياسة والقانون، العدد 16 يناير 2017، ص 75.

(10) تفاعل الملك محمد السادس مع أحداث الربيع العربي التي انطلقت شرارتها من تونس، بخطاب تاريخي بتاريخ 9 مارس 2011، شكل إطاراً مرجعياً لإصلاح دستوري عميق بني على سبع مرتكزات، أهمها تعزيز البعد الديمقراطي في تدبير الشأن العام من خلال توطيد مبدأ فصل السلط وتوازنها، وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات وعقلنتها، وتعزيز الآليات الدستورية لتأطير المواطنين، بتقوية دور الأحزاب السياسية، في نطاق تعددية حقيقية، وتكريس مكانة المعارضة البرلمانية، والمجتمع المدني، وتقوية آليات تخليق الحياة العامة، وربط ممارسة السلطة والمسؤولية العمومية بالمراقبة والمحاسبة.

المملكة لتبني هذا الخيار في صلب الوثيقة الدستورية لـ 29 يوليو 2011، والذي يعد تأكيداً لالتزاماتها الدولية في مجال ترسيخ مشاركة المواطن في عملية صنع القرار، واستحضاراً للمبادئ والقيم التي تجعله منخرطاً في المرجعية الدولية لحقوق الإنسان، وتفعيل الدينامية التشريعية والمؤسسية والتنظيمية المرتبطة بذلك.

كما أن ممارسة السياسات العمومية من قبل الدولة، وتعثرات القوانين المنظمة لتدبير الشأن الترابي، دفع الدولة في التفكير في اتخاذ قوانين تنظيمية للجماعات الترابية جديدة بهدف التأسيس لنموذج جديد للتنمية من شأنه تعبئة كل الإمكانيات وموارد ترابية⁽¹¹⁾، ويشرك كل الفاعلين في اتخاذ القرار العمومي المحلي وفق مقاربة تشاركية.

ويتبين بالفعل، المستوى الترابي كمجال ملائم لتنزيل آليات الديمقراطية التشاركية والمساهمة في صنع القرار المحلي، واستعادة الثقة بين المؤسسة المنتخبة والهيئة الناخبة، عبر ضمان الحق في المعلومة، وتقوية نجاعة السياسات العمومية الترابية، والعمل بأسلوب تشاركي مبني على الحوار وتقاسم المسؤولية، على اعتبار أنها حلقة من مسلسل بناء دولة الحق والقانون وتكريس الديمقراطية، هدفها الأساسي خلق تكامل وظيفي مع مستويات الديمقراطية التمثيلية محلياً وإقليمياً وجوهرياً، ولعل ذلك يتجلى في التنصيب على مبدأ الديمقراطية التشاركية في مثن الوثيقة الدستورية لسنة 2011، والقوانين التنظيمية المنظمة للجماعات الترابية الثلاث (الجهات - العمالات والأقاليم - الجماعات)، الأمر الذي من شأنه أن يتيح للمواطن

ELMustapha Bougrain: l'impératif du développement régional à la lumière de (11) la loi organique 111-14، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص 2017، ص 49.

بشكل أو بآخر المشاركة في اتخاذ القرار وتتبعه وتنفيذه، وفي تحديد أولويات التنمية الترابية.

كما شكل المفهوم، إحدى الأسس الأربعة التي يستند عليها النظام السياسي المغربي، في الفصل الأول من الهندسة الدستورية في اقترانها بمفهوم المواطنة، بعد مبدأ «فصل السلط»، وقبل مبادئ الحكامة وربط المسؤولية بالمحاسبة، وهو الإطار الذي تتحقق من خلاله الممارسة المواطنة والتعاون والتشاور بين مختلف المؤسسات والمصالح العمومية من جهة، والجمعيات والمنظمات غير الحكومية والأفراد والجماعات من جهة ثانية، وذلك لتحسين ظروف عيش المواطنين والمواطنات، وتؤمن فيها المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة⁽¹²⁾، والذي يروم مساهمة المواطن في الفعل العمومي ومراقبته، سواء في مرحلة اتخاذ القرار أو في مراحل تنفيذه أو تقييمه عبر مجموعة من الآليات القانونية، كالحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع أو تقديم العرائض، لتأتي بعد ذلك القوانين التنظيمية المنظمة للجماعات الترابية الثلاث لتبين كيفيات ممارسة تلك الحقوق.

في السياق نفسه، شكلت الخطب الملكية إحدى المرجعيات المهمة لتبني المفهوم وعقد الرهان عليه في إحداث التغيير التنموي المنشود، إذ يقول الملك في أحد خطاباته «مهما كانت مشروعية الديمقراطية النيابية التقليدية، فإننا نرى من الضروري استكمالها بالديمقراطية التشاركية العصرية، الأمر الذي يمكننا من الاستفادة من كل الخبرات الوطنية والجهوية والمجتمع المدني الفاعل وكافة القوى الحية للأمة»⁽¹³⁾.

(12) تقرير مخرجات اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، ص 9.

(13) الخطاب الملكي لعيد العرش بتاريخ 30 يوليوز 2007.

إن تدبير الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية لم يعد مقتصرًا على الفاعل السياسي وحده، بل أن دستور المغرب لسنة 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بثلاث مستوياتها (الجهة-العمالات والأقاليم- الجماعات)، جعلوا من المواطن والجمعيات المدنية والمنظمات غير الحكومية فاعلاً مهماً كذلك في إطار الديمقراطية التشاركية، وهو ما نص عليه الفصل الثاني من الدستور بالقول «تساهم الجمعيات المهمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها». وأكد في فصله (14) على أحقية «المواطنين والمواطنين في تقديم ملتمسات في مجال التشريع، وأوضح دور الجمعيات المهمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها وفق شروط وكيفيات يحددها القانون»⁽¹⁴⁾، ثم أضاف في فصله (139) «تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور»⁽¹⁵⁾ لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية». كما أقر الفصل (15) بالقول: «للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض»⁽¹⁶⁾

(14) انظر الفصلين (12 و13) من دستور 2011.

(15) تعكس هذه الآليات صورة أخرى لتجليات الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي، من خلال منح المواطنين والجمعيات الحق في المساهمة في إعداد برامج التنمية المحلية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاث، عبر لقاءات وورشات استشارية تنظمها الجماعات الترابية للأخذ برأيهم في مواضيع تهم تدبير الشأن العام الترابي.

(16) حصرت المديرية العامة للجماعات الترابية لمجموع العرائض المقدمة للمجالس المنتخبة إلى غاية 31 شتنبر 2019، في 212 عريضة موزعة بين (166) =

إلى السلطات العمومية، ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق». وعملت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاث على تجسيد وتحديد الإطار القانوني لهذا الحق على المستوى الترابي. بهدف تحقيق مبتغى الديمقراطية التشاركية، ألا وهو تحسين العلاقة بين الإدارة المنتخبة والهيئة الناخبة، وتيسير مساهمتها في تدبير الشأن العام الترابي، ولا يمكن تجسيد ذلك إلا عن طريق الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة وبحق طلب المعلومة من الإدارة.

وفي هذا الإطار، شكل القانون رقم (31,13) المنظم للحق في الحصول على المعلومة منعطفًا متميزًا في مسار تحسين علاقة المواطن بالإدارة الذي ينص في مادته رقم (3) على مايلي: «للمواطنات والمواطنين الحق في الحصول على المعلومات المشار إليها في المادة رقم (2) أعلاه⁽¹⁷⁾، مع مراعاة الاستثناءات

= عريضة مقدمة من قبل الجمعيات، و(46) مقدمة من قبل المواطنات والمواطنين، إلى (97) جماعة ترابية موزعة بين (80) جماعة و(9) عمالات وأقاليم، و(8) جهات، والملاحظ أن (49) بالمائة تم قبولها وإدراجها في جداول أعمال المجالس، في حين تم رفض (47) بالمائة و(4) بالمائة كانت طور الدراسة إلى حدود ذلك التاريخ، وقد شملت مواضيع العرائض بين النقل العمومي الحضري، جودة المياه، والسير والجولان، والترخيص لسيارات الأسرة، وتلوث المياه، والإعاقة وحماية البيئة والمرأة والطفولة والشباب. المصدر: منشور المديرية العامة للجماعات الترابية "الديمقراطية التشاركية المحلية - تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج".

(17) كل المعطيات والإحصائيات المعبر عنها في شكل أرقام أو أحرف أو رسوم أو صور أو تسجيل سمعي بصري أو أي شكل آخر، والمضمنة في وثائق ومستندات وتقارير ودراسات وقرارات ودوريات ومناشير ومذكرات وقواعد البيانات وغيرها من الوثائق ذات الطابع العام، التي تنتجها أو تتوصل بها المؤسسات أو الهيئات المعنية في إطار مهام المرفق العام، কিفما كانت الدعامة الموجودة فيها، ورقية أو إلكترونية أو غيرها.

المنصوص عليها في هذا القانون»، ولضمان شفافية تدبير الشأن العام الترابي، فقد نصت المادة رقم (10) من القانون نفسه على وجوب قيام الجماعة الترابية، في حدود اختصاصاتها وفي حدود الإمكان، بنشر الحد الأقصى من المعلومات التي في حوزتها، والتي لا تدرج ضمن الاستثناءات الواردة في هذا القانون، بواسطة جميع وسائل النشر المتاحة، خاصة الإلكترونية منها.

عرّفت مشاريع القوانين التنظيمية الثلاثة «العريضة» (المادة رقم (122) بالنسبة للجماعات، والمادة رقم (113) بالنسبة للعمالات والأقاليم، والمادة رقم (119) بالنسبة للجهات بكونها «كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنين والجمعيات مجلس الجماعة الترابية بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله»، كما أكدت على أنه لا يمكن أن يمس موضوع العرائض الثابت المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور كما أشرنا سابقاً. وعليه سنتطرق إلى شروط تقديم العريضة بالنسبة لكل جماعة على حدة، على اعتقاد أن الجمعيات والمنظمات غير الحكومية أكثر التصاقاً بهموم وتطلعات ومشاكل المواطن، خاصة مع ضعف التأطير من طرف مؤسسات الدولة والأحزاب والإطارات الموازية، حيث تبقى تلك الهيئات المنتدى الوحيد الذي تتلاقح فيه الأفكار والاقتراحات الشعبية⁽¹⁸⁾، وبهدف تحقيق مبتغى الديمقراطية التشاركية.

ويمكن تعريف الحق في تقديم العرائض بأنه عبارة عن آلية تتيح للمواطن تقديم عريضة إلى السلطات المختصة، كالبرلمان مثلاً من أجل عرض مشروع تعديل أو مقترح قانون أو أي مبادرة أخرى، وهي تقنية قديمة عرفها النظام البريطاني منذ سنة 1215، حيث أقر إعلان الميثاق الأعظم

(18) عبدالحق الشاوي: الديمقراطية التشاركية في التسيير المحلي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 12، أكتوبر 2017، ص 181.

حق تقديم العرائض للملك، بما يمكن أي فرد من عرض مظلمته الشخصية في ديوان الملك دون أن يتعرض له أحد، ثم تطور هذا المبدأ ليصبح سنة 1787 أساساً لحق تقديم العرائض ذات طابع عام، أي المواضيع التي تهم المصلحة العامة كإلغاء العبودية، وذلك لسد الشغور التشريعي⁽¹⁹⁾.

لقد عرف القانون العريضة بكونها طلباً مكتوباً يتضمن مطالب أو مقترحات، يوجهه مواطنات ومواطنون إلى السلطات العمومية لاتخاذ ما تراه مناسباً من إجراءات، وحصر نطاق السلطة العمومية في رئيس الحكومة ورئيسي مجلسي البرلمان. ولضمان جدية موضوع العريضة، حدد القانون شروط شكلية وموضوعية، إذ رهن ممارسة الحق في تقديم العرائض بمتطلبات ممارسة الحقوق من داخل منظومة الديمقراطية التمثيلية، واشترط التقيد بواجباتها وكذا التمتع بالحقوق⁹ السياسية والمدنية، مع التنصيص بشكل صريح على ضرورة التسجيل في اللوائح الانتخابية العامة، وارتباط موضوع العريضة بمطالب مشروعة وتحقيق المصلحة العامة. إضافة إلى ذلك، يتعين تجنب بعض الموانع التي تحول دون قبول العريضة، كالمس بالثوابت الجامعة للأمة المتمثلة في الدين الإسلامي السمح والوحدة الوطنية متعددة الروافد والملكية الدستورية والاختيار الديمقراطي، أو التدخل في عمل السلطات القضائية والتشريعية أو تهديد الأمن القومي، أو الإخلال بمبادئ المرافق العمومية، أو الإساءة للمؤسسات والأشخاص، أو أن تكتسي العريضة طابعاً تمييزياً أو نقابياً أو حزبياً ضيقاً، أو أن تتضمن تظلمات أو شكاوى يكون النظر فيها من اختصاص مؤسسات دستورية أخرى.

(19) أمير سراج: الديمقراطية التشاركية في الجزائر، رسالة ماستر في الحقوق، جامعة مولاي الطاهر - سعيدة - كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2018/2019، ص 53.

وسنميز فيما يخص هذه الشروط الشكلية بين مستويات الجماعات الترابية الثلاث:

أ - بالنسبة للجماعات:

حددت المادة رقم (123) من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الشروط الواجب توفرها في المواطنين والمواطنين الراغبين في تقديم عرائض لدى مجالس الجماعات⁽²⁰⁾ في ما يلي:

1. أن يكونوا من ساكنة الجماعة المعنية أو يمارسوا بها نشاطًا اقتصاديًا أو تجاريًا أو مهنيًا؛
2. أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية؛
3. أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة؛
4. أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن:

- مائة (100) مواطن أو مواطنة فيما يخص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن (35000) نسمة؛

- مائتي (200) مواطن أو مواطنة بالنسبة لغيرها من الجماعات،

- أربعمائة (400) مواطن أو مواطنة بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات.

(20) بمقتضى الديمقراطية التشاركية الترابية أصبح من حق المواطنين تقديم عرائض إلى المجالس المنتخبة من أجل إدراج بعض النقط بجدول أعمال دورات المجالس من أجل التداول فيها واتخاذ مقررات في ذلك، وبالتالي تنفيذ تلك المقررات بواسطة إعداد قرارات ومشاريع تنموية تعكس انتظارات مقدمي العريضة، شريطة أن يكون ملتمس العريضة يدخل في اختصاصات المجالس المنتخبة المعنية.

ب - بالنسبة للعمالات والأقاليم :

اشترطت المادة رقم (114) من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، في المواطنات والمواطنين مقدمي العرائض إلى مجالس العمالات والأقاليم بعض الشروط التالية :

1. أن يكونوا من ساكنة العمالة أو الإقليم المعني أو يمارسوا بها نشاطًا اقتصاديًا أو تجاريًا أو مهنيًا؛
2. أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية؛
3. أن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة؛
4. أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن ثلاثمائة (300) مواطن أو مواطنة.

ج - بالنسبة للجهات :

حصرت المادة رقم (120) من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، الشروط الواجب توفرها في المواطنات والمواطنين الراغبين في تقديم عريضة إلى مجلس الجهة في ما يلي :

1. أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطًا اقتصاديًا أو تجاريًا أو مهنيًا؛
2. أن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة؛
3. أن لا يقل عدد التوقيعات على ما يلي :

- ثلاثمائة (300) توقيع بالنسبة للجهات التي يقل عدد سكانها عن مليون نسمة؛

- أربعمائة (400) توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون و3 ملايين نسمة؛

- خمسمائة (500) توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها 3 ملايين نسمة.

- ويتعين أن يكون الموقعون موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن خمسة (5) في المائة من العدد المطلوب.

أما بالنسبة لشروط تقديم العرائض من قبل الجمعيات لدى المجالس الترابية، فقد حددت القوانين التنظيمية الثلاث (المادة رقم (124) من القانون التنظيمي رقم للجماعات، والمادة رقم (115) من القانون التنظيمي المنظم للعمالات والأقاليم والمادة رقم (121) من القانون التنظيمي المنظم للجهات)، الشروط الواجب توفرها في الجمعيات الراغبة في تقديم عرائض لدى هذه المجالس كما يلي:

- يجب أن تكون الجمعية معترفًا بها ومؤسسة بالمغرب طبقًا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث (3) سنوات، وتعمل طبقًا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية، وأن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وأن يكون مقرها أو أحد فروعها متواجداً بتراب الجماعة المعنية بالعريضة، ثم أن يكون نشاطها مرتبطًا بموضوع العريضة.

فإذا كانت القوانين التنظيمية الثلاث تشترط في مقدمي العريضة من المواطنين والمواطنات الشروط نفسها مع اختلاف بسيط يتمثل في عدد التوقيعات الواجب توفرها في العريضة، فإن اعتماد ذلك يطرح بعض الإشكالات:

- الإشكال الأول يتعلق بالمعايير التي اعتمدها المشرع المغربي لاشتراط في مقدمي العريضة أن يمارسوا نشاطًا اقتصاديًا أو تجاريًا أو مهنيًا

بتراب الجماعة، دون باقي الفئات الأخرى التي قد لا تكون من ساكنة الجهة، ولكن تمارس أنشطة أخرى غير الأنشطة الاقتصادية أو التجارية أو المهنية.

- الإشكال الثاني يتعلق بعدم اشتراط القانون التنظيمي رقم (14,111) المتعلق بالجهات شرط التسجيل باللوائح الانتخابية في مقدمي العريضة بخلاف القانونين التنظيميين المتعلقين بمجالس العمالات والأقاليم والجماعات، الأمر الذي يثير علامة استفهام حول معايير اعتماد هذا الشرط، ويبدد كل ادعاء بانفتاح الديمقراطية التمثيلية على الديمقراطية التشاركية، وحصص مفهوم المواطنة في الأشخاص المسجلين في اللوائح الانتخابية دون غيرهم.

- الإشكال الثالث يتعلق بشرط تحقق مصلحة مباشرة ومشاركة في مقدمي العريضة، بمعنى أنه بموجب هذا الشرط لن يكون للمواطنين وفي إطار التضامن حق التوقيع على عريضة ليسوا معينين بها بشكل مباشر، وهي مسألة غير مبررة، ربما تتعلق العريضة بمسألة تخص أفراداً محدودي العدد لا يمكن لتوقيعاتهم أن تحقق العتبة المطلوبة في لائحة دعم العريضة⁽²¹⁾.

- الإشكال الرابع، وافترضاً بتحقيق العتبة المطلوبة في لائحة دعم العريضة وتقديمها للمجلس، فإنها في غالب الأحيان لا تأخذ طالب الإلزام، فيبقى للمجلس حق إدراجها في جدول أعمال دورته من عدمه، وهو ما يفرغ أهداف العريضة من فحواها المكرس للديمقراطية التشاركية.

تبقى لممارسة هذه الاختصاصات وغيرها أهمية قصوى في تحريك

(21) مولاي هشام المراني: حق تقديم العرائض في القانون المغربي على ضوء التجارب المقارنة، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد السادس، أبريل 2020، ص 150.

عجلة التنمية لدى الساكنة المحلية والارتقاء بمستوياتها المعيشية وكذا تلبية مجموعة من الحاجيات الاجتماعية والثقافية والبيئية لدى الفئة المستهدفة، ومن تم فإن ممارسة الساكنة لهذا الحق الدستوري من خلال العرائض هو بصيغة أخرى بمثابة تدخل وإسهام إيجابيين في ممارسة اختصاصات الجماعات الترابية، وتقويم لكل اختلال قد يحدث من جانب هذه المجالس، وتدارك ما قد تغفل عنه هذه الأخيرة أو تتغاضى عنه لسبب من الأسباب. الأمر الذي من شأنه أن يقدم لا محالة قيمة مضافة لعمل المجالس المنتخبة ويتجاوز المعوقات التي أفرزتها الديمقراطية التمثيلية على مستوى تدبير السياسات العمومية المحلية⁽²²⁾.

المطلب الثاني

إقرار الآليات التشاركية للحوار والتشاور

لتعزيز السياسات العمومية الترابية

يمكن أن تتجسد المشاركة الفعلية للمواطنين والجمعيات في تدبير الشأن العام الترابي عبر مجموعة من الآليات، للترافع عن مطالب الساكنة أمام الهيئات المنتخبة عبر حق تقديم العرائض أو الملتزمات من أجل إغناء المسار الديمقراطي، وتجويد الفعل السياسي في إطار الديمقراطية التشاركية المبنية على الثقة المتبادلة، واحترام الأدوار، وتكامل الوظائف وتفاعلها، وفتح المجال للفاعل المدني بالانخراط في ذلك، وكذا إتاحة الفرصة له وللمواطن لمساءلة المؤسسات المنتخبة وفق قواعد القانون المبنية على

(22) مصعب التيجاني: العرائض والتشاور كمدخلين لمساهمة المجتمع المدني في التنمية المستدامة، مجلة الاقتصاد والقانون، جامعة محمد الشريف مساعدية، سوق أهراس، الجزائر، العدد الرابع، يونيو 2019، ص 86.

الشفافية، وربط المسؤولية بالمحاسبة والتواصل، وتتبع وتقييم حصيلة تنفيذ البرامج والمخططات التنموية.

وفي هذا الإطار، عمل دستور 29 يوليو 2011 على الاعتراف بآليات الحوار والتشاور كآليات قانونية لإسهام المواطنين والجمعيات في تدبير الشأن العام، انطلاقاً من قيمة الفصل الأول الذي ينص على أن: «نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية، دستورية، ديمقراطية، برلمانية واجتماعية، من مرتكزاته الديمقراطية التشاركية..... يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة وربط المسؤولية بالمحاسبة»، ومروراً بالفصل (12) الذي ينص على أن: «تساهم الجمعيات المهمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها، وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون»، واستكمالاً لذلك ينص الفصل (13) على أن: «تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها».

وقد تم تكريس البعد التشاركي للديمقراطية المحلية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاث، حيث نص الفصل (117) من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات على ضرورة إحداث مجلس الجهة ثلاث هيئات استشارية:

- هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

- هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة بالشباب.
- هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.
ويعود تحديد تسمية هاته الهيئات وكيفية تأليفها وتسييرها للنظام الداخلي للمجلس⁽²³⁾.

وفي هذا الصدد، صدرت مراسيم⁽²⁴⁾ تطبيقية لتفعيل مقتضيات القانون التنظيمي من أجل تسيير المجالس الجهوية مشاركة المواطنين في إعداد برامج التنمية الجهوية وفق مقاربة تشاركية، عبر عقد اللقاءات التشاورية مع الجماعات الترابية الأخرى، ومع هيئات المجتمع المدني وهيئات القطاع الخاص.
أما على مستوى مجالس العمالات والأقاليم فقد نص الفصل (110) من القانون التنظيمي رقم (112,14) على أن: «تحدث مجالس العمالات والأقاليم آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتبعتها، طبقاً للكيفيات المحددة في النظام الداخلي للعمالة أو الإقليم»، الأمر الذي أشار إليه المرسوم رقم (2.16,300) الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتبعه وتعيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور. كما نصت المادة رقم (111) من القانون نفسه على إحداث هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.
والملاحظ أن المشرع المغربي توخى بذلك إشراك المواطنين

(23) انظر الفصل (117) من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات.
(24) المرسوم رقم (2,16,299) الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعه وتعيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور.

والمواطنين وجمعيات المجتمع المدني في تدبير الشأن الترابي على مستوى العمالة أو الإقليم ولو بصفة استشارية أو اقتراحية، وإن كانت طبيعة الاختصاصات الممنوحة لهذه المجالس جد محدودة، وبإمكانيات مالية متواضعة، تهتم في المقام الأول بإنجاز وتهيئة المسالك القروية والنهوض بالنقل المدرسي وتشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والتعليم والرياضة والثقافة.... بخلاف مجالس الجهات التي تتوفر على إمكانيات مالية مهمة واختصاصات واسعة ذات بعد اقتصادي وتنموي، أو بخلاف الجماعات التي لها مداخيل مالية ذاتية متعددة في القانون رقم (47,06)، واختصاصات واسعة لها ارتباط مباشر بالمواطنين من خدمات القرب.

كما نص الفصل (119) من القانون التنظيمي رقم (113,14) المتعلق بالجماعات على أن: «تحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها»، وتهدف هذه الآلية إلى إمكانية عقد رئيس المجلس لقاءات عمومية مع المواطنين والجمعيات المدنية، وبعض الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين أثناء إعداد برامج العمل⁽²⁵⁾ للإنصات إليهم، وتبادل الرأي حول القضايا التي تدخل في اختصاصات المجلس، والأخذ باقتراحاتهم التي تعكس تصورات الواقع وانتظارات الساكنة، وإعداد تقارير في الموضوع، شريطة ألا تكون لهذه اللقاءات أية خلفيات سياسية أو انتخابية، كما نصت المادة رقم (120) من القانون نفسه على إحداث هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

(25) المرسوم رقم (2,16، 301) الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور.

إن الأهداف الحقيقية وراء إحداث دستور 2011 لهذه الآليات وتكريسها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، يتجاوز الطابع النظري للحوار إلى المشاركة الفعلية في عملية اتخاذ القرار العمومي وتقويمه، من خلال إشراك المواطنين وهيئات المجتمع المدني والإنصات إلى اقتراحاتهم وانتظاراتهم التي تعكس الواقع، وفق مقاربة تشاركية تخدم المصلحة العامة، وتمتص كل شكل احتجاجي محتمل.

وفي هذا الإطار، يعد النقاش المفتوح على كافة مكونات المجتمع شرطاً أساسياً لربح رهانات الديمقراطية التشاركية، حيث يجسد البعد الديمقراطي الذي يعتمد على المناقشات المباشرة مع السكان واللقاءات وجهًا لوجه، والتي تمكن السكان من التعبير عن احتياجاتهم الحقيقية وتوليد برامج تنموية وفقاً لتلك المتطلبات⁽²⁶⁾، وتوحيد الرؤى والتصورات بين الفاعل السياسي والمدني في أفق تنزيل برامج ومشاريع تنموية مشتركة تخدم الشأن العام الترابي بعيداً عن الحسابات السياسية الضيقة.

(26) أحمد عبايو: الديمقراطية التشاركية في إطار الدستور المغربي 2011، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2012-2013، ص 56.

المبحث الثاني إكراهات تنزيل آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي ورهاناتها المستقبلية

إذا كانت الوثيقة الدستورية لسنة 2011، قد اعتبرت الديمقراطية التشاركية إحدى مقومات النظام السياسي المغربي القائم على الملكية، الدستورية، الديمقراطية، البرلمانية والاجتماعية، وعلى أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة وعلى مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة، من أجل تجاوز ثغرات الديمقراطية التمثيلية وتكميل أهدافها ومبتغاها، وإيجاد حلول عملية للمعضلات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية التي أفرزتها تعثرات السياسات العمومية المترامية، وفشل النموذج التنموي السائد.

إلا أن تنزيل الأحكام الدستورية المؤطرة للديمقراطية التشاركية سواء على المستوى الوطني أو الجهوي أو الإقليمي أو المحلي، وبعد مرور عقد من الزمن، لا زالت تعترضه بعض العوائق والإكراهات التي تختلف في بنيتها وطبيعتها بين ما هو تشريعي وما هو سياسي وما هو ثقافي وما هو بنيوي، إضافة إلى ما يسمى بأزمة المجتمع المدني، وهو ما سنحاول معالجته في الفقرة الأولى قبل تحليل الرهانات المستقبلية، لتنزيل المقتضيات الدستورية المؤطرة للديمقراطية التشاركية الترابية على أرض الواقع، وتأويلها تأويلاً ديمقراطياً في الفقرة الثانية.

المطلب الأول

إكراهات ومعوقات تنزيل آليات الديمقراطية

التشاركية على المستوى الترابي

لقد أدى الفشل التنموي الأفقي النابع من السياسات العمومية للحكومات المتعاقبة على المغرب منذ الاستقلال، إلى بروز بعض مظاهر وأشكال الفوضى والاحتجاج، دفع إلى تغيير وظائف الدولة واقتسام سلطاتها مع الهيئات الترابية اللامركزية والمرفقية الأكثر قرباً والتصاقاً بهموم ومشاكل الساكنة، وجاء اختيار النظام اللامركزي لتجاوز الطابع البيروقراطي للمركزية الإدارية ومركزية القرار، وقد وجد المغرب حاجته لإعادة التقطيع الترابي نحو اعتماد نظام جهوي متقدم، بغية تحقيق التنمية المندمجة وتقليص الفوارق بين الجهات، لضمان توزيع متكافئ للموارد والثروة في إطار العدالة المجالية. كما أدى ذلك إلى ظهور فواعل جدد (الفاعل المدني -الفاعل الاقتصادي) إلى جانب الفاعل السياسي للمشاركة في تدبير الشأن العام المحلي، والدفع بعجلة التنمية الترابية.

وفي سياق التفاعل مع مسلسل الحراك العربي لسنة 2011، ظهرت حاجة المؤسسة الملكية إلى اعتماد إصلاح دستوري⁽²⁷⁾ يستجيب لتطلعات وانتظارات كل الفاعلين، ويتجاوز مظاهر الإخفاق الناتجة عن التجارب السابقة، وهو ما تأتى بالفعل، بإقرار المملكة لوثيقة دستورية جديدة، حملت جملة من المستجدات المرتبطة بالديمقراطية التشاركية، من خلال الاعتراف

(27) شكل الخطاب التاريخي للملك بتاريخ 9 مارس 2011، إطاراً مرجعياً للإصلاح الدستوري والذي تضمن بين محاوره، توطيد مبدأ فصل السلط وتوازنها، وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات وعقلنتها وتعزيز الآليات الدستورية لتأطير المواطنين، بتقوية دور الأحزاب السياسية، في نطاق تعددية حقيقية ودسترة هيآت الحكامة الجيدة.

للمواطنين ولفعاليات المجتمع المدني بحق المساهمة في إعداد وتبعية تنفيذ ورقابة السياسات العمومية سواء الوطنية أو الترابية، إلا أن ذلك الاعتراف ظل يواجه مجموعة من الإكراهات والمعوقات التي تختلف في طبيعتها بين القانوني والسياسي والثقافي.

تشير الإرهافات الأولية لتفعيل حق تقديم العرائض إلى حماس شعبي واضح في تجريب هذه الآلية الترافعية، مقابل فتور رسمي في التعاطي معها سواء على الصعيد الوطني أو الترابي. فعلى المستوى الوطني قدمت ثمان عرائض تم رفض معظمها، باستثناء عريضة واحدة تتعلق بإحداث صندوق لمكافحة السرطان، حيث التزمت الحكومة بعدة إجراءات كتحويل المعهد الوطني للأنكولوجيا إلى مؤسسة عمومية، وتعميم مراكز التشخيص والعلاج، دون الالتزام بالحل المقترح من قبل أصحاب العريضة الذين طالبوا بوضع حساب مالي في الميزانية العامة للتكفل بمرضى السرطان. ورغم مرور قرابة سنتين، فإن الحكومة لم تقم بتفعيل الالتزامات التي قطعتها على نفسها بخصوص هذه العريضة، الأمر الذي يعطي رسالة سلبية حول مدى جدية الحكومة في التعاطي مع مبادرات المواطنين.

وقد ساهمت هذه العريضة في خلق نقاش عمومي موسع حول السياسات الصحية، بتوجيه من أصحاب العريضة الذين ينتمي جلهم للوسط الأكاديمي. وهنا يظهر الأثر المهيكلي للعرائض في تدوير الهوة بين مراكز الأبحاث الجامعية وبين الفاعلين المدنيين والسياسيين، وفي إدماج المواطن في صلب ديناميات حقيقية للترافع، تضمن إيصال صوته ضمن صيغة عقلانية يمكن أن تقلل من مخاطر الاحتجاج العنيف أو السلبية المقيتة نتاج الإحساس بالعجز وضعف الثقة في المؤسسات⁽²⁸⁾.

(28) عبدالرفيع زعنون: دور العرائض في تفعيل المشاركة المواطنة بالمغرب: =

أما على المستوى الترابي، فإن إعمال آلية تقديم العرائض تعترضها من ناحية الممارسة العملية بعض القيود التي تعيق مبادرات المواطنين والجمعيات في ممارسة هذا الحق، وتهدد بتجميد النص القانوني، وتحولها من فرصة لترسيخ الديمقراطية التشاركية إلى إضفاء الشرعية على الديمقراطية التمثيلية السائدة. بل أن التجربة المتواضعة لتقديم العرائض على هذا المستوى، أفرزت بعض أوجه القصور من ناحية الإجراءات المسطرية والقانونية وحتى من الناحية العملية، فتعقيد شروط ممارسة هذا الحق والتعسف في التعاطي معه، يمس بمبدأ الديمقراطية التشاركية أساساً، ويزيد من الهوة في فقدان الثقة بين المؤسسات المنتخبة والهيئة الناخبة، لاسيما على مستوى الجهة كجماعة ترابية، حيث اشترط المشرع إمكانيتين لممارسة حق تقديم العريضة، إما أن يكون مقدموا العريضة من ساكنة الجهة، أو أنهم يمارسون بها نشاطاً اقتصادياً أو تجارياً أو مهنيًا، وإلى هنا لا يطرح أي إشكال، وإنما يطرح الإشكال عندما يشترط القانون أن يكون الموقعون على العريضة موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شرط ألا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن (5%) من العدد المطلوب، الأمر الذي يوحي بوجود تناقض على مستوى صياغة النص القانوني بين فقرتيه الأولى والثانية، حيث إن الأولى اشترطت إمكانية من اثنتين، إما عنصر الإقامة أو ممارسة نشاط اقتصادي أو تجاري أو مهني، والثانية اشترطت الإقامة الفعلية، مما يطرح إشكالاً آخر على مستوى الممارسة يصعب حله إلا بتعديل قانوني ملائم حسب اعتقادنا.

إن قراءة بعض النصوص القانونية، مثل الفصل (116) من القانون

= الرهانات والمآلات، مقال منشور ضمن "مبادرة الإصلاح العربي" بتاريخ 19 ماي 2021 .arab-reform.net

التظيمي رقم 14-111، والفصل (10) من القانون التنظيمي رقم 14-112،
والفصل (119) من القانون التنظيمي رقم 14-113، التي تتحدث عن آليات
الحوار والتشاور، بانسجامها مع الفصل (139) من دستور 2011، والتي
تمنح الجماعات الترابية اختصاص إحداهن هذه الآليات شرط التنصيب على
ذلك في أنظمتها الداخلية، توحى بتعارضها مع كل من الفصل (86) من
القانون التنظيمي رقم 14-111 والفصل (82) من القانون التنظيمي رقم
14-112، والفصل (81) من القانون التنظيمي رقم 14-113، عندما تحيل
هذه الأخيرة إلى أن دور آليات الحوار والتشاور في إعداد برامج التنمية
وبرامج عمل الجماعات تحدد من قبل نص تنظيمي (مرسوم)، بما يفيد
مخالفة⁽²⁹⁾ مقتضيات الفصل⁽³⁰⁾ (139) سالف الذكر.

إن القصور التشريعي أو التضارب بين النصوص القانونية المتعلقة بتدبير
الشأن العام الترابي يعود بالأساس في اعتقادنا إلى عدم توضيح القوانين
التنظيمية للجماعات الترابية مستوى العلاقة بين الديمقراطية التمثيلية
والديمقراطية التشاركية، وحدود العلاقة التي ينبغي أن تربط بين الجماعات
الترابية نفسها في إطار التعاون والتضامن.

ملاحظة أخرى تثار في التحليل، تلك المرتبطة بالمجالات التي
حصرها المشرع على مستوى الآليات الاستشارية بالنسبة للجهة، مما يحيل

(29) Abdellah Harsi: promouvoir la participation des associations pour la gouvernance locale au Maroc, programme «consolider» Forum des alternatives Maroc, 2015, p18.

(30) ينص الفصل (139) على: "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

الباحث على الاعتقاد بحصر المشرع لمفهوم التنمية في تلك القضايا فقط دون غيرها، ويؤكد أن هذه الآليات ذات طابع استشاري فقط لا تلزم مجلس الجهة في شيء⁽³¹⁾.

فإذا كان المشرع من خلال ما سبق، يحاول أن يجعل المواطن في صلب اهتمامات السياسات العمومية، وببؤاه مكانة متميزة، ويعترف له بممارسة حقوقه الدستورية المرتبطة بالديمقراطية التشاركية، إلا أن ممارسة آليات تلك الديمقراطية على المستوى الترابي تعترضه بعض الإكراهات والمعيقات ذات طبيعة قانونية، والتي لم تمكن الفاعل المدني بعد من شروط مواتية لتحفيزه وممارسة حقوقه، إضافة إلى بعض المعيقات ذات الطابع الثقافي المرتبطة بضعف ثقافة المواطن والفاعل المدني نفسه، الذين لا يمتلكان ثقافة حول أبسط القواعد القانونية والمقتضيات السائدة، وعدم الوعي التام بأهمية ممارسة تلك الحقوق، ثم ارتباط العمل الجماعي بأجندات سياسية ضيقة، وضعف تكوين أعضائها و«شخصنة» تدبيره في بعض الأحيان، مما يفرغ الديمقراطية التشاركية من كل محتوى.

كما يمكن القول، بأن فهم الهيئة المنتخبة لآليات الديمقراطية التشاركية أدى إلى زعزعة الثقة بينها وبين هيئات المجتمع المدني، حيث يرى المنتخب أن هيئات المجتمع المدني تشكل تهديداً لمركزه وموقعه الانتدابي، والعكس صحيح، إذ ترى هيئات المجتمع المدني أن المنتخب يوظفها سياسياً بما يخدم مصالحه وأجنداته.

في السياق نفسه، يجب استحضار الإكراهات التي تعيق التنزيل الفعلي

(31) عبد الغني امريدة: القوانين التنظيمية وقوانين الانتخابات على ضوء الدستور، المجلس المغربي للسياسات العمومية، عدد 15-16، ص 144.

لمبادئ الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي، مثل ضعف تكوين الفاعل الترابي وعدم قدرته على فهم واستيعاب النصوص القانونية المنظمة لاختصاصاته، وضعف احترافية هيئات المجتمع المدني، وقلة التفرغ للعمل الجماعي، أو ما يمكن تسميته «بأزمة المجتمع المدني». إضافة إلى قلة مواردها المالية وعدم توفرها على الكفاءات الإدارية اللازمة، وضعف ثقافة المشاركة السياسية لديها، وكذا غياب أهداف مشتركة فيما بينها، زيادة على بعض المشاكل المرتبطة بالتدبير الداخلي للجمعيات التي تعاني من سوء الحكامة وغياب الديمقراطية الداخلية، وارتباط التدبير «بالشخصنة»، وعدم احترام القانون، وشفافية التمويل وحكامة صرفه، وبالتالي فإن هيئات المجتمع المدني من المفروض أن تعطي القدوة والمثال للمجتمع السياسي، فتصبح هي نفسها مروجة لسلوكيات وأعطاب كثيرة تنخر المجتمع المغربي، فأغلبية الجمعيات مرتبطة بأسماء مؤسسيها، ولا تحافظ على نظام عقد مؤتمراتها وجموعها العامة، ولا تتشاور حول مالياتها الممسوكة في الغالب بيد رئيسها أو المقربين منه⁽³²⁾. وضعف تفعيل هيئات وآليات المشاركة، وضعف الوعي بأهمية التنسيق والتعاون ومحدودية القوانين المؤطرة للمشاركة، ثم غياب برامج ومقترحات الجمعيات لمعالجة المشاكل الموجودة بالجماعة، واكتفائها بطرح المشاكل وطلب الحلول، ناهيك عن اشتراط المشرع أن يكون نشاط الجمعية مرتبطًا بموضوع العريضة⁽³³⁾، مما يطرح إشكالات عملية في تأويل مفهوم تخصص الجمعية من عدمه، لاسيما إذا علمنا أن أغلب الجمعيات تشتغل وفق منطق التنمية بمفهومها العام، وقد

(32) توفيق بوعشرين: محنة المجتمع المدني، مقال منشور بجريدة اليوم 24 بتاريخ 22 مارس 2014.

(33) الفصل (121) من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات.

تؤدي هذه الإشكالات إلى تعسف مجالس الجماعات الترابية في رفض العريضة اعتمادًا على هذه الذريعة، وكل ذلك عوامل تعيق تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي.

إن تعارض المصالح بين المشروعية التمثيلية للمجالس المنتخبة والمشروعية الشعبية للمشاركة المواطنة، قد تؤدي إلى حدوث تعارض على مستوى التنزيل بين المبدأ الدستوري للتدبير الحر⁽³⁴⁾ للجماعات الترابية من جهة، وبين بعض المبادئ الدستورية الأخرى المجسدة للتلازم بين حقوق وواجبات المواطنة، ومساواة الجميع، أشخاصا ذاتيين واعتباريين بما في ذلك السلطات العمومية أمام القانون باعتباره أسمى تعبير عن إرادة الأمة والامثال له، وشروط قيام هذه السلطات بتوفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنين والمواطنات والمساواة بينهم، وتمكينهم من المشاركة في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية⁽³⁵⁾، كما قد يؤدي ذلك إلى تأويل المقتضيات الدستورية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية بشكل غير سليم ومتناقض⁽³⁶⁾.

من جانب آخر، تشير المعطيات إلى قصور على مستوى تنفيذ القانونين التنظيمية رقم 14-44 و 14-64 المتعلقين بشروط وضع العرائض وتقديم ملتزمات التشريع بالمقارنة مع مطالب المجتمع المدني ومع روح الدستور،

(34) ينص الفصل (136) على: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

(35) الفصل (6) من دستور 2011.

(36) Souad Rajeb et Mostafa Yahyaoui: démocratie participative et réforme du système de la décentralisation au Maroc: lecture critique des lois organiques de la région et des communes, la communication publique participative à l'ère de la régionalisation avancée au Maroc, Université Hassan II, 2019, p21.

وكذلك اشتراط التسجيل في اللوائح الانتخابية وتوفير عدد معين من التوقيعات من شأنها أن تمس بمبدأ الديمقراطية التشاركية، إضافة إلى وجود فارق واضح بين النصوص التشريعية المعتمدة والخطاب المتعلق بالديمقراطية التشاركية وواقع تنزيل آلياتها سواء على المستوى الوطني أو الترابي⁽³⁷⁾.

على المستوى الجغرافي، فالمشاركة المواطنة تغطي ثلاثة مستويات ترابية تختلف فيما بينها من حيث المجال الترابي أو من حيث الاختصاصات، فإذا كان من المشروع أن المشاركة تكون أكثر قوة وفعالية على مستوى الجماعات بحكم القرب في تدبير الخدمات والتجهيزات، فإنه من المستحيل تحقيق النتائج نفسها على مستوى مجالس العمالات والأقاليم التي لا تتمتع إلا باختصاصات حصرية، أو الجهات التي تمارس اختصاصات جد مهمة وواسعة⁽³⁸⁾، دون أن ننسى دور الرقابة الإدارية لوزارة الداخلية، الذي قد يؤدي إلى رفض بعض القرارات المتخذة من قبل المجالس الجماعية في إطار الديمقراطية التشاركية، مثل برامج التنمية أو برامج عمل الجماعات.

لعل مرد ذلك، يكمن في طبيعة السلطة المركزية في المغرب لا تسمح بعد بوجود فاعل ترابي حقيقي قادر على تحقيق سياسات عمومية محلية مستقلة بعيدة عن هيمنة الفاعل المركزي، هذا الأخير الذي يبقى الصانع الحقيقي للسياسات العمومية والمتحكم أو الموجه بشكل أو بآخر في تدبير الشأن العام الترابي، حيث إن هيمنة سلطة الوصاية على قرارات المنتخب

Hajar Bennani, Amine Mahmoud, Meryem Saddiqui: Pour une participation effective des jeunes dans la vie publique au Maroc, p11. (37)

Abdellah Harsi: promouvoir la participation des associations pour la gouvernance locale au Maroc, op, cit, p39 (38)

المحلي مازالت حاضرة بشكل كبير، إذ إن هذه القرارات رهينة بموافقة وتأشيرة ممثلي السلطة المركزية⁽³⁹⁾.

المطلب الثاني

آفاق تفعيل رهانات الديمقراطية

التشاركية على المستوى الترابي

إذا كانت الديمقراطية التمثيلية لا تقحم المواطن بشكل مباشر في تدبير الشأن العام، فإن غايات وأهداف تبني الديمقراطية التشاركية تسعى لذلك، من خلال السماح للمواطن وللفاعل المدني والفاعل الاقتصادي بالمساهمة إلى جانب الفاعل السياسي في تدبير الشأن العام بشكل مباشر من خلال التشاور والحوار والإصغاء إليه، ومساهمته في الاقتراح وتقديم العرائض والمواكبة ومراقبة السياسات العمومية، ومن ثم تعتبر الديمقراطية التشاركية مبدأً دستوريًا ومكسبًا قانونيًا ومجتمعيًا مهمًا في تعزيز الديمقراطية وترسيخ دولة الحق والقانون، يجب الاستفادة منه بالشكل الذي يخدم المصلحة العامة والتنمية بكل تجلياتها.

إن نجاح آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي يتوقف على وجود مواطن واعى بحقوقه وواجباته، لديه ثقافة سياسية تؤهله لممارسة تلك الحقوق، ووجود مجتمع مدني قوي وفاعل مدرك لحقوقه المدنية. كما يتعين على المجالس المنتخبة فتح قنوات الحوار والتواصل ونشر المعلومة والانفتاح على باقي مكونات المجتمع وإشراكها في اتخاذ القرار بكل شفافية

(39) رشيدة بدق: الفاعل الترابي وتحقيق السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي رقم 14-113، مجلة المنارة للدراسات القانونية والسياسية، عدد خاص 2017، ص 194-195.

تحت طائلة المحاسبة والمسؤولية، والتعامل مع النص القانوني بنوع من روح المسؤولية، ومراعاة المصلحة العامة على حساب المصلحة الشخصية الضيقة.

وبالنظر للفعل المحتشم للمعارضة السياسية التي لم تستغل بعد فرص الاستثمار في حقوقها الدستورية على وجه الخصوص، ولليبروقراطية التي تعيشها الأحزاب السياسية المغربية على وجه العموم، والتي تحد من فعاليتها في تأطير المواطنين ومواكبتهم وتمثيلهم بالمؤسسات المنتخبة والدفاع عن مصالحهم وغياب ثقافة الحوار والتواصل في الفضاء العام، سواء على المستوى التشريعي أو على المستوى الترابي، يصبح معه تبني رهان الديمقراطية التشاركية ضروريًا، بهدف تكريس المشاركة المواطنة، بحضور فاعل لكل فعاليات المجتمع المدني في ممارسة حق تقديم العرائض إلى المجالس المنتخبة، أو في التشاور والحوار معها أثناء إنجاز برامج ومخططات التنمية المحلية في مستوياتها الثلاث (مجالس الجهة- مجالس العمالات والأقاليم- مجالس الجماعات). وبالتالي فإن اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي بشكل سليم، يقتضي من الأحزاب السياسية بدورها الحرص على عقلنة وظائفها، ودمقرطة آليات اشتغالها، ولجوئها هي الأخرى إلى استخدام تقنيات التواصل التشاركي، والارتقاء بثقافة الحوار والانفتاح على الآخر، والتفاعل مع قضاياها واهتماماته، وتجاوز البيروقراطية التي تحد من فعالية أدوارها.

وبالنظر إلى الأهمية التي تكتسيها الآليات المشار إليها سابقًا باعتبارها ربحًا دستوريًا، فينبغي على الفاعلين السياسي والاجتماعي الاستفادة منها وتفعيلها على أرض الواقع من أجل شرعنة الممارسة السياسية للشأن العام الترابي، ومن أجل ممارسة ديمقراطية توازن بين تحديات الواقع والإمكانيات المتاحة، بعيدًا عن كل تأويل سياسي أو مصلحة ضيق، وعلى أساس

التعامل مع آليات الديمقراطية التشاركية على أنها آليات للتعاون والتكامل، وليس آليات للاختلاف والمعارضة.

إن أهمية هذا الرهان تقتضي دراسة متعمقة ومتجذرة في بيئة إرساء مبادئ الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي، بالاعتماد على تجارب الدول المتقدمة من أجل انتقاء آليات الديمقراطية التشاركية الأنسب، واعتمادها بالشكل الأكثر نجاعة وفاعلية، والعمل على ضرورة إضفاء الطابع الإلزامي على الآليات الإجرائية لتحقيق المقاصد المنشودة من الديمقراطية التشاركية⁽⁴⁰⁾، والعمل على تمكين المجتمع المدني من ثقافة التنشئة السياسية حتى يرتقي لدرجة شريك أساسي في تدبير الشأن العام، وجعله مستقلاً بدرجة كافية عن الاعتبارات السياسية والانتخابية والنقابية. كما يقتضي الأمر إقرار سياسات عمومية من شأنها النهوض بأدوار الفاعل الجمعي للمساهمة في تدبير الشأن العام الترابي، والاستثمار في تأطير المشاريع، وتحقيق الأهداف المتعاقد بشأنها بينه وبين الهيئات المنتخبة، وتيسير الولوج إلى المعلومات، وتبسيط المساطر بشكل واضح وشفاف، من أجل تحقيق مشاركة مدنية فعالة في صنع وتنفيذ ورقابة السياسات العمومية الترابية، مع مراعاة مقارنة النوع الاجتماعي لتحقيق إدماج اجتماعي منصف لكل الفئات، والانفتاح على اعتماد الميزانيات التشاركية المبنية على مشاركة الفاعل المدني في إعداد وتتبع وتنفيذ البرمجة السنوية المالية للجماعات الترابية.

من جهة أخرى، فإن إصلاح هياكل المؤسسات المنتخبة لا يكتمل عبر

(40) أمير سراج: الديمقراطية التشاركية في الجزائر، بحث الماستر في الحقوق، جامعة د. مولاي الطاهر سعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، السنة الجامعية 2018-2019، ص 93.

سن ترسانة قانونية، بل يتطلب تنزيلها على أرض الواقع وتأويلها تأويلاً ديمقراطياً من شأنه أن يرتقي بأدوار المواطن والمجتمع المدني إلى شريك حقيقي في الحوار والتشاور ورسم السياسات العمومية الترابية ومراقبتها وتنفيذها. ومن ثم فإن رهان الديمقراطية التشاركية لا يختصر في كونها مجرد نصوص قانونية وآليات تقنية وإدارية، إنها فلسفة في الفهم ومنهاج في تدبير الإشكالات المحلية، ومنهجية مندمجة وشاملة تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد التالية:

- الانفتاح على أكبر عدد من فعاليات المجتمع المدني النشيطة بغض النظر عن انتماءاتها أو تخصصاتها، ومن أجل ذلك تحتاج الجماعات الترابية إلى اعتماد مقاربات منفتحة ومحفزة للجمعيات للانخراط في تدبير الشأن العام، تقوم على مبدأ التشارك والانفتاح على الآخر، وقبول اختلافه على أساس أهداف واضحة وبرامج تنموية للنهوض بأوضاع الساكنة، هذا ما يساعد على ترسيخ ثقافة المشاركة لدى المنتخبين والفاعلين الجمعويين والمواطنين.

- تطوير وتحديث آليات التواصل والتفاعل بين الجماعات الترابية ومكونات المجتمع المدني، وتعزيز آليات التعاون والشراكة بين الطرفين من أجل إعادة ترميم جسور الثقة بينهما.

ولا يمكن أن تستقيم هذه الرؤية لرهانات تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية على الوجه الصحيح، إلا بتيسير وصول المواطن إلى المعلومة، وحقه في الاطلاع عليها بعيداً عن منطق الكتمان والسر المهني، باعتبار هذا الحق أساس وجود مجتمع ديمقراطي منفتح على الجميع، تتمتع فيه كل مكونات المجتمع بالحقوق والواجبات، وهو ما كرسه الفصل (27) من دستور 2011 بالقول: «للمواطنات والمواطنين حق الحصول على المعلومات

الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام».

فإذا كان تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي يكتسي أهمية بالغة في إشراك المواطن وفعاليات المجتمع المدني في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية، فإن هذه الآليات لا يجب أن تختزل وظائفها في كونها مجرد «مبادرات شكلية» من المواطن والفاعل الجمعي إلى الجماعات الترابية، وإنما ينبغي الارتقاء بها إلى آليات اقتراحية من شأنها المساهمة في تفعيل السياسات العمومية والنهوض بالتنمية، كما ينبغي مأسسة وتفعيل حضور المجتمع المدني في تدبير الشأن العام الترابي، والقيام بكل أشكال التعبئة التحسيسية للتعريف بحدود حقوقه وواجباته، والتفكير في خلق إطار تكاملي بين الجماعات الترابية والمجتمع المدني.

خاتمة

عرف الاهتمام بالديمقراطية التشاركية بالمغرب تطوراً ملحوظاً بعد إقرار دستور 29 يوليو 2011، الذي حمل بين ثناياه مستجدات مهمة طالت الترسنة القانونية المنظمة لتدبير الشأن العام الترابي بنوع من الاستقلالية والتدبير الحر، والتي مكنت في جانب منها المواطنين وهيئات المجتمع المدني من آليات قانونية، للانخراط في الفعل العمومي المحلي، وتتبعه وتقييمه ومراقبة تنفيذه، تجسيداً لمفهوم الديمقراطية التشاركية، في محاولة لتفادي قصور وعجز الديمقراطية التمثيلية عن الوفاء بأهدافها ومقاصدها الرامية للاستجابة لانتظارات وتطلعات الساكنة وتحقيق التنمية في كل أبعادها.

ورغم ارتفاع وعي المواطن ومكونات المجتمع المدني بالأثر الإيجابي للممارسة التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي على الارتقاء بمستوى أداء ونجاعة التدبير، وتحسن مستوى التواصل مع تلك المكونات، إلا أن قوته الاقتراحية لا زالت ضعيفة على مستوى تقديم المبادرات لتطوير هذا التدبير، مما يتطلب اتخاذ بعض الإجراءات الضرورية لتعزيز الديمقراطية التشاركية وتنزيل آلياتها تنزيلاً ديمقراطياً يتماشى مع النص الدستوري، ويساير مستجدات الواقع، نوردها على شكل توصيات كالتالي:

- ضرورة توفر إرادة حقيقية من طرف الدولة والمؤسسات المنتخبة معاً، في تنزيل المقتضيات الدستورية والقانونية للديمقراطية التشاركية، وإرادة المجتمع المدني والفاعل السياسي في التجاوب مع هذه المقاربة،
- ضرورة اللجوء إلى تعديل وتجويد الترسنة القانونية المنظمة لآليات الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي وتعميق الفهم بأهميتها وشروط ممارستها،

- ضرورة مراجعة النظام الانتخابي للجماعات الترابية، ومراجعة نظام التقسيم الانتخابي لإفراز نخب محلية مؤهلة لتدبير الشأن العام الترابي،
- تأهيل المجالس المنتخبة وتجاوز الارتجالية في التسيير، والقطع مع المقاربة الأحادية للتنمية، وتحلي النخب المحلية بالكفاءة وبروح الوطنية، والغيرة على المجال الترابي وتطوير الأداء،
- الارتقاء بثقافة الانفتاح والتواصل لدى الفاعل السياسي مع المجتمع المدني، والقطع مع سلوك التوظيف السياسي لهيئات المجتمع المدني،
- تأهيل الفاعل المدني والرفع من قدراته ليساير المستجدات الدستورية والقانونية، من أجل استيعاب وفهم جيد لمضامينها،
- تقوية القوة الاقتراحية للمواطنين وجمعيات المجتمع المدني، لكي تصبح مساهمًا فعليًا في عملية صنع القرار المحلي،
- إن إنجاح ورش الديمقراطية التشاركية يتوقف على مدى وجود مجتمع مدني قوي وفاعل ونشيط ومدرك لحقوقه وواجباته الدستورية في المشاركة في تدبير الشأن العام الترابي،
- ضمان استقلالية هيئات المجتمع المدني وتحريرها من التأثير المفروض عليها من طرف سلطتي الدولة ومؤسساتها والأحزاب السياسية،
- توعية وتحسيس المواطن بحقوقه وواجباته تجاه الدولة والهيئات المنتخبة والعمل على إدراكه لمعنى الديمقراطية التشاركية كآلية لإشراكه في تدبير الشأن العام الترابي.

لائحة المراجع

المؤلفات :

- روبرت دال : عن الديمقراطية، ترجمة أحمد أمين الجمل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 2000.

المقالات العلمية والأوراق البحثية :

- رشيدة بدق، الفاعل الترابي وتحقيق السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي رقم 14-113، مجلة المنارة، عدد خاص ص 194-195.

- عبدالمجيد رمضان: الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية، دفا تر السياسة والقانون، العدد 16 يناير 2017.

- عبدالحق الشاوي: الديمقراطية التشاركية في التسيير المحلي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 12، أكتوبر 2017، ص 181.

- مولاي هشام المراني: حق تقديم العرائض في القانون المغربي على ضوء التجارب المقارنة، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد السادس، أبريل 2020، ص 150.

- مصعب التيجاني: العرائض والتشاور كمدخلين لمساهمة المجتمع المدني في التنمية المستدامة، مجلة الاقتصاد والقانون، جامعة محمد الشريف مساعدية، سوق أهراس، الجزائر، العدد الرابع، يونيو 2019، ص 86.

- عبد الرفيع زعنون: دور العرائض في تفعيل المشاركة المواطنة بالمغرب: الرهانات والمآلات، مقال منشور ضمن «مبادرة الإصلاح العربي» بتاريخ 19 ماي 2021 arab-reform.net.

- عبد الغني امريدة: القوانين التنظيمية وقوانين الانتخابات على ضوء الدستور، المجلس المغربية للسياسات العمومية، عدد 15-16، ص 144.

التقارير :

- تقرير مخرجات اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة.

الأطروحات والرسائل :

- أمير سراج : الديمقراطية التشاركية في الجزائر، بحث الماستر في الحقوق، جامعة د. مولاي الطاهر سعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، السنة الجامعية 2018-2019.
- أحمد عبابو: الديمقراطية التشاركية في إطار الدستور المغربي 2011، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2012-2013،

النصوص القانونية :

- ظهير شريف رقم (1،11،91) صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص دستور المملكة المغربية.
- ظهير شريف رقم (1،15،83) صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات.
- ظهير شريف رقم (1،15،85) صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي 113،14 المتعلق بالجماعات.
- ظهير شريف رقم (1،15،84) صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي 112،14 المتعلق بالعمالات والأقاليم،
- المرسوم رقم (2،16،299) الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور.
- المرسوم رقم (2،16،300) الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور.
- المرسوم رقم (2،16،301) الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور.
- الخطاب الملكي لعيد العرش بتاريخ 30 يوليوز 2007.

مقالات الرأي :

- يحيى بوافي «جدوى الديمقراطية في مغرب اليوم... في ظل غياب الأحزاب، العرب الأسبوعي، لندن، عدد السبت 03/09/2009.

- توفيق بوعشرين: مجلة المجتمع المدني، مقال منشور بجريدة اليوم 24 بتاريخ 22 مارس 2014.

المراجع باللغة الأجنبية:

- Abdellah Harsi: promouvoir la participation des associations pour la gouvernance locale au Maroc, programme «consolider» Forum des alternatives Maroc, 2015,
- Souad Rajeb et Mostafa Yahyaoui: démocratie participative et réforme du système de la décentralisation au Maroc: lecture critique des lois organiques de la région et des communes, la communication publique participative à l'ère de la régionalisation avancée au Maroc, publication de l'Université Hassan II casablanca, Mars 2019.
- Hajar Bennani, Amine Mahmoud, Meryem Saddiqui: Pour une participation effective des jeunes dans la vie publique au Maroc, policy brief, Rabat social studies institute, Issue 6, Mars 2021.
- Védric Polère: La «participation participative» état des lieux et premiers éléments de bilan, «Synthèses millénaire» N 3, Centre ressources prospectives du grand Lyoun, 2007.
- Fanny Cools, la démocratie participative, une opportunité pour encourager la participation des personnes en situation d'exclusion, contribution au rapport du CBCS, les pauvres font de la politique, les cahiers de la solidarité, janvier 2012, www.pourlasolidarite.eu/publications.
- Mohamed ELAmraoui: les rapports entre la commune et les associations à la lumière de la loi organique n113-14,
- ELMustapha Bougrain: l'impératif du développement régional à la lumière de la loi organique 111-14, revue ALMANARA pour les études administratives et juridiques, numéro spécial 2017.

الحق في المشاركة السياسية: قراءة في الضمانات القانونية والقضائية في ضوء الممارسة المغربية

د. فاتن دويرية*

الملخص

إن الحقوق السياسية هي من الحقوق الأصلية اللازمة للإنسان، والتي يتمتع بها ويمارسها بشكل مطلق ويحميها القانون ولا يمكن انتهاكها لأي سبب من الأسباب، وهي جزء لا يتجزأ من الحقوق الإنسانية (المدنية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والبيئية)، بل ولها علاقة متينة بهذه الحقوق كافة، حيث لا يمكن فصل بعضها عن بعض على اعتبار أن كل هذه الحقوق تكمل بعضها. سيعرض هذا البحث بعض الضمانات القانونية والقضائية للحق في المشاركة السياسية، مستعرضاً التطور الدستوري في عام 2011 في ضوء الممارسة المغربية.

الكلمات المفتاحية: الحق في المشاركة السياسية، المجلس الدستوري، المحكمة الدستورية، المملكة المغربية.

(*) دكتوراه في القانون العام - المملكة المغربية.

Abstract

Political rights are part of the original rights necessary for human beings that are absolutely enjoyed and exercised by the human being. They are protected by law and cannot be violated for any reason. Political rights are also part of other civil, economic, social, cultural and environmental human rights. These rights cannot be separated from each other as they complement each other. This paper talks about legal and judicial guarantees of the right to political participation, reviewing the constitutional development in 2011 in light of Moroccan practice.

Keywords: the right to political participation, the Constitutional Council, the Constitutional Court, the Kingdom of Morocco.

إن الحقوق السياسية هي من الحقوق الأصلية اللازمة للإنسان، والتي يتمتع بها ويمارسها بشكل مطلق، ويحميها القانون ولا يمكن انتهاكها لأي سبب من الأسباب، وهي جزء لا يتجزأ من الحقوق الإنسانية (المدنية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والبيئية)، بل ولها علاقة متينة بهذه الحقوق كافة، حيث لا يمكن فصل بعضها عن بعض على اعتبار أن كل هذه الحقوق تكمل بعضها.

فلا يمكن ممارسة الحقوق السياسية على وجه صحيح، إلا بضمان حقوق الأفراد المدنية وغيرها من الحقوق، لذا فكفالة الحقوق السياسية هي حجر الزاوية لضمان الممارسة الفعلية لكافة الحقوق والحريات العامة⁽¹⁾.

فالأصل أن الحقوق السياسية تعرف بأنها تلك الحقوق التي تسمح للأفراد بالمشاركة في الحياة السياسية، وبالتعبير عن السيادة الشعبية وممارستها، وتتضمن الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، والحق في التظاهر والاحتجاج، والحق في الانتخاب الذي يعتبر حقًا شخصيًا يتمتع به كل مواطن، كما تشمل على حق الترشيح وفقًا للشروط التي يضعها القانون لتنظيمه؛ على نحو لا يصادر ذلك الحق أو ينقص من ممارسته، علمًا أن

(1) فانتن دويرية "تجليات البعد الدولي لحقوق الإنسان في الاجتهاد القضائي المغربي والمقارن"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد: 139، الطبعة الأولى، سنة: 2021، ص 188.

حقّي الانتخاب والترشح بصفة خاصة هما حقان متكاملان لا تقوم الحياة التمثيلية بواحد منهما.

ومنه؛ فإن حقوق المشاركة السياسية والعامّة تؤدّي دورًا حاسمًا في تعزيز الحكم الديمقراطي، وسيادة القانون، والإدماج الاجتماعي، والتنمية الاقتصادية، وكذا في النهوض بجميع حقوق الإنسان. حيث يمثل الحقّ في المشاركة المباشرة وغير المباشرة في الحياة السياسية والعامّة عنصرًا مهمًا في تمكين الأفراد والجماعات، وأحد العناصر الرئيسية للنّهج القائمة على حقوق الإنسان الرامية إلى القضاء على التهميش والتمييز.

وترتبط حقوق المشاركة ارتباطًا وثيقًا بحقوق الإنسان الأخرى؛ مثل الحق في التجمّع السلمي وتكوين الجمعيات، وحرية التعبير والرأي، والحق في التعليم، والحق في الحصول على المعلومات. كما تواجه المشاركة السياسية والعامّة على قدم المساواة عراقيل في سياقات عديدة، فقد تشمل هذه العراقيل التمييز المباشر وغير المباشر لأسباب مثل العرق، أو اللون، أو النسب، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو غيره، أو الأصل القومي، أو الاثني، أو الاجتماعي، أو الملكية، أو الولادة، أو الإعاقة، أو الجنسية، أو غير ذلك من الأسباب. وحتى في حالة عدم وجود تمييز رسمي فيما يتعلق بالمشاركة في الحياة السياسية أو العامّة، فإن عدم المساواة في الوصول إلى حقوق الإنسان الأخرى، من شأنه أن يعوق الممارسة الفعلية لهذا الحق.

وعليه؛ نجد نفسنا ونحن في إطار البحث عن الأسس الحمائية للحق في المشاركة السياسية أمام إشكالية جوهرية واجبة التدقيق والتحليل، والمتمثلة أساسًا في ماهية آليات حماية حقوق المشاركة السياسية على المستويين الدولي والمحلي؟ خصوصًا إذا علمنا أن هذا الحق يتفرع من

حقوق أخرى لصيقة، مثل الحق في الانتخاب، والحق في الترشح، والحق في المساواة وتكافؤ الفرص في تولي إدارة الشؤون العامة، وغيرها العديد.

ومنه؛ فإننا سنعمد في تحليلنا لهذه الجزئية على تقديم لمحة عامة عن نطاق حقوق المشاركة السياسية في القانون الدولي لحقوق الإنسان. ثم سننظر في القيود المفروضة على حقوق المشاركة السياسية والعامة، وفي التمييز كعائق أساسي أمام المشاركة على قدم المساواة بين الجميع، ومن خلال تحليل مضامين تعليقات القضاء وتحديد موقفه من الضمانات الدولية المخولة لهذه الحقوق، باعتماد المنهجين الوصفي والتحليلي، وفقاً للمبشرين الآتيين:

المبحث الأول

الأساس الحمائي للحق في المشاركة السياسية

إن الحق في المشاركة السياسية⁽²⁾، ينبثق عن الحق في المساواة وعدم التمييز الذي رعته المواثيق الدولية، لاسيما المادة رقم (26) من العهد

(2) لا بد من الإشارة إلى تركيبة هذا المفهوم، فهو مكون من جزئيين هما: "المشاركة" كمنشأ يقوم به الإنسان، وكلمة "سياسة" كمصطلح اجتماعي، وفيما يلي التوضيح:

❖ كلمة "المشاركة" مشتقة من اسم المفعول للكلمة اللاتينية Participate ويتكون هذا المصطلح من جزأين pars بمعنى جزء Part والثاني Compare وتعني "القيام بـ" وبالتالي المشاركة تعني To take part أي القيام بدور معين؛

❖ السياسة لغة مشتقة من مصدر الفعل "ساس" وتأتي هذه الكلمة بمعنى تدبير شؤون الناس وتملك أمورهم والرئاسة عليهم ونفاذ الأمر فيهم، وهذه الكلمة تستخدم للدلالة على العديد من المعاني الأخرى مثل: معاني القيادة والرئاسة والمعاملة، والحكم، والتربية، والترويض.

الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ويتداخل هذا الحق مع حقوق أخرى، خصوصًا الحق في تقلد الوظائف العامة، والحق في الانتخاب والترشح، وتكوين الأحزاب، وغيرها من الحقوق المتصلة به. وقد قطع المجلس الدستوري المغربي شوطًا كبيرًا فيما يتعلق بحماية الحق في المشاركة السياسية⁽³⁾، وربما يعود ذلك إلى ارتباط الكثير من المسائل التي عرضت أمامه بالطعون الانتخابية.

وعليه سنأخذ هذا المحور مأخذ البحث والتحليل من خلال التقسيم الآتي:

أولاً- الضمانات التشريعية للحق في المشاركة السياسية:

إن المجتمعات أو الدول الشرعية هي تلك التي تستند على الحقوق، بما في ذلك الحقوق الانتخابية في ظل نظم الحكم الديمقراطية، ولقد نتج عن الاعتماد المتبادل بين الديمقراطية وحقوق الإنسان أن أفردت حقوق المشاركة السياسية بمبادئ خاصة بها (يطلق عليها مبادئ الديمقراطية التشاركية) أهمها:

- ❖ حقوق المشاركة السياسية ومبادئ المساواة وتساوي الفرص؛
- ❖ حقوق المشاركة السياسية ومبدأ تفعيل التسيير المحلي؛
- ❖ حقوق المشاركة السياسية و«التعاقدية»؛
- ❖ حقوق المشاركة السياسية وضرورة تحقيق الأمن السياسي؛
- ❖ حقوق المشاركة السياسية وضرورة تحقيق الحكم الراشد.

(3) مع ملاحظة أنه في ضوء دستور 2011 تم الارتقاء به إلى محكمة دستورية.

تأصيلًا عليه، سنعتمد في تحليلنا ل ضمانات الحق في المشاركة السياسية على التقسيم التالي:

أ. الحق في المشاركة السياسية في التشريع الدولي

تنبثق المعايير الدولية في ضمانات المشاركة السياسية من الحريات الأساسية والحقوق السياسية التي أرسيت في القانون الدولي لحقوق الإنسان الثابت منه (الاتفاقيات، والمعاهدات الملزمة)، والمرن (مجموعة الإعلانات والمبادئ والقواعد الدولية).

وعليه؛ نجد أن كافة الوثائق والإعلانات والاتفاقيات المعنية بحقوق الإنسان قد أكدت على العديد من المعايير الدولية التي تضمن إجراء انتخابات حرة ونزيهة⁽⁴⁾، ونذكر منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي

(4) وجد الحق في المشاركة السياسية ضماناته في العديد من النصوص الدولية ومنها:

❖ المادة رقم (5) فقرة (ب) لاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، تنص على أن: "الحقوق السياسية ولاسيما حق الاشتراك في الانتخابات - اقتراعًا وترشيحًا - على أساس الاقتراع العام المتساوي والاستعانة في الحكم وفي إدارة الشؤون العامة على جميع المستويات. وتولي الوظائف العامة على قدم المساواة".

للتدقيق راجع الموقع التالي:

<http://www.ohchr.org/english/law/disabilities-convention.htm>

تاريخ الزيارة 28 / 01 / 2021 على الساعة 23,00.

❖ المادة رقم (7) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة جاء فيها: "تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة للبلد وتكفل للمرأة على قدم المساواة مع الرجال؛ - التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة. والأهلية للانتخاب لجميع الهيئات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع العام؛ =

أكد في المادة رقم (21)⁽⁵⁾، على أنه: «...لكل شخص حق المشاركة في الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية. وأن إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجري دوريًا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين

= - المشاركة في صياغة سياسية الحكومة وفي تنفيذ هذه السياسة. وفي شغل الوظائف العامة. وتأدية جميع المهام العامة على جميع المستويات الحكومية؛

- المشاركة في منظمات وجمعيات غير حكومية تهتم بالحياة العامة والسياسية للبلد.

❖ المادة رقم (29) اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

❖ المادة رقم (24) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

للتوسع راجع الموقع التالي:

http:// www.arableagueonline.or تاريخ الزيارة : 02 / 02 / 2022، على الساعة : 9,00.

❖ إعلان القاهرة بشأن حقوق الإنسان في الإسلام 1990، المادة رقم (23) " للجميع الحق بالمشاركة. مباشرة أو غير مباشرة في إدارة شؤون بلاده العامة".

❖ إعلان الاتحاد الإفريقي بشأن مبادئ الانتخابات الديمقراطية في إفريقيا 2002 والميثاق الإفريقي للديمقراطية والحكم والانتخابات 2007 يؤمنان قاعدة مفصلة تضمن "انتخابات دورية، شفافة، حرة ونزيهة." باعتبارها التزامًا سياسيًا لأعضاء الاتحاد الإفريقي.

(5) تذكر المادة رقم (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن:

❖ لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة يختارون اختيارًا حرًا.

❖ لكل شخص الحق نفسه الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد؛

❖ إن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة. ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت.

الناخبين وبالتصويت السري أو بإجراء متكافئ من حيث ضمان حرية التصويت».

وقد أكدت الفقرة 2 من المادة رقم (25)⁽⁶⁾ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية أن: «للمواطن الحق في أن ينتخب وينتخب في انتخابات نزيهة تجري بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين». ومنه فإن المادة المذكورة من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تطرح ثلاثة شروط أساسية فيما يخص الحق بالمشاركة وهي:

- ❖ أولاً: إن الحق بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في بلد ما منوط بمواطني البلد المعني حصراً؛
- ❖ ثانياً: لا يتمتع المواطنون بحق المشاركة فقط، بل يتمتعون أيضاً بفرصة ممارسة هذا الحق؛
- ❖ ثالثاً: يجوز أن يقيد حق المواطن بالمشاركة، لكن في هذه الحال، لا بد أن تكون القيود معقولة دون تمييز على أساس العرق، أو اللون،

(6) تنص المادة رقم (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه:

- ❖ يكون لكل مواطن، دون أي وجه من أوجه التمييز الحقوق التالية التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة؛
- ❖ أن يشارك في إدارة الشؤون العامة. إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون بحرية؛
- ❖ أن ينتخب وينتخب في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام على قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري تضمن التعبير عن إرادة الناخبين؛
- ❖ أن تتاح له على قدم المساواة، عموماً مع من سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده.

أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو غير السياسي، أو الأصل القومي، أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

وقياساً عليه، فإن هذه المادة وبالشروط الواردة فيها واكبتها ضمانات أخرى صادرة عن لجنة حقوق الإنسان-الهيئة المسؤولة عن مراقبة امتثال الدول الأطراف المنبثقة عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية- والتي يقضي أحد أدوارها بإصدار التعليقات العامة التي توفر خطوط توجيهية لتفسير أحكام العهد ونطاقه في تعليقها العام رقم (25) حول تفسير بنود المادة رقم (25) من العهد نفسه، لتوفر من خلاله قاعدة مهمة لتحديد ما يجوز اعتباره معقولاً عند فرض أي قيود على حق المشاركة.

حيث جاء في التعليق العام رقم (25) الخاص بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة⁽⁷⁾، وحق الاقتراع أن:

❖ المادة رقم (25) من العهد تُقر وتحمي حق كل مواطن في أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، وحقه في أن ينتخب أو يُنتخب، وحقه في أن تتاح له فرصة تقلد الوظائف العامة. ويطلب العهد إلى الدول، بغض النظر عن ماهية دستورها أو نوع الحكم القائم، أن تعتمد ما قد

(7) فسرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان "إدارة الشؤون العامة" في المادة رقم 25(أ) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه: "مفهوم واسع يتعلق بممارسة السلطة السياسية، وعلى وجه الخصوص السلطات التشريعية والتنفيذية والإدارية؛ وهو يشمل شتى أوجه الإدارة العامة، كما يخص تحديد وتنفيذ السياسة العامة التي ستتبع على الصعيد الدولي والوطني والإقليمي والمحلي". وينبغي أن تحدد الدساتير وغيرها من القوانين الوطنية السبل المتاحة للأفراد من أصحاب الحقوق لكي يمارسوا حقهم في المشاركة في إدارة الشؤون العامة".

يلزم من التدابير التشريعية والتدابير الأخرى لضمان إمكانية فعلية، تسمح للمواطنين بالتمتع بالحقوق التي يحميها. وتعتبر المادة رقم (25) أساس الحكم الديمقراطي القائم على موافقة الشعب، والذي يراعي المبادئ المكرسة في العهد؛

❖ تعتبر الحقوق المنصوص عليها في المادة رقم (25) من العهد متصلة بحق الشعوب في تقرير مصيرها وإن كانت متميزة عنه. فتمتع الشعوب بموجب الحقوق المشمولة في المادة (1) بحرية تقرير مركزها السياسي، واختيار شكل دستورها أو نوع حكمها. وتتناول كذلك حق الأفراد في المشاركة بكل ما يعني إدارة الشؤون العامة من عمليات. وقد تفضي هذه الحقوق، بوصفها حقوقاً فردية، إلى عدد من الشكاوى تقع في إطار البروتوكول الاختياري الأول.

ب. الحق في المشاركة السياسية في التشريع المغربي

في هذا الإطار نجد أن الحق في المشاركة السياسية قد وجد ضماناته على المستوى الداخلي - الممارسة المغربية- من خلال مجموعة من النصوص التشريعية على رأسها الوثيقة الدستورية، حيث أكد دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على أنه: «يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية»، كما نص في الفصل (2) منه على أن: «السيادة للأمة، تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها... تختار الأمة ممثليها في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر والنزيه والمنتظم».

والجدير بالذكر؛ أنه بجانب الوثيقة الدستورية التي أصلت لضمانات الحق في المشاركة السياسية، وما يتفرع عنها من حق في تأسيس الأحزاب السياسية، والحق في الانتخاب، والمساواة بين الرجل والمرأة، نجد أن

هناك مجموعة من القوانين التنظيمية التي أكدت على إقرار حق الإنسان الأصيل في الانخراط في الحياة العامة ومنها:

❖ القانون التنظيمي رقم (59,11) المتعلق بانتخاب مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1,11,173) بتاريخ 21 نونبر 2011؛

❖ القانون رقم (57,11) المتعلق باللوائح الانتخابية العامة وعمليات الاستفتاء واستعمال الاتصال السمعي البصري العمومية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1,11,165) بتاريخ 14 أكتوبر 2011⁽⁸⁾؛

❖ القانون التنظيمي رقم (28,11) المتعلق بمجلس المستشارين الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1,11,172) بتاريخ 21 نونبر 2011؛

❖ القانون التنظيمي رقم (29,11) المتعلق بالأحزاب السياسية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1,11,166) بتاريخ 22 أكتوبر 2011؛

❖ القانون رقم (30,11) القاضي بتحديد شروط وكيفيات الملاحظة المستقلة والمحايمة للانتخابات.

كل ذلك إلى جانب مراسيم تنفيذية عمدت بمجملها إلى إقرار ضمانات

(8) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه بالموازاة مع ما ذكر أعلاه فقد تم إصدار القانون رقم (66,16) المغير والمتمم بموجبه القانون رقم (77,03) المتعلق بالاتصال السمعي البصري والذي ينص على: "التقيد بتعددية التعبير عن تيارات الفكر والرأي والولوج العادل للهيئات السياسية والنقابية إلى وسائل الإعلام حسب تمثيليتها، ولاسيما أثناء الفترات الانتخابية، وذلك وفقاً للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل، إلى جانب احترام تعددية الجمعيات المجتمع المدني المهمة بالشأن العام حسب أهميتها مع احترام التوازن والإنصاف الترابي وعدم الاحتكار...".

حماية الحق في المشاركة السياسية عامة، والحقوق الأخرى اللصيقة به والمتفرعة عنه بخاصة.

ومنه نتساءل هنا، بعد أن طرحنا أبعاد الحق في المشاركة السياسية في سياق ضماناته الداخلية والخارجية حول أي السياقين ساق القضاء في رقابته على ضمان تمتع جميع المواطنين وعلى كفا المساواة بهذا الحق؟

ثانياً- الحق في المساواة من خلال المشاركة السياسية

تعد المساواة بين الأفراد إحدى الحقوق الأساسية للإنسان، وأحسن تعبير عن دولة الحق والقانون، وهي من الحقوق التي تضمنتها الصكوك الدولية، أما عن الحق في المشاركة السياسية⁽⁹⁾ فهو ينبثق ضمناً عن الحق في المساواة وعدم التمييز.

- (9) تجدر الإشارة إلى أن مفهوم المشاركة السياسية وجد اهتماماً كبيراً من قبل العديد من المفكرين والمحللين السياسيين، نذكر من بينهم:
- ❖ أفلاطون: تحدث أفلاطون عن مفهوم المشاركة السياسية من خلال حديثه عن الديمقراطية، حيث أشار أن الديمقراطية هي إحدى مظاهر وأشكال المشاركة السياسية، وقد عرفها على أنها الدولة المختلطة التي تقوم على عملية التوازن بين طبقات المجتمع المختلفة بالأخذ بمبدأ الحرية؛
 - ❖ أرسطو: يمكن توضيح المشاركة السياسية عند أرسطو من خلال فقرة من كتابه "السياسة عند أرسطو" من خلال مقولة "لم كانت لكل الدولة نوعاً من المشاركة وكانت كل مشاركة تهدف إلى الوصول للخير والنفع العام، وبالتالي فإن الخير هو هدف جميع المشاركات، ولهذا فإن الخير الأسمى هو الذي يبني على أساس ضم كل ما عداها من المشاركات المجتمعية" وقد حلل المفكرون بعد ذلك أن المقصود هنا بالخير الأسمى هو المشاركة السياسية؛
 - ❖ جان جاك روسو: المشاركة السياسية هي القدرة على مزاوله السيادة أو ممارستها، وهذه المقاربة تقصي من المشاركة السياسية أولئك الأفراد =

الذين لا يملكون القدرة على مزاولة السيادة. ونلاحظ أن هذا المفهوم يسعى إلى تطبيق التقليد الذي عرفته الدولة اليونانية القديمة، والتي ترى ضرورة إسناد فاعلين في إدارة الشؤون العامة؛

- ❖ جرينت بارى: يرى أن المشاركة السياسية لها ثلاثة أوجه هما:
 - أسلوب المشاركة: والمقصود هنا هو الشكل الذي تتخذه سواء كان شكل المشاركة رسميًا أو غير رسمي؛
 - كثافة المشاركة: وهي تعنى قياس عدد الأفراد المشاركين في أنشطة سياسية معينة وكيفية مشاركتهم؛
 - نوعية المشاركة: تعنى درجة الفاعلية التي تحقق المشاركة ويتطلب قياس أثرها على من يسيطرون على السلطة ووضع السياسة العامة.
- ❖ هنجتون: يرى أن المشاركة السياسية النشاط الذي يقوم به المواطن من إجلال تأثير على عملية صنع القرار السياسي، وهذا يعنى أن المشاركة تهدف تغير مخرجات النظم السياسية بالصورة التي تلائم مطالب الأفراد الذين يقدمون على المشاركة السياسية؛

❖ كارل ماركس: أشار كارل ماركس إلى مفهوم المشاركة السياسية من خلال حديثة عن الحقوق السياسية في المسألة اليهودية باعتبارها الامتيازات التي يتمتع بها أي فرد، بوصفة مشاركًا في الحياة السياسية للجماعة التي ينتمي إليها، ومن هذه الحقوق كما يرى ماركس (الحق في التصويت - الحق في اختيار الأشخاص المرشحين لتولى المناصب السياسية)، وهذه الحقوق إذا نظرنا إليها فسوف نجد أنها أحد مؤشرات عملية المشاركة السياسية في المجتمع. ومن ناحية أخرى؛ فإن ماركس يرى أن الحقوق السياسية التي تمنحها الدولة لموظفيها ليست في واقع الأمر إلا حقوق الفرد الأناني المعزول عن غيره من البشر، وأنه ليس صحيح أنها تقوى وتدعم الجانب العام في نشاط الفرد وحياته. ولكن ماركس يرى أيضًا ان الثورة السياسية التي أطاحت بسلطة الحاكم هي التي جعلت موضوع الدولة موضع اهتمام من جانب الأفراد، حيث إنها قد حولت تلك الشؤون إلى مسألة عامة تحظى بعناية جميع الأفراد، بأنها قد ألغت السمة السياسية التي كانت سائدة للمجتمع المدني القديم أي مجتمع (الإقطاع) وتحول المجتمع إلى مجتمع أكثر ديمقراطية، ومن هنا أصبحت الوظائف السياسية محل اهتمام للأفراد. =

إن مبدأ المساواة ليس في ذاته حرية من الحريات، بل هو الركيزة والأساس الذي تستند إليه جميع الحقوق والحريات. فالمساواة هي أساس القاعدة القانونية، وأساس مبدأ الشرعية، وأساس العدل والإنصاف، وإذا لم يحترم مبدأ المساواة تنهار في المجتمع قيم كثيرة إحداها الحرية، لذلك نستطيع أن نقول أن المساواة هي أساس الحرية.

أ. الحق في المساواة وتكافؤ الفرص في التشريع الدولي

أكد ميثاق الأمم المتحدة في ديباجته على الحقوق الأساسية للإنسان، كما أكد على كرامة الفرد وقدره وما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية. فمن بين أهداف الأمم المتحدة وفقاً لما ورد في المادة الأولى هو: «تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء».

وجاء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 ليؤكد على مبدأ المساواة أمام القانون في المادتين الثانية والسابعة، كما نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 على أنه: «تتعهد كل دولة طرف في العهد الحالي باحترام وتأمين الحقوق المقررة في هذا العهد لكافة الأفراد ضمن إقليمها والخاضعين لولايتها دون تمييز من أي نوع كان ذلك بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الديانة أو الرأي سياسياً أو غير سياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو النسب أو غيرها». وقد نصت المادة رقم (26) منه على أن:

= لتوسع انظر: مصطفى عبدالله خشيم: "مصطلحات مختارة" موسوعة علم السياسة، مصراته، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سنة 2004، ص95.

«جميع الأشخاص متساوون أمام القانون ومن حقهم التمتع دون تمييز وبالتساوي بحمايته...».

في الصدد نفسه؛ نصت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لسنة 1950 على تعابير مماثلة في مادتها رقم (14) حيث جاء فيها: «يكفل التمتع بالحقوق والحريات المقررة في الاتفاقية الحالية دون تمييز أيًا كان أساسه كالجنس، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو العقيدة، أو الرأي السياسي، أو غيره، أو الأصل القومي، أو الاجتماعي، أو الانتماء إلى أقلية قومية، أو الثروة، أو الميلاد، أو أي وضع آخر».

ب. الحق في المساواة وتكافؤ الفرص في المشاركة السياسية وفق عمل القضاء
لقد أفرد القضاء الدستوري حماية وافرة للحق في المساواة وتكافؤ الفرص، في إقرار الحق في المشاركة السياسية، سواء منه في مرحلة الترشح أو الانتخاب. فنجد أنه قد صرح في القرار رقم (1998/218) على أنه: «... حيث إنه نتج من التحقيق أن الطاعن قدم ترشيحه يوم 31 أكتوبر 1997 في الساعة العاشرة وأربعين دقيقة، وأن زوجته تقدمت يوم 3 نوفمبر 1997 في الساعة الثالثة والنصف بعد الزوال لأداء مبلغ الضمان نيابة عن زوجها، إلا أن مأمور الخزينة رفض تسلمه منها بعلّة أن الأجل المحدد لأداء الضمان عن الترشح كان قد انتهى في الساعة الثانية عشرة من ذلك اليوم».

وقد بنى القاضي الدستوري تعليله على كون: «أن هذا الرفض يعد خرقًا لأحكام المادتين رقمي (24 و25) من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب التي بمقتضاها أداء مبلغ الضمان من المرشح بنفسه أو بواسطة غيره - في ظرف الثلاثة أيام التالية لإيداع التصريح بالترشيح، وهو الأجل الذي انتهى في النازلة في آخر يوم 3 نوفمبر 1997 لا في الساعة الثانية عشرة منه» و بما «إنه بالرغم من كون الطاعن لم يدل بما يثبت ما

ادعاه من أن رفض مأمور الخزينة الجهوية تسلم مبلغ الضمان كان مناورة تهدف إلى إزاحته من المنافسة الانتخابية لمصلحة المطعون في انتخابه فإن الحيلولة بينه وبين الترشح لانتخاب مجلس النواب من شأنها، باعتبار ظروف النازلة، أن يكون قد ترتب عليها إخلال بما يتطلبه صدق العملية الانتخابية من إفساح المجال أمام جميع من يحق لهم الترشح لها ليتمكنوا من ممارسة حقهم في ذلك على قدم المساواة فيما بينهم، وإتاحة الفرصة كاملة للناخبين ليختاروا بمحض إرادتهم من يفضلوه من بين المرشحين».

وصرح المجلس الدستوري في القرار آخر تحت رقم (95 /70) في شأن المآخذ المتعلقة بخرق مقتضيات الفصل (31) من الظهير الشريف رقم (177-177-1) المشار إليه أعلاه أنه: «حيث يدعى الطاعن، من جهة، أن افتتاح الاقتراع تأخر بمكتب التصويت رقم (10) بجماعة «تامدة» إلى الساعة التاسعة صباحاً، ومن جهة أخرى، أن بقية مكاتب التصويت التابعة للدائرة الانتخابية، إذا كانت قد راعت الوقت القانوني لافتتاح الاقتراع، فإن بعضها انتهت به عمليات الاقتراع في الساعة السادسة مساءً وبعضها الآخر لم تنته به هذه العمليات إلا في الساعة الثامنة مساءً؛

حيث إنه، من جهة، إذا كان يتضح فعلاً من الاطلاع على نظير محضر مكتب التصويت رقم (10) لجماعة «تامدة» -المودع بالمحكمة الابتدائية بسيدي بنور- أن عملية الاقتراع لم تبدئ به إلا في الساعة التاسعة صباحاً، فإن الطاعن ما أثبت، بل ولا ادعى أن هذا التأخير -الناجم عن عدم توفر أوراق التصويت الخاصة بأحد المرشحين في المكتب المذكور- كان له تأثير في نتيجة الاقتراع؛

وحيث يتضح، من جهة أخرى، من الاطلاع على المقرر رقم (8 /93)، الصادر عن عامل إقليم الجديدة بتاريخ 25 يونيو 1993، أن ساعة اختتام الاقتراع وقع تأجيلها إلى الثامنة مساءً في جميع مكاتب التصويت التابعة للدائرة الانتخابية

«الزمارة»، باستثناء عشرة مكاتب بجماعة «الغنادرة»، وأربعة مكاتب «سانية بريك»، وهو ما تؤكد محاضر مكاتب التصويت المذكورة؛

وحيث إنه إذا كان الفصل (31) من الظهير الشريف رقم (177-77-1) المشار إليه أعلاه، يسمح في فقرته الثانية للعامل بتمديد فترة الاقتراع إلى الساعة الثامنة مساءً، فإن تقرير التمديد في بعض مكاتب التصويت دون بعض آخر، داخل الدائرة الانتخابية نفسها، من شأنه أن يترتب عليه إخلال بمبدأ المساواة بين الناخبين، وبمبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين.

وحيث إن عدد الناخبين الذين لم يصوتوا في مكاتب التصويت المستثناة من التمديد - كما يبين بالرجوع إلى محاضرها - بلغ (1774) ناخباً، في حين لم يجاوز الفرق بين عدد الأصوات التي حصل عليها المطعون في انتخابه وتلك التي نالها الطاعن (98) صوتاً، الأمر الذي لا يستبعد معه أن يكون التمييز بين الناخبين بإتاحة الفرصة لبعضهم للإدلاء بأصواتهم خلال فترة أطول من الفترة المتاحة للبعض الآخر، قد نشأ عنه تأثير في الاقتراع يبعث على عدم الاطمئنان لسلامته، ويستوجب بالتالي إبطاله وإلغاء النتيجة التي أسفر عنها.

ومنه، نجد هنا أن القاضي قد أصل لضمان حق المواطنين سواء في الترشح أو الاقتراع مستنداً على الوقائع ومستنداً بالنصوص القانونية ذات الصلة.

وعود عليه؛ فإن الحق في المساواة وعدم التمييز لا يفصل عن الحقوق الأخرى، لاسيما الحق في تقلد الوظائف العامة، والحق في المشاركة السياسية وغيرها. حيث تقوم فكرة هذا الحق على منع التمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو الدين، وهو ما قد تتفرع عنه حقوق دستورية أخرى عديدة. لذلك، يتبين أن العديد من التطبيقات القضائية سواء فيما يتعلق بالحقوق المدنية، أو السياسية، أو الحقوق الاجتماعية، أو الاقتصادية ترتبط - بشكل أو بآخر - بالحق في المساواة.

المبحث الثاني

ضمانات حماية حقوق لصيقة بالحق في المشاركة السياسية

بينت المادة رقم (74) من القانون (9-97) المتعلق بمدونة الانتخابات الخاصة بالمملكة المغربية باعتبارها نموذج التحليل في هذا المقال - بأنه لا يحكم ببطلان الانتخابات جزئياً أو مطلقاً إلا في ثلاث حالات:

- ❖ إذا لم تجر الانتخابات وفق الإجراءات المقررة في القانون؛
- ❖ إذا لم يكن الاقتراع حرّاً أو شابته مناورات تدليسية؛
- ❖ إذا كان المنتخب أو المنتخبون من الأشخاص الذين لا يجوز لهم الترشيح للانتخابات بمقتضى القانون أو بموجب حكم قضائي⁽¹⁰⁾.

وبالتالي؛ فإن الاقتراع يعتبر باطلاً إذا لم يكن نابغاً عن اختيار الفرد الحر، وفي تعبير تام عن إرادته مع حرية تحديد مرشحه وممثله دونما مناورات تدليسية أو ضغوطات مباشرة أو تلك غير المباشرة. ولأجل الوقوف عند جوهرية هذا التكريس القانوني، وأهميته في تحقق أركان الحق في المشاركة السياسية مع ضمان التمتع به كاملاً ودونما نقصان، سنتناول هذا الشق وفقاً للآتي:

أولاً- حق الناخبين في التعبير عن إرادتهم:

حددت المادة رقم (25) فقرة (ب) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحقوق الانتخابية⁽¹¹⁾ المكفولة وفق مستويين؛ مشاركة

(10) لتوسع راجع: كريم لحرش "القضاء الإداري المغربي" سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية الطبعة الأولى 2012 ص 237 وما بعدها.

(11) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى نص المادة رقم (5) فقرة (ج) من الاتفاقية =

مباشرة وأخرى غير مباشرة:

❖ المشاركة المباشرة: وتشمل التصويت في استفتاء أو في تجمع شعبي مخول اتخاذ قرارات، أو المشاركة في الشؤون العامة كممثل منتخب؛

❖ المشاركة غير المباشرة: وتحيل إلى انتخاب ممثلين يُختارون بحرية في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام والتصويت السري، وإلى التأثير في صنع القرار من خلال النقاشات العامة داخل منظمات المجتمع المدني أو الحوار مع ممثلين منتخبين.

من أجل ذلك سنتناول في هذا الصدد حرية التصويت في اجتهاد القضاء المغربي مرفوقاً بنطاق حق الأجانب في التصويت وكما سيلبي بيانه.

أ. حرية التصويت:

بمناسبة مراقبة القانون التنظيمي رقم (02-06) القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم (31-97) المتعلق بمجلس النواب، الذي أحاله الوزير الأول على الأمانة العامة للمجلس الدستوري في 11 يونيو 2002، وذلك من أجل فحص دستوريته عملاً بأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل (58) والفقرة الثانية من الفصل (81) من الدستور، صرح المجلس

= الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي جاء فيها "إيفاء للالتزامات الأساسية المقررة في المادة رقم (2) من هذه الاتفاقية: "تتعهد الدول الأطراف بحضر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الاثني، في المساواة أمام القانون لاسيما بصدد التمتع بالحقوق التالية: (ج) الحقوق السياسية، ولاسيما حق الاشتراك في الانتخابات - اقتراعاً وترشيحاً- على أساس الاقتراع العام المتساوي، والإسهام في الحكم وفي إدارة الشؤون العامة على جميع المستويات، وتولي الوظائف العامة على قدم المساواة".

الدستوري بأن أسلوب التصويت الذي يجعل الناخب يصوت بورقة تصويت واحدة، بشكل غير مستقل على لائحتين مختلفتين، قد يحد من حرية التصويت ولا يؤسس بالضرورة اختيار الناخب على إرادته الحرة، فإن كان من الممكن افتراض أن واحدة على الأقل من اللائحتين المصوت لها تعبر عن الإرادة الحرة للناخب، فإن اختيار اللائحة الثانية سيكون بمقتضى القانون، مجرد نتيجة للاختيار الأول وليس تعبيراً مباشراً عن إرادة الناخب، وقد لا يطابق توجهات المصوت الحقيقية، وهو أمر كان من الممكن تفاديه لو أعطيت للناخب باعتباره ينتمي لدائرتين: الدائرة المحدودة المحدثة بمرسوم والدائرة الوطنية، إمكانية التصويت بطريقة مستقلة لكل لائحة بواسطة ورقة التصويت الفريدة نفسها أو أكثر.

وحيث إنه تبعاً لذلك تكون أحكام الفقرة الثالثة من المادة رقم (65) المعدلة المخالفة لحرية التصويت، وللمساواة بين الناخبين، وبين اللوائح الانتخابية؛ غير مطابقة للدستور.

فمن خلال مختلف هذه الأمثلة السابقة الذكر، يتضح جلياً بأن تدخل القضاء الدستوري المغربي في حماية الحقوق والحريات، يغطي تقريباً كل المجالات الداخلة في اختصاصاته، المراقبة الدستورية بشقيها المتعلق بالقوانين التنظيمية والقوانين العادية، وكذلك المنازعات الانتخابية، كما أن هذه الحقوق والحريات حاضرة في قرارات المجلس الدستوري، ومقررات الغرفة الدستورية، واللجنة الدستورية قبله.

فمن القرارات الصادرة في الموضوع: قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عدد (285) بتاريخ 12/10/92 ملف إداري (10283) جاء فيه: «يجوز للموظفين وغيرهم من العاملين بالإدارات العمومية أن يطلبوا قيدهم باللائحة الانتخابية للجماعة التي يمارسون بها عملهم ولو لم يتوفر فيهم شروط الإقامة»، إلى جانب قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عدد:

(1536) بتاريخ: 20 / 11 / 97 ملف إداري عدد: (1641/5/1/97) الذي جاء فيه: «عقد كراء مرفق من مرافق الجماعة لا يعتبر حصولاً على امتياز ولا يحرم صاحبه من الترشيح للانتخابات الجماعية».

«ولئن كان الحق في تقديم طلب التشطيب على شخص قيد بصفة غير قانونية فإن هذا الحق لا يمكن ممارسته إلا من طرف شخص مقيد في نفس الدائرة الانتخابية.

إنه لما كان المستأنف (الطاعن) مسجلاً بالدائرة الانتخابية رقم (11) عدد (367) لجماعة «بني درار» فإن طلبه الرامي إلى التشطيب على أشخاص مسجلين بالدوائر الانتخابية أرقام (1 و 1 و 3 و 10) يجعل مصلحته منعدمة»⁽¹²⁾.

إن من حق اللجنة الإدارية وهي بصدد مراجعة اللوائح الانتخابية العامة الإقدام تلقائياً على تجريد شخص من الأهلية الانتخابية، وذلك بالتشطيب عليه من اللائحة الانتخابية بدون الاستناد في ذلك إلى حكم قضائي يترتب عليه حرمان هذا الشخص من حق في التصويت، وذلك طبقاً للمادة رقم (21) من مدونة الانتخابات.

إن قيام اللجنة الإدارية تلقائياً بالتشطيب على المستأنف من اللائحة الانتخابية للجماعة التي ينتمي إليها بدون تبليغه بقرار التشطيب، ورغم توفره على حكم قضائي نهائي يمنحه الأهلية الانتخابية، يشكلاً إخلالاً بالقانون (المستأنف) المتمثل في تسجيله في اللائحة الانتخابية بناء على حكم قضائي نهائي بعد أن تم التشطيب عليه خلال المراجعة السابقة للوائح الانتخابية⁽¹³⁾.

(12) قرار محكمة الاستئناف الإدارية، بالرباط، عدد: 572.

(13) قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، عدد: 582 المؤرخ في: 08 / 17 /

2007 - ملف إداري عدد: 12 / 07 / 28.

ولقد أقرت المحكمة الإدارية بأكادير في حكم حديث نسبياً لسنة 2018 أنه⁽¹⁴⁾:

«... لما كان المدعى عليه قد تخلى عن الانتماء السياسي للحزب الذي ترشح باسمه للانتخابات الجماعية بالتفصيل الوارد أعلاه، فإن طلب حزب الحركة الشعبية المدعى عليه في نازلة الحال يكون مؤسساً قانوناً وواقعاً لثبوت واقعة التخلي عن الانتماء السياسي، ويتعين لذلك تجريد المدعى عليه من عضوية مجلس جماعة «بوجدور» مع ما يترتب عن ذلك قانوناً»⁽¹⁵⁾.

وفي حكم نقيض للأول، صادر عن المحكمة الإدارية «بوجدة» بتاريخ 15 يوليوز 2018؛ حيث قضت برفض الأمين العام لحزب الحركة الشعبية، والذي تقدم من خلاله للمحكمة الإدارية «بوجدة» بواسطة أمينه الإقليمي ب «الدريوش»، من أجل تجريد عضوين بمجلس جماعة «آيت ملول»، بسبب مخالفة توجهات الحزب السياسية في إدارة مجلس الجماعة المذكور، وقد جاء الطلب معززاً بالحكم الصادر عن إدارية «أكادير» السالف الذكر، غير أن المحكمة الإدارية اعتبرت أن تصويت عضو لفائدة أو ضد توجهات حزبه، لا يمكن أن تقوم كسبب مبرر للتجريد طبقاً لمقتضيات المادة رقم (20) من القانون التنظيمي للأحزاب، والمادة رقم (01) من القانون المنظم للجماعات الترابية رقم (14-113).

ب. الأجانب وحرية التصويت

فيما يتعلق بحق الناخبين في التعبير الحر عن إرادتهم واختياراتهم،

(14) حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد 271 ملف عدد 115/229/2018 بتاريخ 2018/02/22.

(15) حكم غير منشور.

أعلن المجلس الدستوري في أحد قراراته في شأن المآخذ المتعلقة بمشاركة أجناب في الحملة الانتخابية، على أن هذا المآخذ يقوم على دعوى أن المطعون في انتخابه، قام خلال الحملة الانتخابية بتنظيم مهرجان خطابي بدوار «الزليلك» شارك فيه -إلى جانب قيادات حزبية تنتمي إلى الحزب الذي ترشح باسمه- وفد أجنبي تناول الكلمة حائماً الناخبين على التصويت لفائدة المطعون في انتخابه المذكور، مما شكل مناورة تدلسية أثرت في إرادة الناخبين.

وحيث إن الدستور إن كان بموجب الفقرة الثالثة من فصله (30)⁽¹⁶⁾، منح للأجناب حق التمتع بالحريات الأساسية المعترف بها للمواطنين والمواطنين المغاربة، وفق القانون، فإنه بموجب الفقرة الرابعة من الفصل نفسه لم يخول للأجناب المقيمين بالمغرب في مجال الانتخابات سوى حق المشاركة في الانتخابات المحلية بمقتضى القانون، أو تطبيقاً لاتفاقيات دولية، أو ممارسات المعاملة بالمثل⁽¹⁷⁾؛

(16) حيث جاء فيها "يتمتع الأجناب بالحريات الأساسية المعترف بها للمواطنين والمواطنات المغاربة، وفق القانون ويكمن للأجناب المقيمين بالمغرب، المشاركة في الانتخابات المحلية، بمقتضى القانون أو تطبيقاً لاتفاقيات دولية أو ممارسات المعاملة بالمثل".

(17) تجدر الإشارة إلى أن هذا المعطى يتماشى وتفسير لجنة حقوق الإنسان لنص المادة رقم (25) من ع.ح.م.س، في التعليق العام رقم (25) الخاص بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة وحق الاقتراع فقرة (3) حيث جاء فيها أن: "وتحمي المادة رقم (25) حقوق "كل مواطن" بخلاف ما هو عليه الحال بالنسبة إلى حقوق وحرية أخرى يعترف بها العهد (من الحقوق التي توفر لجميع الأفراد ضمن إقليم الدولة وحسب قضائها). فتنبغي الإشارة في تقارير الدول إلى الأحكام القانونية التي تعرف الجنسية في إطار الحقوق المحمية بموجب المادة 25. ولا يجوز التمييز بين المواطنين في هذه الحقوق على أساس العرق، أو اللون، =

وحيث إن الدستور بتنصيبه في فصله الثاني، على أن الانتخابات تعد تعبيراً عن سيادة الأمة، وفي فصله السابع، على أن الأحزاب السياسية تعمل على تأطير المواطنين والمواطنات الذين يحق لهم وحدهم الانخراط فيها، وذلك بالخصوص للمساهمة في التعبير عن إرادة الناخبين والمشاركة في ممارسة السلطة، فإنه بذلك يكون قد حصر التمتع بالحقوق المتعلقة بالمشاركة في الانتخابات العامة للمواطنين والمواطنات المغربية دون سواهم، مع مراعاة الحق الممنوح للأجانب المقيمين بالمغرب في المشاركة في الانتخابات المحلية؛

وحيث إن العملية الانتخابية تشمل من بين ما تشمله تنظيم حملات انتخابية ترمي إلى عودة الناخبين إلى التصويت لفائدة مرشحين معينين، وهو أمر لا يجوز مع مراعاة ما سبق - أن يشارك فيه غير المواطنين والمواطنات المغربية -؛

وحيث إنه يبين من فحص القرص المدمج المدلى به من طرف الطاعن، أنه يتضمن مشاركة وفد أجنبي في الحملة الانتخابية للمطعون في انتخابه وهو ما لم ينازع فيه هذا الأخير؛

وحيث إن هذه الممارسة تعتبر منافية للمبادئ والقواعد المذكورة أعلاه، ومن شأنها التأثير على الناخبين في التعبير الحر عن إرادتهم

= أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو غيره، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الملك، أو النسب أو غير ذلك من مركز. وقد يستثير التمييز بين هؤلاء الذين يستحقون الجنسية بموجب ميلادهم وهؤلاء الذين يحصلون عليها بطلب الجنسية، بعض التساؤلات فيما يتعلق بمطابقة ذلك لأحكام المادة رقم (25). فيجب أن تبين الدول في تقاريرها ما إذا كان لديها أي فئات، من قبيل المقيمين بصفة دائمة، تتمتع بهذه الحقوق بصورة محدودة كتمتعها مثلاً بحق الاقتراع في الانتخابات المحلية، أو بحق شغل مناصب عمومية معينة".

واختياراتهم، مما يتعين معه إلغاء نتيجة الانتخابات الذي جرى في الدائرة الانتخابية المحلية المذكورة».

ثانياً- الحق في الترشح في عمل القضاء الدستوري :

ينص الفصل (30) من دستور 2011 أنه: «لكل مواطن ومواطنة الحق في التصويت وفي الترشح للانتخابات، شرط بلوغ سن الرشد القانونية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية. وينص القانون على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية». وسنعمد إلى مقارنة ضمانات الحق في الترشح من خلال عمل القضاء الدستوري وفقاً لمستويين :

أ. ضمانات الحق في الترشح في القانون المغربي

بمناسبة مراقبة القانون التنظيمي رقم (02-06) القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم (31-97) المتعلق بمجلس النواب، الذي أحاله الوزير الأول على الأمانة العامة للمجلس الدستوري في 11 يونيو 2002، وذلك من أجل فحص دستوريته عملاً بأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل (58) والفقرة الثانية من الفصل (81) من الدستور⁽¹⁸⁾؛

صرح المجلس الدستوري بما يلي: «حيث إن المادة رقم (20)، باستثناء فقرتها الأخيرة، تتضمن بجانب الأحكام التي ترمي إلى موازنة

(18) أحمد مفيد، محمد الهيني ومحمد بن عبدالله: "الحماية القضائية للحقوق والحريات الأساسية"، منشورات جمعية عدالة من أجل الحق في محاكمة عادلة، بدعم من المندوبية الوزارية لحقوق الإنسان، مطبعة بلور فليكس الرباط، سنة 2015 ص 80.

الشروط المطلوب توفرها في عملية إيداع الترشيح، مع نمط الاقتراع باللائحة والدائرة الانتخابية الوطنية المحدثة، مقتضيات جديدة تنص على أن لوائح المرشحين يجب أن تتضمن بيان الانتماء السياسي لأصحابها، وأن تكون مرفقة بنسخة من بطاقة السوابق لكل مرشح مسلمة من طرف الإدارة العامة للأمن الوطني منذ أقل من ثلاثة أشهر، وبنسخة من الاستقالة من مجلس المستشارين إذا كان الأمر يتعلق بعضو من هذا المجلس يرغب في الترشيح لعضوية مجلس النواب؛

وحيث إنه قد يفهم من أحكام المادة رقم (20) المشار إليها أعلاه اشتراط الانتماء السياسي للمرشح، وهو ما سوف يتعارض مع مقتضيات الفصل (9) من الدستور الذي يضمن للمواطنين حرية الانخراط في أي منظمة نقابية أو سياسية حسب اختيارهم، ومع أحكام الفصل (12) الذي ينص على أن جميع المواطنين يمكنهم أن يتقلدوا الوظائف والمناصب العمومية⁽¹⁹⁾؛

وحيث إنه لئن كان للمواطنين غير المنتمين سياسياً حق الترشح، فإنه يتعين وضع الشروط اللازم توفرها فيهم وفق ما تنص عليه أحكام الفصل (37) من الدستور؛

وحيث إن ما نصت عليه أحكام المادة رقم (20) نفسها من أن عضو مجلس المستشارين الراغب في الترشح لعضوية مجلس النواب، يتعين عليه تقديم نسخة من استقالته من المجلس الذي ينتمي إليه، قد تم التصدي له ضمناً عند فحص دستورية أحكام المادة رقم (10) المعدلة؛

(19) للاطلاع على أحكام أخرى راجع محمد الأزهر "الحريات العامة في القضاء المغربي" مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى سنة 2012 ص 95 وما بعدها.

وحيث إن ما تضمنته أحكام الفقرة الأخيرة من المادة رقم (20) المعدلة من تحديد للشروط التي يمكن في نطاقها تعويض وكيل اللائحة أو مرشح منها، عند وفاة أحدهما، ليس فيه ما يخالف الدستور».

وفي هذا السياق، يتضح أن المجلس الدستوري المغربي قد سعى إلى حماية الحق في الترشح بصورة لافئة وهذا ما أكده قراره رقم (17/2002) المتعلق بعدم دستورية القانون التنظيمي (97-31) الخاص بمجلس النواب، إذ اعتبر المجلس الدستوري أن النص على أن «كل عضو في مجلس النواب يرغب في الترشح لعضوية مجلس المستشارين يتعين عليه تقديم استقالته مسبقاً من المجلس الذي ينتمي إليه» تحويلاً عملياً لحالة التنافي إلى مانع للترشح، وأن هذا المزج الخاطيء بين مفهوم التنافي وانعدام الأهلية غير مطابق للدستور». وأضاف المجلس في القرار نفسه أن: «اشتراط الانتماء السياسي للترشح يتعارض مع المقتضيات الدستورية التي تضمن للمواطنين حرية الانخراط في أي منظمة نقابية أو سياسية حسب اختيارهم، ومع حق جميع المواطنين في أن يتقلدوا المناصب والوظائف العمومية».

وقد استند المجلس الدستوري في ذلك على الفصل (37) من الدستور المغربي، وبهذا يكون المجلس الدستوري المغربي، وبتوظيفه للفصول المتعلقة بالباب الأول من الدستور (9 - 1 - 114 - 12 - 13 - 14)، قد أنهى الجدل الذي أثير آنذاك بخصوص مدى إلزامية هذه الفصول للمشرع العادي، إذ كان هناك من يراها مجرد إعلان للمبادئ ولا تتمتع بأية قيمة حقوقية، إلا أن استناد المجلس الدستوري إليها أكد على أنها تدخل في صميم الحقوق والحريات المكرسة دستورياً، وليست مجرد إعلان للمبادئ⁽²⁰⁾.

(20) من المقررات المميزة للغرفة الدستورية الخاصة بالحق والحرية في التصويت =

ب. على مستوى الحق في المساواة في الترشح

لم يكتف المجلس الدستوري المغربي (المحكمة الدستورية حالياً) بتوفير الحماية الدستورية للحق في الترشح بصفة مجردة، بل عمد إلى ربط هذا الحق بحقوق أخرى؛ مثل الحق في المساواة أمام القانون. وهذا ما يظهر جلياً في قرار المجلس الصادر بتاريخ 23 يناير 2007 المتعلق بالنظر في مدى دستورية اشتراط الحصول على (3) بالمائة الخاصة بقبول الترشيحات، التي نصت عليها المادة قم (20) من القانون التنظيمي لمجلس النواب، التي تستهدف تقييد حق الأحزاب والمرشحين المنتميين إليها من الترشح للانتخابات، إذ رأى المجلس أن هذا الشرط وغيره من الشروط الأخرى ذات العلاقة، تعد مساساً بحقوق الأفراد من زاوية المساواة أمام القانون بين كل المترشحين، وهو ما يتعارض مع الفصل الخامس من الدستور، ويتعارض أيضاً مع الحق في الترشح للانتخابات، باعتباره أحد أبرز الحقوق السياسية للمواطن المغربي في أن يؤطر ويمثل بواسطة الأحزاب السياسية، الأمر الذي يشكل مساساً بالفصلين الثالث والثامن من الدستور، ومن جهة ثانية؛ يمس حقوق الأحزاب سواء بالمشاركة الانتخابية وتمثيل المواطنين، أو الحق في التنافس الحر بين الأحزاب، وإشاعة روح التعددية المبنية على المساواة، ما حدا بالمجلس الدستوري إلى اعتبار هذه الشروط مخالفة للإطار الدستوري المحدد لعمل التنظيمات الحزبية، وأيضاً لمبدأ المساواة بين الأحزاب ومخالفة المبادئ ذات القيمة الدستورية التي

= في بداية عملها، نجد مقررها المتعلق بالقانون التنظيمي لمجلس النواب 1965 عندما قضت بأن: " .. الفصل الثالث من القانون التنظيمي المذكور عندما قرر أن تقديم الاستقالة يحول دون الحكم بالتجريد من صفة نائب، بدون تمييز رية التصويت الذي هو من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الدستور" يرجى النظر إلى المرجع السابق.

تشكل ما أسماه المجلس «بالمنظومة الحزبية التي يشتغل فيها الحزب»، وهي منظومة منافية لنظام الحزب الوحيد، قوامها مبادئ ذات قيمة دستورية؛ منها التعددية الحزبية وحرية التنافس بينهما، مع ما يقتضيه هذا النظام الدستوري للأحزاب من استقلاليتها في تسيير شؤونها الداخلية ومن مساواة بينها أمام القانون.

وهذا ما أكده أيضًا المجلس الدستوري المغربي في قراره الصادر في 13 أكتوبر 2011، المتعلق بالقانون التنظيمي لمجلس النواب، إذ رأى هذا الأخير، عند فحصه القانون التنظيمي المذكور، بأن: «المشاركة السياسية والتعددية تعتبر من مرتكزات الدولة الحديثة التي يسعى الدستور إلى توطيد وتقوية مؤسساتها، ذلك إلى جانب المبادئ الأساسية التي تضمنها الدستور في مجال ممارسة المواطنين والمواطنات لحقوقهم السياسية».

ويلاحظ هنا أن المجلس الدستوري المغربي قد عمد إلى التطبيق الضمني للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في تطبيقاته فيما يتعلق بالحق في المشاركة السياسية عامة، والحق في المساواة في الترشح خاصة.

خاتمة

ختامه في هذا المقال؛ هو أنه لا أحد منا ينكر أن كفالة الحق في المشاركة السياسية، وعلى قدم المساواة ودونما تمييز أو إخلال بواجب تحقق الإنصاف في التمتع بحقوق الإنسان كافة -السياسية منها والمدنية، والاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، وكذا البيئية- هي روح الديمقراطية التشاركية الحقة وجوهر حسن سيرها باعتبارها تركز على الأفراد وتهدف إلى تدعيم سلطتهم في اتخاذ قراراتهم المجتمعية.

وبناء عليه؛ نخلص إلى نتيجة أساسية وهي أن الممارسة المغربية، قد واكبت تكريس الحق في المشاركة السياسية، في ضوء أحكام المجلس الدستوري سابقاً، واستمرت حتى التعديل الدستوري لسنة 2011، الذي شكل نقطة مفصلية في إعادة ترتيب العلاقة بين مختلف مؤسسات الدولة من جهة، وبينها وبين الالتزامات الدولية من جهة أخرى، والذي أضفى مجموعة من الإصلاحات التي تخصّ المنظومة الانتخابية والقوانين المتعلقة بالانفتاح ودعم الديمقراطية والحريات وضمن حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها دولياً -بشكل عام-، فقد عمدت التعديلات الدستورية إلى تكريس أسس حمائية تشريعية للحق في المشاركة السياسية -بشكل خاص- مع السهر على ضمان تمتع الأفراد (مواطنين وأجانب) التام بها، وعدم انتهاكها من خلال قضاء عادل ومنصف.

لائحة المراجع :

* الكتب :

- أحمد مفيد، محمد الهيني ومحمد بن عبدالله : «الحماية القضائية للحقوق والحريات الأساسية»، منشورات جمعية عدالة من أجل الحق في محاكمة عادلة، بدعم من المندوبية الوزارية لحقوق الإنسان، مطبعة بلور فليكس الرباط، سنة 2015.
- كريم لحرش «القضاء الإداري المغربي» سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية الطبعة الأولى 2012؛
- محمد الأزهر «الحريات العامة في القضاء المغربي» مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى سنة 2012.
- مصطفى عبدالله خشيم: «مصطلحات مختارة» موسوعة علم السياسة، مصراته، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سنة 2004.

* المقالات العلمية :

- عبدالغني الشاوي «الديموقراطية التشاركية في التسيير المحلي المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية العدد 12 أكتوبر 2017.
- فاتن دويرية «تجليات البعد الدولي لحقوق الإنسان في الاجتهاد القضائي المغربي والمقارن» المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 139 الطبعة الأولى سنة 2021؛

* الوثائق الدولية :

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري سنة 1956.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية سنة 1966.
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة سنة 1979.
- اتفاقية حقوق الطفل 1989.

* التشريع المغربي :

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
- القانون رقم (57,11) المتعلق باللوائح الانتخابية العامة وعمليات الاستفتاء واستعمال الاتصال السمعي البصري العمومية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1,11,165) بتاريخ 14 أكتوبر 2011.
- القانون التنظيمي رقم (59,11) المتعلق بانتخاب مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1,11,173) بتاريخ 21 نونبر 2011.
- القانون التنظيمي رقم (28,11) المتعلق بمجلس المستشارين الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1,11,172) بتاريخ 21 نونبر 2011.
- القانون التنظيمي رقم (29,11) المتعلق بالأحزاب السياسية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1,11,166) بتاريخ 22 أكتوبر 2011.
- القانون رقم (97-9) المتعلق بمدونة الانتخابات، الذي تم تعديله وتتميمه بالقانون 02-64 المؤرخ في 24 مارس 2003؛
- القانون رقم (30,11) الفاضي بتحديد شروط وكيفيات الملاحظة المستقلة والمحايمة للانتخابات.

* الأحكام القضائية :

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية، بالرباط، عدد: 572.
- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، عدد: 582 المؤرخ في: 17 / 08 / 2007، ملف إداري عدد: 12 / 07 / 28.
- حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد 271 ملف عدد 229 / 115 / 2018 بتاريخ 22 / 02 / 2018.

القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية

في التشريع البحريني والمقارن

عبدالله ناصر القطان*

الملخص

تعد العملية الانتخابية وسيلة من وسائل تداول السلطة وإدارة الشؤون العامة في الدولة، بحسبانها تجسيداً للديمقراطية في أي مجتمع، على اعتبار أنها تعكس إرادة الناخبين في اختيار ممثليهم، انطلاقاً من مبدأ الشعب مصدر السلطات، مما يلزم كفالة ممارسة هذا الحق بشكل يعبر عن الإرادة الفعلية للناخبين.

ونظراً إلى هذه الأهمية، يقع على عاتق الدولة التزام لضمان وحماية العملية الانتخابية عن طريق وضع التشريعات والقواعد المنظمة لها، بحيث يتضمن ذلك الإطار جميع الأسس التي ترسخ مبادئ النزاهة والشفافية والحياد فيها، والتي تؤكد من مصداقيتها أمام الناخبين والرأي العام.

وقد جاءت هذه الدراسة بهدف إلقاء الضوء على القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية والصمت الانتخابي في مملكة البحرين ومقارنتها بما

(*) باحث وكاتب في الشؤون القانونية، مملكة البحرين.

يقابلها في كل من مصر والأردن والكويت، حيث تطرقت لماهية الدعاية الانتخابية والشروط والضوابط المنظمة لها، متناولة لجانب الصمت الانتخابي الذي يعرف بوقف الأنشطة والممارسات الدعائية كافة لفترة معينة قبل يوم الاقتراع، فضلاً عن دراسة الإطار الزمني والضوابط المالية المنظمة للدعاية الانتخابية.

وفي ختام هذه الدراسة انتهى الباحث إلى عدد من التوصيات التي يتطلع أن يأخذ بها المشرع البحريني ويعيد النظر في بعض النصوص القانونية، بغية تطوير التشريعات الانتخابية الحالية، وصولاً إلى تعزيز مبدأ نزاهة وحياد سلطات الدولة إزاء الناخبين وثقتهم تجاه العملية الانتخابية ذاتها.

الكلمات المفتاحية: حق الانتخاب، الصمت الانتخابي، هيئة الناخبين، البرنامج الانتخابي، الجريمة الانتخابية، السكينة العامة، الحياد والنزاهة.

Abstract

The electoral process is one of the means of exchanging authority and managing public affairs in the state, as it is an embodiment of democracy in any society, given that it reflects the will of the voters to choose their representatives based on the principle of the people, the source of authority.

Given this importance, the state has an obligation to ensure and protect the electoral process by setting up legislation and rules regulating it. So that this framework includes all the foundations that establish the principles of integrity, transparency and impartiality in them, and which confirms its credibility before voters and public opinion.

This study came with the aim of shedding light on the rules regulating electoral propaganda and electoral silence in the Kingdom of Bahrain and comparing them with their counterparts in Egypt, Jordan and Kuwait. Before polling day, as well as studying the time frame and financial controls regulating election campaigns.

At the conclusion of this study, the researcher concluded with a number of recommendations that they look forward for the Bahraini legislator to adopt, and reconsider some legal texts, in order to develop the current electoral legislation. Which in turn will enhance the principle of integrity and impartiality of the state authorities towards the voters and their confidence towards the electoral process itself.

Keywords: Election Right, Electoral Silence, the Electorate, the Electoral Program, Electoral Fraud, Public Serenity, Impartiality and Integrity.

تعكس نزاهة العملية الانتخابية أبرز مظاهر الديمقراطية التي تؤكد حرص الدولة على تمكين مواطنيها وبشكل فعال في صنع القرار، ويظهر ذلك جلياً من خلال اختيار المواطنين لممثليهم في ممارسة السلطة، فهي بمثابة وسيلة قانونية أساسية تمكّن المواطنين من المشاركة في إدارة الشؤون العامة للدولة، والتي بدورها تعد حقاً أساسياً من حقوق الإنسان.

وتمر العملية الانتخابية بمراحل سابقة عليها، ومراحل أخرى تعد تمهيداً لها معاصرة أو لاحقة عليها، إلا أن ما يهمنا في بحثنا استعراض مرحلة الدعاية الانتخابية، وهي مرحلة مهمة تسبق مرحلة التصويت بفترة محددة، فمن خلالها يمكن للمرشح ممارسة حرية التعبير عن نفسه، وعرض أفكاره، وعرض برنامجه الانتخابي، بهدف التأثير في الناخبين، والحصول على أكبر قدر من التأييد الشعبي، وصولاً إلى النتيجة المرجوة من تلك العملية الديمقراطية، وهي الفوز في الانتخابات، وتمثيل الناخبين في السلطة التشريعية أو البلدية المنتخبة.

وتقوم الدعاية الانتخابية على مجموعة من المبادئ والأسس، منها ما يتعلق بأخلاقيات الدعاية، كوجوب التقيد بأحكام الدستور واحترام حرية الرأي والفكر لدى الغير، وضمان حياد سلطات الدولة حيال المرشحين، حيث يقع على عاتق المشرع -في صدد تنظيمه للدعاية الانتخابية- وضع إطار قانوني متمثل في عدد من القيود والضوابط، لضمان سير العملية الانتخابية، بما يكفل لجميع المرشحين حريتهم، بهدف الوصول إلى

انتخابات نزيهة وشفافة، كما يلتزم جميع المرشحين بعدم الخروج عن ذلك الإطار القانوني في ممارستهم لتلك الدعاية، وإلا تعرضوا للعقوبات والجزاءات التي تفرضها قوانين الانتخابات والقرارات الصادرة عن الجهات المنظمة لها.

أولاً: أهمية البحث

تكمن أهمية دراسة موضوع القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية في أهمية الانتخابات ذاتها، لا سيما أن التجربة الانتخابية في مملكة البحرين لم تعد تجربة حديثة العهد، بل اكتسبت خبرات انتخابية تراكمت عبر الجولات الانتخابية المختلفة، سواء للمجلس النيابي أو المجالس البلدية، لذلك تعكف الدول ذات التشريعات الانتخابية على وضع قيود تحد من حرية المرشح في ممارسة حقه المشروع في الدعاية لضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، وتحقيق أكبر قدر ممكن من المساواة بين المرشحين، من دون المساس بشفافية العملية الانتخابية على النحو الذي يهز من ثقة المواطن بالجهات المنظمة للانتخاب.

ثانياً: إشكالية البحث

يثير موضوع الدعاية الانتخابية عدداً من الإشكاليات القانونية، فالعملية الانتخابية - وخصوصاً مرحلة الدعاية التي تسبق عملية الاقتراع - تبلغ من الحساسية حدًا كبيراً، إذ قد يترتب عليها توجيه إرادة الناخبين في إسناد السلطة إلى من هم ليسوا أهلاً لها، ما لم تُحط بالضوابط والضمانات اللازمة التي تكفل صون إرادة الناخبين من التأثير عليها بوسائل غير مشروعة؛ لذلك عمدت الدراسة لمحاولة تحديد بعض أوجه القصور

التشريعي في مجال تنظيم الدعاية الانتخابية، والمتمثلة في عدم كفاية النصوص التشريعية التي تعالجها خصوصاً فيما يتعلق بالتنظيم القانوني لعملية الإنفاق في الدعاية الانتخابية.

ثالثاً: منهجية البحث

سوف تعتمد هذه الدراسة على (المنهجين التحليلي والمقارن)، وذلك من خلال تحليل وبيان موقف المشرع البحريني حول موضوع الدعاية الانتخابية، ومقارنته مع موقف التشريعات الانتخابية المقاربة له، وهم المشرع الكويتي والأردني والمصري.

رابعاً: خطة البحث

سنقوم بدراسة الموضوع من خلال تقسيمه إلى مبحثين، نتناول في أولهما ماهية الدعاية الانتخابية وضوابطها، بينما نتناول في الثاني الإطار الزمني والضوابط المالية للدعاية الانتخابية، على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية الدعاية الانتخابية وضوابطها.

المطلب الأول: مفهوم الدعاية الانتخابية وأهميتها.

المطلب الثاني: القيود الواردة على الدعاية الانتخابية والأثر المترتب على مخالفتها.

المبحث الثاني: الإطار الزمني والضوابط المالية للدعاية الانتخابية.

المطلب الأول: التنظيم القانوني لمدة الدعاية الانتخابية.

المطلب الثاني: التنظيم القانوني لنفقات الدعاية الانتخابية.

المبحث الأول

ماهية الدعاية الانتخابية وضوابطها

ترتكز أهمية الدعاية الانتخابية على كونها الوسيلة التي يمكن من خلالها للناخبين التعرف على المرشحين وعلى أفكارهم وبرامجهم الانتخابية، وعلى أساس ذلك يلزم وجود ضوابط وقيود تحكم إجراءات الدعاية الانتخابية التي تمثل ضماناً لحرية ونزاهة الانتخابات.

وعليه يقسم هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول الأول جانب مفهوم الدعاية الانتخابية وأهميتها، والثاني القيود الواردة على الدعاية الانتخابية والأثر المترتب على مخالفتها، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

مفهوم الدعاية الانتخابية وأهميتها

يقسم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الأول مفهوم الدعاية الانتخابية، والثاني أهمية الدعاية الانتخابية على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الدعاية الانتخابية

بدايةً وقبل أن نتعرف على التنظيم القانوني للدعاية الانتخابية لا بد لنا أن نتطرق إلى تعريف الدعاية بشكل عام، كون الأولى تعد أحد أنواع الدعاية، وتتميز عن نظيراتها⁽¹⁾ في هدفها وإطارها الزمني المحدد، فضلاً عن القيود الواردة عليها.

(1) كالدعاية السياسية والدعاية التجارية.

فمصطلح الدعاية يرجع أصلها إلى الفعل (دَعَا، يَدْعُو)⁽²⁾، وهو مصطلح في معاجم اللغة العربية معناه «المنهج أو الطريقة لخلق اتجاه مشايخ أو معادٍ نحو سلعة أو فكرة أو مذهب بالكتابة أو الإعلان أو الخطابة أو نحوها»⁽³⁾.

وعرفها بعض اللغويين بأنها «وسيلة متخذة لنشر مبدأ أو لنشر دعوة لأحد الأشخاص في الانتخابات أو غيرها، أو للدعوة إلى ترويج سلعة من السلع»⁽⁴⁾.

كذلك عرفها البعض بأنها «فن إقناع الآخرين بأن يسلكوا سلوكًا معينًا ما كانوا يسلكوه من دونها»⁽⁵⁾.

وقد اختلفت التشريعات المقارّنة في تعريفها للدعاية الانتخابية، إذ لم يعط بعضها تعريفًا صريحًا للدعاية الانتخابية، كالمشروع البحريني⁽⁶⁾ الذي اكتفى بتنظيم القواعد والضوابط الواردة على الدعاية الانتخابية دون أن يورد تعريفًا لها؛ وكان من الأفضل أن يصوغ تعريفًا للدعاية الانتخابية يحدد من خلاله المصطلح بشكل واضح وجلي.

-
- (2) أبي الفضل جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2010، ص 273.
 - (3) د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، ط1، ص 1803.
 - (4) جبران مسعود، الرائد معجم ألفبائي في اللغة والإعلام، دار العلم للملايين، لبنان، 2003.
 - (5) رشا شاكر حامد، الرقابة على الحملة الانتخابية في العراق- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، العراق، 2016، ص 63.
 - (6) المادة (22) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

فضلاً عن ذلك نجد بأن المرشعين المصري والكويتي لم يوردا تعريفاً للدعاية الانتخابية، بل توضيحاً لها، فقد أشارا إلى أن الدعاية الانتخابية تنطوي على الأنشطة التي يقوم بها المرشح ومؤيدوه، والتي ترمي إلى تغيير قناعة الناخبين لاختياره، وذلك من خلال عقد الاجتماعات العامة، وإدارة الحوارات، ونشر وتوزيع مطبوعات ومواد الدعاية الانتخابية، والملصقات وغيرها من الوسائل، وبحريّة تامة وفقاً للضوابط المقررة قانوناً⁽⁷⁾.

وعرفها البعض بأنها: «مجموعة الأعمال التي يقوم بها المرشح بغرض إعطاء صورة حسنة للجماهير والناخبين عن سياسته وأهدافه، ومحاولة التأثير فيهم بكل الوسائل والإمكانيات، من خلال قنوات الاتصال الجماهيرية، وذلك بقصد تحقيق الفوز في الانتخابات»⁽⁸⁾.

كما عرفها آخرون بأنها: «مجموعة الوسائل والأساليب التي يستمدّها المرشح أو الحزب الذي ينتمي إليه؛ لتعريف المشاركين في الانتخاب بالمرشح وبرنامجه أو برامجه الانتخابية، وقد يتضمن سيرته الذاتية وكل ما من شأنه استمالتهم لجانبه والإقناع بقدرته على تمثيلهم»⁽⁹⁾.

وبالرغم من اختلاف تعريفات الفقه للدعاية الانتخابية إلا أنها اتفقت

(7) المادة (23) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية الصادر بقرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم (45) لسنة 2014. وكذلك المادة (1) من قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (46) لسنة 2020 بشأن ضوابط الدعاية الانتخابية في انتخابات مجلس النواب، وكذلك قرار رقم (16) لسنة 2012 بشأن القواعد المنظمة للحملات الانتخابية.

(8) د. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية- دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 190.

(9) د. حسام الدين محمد أحمد، الحماية الجنائية للمبادئ الحاكمة للانتخاب السياسي في مراحل المختلفة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 114.

في عدة عناصر، وبالتالي يمكن تعريفها بأنها: «النشاط الذي يقوم به المرشح أو القائمون على حملته الانتخابية، وبالوسائل المشروعة خلال مدة زمنية محددة سلفاً من جانب المشرع، لعرض خطته وحلوله الواقعية للقضايا التي تهم الناخبين بهدف الحصول على ثقتهم وكسب أكبر قدر ممكن من الأصوات يوم الاقتراع».

الفرع الثاني: أهمية الدعاية الانتخابية

تستمد الدعاية الانتخابية أهميتها من أهمية الانتخابات ذاتها، باعتبارها أهم أداة ديمقراطية لتداول السلطة وإدارة الشؤون العامة، ومما لا شك فيه أن الدعاية الانتخابية هي النافذة التي يظهر من خلالها المرشح أمام الجماهير أو هيئة الناخبين⁽¹⁰⁾، كما أنها كالمرآة يحاول من خلالها أن يعكس صورة جيدة عنه وعن برنامجه الانتخابي⁽¹¹⁾. ويمكن لنا إيجاز أهمية الدعاية الانتخابية في عدة نقاط أهمها⁽¹²⁾:

أولاً: تقدم الدعاية الانتخابية لمحة موجزة عن المرشحين؛ حيث يصبح بإمكان الناخبين التعرف على المرشحين وقدراتهم وإنجازاتهم، واختيار

(10) -هيئة الناخبين: اصطلاح يطلق على مجموع المواطنين الذين يتمتعون بحق الانتخاب في دولة من الدول.

(11) البرنامج الانتخابي هو برنامج مرشح أو حزب ما أثناء الحملة الانتخابية، وهو عرض عام للنيات والمشاريع والتدابير المتخذة لتنفيذ ذلك، والتي تستهدف الحصول على أصوات الناخبين. ويتم ذلك العرض عبر وسائل إعلامية شتى مكتوبة ومرئية ومسموعة. ينظر في معهد البحرين للتنمية السياسية - الأطلس السياسي.

(12) د. عكاب أحمد العبادي، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية من منظور دستوري ومالي، الطبعة الأولى، 2018، منشورات زين الحقوقية.

أفضل من تكونت له صورة إيجابية منهم في أذهان الناخبين، وبمعنى آخر، لولا الدعاية الانتخابية فإن الصورة الذهنية عن المرشح يشوبها الغموض وعدم الوضوح، ومن الصعب من دونها التعرف على برنامج المرشح وسياسته وأهدافه.

ثانياً: تتمثل أهمية الدعاية الانتخابية في تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين في ممارسة حقهم في استخدام وسائل الإعلام المختلفة، من خلال عرض البرنامج الانتخابي للمرشح، حتى يتمكن الناخبون من فهم أولويات المرشح حال فوزه بالانتخابات، وكذلك معرفة طرق ومصادر التمويل والإنفاق في الحملة الانتخابية.

ثالثاً: تتجلى أهميتها في كونها وسيلة يمكن من خلالها فرز وتحديد المرشحين الأكفاء المؤهلين والقادرين على خدمة الشعب، وفي الوقت ذاته إبعاد غير الجديرين بتلك المناصب، حيث إنها تعد فرصة للتعرف على المرشح وعقليته السياسية ومدى اطلاعه على قضايا المجتمع، وقدرته على إيجاد حلول مناسبة لها.

رابعاً: تؤدي الدعاية الانتخابية إلى زيادة الوعي الانتخابي لدى هيئة الناخبين، فضلاً عن الوصول إلى أكبر شريحة من الناخبين في الدائرة الانتخابية⁽¹³⁾، وينجم عن ذلك رفع نسبة المشاركة في العملية الانتخابية يوم الاقتراع، فالناخب يبحث عن مرشح كفء يمكنه أن يثق به وبقدراته على تمثيله لدى المجلس المنتخب، ولا يتصور ذلك دون وجود حملة انتخابية حرة تتسم بالشفافية.

(13) البرنامج الانتخابي الناجح وقلب الموازين - مقال منشور معهد البحرين للتنمية السياسية 6 أبريل 2014.

خامسًا: تشكل الدعاية الانتخابية ضمانًا لتحقيق فاعلية العملية الانتخابية كونها مرتبطة بالحق في الترشح، وبدونها لا يمكن للمرشح أن يتصل بأهالي دائرته الانتخابية⁽¹⁴⁾ المرشح فيها، وعرض أفكاره وبرنامجه الانتخابي، بما يمكنهم من الاختيار الصحيح.

وأيًا كان تأثير الدعاية الانتخابية، فإن أهميتها تتجلى بالنسبة للمرشحين في ملامسة وجدان الهيئة الناخبة والوقوف على احتياجاتهم ومطالبهم، حيث تقوم الدعاية على احترام عقلية الناخبين بغية كسب ثقتهم بأسلوب علمي مخطط له.

المطلب الثاني

القيود الواردة على الدعاية الانتخابية

والأثر المترتب على مخالفتها

يختلف التنظيم القانوني لضوابط الدعاية الانتخابية من تشريع لآخر، وعلى المرشح وغيره الالتزام بها وعدم الخروج عنها؛ وقد حرصت التشريعات الانتخابية في تنظيمها بما يضمن تحقيق سلامة العملية الانتخابية ونزاهتها وحيادها، إلى جانب المساواة بين المرشحين في ممارستهم لتلك الدعاية، علاوة على ضمان حياد السلطات العامة تجاه المرشحين، فضلًا عن مراعاة قواعد الضبط الإداري والتزام موجبات السكينة العامة في ممارسة المرشحين للدعاية الانتخابية، كما حدد المشرع الأثر القانوني المترتب على

(14) تعرف الدائرة الانتخابية بأنها "منطقة أو جزء محدد من إقليم الدولة وتتطابق في أغلب الأحيان مع تقسيم الوحدات الإدارية في الدولة، يختار سكانها عددًا من النواب يتناسب مع نفوس هذه الدائرة الانتخابية" ينظر في ذلك: فؤاد مطير الشمري، التجارب الانتخابية في العالم، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 326.

مخالفة تلك الأحكام والضوابط؛ ومن أجل توضيح ذلك كله، فإننا سوف نتناول تلك الأحكام في فرعين اثنين، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: ضوابط الدعاية الانتخابية

سنتطرق في هذا الفرع إلى عدة ضوابط لممارسة الدعاية الانتخابية حددها المشرع البحريني، حيث يمكن ردها إلى مبادئ عامة تعكس حدوداً دستورية وقانونية لضمان إجراء انتخابات نزيهة، وعليه يمكن إجمالها فيما يأتي:

1 - مبدأ المساواة بين المرشحين وحمايتهم من سوء المعاملة

يفترض في مبدأ المساواة بين المرشحين منح الفرص المتكافئة لهم للتعبير عن أفكارهم وبرامجهم الانتخابية، على صعيد كافة الوسائل التي يمكن استخدامها في سبيل الدعاية الانتخابية، كالوسائل المكتوبة والمسموعة والمرئية⁽¹⁵⁾.

وقد أشار المشرع البحريني إلى مبدأ المساواة بين المرشحين، حيث منح لكل بلدية -كل في نطاق اختصاصه- صلاحية تحديد الأماكن التي يجوز فيها تعليق الإعلانات والملصقات الانتخابية لكل مرشح، على أن تُخصص مساحات متساوية للمرشحين⁽¹⁶⁾. وحسباً فعل المشرع حينما ألزم البلدية بتحديد الأماكن المخصصة للإعلانات، وذلك على وجه المساواة بين

(15) محسن علي الغريبي، الضمانات القانونية لحق الانتخاب في التشريع البحريني والمقارن- رسالة ماجستير، جامعة البحرين 2019، ص46.
(16) المادة (23) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2020 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

المرشحين، مثل أماكن تعليق الصور واللافتات والملصقات، وهو مبدأ يجب أن يسود في الدعاية الانتخابية، وفي جميع إجراءاتها ووسائلها. ومبدأ المساواة يفرض أيضاً منح الفرص المتكافئة لكل المرشحين باستخدام تلك الوسائل والأماكن.

كما نلاحظ عدم وجود آلية معينة لتنظيم حد أو سقف أعلى لعدد الإعلانات واللافتات الخاصة بالمرشحين في الشوارع والأماكن المخصصة لذلك، والذي بلا شك يعد ضماناً لتحقيق مبدأ المساواة والحياد بين المرشحين، فضلاً عن وجود إعلانات مكدسة ومعلقة بطريقة عشوائية وغير منظمة بجانب بعضها للمرشح الواحد وبشكل يشوه المنظر الحضاري للطرق العامة.

غير أن المشرع البحريني لم يتطرق إلى حد معين للإعلانات التي من الواجب التقيد به، ونرى أنه كان من الأجدر بالمشرع البحريني أن يتبع نهج المشرعين المصري والأردني في ذلك عندما نظما عدد الإعلانات لكل مرشح بحسب الكثافة السكانية في الدائرة الانتخابية الواحدة، وفي ذلك تحقيق للعدالة بين المرشحين في ممارستهم للدعاية الانتخابية.

كما أوجب المشرع البحريني على وسائل الإعلام كافة مراعاة مبدأ المساواة في التعامل الإعلامي بين جميع المرشحين⁽¹⁷⁾. ويرى بعض

(17) المادة (26) من المرسوم بقانون رقم (15) بشأن مجلسي الشورى والنواب. قررت المحكمة الدستورية العليا في مصر بعدم دستورية نص البند (سابعاً) من المادة (10) على اختصاص اللجنة العليا للانتخابات بوضع قواعد توزيع الوقت المتاح خاصة في أوقات الذروة، للبث التلفزيوني والإذاعي بغرض الدعاية الانتخابية في أجهزة الإعلام الرسمية والخاصة على أساس المساواة التامة؛ وقررت المحكمة أن ما جاء بالنص المعروض بشأن إلزام أجهزة الإعلام الخاصة بالمساواة التامة في شأن الدعاية الانتخابية للمرشحين كافة يتصادم مع ما ورد =

المحللين السياسيين أن تحقيق الحياد الإعلامي في المعركة الانتخابية مسألة نسبية تحددها الوسيلة الإعلامية وفقاً لاتجاهاتها⁽¹⁸⁾.

والجدير بالذكر أن المشرع لم يفرق بين الأجهزة الإعلامية التابعة للدولة - بغض النظر عن وسيلة الإعلام كالإذاعة أو التلفزيون أو المواقع الإلكترونية - والإعلام الخاص، إذ جعلها جميعاً على حد سواء في التعامل مع جميع المرشحين بالالتزام بمبدأ الحياد والموضوعية، وتجنب الآراء الشخصية والتوجهات السياسية.

ولنا وقفة هنا حيث تثور بعض من التساؤلات حول مدى فعالية وتطبيق هذه المادة في الواقع العملي، وهل تلتزم وسائل الإعلام بمبدأ الحياد بين المرشحين؟ وما حكم الإعلام الحديث في مواقع التواصل الاجتماعي؟

فمن المعلوم أن بروز وانتشار مواقع التواصل الاجتماعي على مستوى العالم كوسيلة إعلامية حديثة لا غنى عنها في العملية الانتخابية، أدى إلى تمكّن أي مرشح غير معروف نسبياً - إذا ما استغل تلك المنصات جيداً في الترويج لنفسه - من أن يصبح نجماً لامعاً ومشهوراً في جميع أنحاء البلاد،

= في المادتين (45) و(48) من الدستور من كفالة حرية الفكر والرأي، وحرية الصحافة والنشر وسائر وسائل الإعلام، ذلك أن هذه الأجهزة مملوكة لأشخاص خاصة ذات توجهات فكرية متباينة، فلا يجوز إلزامها بتخصيص أوقات متساوية لعرض برامج مرشحين تتعارض مع توجهاتها، ولا ينال من ذلك التحدي بأن هذا الإلزام من شأنه تحقيق المساواة بين المرشحين، ذلك أن كفالة هذه المساواة إنما يقع على عاتق الدولة وأجهزة إعلامها الرسمية وفقاً لنصوص المواد (6) و(8) و(33) و(55) من الدستور.

(18) الحياد الإعلامي - مقال منشور في معهد البحرين للتنمية السياسية 9 نوفمبر 2014.

ومن ثم فإن الدعاية الانتخابية في زمن وسائل التواصل الاجتماعي أصبحت أوسع انتشاراً ودون كلفة مالية تذكر مقارنة بالوضع في السابق.

ويتبين لنا من التجارب الانتخابية السابقة أنه في الواقع وفي ظل العالم الافتراضي الذي نعيشه اليوم، توجد بعض المواقع الإخبارية على وسائل التواصل الاجتماعي تحيد عن مبدأ المساواة بين المرشحين في الدعاية والترويج الإعلامي، بحيث تميل إلى جانب مرشح دون الآخر.

وفي هذا الجانب يجب التمييز بين الجهات التي تتبعها تلك المواقع الإخبارية، فإن كانت تتبع جهات خاصة كالصحف فهي في عداد الشخص الاعتباري الخاص، وعليه ينطبق عليها حكم النص محل البحث في وجوب مراعاة المساواة في التعامل الإعلامي بين المرشحين، وإن كانت تلك المواقع تتبع أشخاصاً طبيعيين فلا يوجد ما يمنع من قيامهم بالتركيز في الدعاية على مرشح معين دون الآخر، كون حرية الرأي والتعبير مكفولة وفقاً للقانون، على أن تلتزم هذه المواقع كافة بالضوابط الأساسية المتعلقة بعدم التحريض أو السخرية أو الطائفية.

وعلى صعيد الوضع في النظام القانوني الكويتي وتحديدًا في المادة (3) من القرار الوزاري رقم (78) لسنة 2012 بشأن شروط وضوابط التغطية الإعلامية والإعلان والترويج لانتخابات مجلس الأمة والمجلس البلدي، أشارت إلى أنه: (يجب على جميع وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة عند تغطيتها لأنشطة المرشحين للانتخابات التمييز بين الخبر الإعلامي وبين الإعلان الانتخابي، وذلك ببيان الصفة الإعلانية على الأخير).

وتحقيقاً للرقابة على وسائل الإعلام، وضمناً لمراعاتها مبدأ المساواة بين المرشحين في التغطية الإعلامية، نصت المادة (9) من القرار ذاته

المشار إليه أعلاه على تشكيل لجنة وزارية تختص برصد الأداء الإعلامي لوسائل الإعلام بكل أنواعها أثناء الانتخابات، وتغطيتها لها من خلال التأكد من مراعاتها لأحكام القرار موضوع الدراسة والقوانين المعنية بالانتخابات، كما تختص اللجنة بتلقي الطلبات والشكاوى بشأن عمل وسائل الإعلام، وبحثها والتحقق من صحتها واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.

ومما تقدم يتضح أن هناك فرقاً شاسعاً بين الخبر الإعلامي المعتاد، والإعلان الانتخابي الدعائي الذي يكون بهدف الربح وبدافع الدعاية، وعليه كان جديراً بالتنظيم القانوني في البحرين أن يحذو حذو نظيره الكويتي بأن يتبنى موقفه في هذا الجانب، نظراً لكثرة الأخبار الإعلامية الانتخابية سواء في وسائل الإعلام المقروءة كالصحف، أو المسموعة، أو المرئية، أو على منصات التواصل الاجتماعي، والتي لا يمكن التفرقة بين تلك الأخبار والإعلانات عما إذا كانت لمجرد التغطية الإعلامية لمجريات الانتخابات، أم هو إعلان انتخابي ربحي.

وبعد استعراض موقف النظم التشريعية المقارنة يمكن القول أن المواقع الإخبارية التي تستهدف الربح على منصات التواصل الاجتماعي تأخذ حكم وسائل الإعلام الخاص، على اعتبار أنها من الأشخاص الاعتبارية، وبالتالي يشملها نص المادة (26) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، والمتعلقة بوجوب مراعاة المساواة في التعامل الإعلامي مع جميع المرشحين، أما فيما يخص المواقع التي لا تستهدف الربح بشكل أساسي، فإنها تندرج ضمن قواعد حرية الرأي والتعبير⁽¹⁹⁾ فلها مطلق الحرية في الترويج والميل لمرشح معين باعتبارها مواقع تابعة لأشخاص طبيعية.

(19) المادة (23) من دستور مملكة البحرين.

وقد يظهر رأي معارض لتلك الفكرة، ويرى أن هناك من قد يأتي لوسائل الإعلام الخاصة، وينفق مبالغ في سبيل الترويج الإعلامي والدعاية، بحيث تظهر تلك الوسائل الإعلامية أنها تميل لجانب مرشح دون الآخر، وعليه ندخل في مجال تنظيم نفقات الدعاية الانتخابية كما سنتطرق إليه لاحقاً.

وفيما يتعلق بحماية المرشحين من سوء المعاملة، ألزم القانون كل مرشح بعدم التعرض لغيره من المرشحين، سواءً بصورة شخصية أو بواسطة معاونيه في حملته الانتخابية⁽²⁰⁾.

كما جاءت المادة (1) من القرار الوزاري رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية منظمة لمثل هذا القيد، حيث أتت بشيء من التفصيل مؤداها أنه على كل مرشح لعضوية مجلس النواب والمجالس البلدية اتباع القواعد السلوكية في دعايته الانتخابية دون مساس بشخص أي مرشح آخر، أو الإساءة إليه، أو الطعن في كفاءته بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

من الملاحظ من نص المادتين أعلاه أن المشرع البحريني أحاط المرشحين بضمانة وحماية متمثلة في عدم جواز المساس بشخصهم أو التعرض لهم بأي شكل من الأشكال، بحيث تمكنهم من ممارسة الدعاية الانتخابية بكل أريحية وطمأنينة، فضلاً عن ممارستها بحرية كاملة وفقاً للقانون.

(20) تنظر المادة (22/أ) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

2 - ضمان الشفافية والنزاهة

يهدف القانون المنظم للدعاية الانتخابية إلى حماية الهيئة الناخبة من التأثير على إرادتها بوسائل غير مشروعة وما ينجم عن ذلك بالتأثير في النتيجة النهائية على الانتخابات، لذلك توجهت نصوص قانونية إلى حظر ذلك النوع من الوسائل، حيث حظر المشرع البحريني على المرشح في سبيل ممارسته للدعاية الانتخابية أن يقوم بتقديم الهدايا، أو التبرعات، أو المساعدات النقدية، أو العينية، أو غير ذلك من المنافع، أو يعد بتقديمها لشخص طبيعي أو اعتباري، سواء كان بصورة مباشرة أو بواسطة الغير، على اعتبار أنها من الأمور المؤثرة في قناعات الناخبين، مما يضر بالنتيجة النهائية للانتخاب⁽²¹⁾.

ولم يقتصر الحظر على المرشح، بل طال أي شخص يقوم بتلك الأفعال، سواء كان مرشحاً منافساً، أو ناخباً، أو غيره، في قيامه بطلب مثل تلك الهدايا، أو التبرعات، أو المساعدات، أو الوعد بها من أي مرشح⁽²²⁾.

والحق يقال أن الواقع الانتخابي يبتعد عن ذلك التنظيم القانوني فلا يوجد تطابق بينهما؛ حيث يلاحظ قيام بعض المرشحين في سبيل الدعاية الانتخابية بتقديم الهدايا والتبرعات لأهالي الدائرة الانتخابية التابعين لها في سبيل شراء أصواتهم عند عملية الاقتراع، والأمر ذاته منطبق على الناخبين أنفسهم بطلب الهدايا والمساعدات المالية والعينية مقابل الوعد بانتخاب ذلك المرشح، لذلك يستلزم استحداث آلية رقابية تكفل تطبيق النص القانوني بشكل فعال.

(21) - المادة (25) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

(22) المادة نفسها.

كما يلاحظ أيضًا من الواقع الانتخابي، تلقي بعض المرشحين المدعومين من جانب بعض الجمعيات السياسية أموالاً ودعمًا بكافة أشكاله من تلك الجمعيات، لاستخدامه في أغراض الدعاية الانتخابية، وإن أعلنوا عن كونهم مستقلين عن أي جمعية سياسية، إلا أنه لا يمكن إنكار حقيقة وجود الدعم المادي ولو بشكل خفي، لذلك نرى ضرورة تدخل المشرع لوضع الضوابط اللازمة لحجب التمويلات الأجنبية المشبوهة.

والجدير بالذكر أن المشرع البحريني في الوضع الحالي يسمح بتدخل الجمعيات والنقابات السياسية في الدعاية الانتخابية لصالح أي مرشح، وذلك يشمل تقديم المساعدات والدعم بكل أشكاله، وهذا ما لم يكن مسموحًا به قبل إلغاء البند (ب) من المادة (22) من المرسوم بقانون رقم (30) لسنة 2002 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب⁽²³⁾.

ونجد أن بعض التشريعات المقارنة تورد حدًا في الدعم المادي للدعاية الانتخابية، كالمشرع المصري وفق القرار الصادر عن الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (42) لسنة 2020م، نصه: (يكون تمويل الدعاية الانتخابية للمترشح من أمواله الخاصة، وللمترشح أن يتلقى تبرعات نقدية أو عينية من أي شخص طبيعي مصري، أو من الأحزاب المصرية، بشرط ألا يجاوز التبرع العيني والنقدي من أي شخص أو حزب (5%) من الحد الأقصى المصرح به للإففاق على الدعاية الانتخابية)، وهذا ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل في المبحث التالي.

(23) البند (ب) الملغي بموجب المادة (1) من المرسوم بقانون رقم (30) لسنة 2002، بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، كان ينص على: "يحظر على الاتحادات والجمعيات والنقابات القيام أو المشاركة في أي دعاية انتخابية لأي مرشح".

3 - ضمان حياد السلطات العامة ومؤسسات الدولة

نظرًا للإمكانيات التي تتمتع بها السلطة الإدارية والتي قد تجعلها تميل لصالح مرشح معين، نظمت التشريعات الانتخابية عددًا من الضوابط لحظر تأثير الإدارة في الانتخابات، بما يجعلها ملتزمة بالحياد والشفافية بين الأطراف المتنافسة، فضلًا عن العملية الانتخابية برمتها.

فقد ذهب المشرع البحريني إلى حظر قيام المرشح بإجراء الدعاية الانتخابية في الجهات التابعة للدولة، إذ إنه حدد ذلك الحظر في أماكن معينة وهي الوزارات والإدارات التابعة لها، والأجهزة الملحقة بها، والهيئات والمؤسسات العامة⁽²⁴⁾.

وكذلك حظر المشرع على موظفي الدولة القيام بالدعاية الانتخابية لصالح أي من المرشحين في مقام عملهم سواء بشكل مباشر أو غير مباشر⁽²⁵⁾، وتعد مخالفة ذلك بمثابة مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة.

وبعد استقراء النصوص المتقدمة، نؤيد مسلك المشرع في تنظيمه لهذا المبدأ تأكيدًا منه على ضمان حيادية الحكومة ونزاهتها إزاء الحملات الانتخابية، فضلًا عن إبعاد الوظيفة العامة عن الخوض بأي شكل من الأشكال في العملية الانتخابية واستغلالها لصالح أي من المرشحين.

4 - ضمان عدم التأثير السلبي على الناخبين

وفيما يخص الوسائل المستخدمة للدعاية الانتخابية، أورد المشرع

(24) المادة (22) الفقرة (أ) البند (4) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

(25) المادة (24) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

حظرًا على استعمال علم المملكة أو شعارها الرسمي في الاجتماعات والإعلانات والبيانات الانتخابية،⁽²⁶⁾ ونؤيد توجه المشرع في إبعاد الشعارات الوطنية عن الانتخابات، لما في ذلك من تأكيد المساواة بين المرشحين في الدعاية الانتخابية. ومن الأهمية بمكان ألا يتشج أحد المرشحين بوشاح الهوية الوطنية بالمزايدة على الآخرين⁽²⁷⁾ واتخاذها وسيلة لكسب ثقة الناخبين، وحتى لا يتوهم أحد الناخبين بكون المرشح مدعومًا من قبل أي جهة حكومية، أو أن الإنجازات التي حققتها الحكومة هي من إنجازات المرشح الذي يستخدم علم أو شعار الدولة، فضلًا عن الابتعاد عن ممارسة الضغط على إرادة الناخبين من خلال ملامسة وجدانهم وعاطفتهم، حيث يشكل ذلك استغلالًا غير مشروع بغية كسب أصوات الناخبين⁽²⁸⁾.

(26) المادة (23/هـ) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب. وكذلك المادة (2) مكرّرًا من القرار رقم (42) لسنة 2010 بتعديل بعض أحكام القرار الوزاري رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية للانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية.

(27) يتضح من خلال الواقع العملي في مملكة البحرين في الانتخابات السابقة وخصوصًا انتخابات عام 2010 بروز الشعارات الوطنية في الدعاية الانتخابية والتي تعبر عن الوحدة الوطنية وحب الوطن، في حين تغيرت هذه الشعارات في الفترة الأخيرة إلى شعارات تعكس الواقع الفعلي، كالشعارات الاقتصادية التي تنادي برفع المستوى المعيشي للمواطنين. ينظر في مصداقية الشعار الانتخابي - مقال من إصدارات معهد البحرين للتنمية السياسية في 14 سبتمبر 2014.

(28) في قرار صادر عن المحكمة الدستورية العليا في مصر في إطار الرقابة السابقة على مشروع قانون بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، ذهبت المحكمة إلى أن البند سادسًا من المادة العاشرة ينص على: "تختص اللجنة العليا للانتخابات بوضع القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية بمراعاة حظر الدعاية الانتخابية القائمة على التفرقة بين المواطنين بسبب الدين، أو الجنس أو الأصل". وتقرر المحكمة أن الأعمال التحضيرية للمشروع المعروض تكشف بوضوح عن استبعاد حظر استخدام الشعارات الدينية في الدعاية الانتخابية، إذ كان واردًا =

5 - مراعاة السكينة العامة والنواحي الجمالية

تتولى السلطة التنفيذية بحسب الأصل مهمة تحقيق أهداف الضبط الإداري⁽²⁹⁾ في حماية وصيانة النظام العام، والمتمثلة في تحقيق الأمن

= في النص المقترح المقدم من الحكومة، لما كان ذلك وكانت المادة (6) من الدستور تشيد النظام السياسي للدولة على أساس المواطنة التي تساوي بين جميع المواطنين في الحقوق والواجبات العامة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته، حفاظاً على الوحدة الوطنية التي أكدتها المادة (5) من الدستور، وحرص على حمايتها المبدأ "خامساً" و"سابعاً" من ديباجة الدستور، وكان استخدام الشعار الديني أو العقائدي في حد ذاته يؤدي إلى التفرقة بين المواطنين على أساس الدين أو العقيدة، لأن أتباع كل دين سيستخدمون الشعار الذي يُعلي من شأن دينهم، الأمر الذي يهدر مبدأ المواطنة من أساسه، ويضيف سبباً جديداً للإشاعة وتعميق التفرقة والانقسام بين المواطنين، وإذ إنه لا يكون تنظيم العملية الانتخابية ممكناً إلا إذا كان معقولاً، وهو لا يكون كذلك إلا إذا كان محايداً في محتواه، ولما كان النص المعروف قد أغفل حظر استخدام الشعارات أو الرموز أو القيام بأنشطة للدعاية الانتخابية ذات طابع ديني أو عقائدي في ذاته، فإنه ينال من الوحدة الوطنية ويناقض مبدأ المواطنة ويخل بالحق في الانتخاب والترشيح ومباشرة الحقوق السياسية، فضلاً عن أنه يُعيق الناخب عن تحديد موقفه بين المرشحين والمفاضلة بينهم أنفسهم، وتبعاً لذلك يكون النص المشار إليه مخالفاً لنصوص المواد (5) و(6) و(9) و(33) و(55) من الدستور، وينسحب العيب ذاته على ما ورد بصدر المادة (61) من المشروع المعروف.

(29) الضبط الإداري أو البوليس الإداري كما عرفه الدكتور عبدالرؤف هاشم بسيوني: مجموع التدابير والإجراءات التي تتخذها الإدارة والتي تمثل قيماً على حريات الأفراد بقصد تنظيم هذه الحريات والمحافظة على النظام العام. مشار إليه في الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، يوسف ناصر الظفيري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية العدد 74 (2020م). أو هو مجموعة من الإجراءات والقواعد التي تفرضها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظيم نشاطهم وتحدد مجالاتهم وتقيدهم في حدود القانون، بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يتهدهده. ينظر في ذلك =

العام، والصحة العامة، والسكينة العامة⁽³⁰⁾ في الدولة.

وترتبط السكينة العامة وجودًا وعدمًا بالهدوء والراحة والطمأنينة التي تكفل بث الاستقرار النفسي والصحي في أفراد المجتمع، الأمر الذي يكون على عاتق الدولة التزامًا بحمايته والحفاظ عليه⁽³¹⁾.

ومن تطبيقات ذلك تحديد المشرع البحريني للنطاق المكاني في حظر إقامة المهرجانات والتجمعات الانتخابية، وذلك بالقرب من مراكز الاقتراع والفرز،⁽³²⁾ كما جاء القرار الوزاري محددًا لذلك النطاق بما لا يقل عن مائتي متر من جميع جهات مقار اللجان الإشرافية ولجان الاقتراع والفرز⁽³³⁾.

- د. محمد أحمد عبدالنعيم، مبادئ القانون الإداري، جامعة البحرين، 2016.
- (30) السكينة العامة يقصد بها الإجراءات التي تتخذ للمحافظة على حالة السكون والهدوء في الطرق والأماكن العامة، حتى لا يتعرض الأفراد لمضايقات الغير ممن يستعلمون مكبرات الصوت، أو فتح المحال المقلقة للراحة في غير الأوقات أو الأماكن المسموح بها.
- (31) عبدالمجيد غنيم المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت- رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2011، ص 37.
- (32) المادة (23/د) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب. في حكم صادر عن محكمة التمييز أقدمت مرشحة بالطعن في نتيجة الانتخاب بسبب إقامة تجمعات انتخابية على بعد يقل عن 200 متر من مركز الاقتراع، إضافة إلى وجود رموز وشعارات دعائية في مركز الاقتراع بما يخالف أحكام القانون، وقد انتهت المحكمة إلى عدم وجود دليل على تقديم الطاعنة اعتراضًا إلى أي من اللجان الإدارية المشرفة على العملية الانتخابية. حكم محكمة التمييز -الطعن رقم (6) لسنة 2006 بتاريخ 11 ديسمبر 2006.
- (33) المادة (3) الفقرة (ب) من القرار الوزاري رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية.

وحسناً فعل المشرع البحريني في تنظيمه لذلك الحظر تحقيقاً لمبدأ الحياد في العملية الانتخابية بما يكفل للناخبين اتخاذ قرارهم بالتصويت عن إرادة حرة وقناعة تامة، وتفادياً لتعرض هيئة الناخبين لضغوطات الحملات الانتخابية قرب مراكز التصويت.

وفيما يخص النواحي الجمالية، فإن المشرع وضع في عين الاعتبار المنظر العام للشوارع والطرق العامة، حيث حددت آلية وضع الإعلانات الخاصة بالدعاية الانتخابية، فاشتطت التناسق وبالطريقة التي لا تتداخل مع غيرها من الإعلانات، كما اشتطت ألا يحجب إعلان مرشح رؤية إعلان مرشح غيره، بالإضافة إلى وجوب وضعها بالطريقة التي لا تعيق الرؤية بالنسبة لمستخدمي الطرق، فضلاً عن علامات المرور الإرشادية والإشارات الضوئية⁽³⁴⁾.

كما منع المشرع استعمال مكبرات الصوت في الأماكن العامة، وخصوصاً خارج القاعات وعلى وسائل النقل⁽³⁵⁾.

كذلك أورد القرار الوزاري حظراً للقيام بفعل إلصاق أي بيان أو إعلان انتخابي، بما في ذلك الصور والرسوم والكتابات، وذلك على المنشآت والمباني الخاصة حماية لتلك الممتلكات الخاصة من التشويه والأضرار الناجمة عن تركيب تلك الملصقات⁽³⁶⁾.

فيما يمكن للجهة الإدارية المختصة الأمر بإزالة جميع وسائل الدعاية

(34) المادة (9) من القرار الوزاري رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية.

(35) المادة (23/هـ) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 سالف الذكر.

(36) المادة (7) من القرار رقم (42) لسنة 2010 بتعديل بعض أحكام القرار الوزاري سالف الذكر.

الانتخابية المخالفة لأحكام القانون، وعلى نفقة المخالف⁽³⁷⁾.

ونستنتج مما سبق أن المشرع البحريني قد أقر حق السلطة التنفيذية ممثلة في الوزارة المعنية بشؤون البلديات في استعمال وسائل الضبط الإداري لحماية السكينة العامة، والحفاظ على جمال ورونق الشوارع والطرق العامة، بهدف تأكيد التزام المرشحين ومعاونتهم بأحكام القانون.

6 - ضمان المحافظة على حرمة دور العلم ودور العبادة والمرافق العامة للدولة

أرسى دستور مملكة البحرين مبدأ حرمة دور العلم،⁽³⁸⁾ حيث تتولى الدولة كفالة حرمة تلك الدور، واستناداً لهذا المبدأ أورد المشرع البحريني حظراً مكانياً متعلقاً بتنظيم وعقد الاجتماعات الانتخابية، وإلقاء الخطب الانتخابية في الأماكن والمحال التي بها قدسية وحرمة خاصة بصفتها، وذلك في دور العبادة، والجامعات والمعاهد العلمية، والمدارس الحكومية والخاصة، والميادين والشوارع والطرق العامة، وكذلك الأبنية التابعة للدولة⁽³⁹⁾.

ونتفق مع ما ذهب إليه المشرع في بقاء تلك الأماكن بعيدة عن الأجواء الانتخابية كونها مرافق لا تمت بالعملية الانتخابية بصلة، فضلاً عن كونها منزهة عن الخوض فيها، فلا يُقبل أن يستغل إمام مسجد دوره في إلقاء الخطب الخاصة به للترويج لنفسه أو لغيره في دور العبادة⁽⁴⁰⁾.

(37) المادة (12) من القرار الوزاري رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية.

(38) المادة (7/د) من دستور مملكة البحرين المعدل.

(39) المادة (22/ج) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

(40) ندوة المشاركة الانتخابية بين الحق والواجب، معهد البحرين للتنمية السياسية، 10/8/2014، ص 33.

7 - الحفاظ على أخلاقيات الدعاية الانتخابية

لنجاح العملية الانتخابية وضمان حسن سيرها لابد من المرشح أن يلتزم بالمبادئ والأخلاقيات الضرورية، لذلك أورد المشرع قيودًا متمثلة في وجوب التقيد بأحكام الدستور واحترام سيادة القانون، إضافة إلى احترام حرية الرأي الفكري لدى الغير، فضلًا عن الالتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية وأمن الوطن واستقراره، وعدم القيام بأي فعل من شأنه إثارة الخلاف في المجتمع أو الطائفية بين المواطنين⁽⁴¹⁾.

كذلك حدد القرار الوزاري عددًا من الضوابط الأخلاقية، فجاء مؤكدًا على كل مرشح بوجوب اتباع القواعد السلوكية المتحضرة في الدعاية الانتخابية، من دون المساس بشخص أي مرشح آخر أو التعرض له بأي شكل من الأشكال، وألا تتضمن الدعاية الانتخابية مساسًا بأسس العقيدة الإسلامية والوحدة الوطنية، أو ما يثير الفرقة أو الطائفية بين المواطنين، علاوة على تحديده للأماكن والطرق التي يحظر وضع الإعلانات والشعارات الانتخابية فيها، حفاظًا على انسيابية الحركة المرورية لمستخدمي الطرق وحماية لقائدي المركبات من وقوع الحوادث⁽⁴²⁾.

الفرع الثاني: الجزاءات المترتبة على مخالفة ضوابط الدعاية الانتخابية

بعد أن قمنا باستعراض النصوص المنظمة للشروط والضوابط الواردة على الدعاية الانتخابية، لابد لنا أن نتطرق للأثر المترتب على مخالفة تلك الضوابط.

(41) المادة (22/أ) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

(42) المواد (1) و(2) و(6) من القرار رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية.

ونظراً لخطورة مخالفة ضوابط الدعاية الانتخابية، لما يترتب عليها من اختيار ممثلين لممارسة السلطة، وبالتالي المساس بشكل مباشر بحقوق المواطنين؛ أحاطها المشرع بعقوبات رادعة ضماناً لحسن سير ونزاهة العملية الانتخابية⁽⁴³⁾.

واعتباراً للتأثير البالغ للدعاية الانتخابية على الهيئة الناخبة من جانب التأثير في اختياراتهم، أضحى من الضرورة لضمان انتخابات حرة ونزيهة أن تكون الدعاية الانتخابية محاطة بعدة ضمانات قانونية، حيث جاءت المادة (31) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، المعدلة بالقانون رقم (33) لسنة 2017، موضحةً الجزاءات على الأفعال الواردة بالمخالفة للمواد أرقام (22)، (23)، (25)، (26)، (27) من المرسوم بقانون أعلاه⁽⁴⁴⁾، حيث أشارت المادة سالفة الذكر إلى عقوبة الحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة، وبغرامة لا تقل عن ثلاثمائة دينار ولا تجاوز ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين.

وتطرقت الفقرة الثانية من تلك المادة إلى عقوبة الشخص الاعتباري الخاص عند ارتكابه لأي جريمة انتخابية من الجرائم المنصوص عليها في المواد المشار إليها أعلاه، حيث خصته بعقوبة الغرامة، والتي تعادل ضعف

(43) د. منيف حواس الشمري، الجريمة الانتخابية، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الأول، 2021، ص 180.

(44) الجرائم الانتخابية هي (جرائم وقتية ذات طبيعة خاصة ترتكب بصدد العملية الانتخابية بكافة مراحلها بدءاً من القيد في الجداول الانتخابية مروراً بحملات الدعاية والتصويت ثم الفرز وإعلان النتائج) ينظر في المصدر نفسه، ص 185. وفي تعريف آخر: (كل تجاوز أو خرق للقواعد الانتخابية حددت له عقوبة جنائية) ينظر في ضياء عبدالله الأسدي، النظرية العامة للجرائم الانتخابية، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، 2005، ص 14.

الغرامة المقررة للجريمة عند ارتكابه لأي جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد المشار إليها أعلاه، وذلك باسمه أو لحسابه، أو من أحد ممثليه.

ويتضح من الفقرة السابقة أن المشرع قد شدد العقاب في حال صدر الفعل المجرّم من الشخص الاعتباري الخاص⁽⁴⁵⁾ إن كان باسمه أو لحسابه أو من قبل أحد ممثليه، حيث ضاعف من عقوبة الغرامة ضعف ما لو ارتكبت الجريمة من الشخص الطبيعي.

في حين شددت الفقرة الثالثة من تلك المادة العقوبة عند قيام الموظف العام بمباشرة أي عملية دعائية بصورة مباشرة أم غير مباشرة في مكان العمل، بالمخالفة للمادة (24) من القانون المشار إليه أعلاه، وذلك بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين، وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على ثلاثة آلاف دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين.

ومما يجدر ذكره أن النص قبل التعديل كان يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر، وبغرامة لا تجاوز خمسمائة دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، وذلك عند مخالفة أي نص من النصوص سالفه الذكر.

(45) الشخص المعنوي الخاص ينقسم إلى نوعين: يتم إنشاؤه من أجل تحقيق مصالح خاصة للأعضاء المكونين لها أو لغيرهم، وتخضع لقواعد القانون الخاص، وهو على نوعين: الأول جماعات الأشخاص، وتتكون من جملة أشخاص لتحقيق غرض محدد مثل الشركة والجمعية، فإن كانت الجماعة تسعى لتحقيق غرض ربح مادي في نشاطها فتعد شركة، أما لو كانت الجماعة تسعى لتحقيق غرض غير الربح فيطلق عليها جمعية. النوع الآخر هي جماعات الأموال، وتتكون من أموال تخصص لتحقيق غرض معين، وهي تشمل المؤسسات الخاصة والأوقاف. ينظر في ذلك المدخل لنظريتي القانون والحق وتطبيقاتهما في القانون البحريني، الدكتور خليل مصطفى، 2013، ص 482.

ومن جانبنا نرى أنه من الصواب ما فعله المشرع عندما غلّظ العقوبة الخاصة بمخالفة المواد أرقام (22)، (23)، (25)، (26)، (27) سالفه البيان، حيث جاء بحد أدنى للحبس بمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر، ورفع من الحد الأعلى بما لا يزيد على سنة، وبغرامة لا تقل عن ثلاثمائة دينار، ولا تجاوز ألف دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، فنص على حد أدنى للغرامة أيضًا ورفع من الحد الأعلى لها⁽⁴⁶⁾. ومن جانب آخر نرى الصواب أيضًا أن ينظم المشرع عقوبة خاصة بالشخص الاعتباري الخاص ممثلًا بالشركات ووسائل الإعلام وغيرها ممن يخالفون ضوابط الدعاية الانتخابية اعتمادًا على قدراتهم المالية أو الإعلامية، بغرامة تعادل ضعف الغرامة المقررة للجريمة، بما يعني أنها لا تقل عن ستمائة دينار ولا تجاوز ألفي دينار، وبذلك تتحقق رغبة المشرع في تنظيمه لتلك المسألة لما فيه من ردع خاص لتلك الجهات.

وقد أفرد المشرع مخالفة المادة (24) المتعلقة بقيام الموظف العام بإجراء الدعاية الانتخابية في مكان العمل بعقوبة خاصة، وهي الحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين، وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على ثلاثة آلاف دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، حيث خصّها المشرع بعقوبة أشد نظرًا لطبيعتها التي تقتضي كون الموظف العام يمثل جهة الإدارة التي يفترض فيها الحياد والنزاهة في العملية الانتخابية.

(46) قانون رقم (33) لسنة 2017 بتعديل المادة (31) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب (الجريدة الرسمية- العدد 3329 - الخميس 31 أغسطس 2017).

المبحث الثاني

الإطار الزمني والضوابط المالية للدعاية الانتخابية

تقوم التشريعات الانتخابية بوضع حدود لممارسة الدعاية الانتخابية، منها ما يتعلق بالإطار الزمني، بتحديد مدة زمنية معينة يمكن خلالها ممارسة الدعاية، ويترتب على الإخلال بها التعرض للجزاء القانوني، ومنها ما يتعلق بالشروط المالية للدعاية، كتقييد النفقات والتمويل، لمحاولة جعل المرشحين على قدم المساواة في الدعاية، حيث يمكن تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

التنظيم القانوني لمدة الدعاية الانتخابية

تحقيقاً للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين كافة، تلجأ التشريعات الانتخابية إلى تقييد الدعاية الانتخابية بمدة محددة بحيث لا يجوز الخروج عنها، وعلى ذلك الأساس تتميز الدعاية الانتخابية عن غيرها بكونها محددة المدة من قبل المشرع.

وفي هذا المطلب سنتناول الضوابط الزمنية للدعاية فيما يتعلق ببدء الدعاية ومدتها ونهايتها والأثر القانوني لمباشرة الدعاية خارج تلك المدة، ثم ما يتعلق بالصمت الانتخابي، بعدها معالجة الأثر المترتب على مخالفة تلك القيود في الفرع الثالث، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: بدء الدعاية الانتخابية

تحرص العديد من الدول في تشريعاتها الانتخابية على تحديد مدة زمنية معينة لممارسة المرشح حقه في الدعاية الانتخابية، إذ إن تقييدها بمدة زمنية

يرجع إلى تحقيق التوازن والمساواة بين المرشحين في التحكم بالنفقات على الدعاية الانتخابية⁽⁴⁷⁾.

وتتباين التشريعات في المدة المسموحة لبدء ممارسة الدعاية الانتخابية، ولكنها تتفق على انتهاء تلك المدة قبل عملية الاقتراع، وهي مدة الصمت الانتخابي كما سنتطرق إليها في الفرع الثاني.

حدد المشرع البحريني مدة بدء ممارسة الدعاية الانتخابية وذلك من تاريخ قبول طلب الترشيح وعرض كشوف المرشحين⁽⁴⁸⁾، بمعنى آخر لا يسمح بممارسة الدعاية قبل تلك المدة.

أما فيما يخص موقف المشرع المصري بالنسبة لمدة ممارسة الدعاية الانتخابية، فإنه يتم تحديد موعد الانتخابات النيابية بقرار من الهيئة الوطنية للانتخابات، حيث حددت مدة بدء الدعاية الانتخابية من تاريخ إعلان القائمة النهائية للمرشحين، حتى الساعة الثانية عشرة ظهرًا من اليوم السابق على التاريخ المحدد للاقتراع؛ وفي حالة انتخابات الإعادة تبدأ من اليوم التالي لإعلان نتيجة الاقتراع في الجولة الأولى، حتى الساعة الثانية عشرة ظهر اليوم السابق على التاريخ المحدد للاقتراع في انتخابات الإعادة⁽⁴⁹⁾.

وفيما يتعلق بالمشرع الكويتي، فإن رئيس اللجنة الوطنية العليا للانتخابات حدد المدة التي يسمح خلالها بممارسة الدعاية الانتخابية بقرار صادر عنه مؤداه أنه

(47) محسن علي الغريبي، مرجع سابق، ص 56.

(48) المادة (22) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب. وكذلك الموقع الإلكتروني لإدارة الانتخاب والاستفتاء- البحرين www.vote.bh

(49) المادة (1) البند ثانيًا من قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (42) لسنة 2020 بشأن ضوابط الدعاية الانتخابية والتمويل والإنفاق على الدعاية في انتخابات مجلس الشيوخ.

تبدأ الدعاية الانتخابية من تاريخ نفاذ المرسوم الصادر بالدعوة للانتخابات، وتوقف في اليوم السابق على الاقتراع، بمعنى أنه يحظر في غير هذه الفترة إجراء الدعاية الانتخابية، بأي وسيلة من الوسائل⁽⁵⁰⁾.

وبالنسبة للمشرع الأردني تبدأ الدعاية الانتخابية للمرشحين من تاريخ بدء الترشح، وتنتهي قبل أربع وعشرين ساعة من اليوم المحدد للاقتراع⁽⁵¹⁾.

كما تجدر بنا الإشارة إلى أن المشرع الأردني قد اتخذ موقفاً مغايراً عن غيره في السماح بالإعلان والإفصاح عن نية الترشح عبر وسائل التواصل الاجتماعي وما يتبعها من حوارات ومناقشات حول هذا الإفصاح منذ لحظه إعلان الهيئة عن اليوم المحدد للاقتراع⁽⁵²⁾.

وفي هذا الجانب لا بد أن نوضح أن المشرع البحريني لم ينظم مسألة الإعلان عن نية الترشح السابقة على الفترة المسموح فيها إجراء الدعاية الانتخابية، بما يعني أن ذلك يدخل في نطاق المشروعية، إذ مبدأ حرية الرأي والتعبير مكفول، ويتيح للشخص إبداء نيته العلنية في الترشح، غير أن هذه المسألة تحتاج إلى مزيد من الضبط، لأن ممارسة أعمال الدعاية الانتخابية قبل اعتماد طلب الترشح من قبل الجهة المعنية، يؤدي إلى التشويش على الهيئة الناخبة، خاصة وأن من يعلن نيته قد لا تُقبل أوراق ترشيحه فيما بعد.

وعليه، وبعد استقراء موقف التشريعات المقارنة، نأمل من المشرع البحريني اتباع نهج نظيره المصري في بدء الدعاية الانتخابية من تاريخ إعلان

(50) المادة (6) من القرار رقم (16) لسنة 2012 بشأن القواعد لمنظمة للحملات الانتخابية.

(51) المادة (3) الفقرة (أ) من التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية لانتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية ومجلس أمانة عمان.

(52) المادة (3) الفقرة (ب) من التعليمات التنفيذية نفسها.

القائمة النهائية للمرشحين بدلاً من تاريخ قبول طلب الترشح، تحقيقاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين في المدة الزمنية لممارسة نشاطهم الدعائي؛ وذلك لأن اعتماد طلبات الترشح لا تتم بالضرورة في يوم واحد، خاصة في حال كثرة المترشحين، واختلاف تاريخ تقديم كل طلب، واختلاف إجراءات فحص كل طلب، فقد تستغرق المدة بين اعتماد أول طلب للترشيح وآخر طلب فترة زمنية قد تشكل فارقاً مؤثراً وتتاح الفرصة لممارسة الدعاية بشكل أطول لمرشح دون الآخر، مما يسبب عدم تكافؤ الفرص بين المرشحين.

الفرع الثاني: الصمت الانتخابي

أولاً: مفهوم الصمت الانتخابي

تعتمد بعض الدول في تشريعاتها الانتخابية إلى وضع فترة فاصلة بين الدعاية الانتخابية ويوم الانتخاب نفسه، بحيث يحظر خلال تلك الفترة ممارسة أي شكل من أشكال الدعاية الانتخابية، وتلك الفترة يطلق عليها الصمت الانتخابي.

واختلفت المسميات لفترة الصمت المحدد قبل يوم الاقتراع، فجاناب من الفقه يعتمد اسم الصمت الانتخابي، والبعض يستخدم اسم الصمت الإعلامي⁽⁵³⁾، وتعتمد بعض التشريعات اسم الصمت الدعائي⁽⁵⁴⁾، إلا أن ما يهمنا أن كلها تشير إلى مدلول واحد وهي حظر الدعاية في المدة الفاصلة بين السماح بالدعاية الانتخابية ويوم الانتخاب ذاته.

وقد تناول المشرع البحريني تلك المسألة، إذ حدد مفهوم الصمت الانتخابي ومدته، وذلك في المادة (27) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة

(53) د. عكاب أحمد العبادي، مرجع سابق، ص 116.

(54) منها المشرع المصري وفق قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (64) لسنة 2020.

2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، حيث ورد فيها أنه: (توقف جميع أعمال الدعاية الانتخابية في أنحاء المملكة قبل الموعد المحدد لعملية الاقتراع بأربعة وعشرين ساعة)، ومن هذا النص يتضح أن المشرع قد أعطى مدلولاً وتعريفًا غير مباشر للصمت الانتخابي، حيث يمكن أن نستخلص منه تعريف الصمت الانتخابي وإطاره الزمني والمكاني.

ومما تقدم يمكن محاولة تعريف الصمت الانتخابي أنه: (مدة زمنية محددة تسبق اليوم المقرر للانتخاب، يحظر خلالها المشرع مباشرة أي شكل من أشكال الدعاية الانتخابية، كما أسبغ عليها حمايته بعقوبة جنائية عند تجاوزها، بغرض منح الهيئة الناخبة فرصة الترجيح بين المرشحين واختيار الأصلح بعيداً عن ضغوط الدعاية الانتخابية).

ثانياً: أهمية فترة الصمت الانتخابي

من المعلوم أنه يُحظر القيام بالدعاية سواء من قبل المرشحين أو معاونيهم أو من أي جهة غيرهم من الأفراد أو وسائل الإعلام، وذلك قبل يوم واحد من عملية الاقتراع، وغاية المشرع من تحديد مدة الصمت الانتخابي بذلك الوجه هو تمكين الناخب من ممارسة حقه السياسي في اتخاذ قراره، ومنحه الفرصة في الترجيح بين المرشحين في جو نفسي هادئ⁽⁵⁵⁾ دون أي ضغوط إعلامية، بعد أن تكونت لديه فكرة عامة عن كل مرشح.

فضلاً عن ذلك، تتمثل أهمية فترة الصمت الانتخابي في حماية مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين في عملية الإنفاق على الدعاية الانتخابية، إضافةً إلى رغبة المشرع بوضع حد للتدخل الانتقائي من الجهات

(55) وائل منذر البياتي، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2015، ص 247.

الحكومية أو الخاصة لمصلحة مرشح معين، وتفاديًا لتعرض أي مرشح لغيره، دون أن يتاح له الوقت الكافي للرد على الحملة الموجهة ضده.

ثالثًا: مدة الصمت الانتخابي

أشار المشرع البحريني في المادة (27) من قانون مجلسي الشورى والنواب إلى أنه: توقف جميع أعمال الدعاية الانتخابية قبل اليوم المحدد لعملية الاقتراع بـ24 ساعة.

إذ وضع المشرع حظرًا زمنيًا متعلقًا بالمدة المقررة لممارسة الدعاية الانتخابية في مملكة البحرين، حيث أشار بادئ الأمر إلى أنه تبدأ الدعاية الانتخابية من يوم قبول طلب المرشح، وهذا يعني أنه قبل هذا الزمن لا يمكن لأي شخص اتخاذ أي وسيلة للدعاية والترويج لنفسه⁽⁵⁶⁾.

وفيما يتعلق بالمشرع المصري⁽⁵⁷⁾، لم تكن هناك مدة صمت انتخابي

(56) في حكم صادر عن محكمة التمييز أكدت على أن عدم الالتزام بوقف الدعاية الانتخابية في اليوم المحدد للصمت الانتخابي لم يثبت تأثيره على عملية الاقتراع وبالتالي نتيجة الانتخاب، واعتبرته المحكمة مجرد أقوال مرسله. حكم محكمة التمييز - الطعن رقم (18) لسنة 2002 بتاريخ 9 نوفمبر 2002.

(57) حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر منشور في الجريدة الرسمية العدد 20 (تابع) في 17 مايو سنة 2012.

طبقًا لنص المادة (17) من القانون رقم (174) لسنة 2005 المشار إليه، ومن ثم فإن تقرير النص المعروف الحق في بدء الحملة الانتخابية اعتبارًا من تاريخ فتح باب الترشح لرئاسة الجمهورية وقبل إعلان القائمة النهائية للمرشحين، يُخرج الحق في الترشح والمكثات المرتبطة به عن إطاره الدستوري، ونطاق الدائرة التي يعمل فيها، ويعد في الوقت ذاته إخلالاً بالضمانات الأساسية الواجب توفيرها لهيئة الناخبين، والتي تتصل بتحديد المرشحين الذين تتولى تلك الهيئة المفاضلة بينهم لتحديد من تمنحه ثققتها، وهو ما يؤثر في الحق =

تفصل بين يوم الاقتراع وبدء الدعاية الانتخابية قبل تشكيل الهيئة الوطنية للانتخابات⁽⁵⁸⁾ أما بعد تشكيلها فأوكلت إليها مهمة تحديد مدة بدء الدعاية الانتخابية وموعد انتهائها، حيث حددت الهيئة أعلاه مدة الصمت الانتخابي، إذ تبدأ في تمام الساعة الثانية عشرة ظهرًا من اليوم السابق على التاريخ المحدد للاقتراع⁽⁵⁹⁾.

= في الانتخاب ويتضمن مساسًا به.

وحيث إن فترة الصمت الانتخابي، تعد في واقع الأمر واجبًا على المرشح، والتزامًا قانونيًا على عاتقه، وحقًا للناخب في الوقت ذاته يستهدف إلى جانب ضبط العملية الانتخابية، تمكين الناخبين من تكوين قناعتهم والمفاضلة بين المرشحين وتحديد اختياراتهم، بعيدًا عن ضغوط ومؤثرات الحملات الانتخابية وما تحويه من دعاية بوسائلها المختلفة، بعد أن أتيح لها وقتها الكافي، وبالتالي فإن إلغاء تلك الفترة يعتبر انتقاصًا من حقوق هيئة الناخبين، وإخلالًا بالتوازن بين حقوق كل من المرشحين وهيئة الناخبين، باعتباره التزامًا دستوريًا على عاتق المشرع لا يملك منه فكًا.

وحيث إن المادة (38) من القانون رقم (174) لسنة 2005 المشار إليه، المستبدلة بموجب المادة الأولى من مشروع القانون المعروض تنص على أن "تقوم اللجنة العامة بتجميع كشوف الفرز بمعرفة اللجان الفرعية لجمع أصوات الناخبين وإثبات إجمالي ما حصل عليه كل مرشح من اللجان كافة في محضر من ثلاث نسخ يوقعه الرئيس.

وعقب انتهاء اللجنة من أعمالها تقوم بإعلان النتائج على نحو يوضح عدد الأصوات الصحيحة التي حصل عليها كل مرشح، على أن تتم جميع الإجراءات السابقة في حضور المرشحين أو وكلائهم وممثلين عن منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، ثم ترسل المحضر المشار إليه بالفقرة الأولى إلى لجنة الانتخابات الرئاسية، ويسلم رئيس اللجنة العامة كلاً من المرشحين أو وكلائهم أو مندوبيهم صورة من النتيجة مختومة بخاتم اللجنة العامة وممهورة بتوقيع رئيس اللجنة. وتحدد اللجنة قواعد حفظ هذه النسخ وأوراق الانتخاب.

(58) اللجنة العليا للانتخابات سابقًا.

(59) قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (64) لسنة 2020 بشأن ضوابط الدعاية =

فيما ذهب المشرع الكويتي في اتجاه موازٍ للمشرع البحريني، حيث حددت المادة (6) من القرار رقم (16) لسنة 2012 بشأن القواعد المنظمة للحملات الانتخابية، مدة الصمت الانتخابي على النحو الآتي: (توقف الحملة الانتخابية في اليوم السابق على الاقتراع).

وبعد استعراض نهج التشريعات المقارنة في مدة الصمت الانتخابي، يتضح بجلاء أنها تباينت في توجهاتها من تحديد مدة الصمت الانتخابي التي تسبق العملية الانتخابية، مما يعكس تمديدًا تشريعيًا يرتبط بظروف المكان والزمان.

إلى هنا يثور التساؤل حول مدى إمكانية ممارسة الدعاية في اليوم المحدد للاقتراع، وما الأثر المترتب على ذلك؟

ومن الملاحظ بالرجوع إلى التجارب الانتخابية للفصول التشريعية السابقة، قيام بعض المرشحين أو توابعهم بالتوجه مباشرة بالقرب من مراكز التصويت في يوم الاقتراع، وتوزيع المطبوعات والنشرات الانتخابية للهيئة الناخبة المتوجهة للتصويت، بغرض التأثير في قراراتهم عند عملية التصويت⁽⁶⁰⁾، علاوة على ذلك تقوم المواقع الإخبارية في منصات التواصل الاجتماعي بمواصلة الدعاية الانتخابية لمصلحة مرشحين معينين لتوجيه أنظار الناخبين حولهم.

= الانتخابية في انتخابات مجلس النواب. وكذلك قرار الهيئة رقم (53) لسنة 2020 بشأن الجدول الإجرائي والزمني لانتخابات مجلس النواب.
(60) وقد أضاف المشرع العراقي في هذا الصدد في المادة (30) من قانون الانتخابات (الملغي) رقم (45) لسنة 2013 حظرًا يقضي بعدم جواز قيام أي مرشح بتوزيع برامج عمل أو منشورات أو بطاقات أو غيرها من الوثائق بنفسه أو بواسطة غيره، وذلك في اليوم المحدد للاقتراع.

ومن المؤكد أن تلك العملية تؤثر وبشكل مباشر في نتائج الانتخابات، من خلال تغيير قناعات جمهور الناخبين، وإن كان ذلك بنسبة ضئيلة، وكما هو معلوم أن فترة الدعاية الانتخابية محددة بنص القانون لا يجوز الخروج عنها، حيث تبدأ من وقت قبول طلب الترشيح، وتنتهي قبل (24) ساعة من اليوم المحدد للاقتراع، لذلك فإن أي نشاط دعائي قبل تلك الفترة أو بعدها يعد تجاوزاً على الإطار الزمني للدعاية الانتخابية، مما يقع بالمخالف في محظورات العملية الانتخابية، وعليه يعد مرتكباً لجريمة انتخابية بموجب القانون. ومن هنا وتفادياً لتكرار تلك الأعمال والمخالفات سالفه الذكر نقترح على المشرع البحريني أن يورد نصاً عاماً يتضمن منع قيام أي شخص بأعمال الدعاية الانتخابية في يوم الاقتراع.

الفرع الثالث: الأثر المترتب على مخالفة القيد الزمني للدعاية الانتخابية

أشرنا سلفاً إلى أن الإطار الزمني للدعاية الانتخابية يبدأ من موعد انطلاق الدعاية الانتخابية، أي من تاريخ قبول طلب الترشيح⁽⁶¹⁾، وانتهائها قبل اليوم المحدد للاقتراع بمدة زمنية، كما تعرفنا عليها وهي مدة الصمت الانتخابي.

وتعد أنشطة المرشح في ممارسة الدعاية الانتخابية مشروعاً طالما كانت في ذلك الإطار الزمني، وعلى خلاف ذلك تتفق الدول في تشريعاتها الانتخابية على أن ممارسة المرشح للدعاية الانتخابية بوسائلها كافة خارج الأوقات والمواعيد المحددة يعد جريمة انتخابية⁽⁶²⁾ يُعاقب عليها مقترفها،

(61) وذلك عند المشرع البحريني، وبالموعد المحدد عند التشريعات المقارنة كما هو موضح سلفاً.

(62) الجريمة الانتخابية هي كل تصرف جرّمه القانون - سواء كان إيجابياً أم سلبياً - =

سواءً عند ممارسة المرشح للنشاط الدعائي قبل موعد بدء الدعاية الانتخابية، أم أثناء مدة الصمت الانتخابي، أم خلال اليوم المحدد للاقتراع. بدايةً فيما يخص موقف المشرع البحريني من الأثر المترتب على ممارسة الدعاية الانتخابية خارج الإطار الزمني المحدد لها، نجد أن المادة (31) من قانون مجلسي الشورى والنواب الصادر بالمرسوم رقم (15) لسنة 2002 قد أشارت إلى أنه: (ومع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر، وبغرامة لا تجاوز خمسمائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين)، مما يعني أن مخالفة القيود الزمنية للدعاية يعد وفقاً للنص جنحة⁽⁶³⁾، والأمر ذاته ينطبق على مخالفة أي من الأحكام الخاصة بالدعاية الانتخابية.

والجدير بالذكر أنه وردت في القرار الوزاري رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية، إشارة إلى عقوبة المرشح المخالف للشروط والأوضاع المنصوص عليها، في المادة (13/ب) التي تنص على: (أنه يعاقب كل مرشح لعضوية المجالس البلدية يباشر دعاية انتخابية خلافاً للشروط والأوضاع المنصوص

= يترتب عليه اعتداء على العملية الانتخابية أو الإخلال بحسن سيرها ونزاهتها- صادر عن إرادة إجرامية، ويفرض له القانون جزاءً جنائياً. ينظر في ذلك د. نضال ياسين الحاج حمو وآخرون، التنظيم القانوني للجرائم الانتخابية في التشريع البحريني، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2015، ص 24.

(63) ذهب القضاء الفرنسي إلى أن الأنشطة الدعائية التي تتم وتمارس خارج الإطار الزمني المخصص للدعاية الانتخابية تعد أفعالاً مجرمة وفقاً للقانون، ومن ثم تفرض عقوبة متمثلة بالغرامة البالغ قدرها خمسة وعشرون ألف فرنك فرنسي، إضافة إلى مصادرة كل الأوراق والمنشورات التي تم ضبطها في ممارسة الجريمة. ينظر في ذلك د. عكاب أحمد العبادي، مرجع سابق، ص 122.

عليها في هذا القرار بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (16) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 1973 بشأن تنظيم الإعلانات).

ووفقاً للمادة المشار إليها يتضح أن عقوبة مخالفة الدعاية الانتخابية فيما يتعلق بالمجالس البلدية هي الغرامة التي لا تتجاوز مائة دينار، وفي حالة استمرار المخالفة بعد صدور الحكم ضده تكون العقوبة الغرامة ديناراً واحداً عن كل يوم يبقى فيه الإعلان بالشكل المخالف⁽⁶⁴⁾.

وبناءً على ما سبق، يتبين لنا أن المشرع قد ميّز في الأثر القانوني المترتب على مخالفة الدعاية الانتخابية في الانتخابات النيابية عن انتخابات المجالس البلدية، حيث إن العقوبة في مخالفة القواعد المنظمة للانتخابات النيابية أشد وأغلظ من نظيرتها الانتخابات البلدية.

أما بشأن موقف المشرع المصري فإنه أناط بالهيئة الوطنية للانتخابات مهمة إعلان موعد بدء الحملات الانتخابية وموعد انتهائها. وهذا يعني أن أي عمل يحمل طابعاً دعائياً يقوم به المرشح خارج الأوقات المحددة من قبل اللجنة المختصة يعد فعلاً محظوراً، ويكون في إطار التجريم، سواء كان قبل بدء مدة الدعاية الانتخابية أو لاحقاً عليها⁽⁶⁵⁾.

أما بالنسبة لممارسة الدعاية الانتخابية في مدة الصمت الانتخابي، فإن

(64) المادة (16) من مرسوم بقانون رقم (14) لسنة 1973 بشأن تنظيم الإعلانات: (يعاقب بغرامة لا تتجاوز مائة دينار كل من باشر أو بوشر لمصلحته أي إعلان خلافاً للشروط والأوضاع الواردة في هذا القانون والقرارات المنفذة له، وفي حالة استمراره في المخالفة بعد صدور الحكم ضده يعاقب بغرامة مقدارها دينار واحد عن كل يوم يبقى فيه الإعلان بالشكل المخالف).

(65) المادة (24) من القانون رقم (140) لسنة 2020 بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية الصادر بالقانون رقم (35) لسنة 2014.

الهيئة الوطنية للانتخابات في مصر أشارت إلى أن تلك الأعمال تدخل في نطاق التجريم، حيث قرر المشرع المصري عقوبة على ذلك تتمثل بفرض غرامة مالية لا تقل عن عشرة آلاف جنيه، ولا تزيد على مائة ألف جنيه، على كل من خالف الضوابط المقررة لفترة ممارسة الدعاية الانتخابية، فضلاً عن فرض عقوبة تبعية أخرى تتمثل بشطب اسم المرشح من قوائم المرشحين، وذلك ما إذا خالف المرشح أيًا من القيود الواردة في الدستور أو القانون أو القرارات الصادرة عن الهيئة الوطنية للانتخابات بشأن الدعاية الانتخابية⁽⁶⁶⁾.

وأخيرًا فيما يخص موقف المشرع الكويتي، أشارت المادة (6) من القرار رقم (16) لسنة 2012 بشأن القواعد المنظمة للحملات الانتخابية إلى أنه تبدأ الحملة الانتخابية من تاريخ نفاذ المرسوم الصادر بالدعوة للانتخابات، وتوقف في اليوم السابق على الاقتراع، ويمتنع في غير هذه الفترة، وبأي وسيلة من الوسائل إجراء الدعاية الانتخابية⁽⁶⁷⁾.

المطلب الثاني

التنظيم القانوني لنفقات الدعاية الانتخابية

لا يختلف اثنان في أهمية الدور الذي يقوم به المال في الانتخابات وفي الدعاية الانتخابية على وجه الخصوص، فالمال يعد أمرًا ضروريًا لدفع النفقات والتكاليف اللازمة للدعاية بغرض التأثير في الناخبين، ومحاولة تغيير قناعاتهم وكسب أصواتهم عند عملية الاقتراع.

(66) المادة (68) البند أولاً من قانون رقم (45) لسنة 2014 بإصدار قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

(67) الجريدة الرسمية رقم (1105) تاريخ 14 نوفمبر 2012، ص 1.

ولضمان عدم تأثير المال على نزاهة العملية الانتخابية، عمدت الدول في تشريعاتها إلى وضع بعض القيود والضوابط اللازمة لممارسة الدعاية الانتخابية، حيث تفاوتت موقف التشريعات الانتخابية في سبيل تنظيم هذا الموضوع ما بين التأييد والحياد والتقييد، فجاءت بعضها خالية من تحديد سقف مالي معين للإنفاق على الدعاية الانتخابية بحيث لا يجوز تجاوزه، بينما جاءت تشريعات أخرى محددة سقفاً أعلى لا يجوز للمرشح تجاوزه، إلى جانب ذلك وضعت بعض التشريعات قيوداً وإجراءات تنظم عملية جمع التبرعات.

الفرع الأول: التمويل للدعاية الانتخابية

جاء موقف المشرع البحريني واضحاً وصريحاً في تنظيمه لموضوع التمويل للدعاية الانتخابية عندما نص على وجوب امتناع المرشح عن تلقي أي أموال من أي جهة كانت في سبيل إنفاقه على الدعاية الانتخابية⁽⁶⁸⁾.

وهو بهذا التوجه تصدى للمرشح في قبوله لأي دعم من أي جهة كانت، سواء كان الدعم من أفراد أم جمعيات أم جهات حكومية؛ ونؤيد توجه المشرع في ذلك للحفاظ على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين، مما يمس بشكل مباشر بحسن سير ونزاهة العملية الانتخابية، إذ إن لتوافر الإمكانيات لدى المواطن البحريني وقدرته على تحمل النفقات الدعائية -على أقل تقدير- دوراً مهماً في رأينا لتأييد موقف المشرع البحريني فيما ذهب إليه.

(68) المادة (25/ب) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

وبالنسبة لموقف التشريعات المقارنة، فإن المشرع المصري أخذ بمسلك مختلف تمامًا عن نظيره البحريني، فقد سمح للمرشح بأن يتلقى التبرعات من أي شخص طبيعي مصري أو من الأحزاب المصرية، وحظر تلقي التبرعات من غير تلك الجهات، مما يعني أنه حظر التمويلات الأجنبية، ولكنه أيضًا وإن سمح للمرشح بتلقي الدعم المالي، إلا أنه لم يفتح الباب على مصراعيه، بل قيّده بشرط وهو ألا يتجاوز التبرع النسبة المحددة وهي 5% من الحد الأقصى المصرح به للإنفاق على الدعاية الانتخابية⁽⁶⁹⁾.

فيما سمح المشرع الأردني بقبول المرشح لأي تبرع مشروع من الأفراد أو من الجهات المحلية بشرط الإفصاح عند تقديم طلب الترشح عن موارد تمويل حملته الانتخابية⁽⁷⁰⁾، وفي حال تلقيه لأي دعم لم يرد ذكره في نموذج الإفصاح فإنه يلتزم بتوفيق وضعه والإفصاح عنه⁽⁷¹⁾، إلا أن المشرع حظر قبول المرشح لأي شكل من أشكال الدعم من الأفراد أو الجهات الأجنبية⁽⁷²⁾، فضلًا عن أي تبرعات أو مساهمات من الأموال التي يعلم المرشح بعدم مشروعيتها مصادرها⁽⁷³⁾.

(69) المادة (1) البند رابعًا من قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (42) لسنة 2020 بشأن ضوابط الدعاية الانتخابية والتمويل والإنفاق على الدعاية في انتخابات مجلس الشيوخ.

(70) الفقرة (أ) و(ب) من المادة (11)، والفقرة (أ) من المادة (12) من التعليمات التنفيذية رقم (9) لسنة 2021 الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية لمجالس المحافظات والمجالس البلدية ومجلس أمانة عمان.

(71) الفقرة (ب) من المادة (12) من التعليمات التنفيذية نفسها.

(72) الفقرة (أ) من المادة (11) من التعليمات التنفيذية نفسها.

(73) الفقرة (ب) من المادة (11) من التعليمات التنفيذية نفسها.

وسار المشرع الكويتي على نهج نظيره الأردني في حظره لتلقي المرشح أي أموال من أي جهات أجنبية في استعمالها للإنفاق في الدعاية الانتخابية⁽⁷⁴⁾، كما حظر المشرع الكويتي استخدام أموال الجمعيات والنقابات في الدعاية الانتخابية سواء كان الاستخدام للدعوة لمصلحة مرشح معين أو إضراراً به⁽⁷⁵⁾. كذلك يفهم ضمناً من عدم نص المشرع على حظر قبول التبرع من أي جهات أخرى أنه لا مانع من تلقي المرشح لأي دعم بكافة صورته من قبل الجهات الداخلية كالأفراد فيما عدا الجمعيات والنقابات.

الفرع الثاني: فرض سقف أعلى للإنفاق على الدعاية الانتخابية

إن نزاهة العملية الانتخابية بأكملها تعتمد على صحة الوسائل والإجراءات المصاحبة لها في جميع مراحلها، ولما كانت فترة الدعاية الانتخابية تمثل ركناً أساسياً في التواصل بين المرشحين والهيئة الناخبة⁽⁷⁶⁾، إذ إن من خلالها يتوجه المرشحون ومعاونوهم إلى أكبر عدد من الناخبين بهدف إقناعهم بشتى الوسائل في الحصول على أصواتهم، ولما كان المال جزءاً مهماً في الدعاية الانتخابية، جاءت بعض التشريعات الانتخابية منظمة للمصروفات المالية، وفرضت حداً أعلى لا يجوز الخروج عنه.

وفيما يتعلق بموقف المشرع البحريني فقد جاء خالياً من تنظيم ووضع

(74) المادة (5) البند (7) من القرار رقم (16) لسنة 2012 بشأن القواعد المنظمة للحملات الانتخابية.

(75) المادة (5) البند (6) من القرار نفسه.

(76) زيادة فاطمة الزهراء وسويلم فاطمة الزهراء، النظام القانوني الانتخابي للمجالس المحلية- رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية، الجزائر، 2019، ص 66.

حد أعلى للإنفاق على الدعاية الانتخابية، فلا يوجد نص في القوانين الخاصة بالانتخابات أو القرارات الصادرة عن اللجنة العليا للإشراف على سلامة الانتخابات يحدد سقفًا أعلى للنفقات، فضلًا عن تنظيم الجانب الإنفاقي في الانتخابات.

وهذا يعني أنه يمكن لأي مرشح في سبيل الدعاية الانتخابية الإنفاق وصرف أموال طائلة من أجل التسويق لنفسه ولبرنامج الانتخابي، ومما لا شك فيه أن ذلك يضر بالمرشحين ذوي الإمكانيات المحدودة، لاسيما من يفتقرون إلى الدعم المالي لعجزهم عن مجاراة نظرائهم المقتردين ماليًا في الدعاية الانتخابية، مما يجعل المعركة الانتخابية ساحة للصراع الذي تحدد معطاته قدرات المرشحين المالية.

ولنا في التجارب الانتخابية السابقة مثالاً، من خلال قيام البعض من المرشحين بتقديم المساعدات النقدية والعينية بشكل مبالغ فيه على أهالي الدائرة الانتخابية التي يتبعها المرشح، ومن المعلوم كذلك أن ليس جميع المرشحين متساوين في القدرة المالية، ونتيجة لذلك من البديهي أن من يقوم بالاستثمار بصورة أكبر في الدعاية والترويج عن نفسه هو الأقرب لكسب أصوات الناخبين إلى حد ما⁽⁷⁷⁾، وهذا ما يدخلنا في نطاق الحظر الذي نصت عليه المادة (25/أ) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، ومفاده حظر قيام المرشح بتقديم التبرعات والمساعدات النقدية أو العينية.

(77) وهذا لا يعني أن الدعاية الانتخابية التي أنفقت عليها مبالغ طائلة حتمًا سيفوز صاحبها، والأمر يرجع في نهاية المطاف إلى قناعات الناخبين، حتى لو كان المرشح من أفضل المرشحين، وكثيرًا ما خالفت النتائج توقعات المجتمع بفوز من لا يمتلك شعبية كبيرة، فالانتخابات لعبة لقلب الموازين بناء على اعتبارات عدة. ينظر في البرنامج الانتخابي الناجح وقلب الموازين - مرجع سابق.

وكان حريًا بالمشرع البحريني لو أخذ بهذا المبدأ الذي يقضي بفرض سقف معين للإنفاق على الدعاية الانتخابية، لأن الدعاية الانتخابية لا يجب إطلاقها دون قيد، وإلا ترتبت عليها نتائج قد تؤثر في نزاهة الانتخابات؛ فانعدام الانضباط في مسألة الإنفاق يضر بلا شك بالمنافسة الشريفة والنزيهة. كما يخلو التشريع الكويتي من أي نص لتنظيم مصروفات ونفقات المرشحين في الدعاية الانتخابية، حيث اكتفى بمنع المرشح من تلقي أي أموال للدعاية الانتخابية من أي جهة كانت، وهو التوجه ذاته الذي أخذ به المشرع البحريني.

أما بخصوص موقف المشرع المصري في هذا الجانب فإنه نظم نفقات الدعاية الانتخابية، واعتمد آلية متمثلة بتحديد سقف أعلى للإنفاق على الدعاية وبصورة متساوية بين المرشحين المتنافسين على مقعد واحد، حيث حدد مبلغ 500 ألف جنيه كحد أعلى للإنفاق على الدعاية الانتخابية، وفي حالة الإعادة يكون الحد الأقصى للإنفاق 200 ألف جنيه. أما سقف ما يمكن لكل مرشح أن ينفقه على القائمة المخصص لها (15 مقعدًا) فإنه يبلغ مليونان وخمسمائة ألف جنيه، وفي حالة الإعادة يبلغ الحد الأقصى للإنفاق مليون جنيه، كما يزداد الحدان المشار إليهما إلى ثلاثة أمثال للقائمة المخصص لها 45 مقعدًا⁽⁷⁸⁾.

أما فيما يتعلق بالمشرع الأردني، فجاء منظمًا لعملية الإنفاق على الدعاية الانتخابية بشيء من التفصيل، حيث وضع سقفًا إجماليًا للإنفاق على الدعاية الانتخابية بناءً على معايير متعلقة بالحجم المساحي والسكاني للدائرة

(78) المادة (1) البند ثالثًا من قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 42 لسنة 2020 بشأن ضوابط الدعاية الانتخابية والتمويل والإنفاق على الدعاية في انتخابات مجلس الشيوخ.

الانتخابية، فضلاً عن الكلفة المعيشية، وبحيث يلتزم المرشحون بالسقف المالي المحدد لكل قائمة⁽⁷⁹⁾.

كذلك أوجب المشرع الأردني على القائمة المترشحة عند تقديم طلب الترشح أن تُفصح عن موارد تمويل الحملة الانتخابية علاوة عن الإفصاح عن أوجه إنفاق تلك الموارد على الحملة الانتخابية بما لا يتعارض مع أحكام القانون⁽⁸⁰⁾.

وبعد استعراض موقف التشريعات المقارنة، يتضح جلياً أنه لا بد من وجود معيار لتنظيم الإنفاق في الدعاية الانتخابية، فالضبط الإنفاقي يساعد حتماً في حماية النتيجة الانتخابية من هيمنة المال وسوء استغلاله في التأثير على إرادة الناخبين.

الخاتمة

تناولت الدراسة القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية في التشريع البحريني والمقارن، وذلك في مبحثين اثنين تم تقسيمها إلى مطلبين. وقد خُصص المبحث الأول لدراسة ماهية الدعاية الانتخابية وضوابطها، حيث تم استعراض أهمية الدعاية الانتخابية ومفهومها، ثم تناول جانب المبادئ والقيود التي تحكم الدعاية الانتخابية بهدف حماية نزاهة وسلامة العملية الانتخابية، وصولاً إلى الآثار القانونية المترتبة على مخالفة قواعد الدعاية الانتخابية.

(79) المادة (17) البند (ب) من التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية لسنة 2016.

(80) المادة (12) البند (أ) من التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية لانتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية ومجلس أمانة عمان، 2021.

وفي المبحث الثاني عالج الإطار الزمني للدعاية الانتخابية، والتي تبدأ بحسب كل تشريع بمدة معينة أو بإجراء معين، وتنتهي قبل عملية الاقتراع بمدة زمنية معينة بما يطلق عليها الصمت الانتخابي، كما استعرض المطلب الثاني (القيد المالي) التنظيم القانوني لنفقات الدعاية الانتخابية، إذ تطرق للتمويل الدعائي إضافةً إلى الحد الأعلى لنفقات الدعاية الانتخابية.

وبعد أن تمت دراسة الموضوع، كان لابد من عرض أبرز النتائج التي توصل إليها، فضلاً عن التوصيات التي انتهى إليها بهدف تطوير النظام القانوني للدعاية الانتخابية، وبالتالي ينصرف أثره على العملية الانتخابية ذاتها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

انتهت الدراسة إلى نتائجٍ عدةٍ، يمكن إجمالها بما يأتي:

1. تعد الدعاية الانتخابية وسيلة يستطيع الناخب من خلالها التعرف على المرشحين وأفكارهم وبرامجهم الانتخابية، وهو ما دفع التشريعات الانتخابية المقارنة إلى وضع مبادئ وقيود لتنظيم إجراءاتها، بحيث تنطوي على مبادئ المساواة والنزاهة والشفافية، فضلاً عن حياد الإدارة وصحة الوسائل المستخدمة، بما يحقق الحماية اللازمة للناخب من الخداع والتضليل.
2. إن التنظيم القانوني لضوابط الدعاية الانتخابية يهدف إلى تلافي منح المرشح أي وسيلة أو صفة تفضله على غيره، وذلك بتجنب ما قد يؤدي إلى إيهايم الناخبين بأن الدولة تدعم مرشحاً أو اتجاهًا سياسياً معيناً، مما يضر بإرادة الناخبين وبنتيجة الانتخاب.
3. أثبت الواقع الانتخابي في التجارب المحلية السابقة قيام بعض من لهم

نية الترشح ببدء الحملة الانتخابية قبل الموعد المحدد قانوناً وبمدة زمنية طويلة، كذلك استمرارهم وتوابعهم في الترويج لمنشوراتهم حتى يوم الاقتراع، مما يدل على عدم وجود آليات رادعة تلزمهم باحترام الضوابط الزمنية.

4. نظمت بعض التشريعات المقارنة نفقات الدعاية الانتخابية وحدها الأقصى، إعمالاً لمبدأ المساواة بين المرشحين، بما لا يؤثر في أفكار الناخبين ويسيطر على إرادتهم، في حين لم تتطرق تشريعات أخرى لذلك ومنها المشرع البحريني.

ثانياً: التوصيات

وفي ختام هذه الدراسة، يقترح الباحث عدداً من التوصيات التي يرى في تحقيقها أهمية وضرورة من جانب تحسين التشريعات الانتخابية في مملكة البحرين بالشكل الذي يساهم في تعزيز الحياد بين المرشحين، وزيادة ثقة المواطنين بنزاهة وشفافية العملية الانتخابية، وذلك على النحو الآتي:

1. وضع الضوابط اللازمة من خلال حظر مشاركة الجمعيات والاتحادات والنقابات في الدعاية الانتخابية لصالح أي مرشح بما لا يترك أي مجال لتلك الجهات في استخدام أموالها ومقارها للتدخل في العملية الانتخابية، وذلك عن طريق إعادة نص البند (ب) من المادة (22) الملغي بموجب المرسوم بقانون رقم (30) بتعديل المرسوم بقانون رقم (15) بشأن مجلسي الشورى والنواب.

2. تعديل المادة المشار إليها أعلاه، بحيث تبدأ الدعاية الانتخابية منذ تاريخ إعلان القائمة النهائية للمرشحين بدلاً من تاريخ قبول طلب الترشح، تحقيقاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين. وبذلك يحصل جميع المرشحين على مدة زمنية متساوية في ممارسة الدعاية الانتخابية.

3. تعديل المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، بإضافة نص عام يورد حظرًا لممارسة الدعاية الانتخابية في اليوم المحدد للاقتراع، وليكن ذلك الحظر حتى الانتهاء من عملية التصويت المحددة عند تمام الساعة الثامنة مساءً.
4. حظر مشاركة شاغلي الوظائف العليا في الحكومة بأي شكل من أشكال الدعاية الانتخابية، بغرض منعهم من التأثير في نتيجة الانتخاب، وذلك بإضافة نص على المادة (24) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب، مع تغليظ العقوبة بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا عما هو مقرر في شأن المخاطبين بالمادة (24) من المرسوم ذاته.
5. تبني موقف المشرع الكويتي في جانب إنشاء لجنة مستقلة لمراقبة ورصد الأداء الإعلامي في تغطيتها للدعاية الانتخابية، إضافةً إلى إلزام وسائل الإعلام بالتمييز بين الخبر الإعلامي والإعلان الانتخابي من خلال بيان الصفة الإعلانية بشكل واضح.
6. وضع سقف لنفقات الدعاية الانتخابية بالشكل الذي يمنع من تأثير الأموال وهيمنتها على الانتخابات، وإلزام جميع المرشحين بتقديم كشف خاص بمصروفات ونفقات الدعاية الانتخابية، وذلك من خلال التعديل على المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

- أبي الفضل جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2010.
- د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، الطبعة الأولى.
- د. حسام الدين محمد أحمد، الحماية الجنائية للمبادئ الحاكمة للانتخاب السياسي في مراحل المختلفة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- جبران مسعود، الرائد معجم ألفبائي في اللغة والإعلام، دار العلم للملايين، لبنان، 2003.
- د. خليل محمد مصطفى، المدخل لنظريتي القانون والحق وتطبيقاتهما في القانون البحريني، جامعة البحرين، 2013.
- د. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية- دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- د. عكاب أحمد العبادي، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية من منظور دستوري ومالي، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2018.
- فؤاد مطير الشمري، التجارب الانتخابية في العالم، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
- د. محمد أحمد عبدالنعيم، مبادئ القانون الإداري، جامعة البحرين، 2016.
- د. نضال ياسين الحاج حمو وآخرون، التنظيم القانوني للجرائم الانتخابية في التشريع البحريني، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2015.
- وائل منذر البياتي، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.

ثانياً: الدراسات والبحوث

- رشا شاکر حامد، الرقابة على الحملة الانتخابية في العراق- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، العراق، 2016.
- زيادة فاطمة الزهراء وسويلم فاطمة الزهراء، النظام القانوني الانتخابي للمجالس

- المحلية، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية، الجزائر، 2019.
- عبدالمجيد غنيم المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت- رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2011.
- محسن علي الغريبي، الضمانات القانونية لحق الانتخاب في التشريع البحريني والمقارن، رسالة ماجستير، جامعة البحرين، 2019.
- د. منيف حواس الشمري، الجريمة الانتخابية، مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، جامعة بغداد، 2021.
- يوسف ناصر الظفيري، الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 74، 2020.

ثالثاً: التشريعات والأحكام القضائية

- دستور مملكة البحرين المعدل 2002م.
- المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب وتعديلاته.
- المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 1973 بشأن تنظيم الإعلانات.
- قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية الصادر بالقانون رقم (45) لسنة 2014 وتعديلاته. (مصر)
- قانون الانتخابات (الملغي) رقم (45) لسنة 2013. (العراق)
- حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجريدة الرسمية، العدد 20 (تابع)، 17 مايو 2012.
- حكم محكمة التمييز في مملكة البحرين، الطعن رقم (6) لسنة 2006، 11 ديسمبر 2006.
- حكم محكمة التمييز في مملكة البحرين، الطعن رقم (18) لسنة 2002، 9 نوفمبر 2002.

رابعاً: القرارات الإدارية

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات في مصر رقم (64) لسنة 2020 بشأن ضوابط الدعاية الانتخابية في انتخابات مجلس النواب.

- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات في مصر رقم (42) لسنة 2020 بشأن ضوابط الدعاية الانتخابية والتمويل والإنفاق على الدعاية في انتخابات مجلس الشيوخ.
- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات في مصر رقم (53) لسنة 2020 بشأن الجدول الإجرائي والزمني لانتخابات مجلس النواب.
- القرار رقم (16) لسنة 2012 بشأن القواعد المنظمة للحملات الانتخابية في دولة الكويت.
- التعليمات التنفيذية رقم (9) لسنة 2021 الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية لمجالس المحافظات والمجالس البلدية ومجلس أمانة عمان في المملكة الأردنية الهاشمية.
- التعليمات التنفيذية رقم (7) لسنة 2016 الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية في المملكة الأردنية الهاشمية.
- القرار رقم (42) لسنة 2010 بتعديل بعض أحكام القرار الوزاري رقم (77) لسنة 2006 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية في مملكة البحرين.

خامساً: المقالات

- معهد البحرين للتنمية السياسية، الأطلس السياسي.
- معهد البحرين للتنمية السياسية، البرنامج الانتخابي الناجح وقلب الموازين، 2014.
- البحرين للتنمية السياسية، الحياد الإعلامي، 2014.
- معهد البحرين للتنمية السياسية، مصداقية الشعار الانتخابي، 2014.



حوارات
ولقاءات

حول مئوية الانتخابات في البحرين

حوار مع معالي د. الشيخ خالد بن خليفة آل خليفة

أجرت الحوار: نورة المنصوري*

تعد الممارسة الديمقراطية والمشاركة الشعبية في العملية الانتخابية أساساً مركزياً في تاريخ مملكة البحرين، حيث شهدت العديد من التطورات في مجال العمل التشريعي، واحتفاءً بمئوية مؤسسات الدولة فإن مملكة البحرين كانت سباقة في مجال العمل التشريعي منذ ثلاثينيات القرن الماضي، حين تم تدشين قانون ينظم العملية الانتخابية منذ 100 عام تقريباً، والمتمثل بقانون بلدية المنامة الأساسي الذي تضمن مجموعة من الاشتراطات لمن يرغب في الترشح في المجلس البلدي، ومتضمناً مجموعة من الضوابط الرئيسية لأعضاء المجلس والذي يراعى من خلاله التنوع الاجتماعي والديني، ليكون حق التصويت والترشح متاحاً لجميع الطوائف، ويشمل المصلحة العامة نحو الإصلاح والتطوير المؤسسي لمؤسسات الدولة.

إن مملكة البحرين تمتاز بالتنوع الديني والمذهبي والتعايش بين مختلف الفئات الاجتماعية والعرقية والفكرية، ولطالما حفظت المملكة لمواطنيها من شتى الانتماءات حقهم في إدلاء أصواتهم، والذي يحقق لهم حياة ديمقراطية

(*) إعلامية، مملكة البحرين.

سليمة تتفق مع الأسس الديمقراطية التي يكفلها الدستور البحريني تحت ظل المشروع الإصلاحى لحضرة صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين حفظه الله ورعاه، والمكتسبات الوطنية التي حققت مظاهر النهضة والتطور على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والديمقراطية والحقوقية، والتي تعد بمثابة المرجع الأساس لكل مظاهر التحول الجديد التي حدثت في المملكة.

واليوم يمكننا أن نستشعر ملامح النهضة التشريعية التي تتمتع بها مملكة البحرين، والتي تواكبت من الرؤية الوطنية للمشروع الإصلاحى، والذي بات واضحاً للتطورات الديمقراطية والازدهار المجتمعي الذي نعيشه اليوم، ولاسيما المرأة البحرينية التي كان لها دورٌ سباق في تنمية البلاد، والمشاركة في عملية صنع القرار، إذ شاركت في العملية الانتخابية في الثلاثينيات من القرن الماضي، ويأتي ذلك تقديرًا للمرأة البحرينية التي مارست حقها بالكامل في اختيار من يمثلها لتسبق بهذا الحق كثير من الدول على الصعيد العربي والخليجي والعالمي، والذي بدوره كشف الستار عن النضج في الوعي السياسي التي تتمتع به المملكة في ظل القيادة الرشيدة، والتي منحت الثقة التامة بالمرأة البحرينية لتمارس دورها دون انتقاص، حيث شاركت المرأة البحرينية في عملية إعداد ميثاق العمل الوطني، ودخولها كناخبة ومرشحة في العملية الانتخابية من خلال التعديلات التشريعية التي قدمها ميثاق العمل الوطني، ليكون لها دورٌ بارز جنبًا إلى جانب الرجل في العملية الديمقراطية والتشريعية.

وتزامناً مع الانتخابات البلدية والنيابية التي ستشهدها مملكة البحرين في الفترة القادمة، فقد تم إجراء هذه المقابلة مع صاحب المعالي الدكتور الشيخ خالد بن خليفة آل خليفة نائب رئيس مجلس الأمان والمدير التنفيذي

لمركز عيسى الثقافي، والذي أصدر كتاباً بعنوان «مئوية الانتخابات في البحرين» تزامناً مع مئويات تأسيس مؤسسات الدولة، والذي يُعد مرجعاً يناقش ويستعرض مضامين ومواد القانون الأساسي لبلدية المنامة ضمن التجربة البحرينية فيما يخص العمل التشريعي.

وفي لمحة سريعة للسيرة الذاتية لمؤلف الكتاب البارزة بالإنجازات الوطنية، والذي قدم العديد من الإصدارات الرصينة والدراسات العلمية المحكمة في الشأن السياسي، والعلاقات الدولية، وشؤون التعايش السلمي في مختلف المحافل العربية والعالمية، نال معاليه درجة الدكتوراه في فلسفة التاريخ بتخصص التاريخ الاقتصادي بجامعة أسكس في المملكة المتحدة، حيث بدأت مسيرة معاليه المهنية في عام 1981 عند التحاقه بوظيفة محاضر لمادة التاريخ الحديث في جامعة البحرين، ثم ترقى إلى درجة الأستاذ المساعد في الشأن ذاته، ثم مديراً لقسم القبول والتسجيل. كما شغل معاليه منصب نائب رئيس جامعة البحرين للشؤون الإدارية والمالية، ليعمل بعدها نائباً لرئيس جامعة البحرين للشؤون الأكاديمية والبحث العلمي، ليشغل اليوم منصب نائب رئيس مجلس الأمناء والمدير التنفيذي لمركز عيسى الثقافي. وكما نال معاليه جائزة البحر المتوسط للثقافة والسلام لعام 2018 من قبل المؤسسة المتوسطة في جمهورية إيطاليا، وحاز على وسام (المؤرخ العربي) في جمهورية العراق. كما قدم العديد من المؤلفات الأكاديمية منها كتاب (مئوية الانتخابات في البحرين) في سنة 2020، وكتاب (دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي والأمن القومي: الأدوار والتحديات) في سنة 2016 بمركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية في دولة الإمارات العربية المتحدة.



معالي الدكتور الشيخ خالد بن خليفة آل خليفة

1. في البداية ماهي فكرة إصدار كتاب بعنوان مئوية الانتخابات في البحرين؟
جاءت فكرة إصدار الكتاب من منطلق احتفاء مركز الوثائق التاريخية بمركز عيسى الثقافي بمثويات تأسيس مؤسسات الدولة، وبعد قراءة متأنية في وثيقة قانون بلدية المنامة الأساسي الصادر في 20 يوليو 1920م، أي مع حلول 100 عام، تم العمل على إصدار هذا الكتاب الذي يستعرض ويناقش مضامين ومواد القانون التي يبلغ عددها (71) مادة، منها مواد تتعلق بانتخاب أعضاء مجلس بلدية المنامة، لذا كان لا بد من تسليط الضوء والاحتفاء بهذه الوثيقة، وتحديدًا الاحتفاء بأول قانون دشن العملية الانتخابية في البحرين والمنطقة قبل مائة عام من اليوم، أي بمعنى أن الديمقراطية والمشاركة الشعبية والانتخابات كممارسات ليست عملية جديدة أو مستوردة حديثاً، وإنما مارسها شعب البحرين وأجدادنا قبلنا بفترة طويلة.

2. ماهي أبرز العناصر في قانون بلدية المنامة الأساسي؟

تناول القانون في طياته شكل مجلس بلدية المنامة، ومن هم أعضاء المجلس، حيث يتألف المجلس من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً من أهالي منطقة المنامة، إضافة إلى أعضاء معينين من الحكومة، وتناول القانون أيضاً وظائف المجلس وصلاحياته، وآلية انتخاب أعضائه، والإجراءات الداخلية لعمل المجلس، وشكل إدارة البلدية والعاملين فيها.

3. في قانون بلدية المنامة الأساسي من له حق الترشح والانتخاب لعضوية المجلس البلدي؟

لقد ذكر القانون اشتراطات لمن يرغب في أن يرشح نفسه عضواً بالمجلس البلدي، هو ألا يقل عمره عن 25 عاماً، ليس كما في قانون الانتخاب اليوم بأن سن الترشح لمجلس النواب أو المجالس البلدية 30 عاماً، والشرط الآخر أن يكون يملك عقاراً في منطقة المنامة على أن لا يقل ثمن العقار عن 5000 روبية أو أن يكون وكيلاً لبائع أو صاحب محل تجاري أو أرباب الحرف.

أما فيما يتعلق بمن يحق لهم انتخاب أعضاء المجلس، لقد حدد القانون آلية الدعوة للانتخاب، وذلك من خلال قيام إدارة البلدية بإصدار إعلان للشعب للدعوة للانتخاب، مبيّناً فيه عدد الأعضاء والطوائف المطلوب انتخابهم، حيث يحق لكل طائفة من الطوائف الدينية أن تنتخب عضواً ممثلاً لها في مجلس البلدية.

كما بين القانون بأنه يحق لكل شخص من الذكور ممن بلغ عمره سن العشرين على الأقل المشاركة في انتخاب أعضاء مجلس البلدية، على أن يكون مقيماً في المنامة أو يكون له أملاك فيها، وألا تقل رسوم البلدية التي يدفعها عن 24 روبية سنوياً.

وقد منع القانون المشاركة في انتخاب المجلس لكل من صدر عليه حكم بالسجن لارتكابه جرائم السرقة، أو النصب، أو الخيانة، أو التزوير، أو انتهاك حرمة الآداب العامة، أو الرشوة، أو لارتكابهم جنحة، أو خيانة للشرف والاستقامة، والمعزولين من وظائفهم الحكومية، بالإضافة للمفلسين ماليًا والمحجوز أو المحجور عليهم أو على أملاكهم بناءً على تلك الجرائم.

4. ماهي ضوابط عملية انتخاب أعضاء مجلس البلدية؟

يحق لنا أن نفخر بأن قانون بلدية المنامة الأساسي جاء متقدم من الناحية البنوية، ومن حيث إجراءات عملية انتخاب أعضاء مجلس البلدية، ابتداءً من نشرة إعلان الدعوة لانتخاب أعضاء مجلس البلدية، ومن ثم تشكيل لجنة للإشراف على العملية الانتخابية مكونة من خمسة أعضاء، عضوين منهم غير مواطنين، ومن إجراءات تحرير الكشوفات بأسماء الناخبين من كل طائفة، مع جوازيه الاعتراض على الكشوفات أمام اللجنة.

واتخذ قانون بلدية المنامة الأساسي نظام الصوت الواحد في الانتخاب، حيث لا يجوز للناخب التصويت لأكثر من شخص، وأيضًا لا يحق له التصويت لأي مرشح من غير طائفته، وعلى أن يضع ورقة الاقتراع في ظروف لكل طائفة على حدة، وصولاً لنهاية يوم الاقتراع بأن تقوم اللجنة بفرز أوراق الاقتراع وإعلان أسماء من حازوا على أكثر الأصوات.

5. في سياق المقابلة ذكرت أكثر من مرة يحق للطائفة والطوائف، ماذا تقصد بذلك؟

قانون بلدية المنامة الأساسي قانون مميز في مراعاته للتنوع الديني والاجتماعي لمدينة المنامة، في المادة رقم (10) من القانون أعطت الحق لكل طائفة من الطوائف الذي تقطن في حدود مدينة المنامة، وتنطبق عليهم الشروط كما ذكرنا سابقًا من أملاك ومصالح ومعاملات، لكن القانون لم يحدد من هي الطائفة، وكم عدد ممثليهم في المجلس، لكن مع متابعة

إعلانات الدعوة للانتخابات، ونتائج الانتخابات، ستتضح الرؤية في من هي الطوائف والأديان القاطنة في المنامة، فبسحب الوثائق فإن المنامة كانت مؤهلة بالسكان اليهود والهنودس، وذلك إلى جانب السنة والشيعية العرب والعجم، حيث شهدت انتخابات المجلس البلدي للمنامة عام 1934 فوز السيد/ إبراهيم نونو ممثلاً عن اليهود، وفي عام 1938 فاز السيد/ عبدالعزيز القصيبي ممثل عن العرب النجدية، يدل ذلك أن الجميع من دون أي استثناء ساهم في بناء وتنمية مدينة المنامة.

6. ماذا يمثل هذا التنوع في نتائج الانتخابات؟

يعكس قانون بلدية المنامة الأساسي الصادر في عام 1920 في مضمونه روح التسامح الديني والمذهبي والتعايش بين مختلف الفئات الاجتماعية والعرقية والفكرية في مدينة المنامة، وهذا ينطلق من التأصيل التاريخي للبحرين باعتبارها بلد يمتاز بالتنوع وموطن للسلام والأمان لكافة ساكنيه من شتى الانتماءات الإنسانية، ولعل ذلك كان أساساً في إطلاق هذا المشروع الرائد على المستوى العربي بإشراك جميع المكونات في الانتخابات دون إقصاء.

وجود المسلمين بطوائفهم في مدينة المنامة متعايشين ومتجاورين جنباً إلى جنب مع الهنودس والمسيحيين واليهود يدل على مدى القبول واحترام الاختلافات في المجتمع البحريني، كما أن ذلك يعد برهاناً للرقى الفكري والثقافي للمجتمع. وبالتالي فإن المنامة بحد ذاتها تعتبر بيئة اجتماعية خصبة سمحت بإنجاح مشروع أول انتخابات ديموقراطية محلية على مستوى منطقتنا.

7. وماذا عن دور المرأة في الانتخابات البلدية قديماً؟

كان للمرأة البحرينية دور سباق في تنمية البلاد والمشاركة المجتمعية والسياسية في صنع القرار، حيث شاركت جنباً إلى جنب مع الرجل في

الثلاثينات من القرن الماضي في الانتخابات البلدية آنذاك بحسب الوثائق التاريخية التي أثبتت أحقية التصويت لأي امرأة تملك عقار مسجل باسمها، كما شاركت في أول انتخابات للهيئة البلدية المركزية عام 1951م، وذلك بعد إجراء بعض التعديلات التطويرية على قانون بلدية المنامة، ويأتي ذلك تتويجاً للمرأة البحرينية ومنحها حق المشاركة في اختيار من يمثلها في البلديات، لتسبق بهذا الحق جميع البلدان العربية.



غلاف كتاب مئوية الانتخابات في البحرين

حول رقابة المجتمع المدني على العملية الانتخابية

حوار مع الأستاذ السيد شرف محسن الموسوي

أجرت الحوار: سميرة سالم*

منذ انطلاق المشروع الإصلاحي لحضرة صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين المفدى، مضت مملكة البحرين بخطوات واثقة لتطوير مسيرة الديمقراطية. وقد حرصت المملكة كل الحرص ضمان إجراء الانتخابات في أجواء من الشفافية والنزاهة. ومن هنا فقد أولت اهتماماً كبيراً لتفعيل رقابة الانتخابات، سواء على المستوى الرسمي، من خلال إنشاء لجنة عليا للإشراف على سلامة الانتخابات. ولكن ذلك لا يعني غياب الرقابة الأهلية، فعلى هذا المستوى لا يمكن إنكار الدور الجوهرى الذي تلعبه رقابة مؤسسات المجتمع المدني في حسن سير العملية الانتخابية ونزاهتها وشفافيتها، لأن هذه الرقابة تتسم بكونها قريبة من الجمهور ومن صلب المجتمع.

وفي هذا الصدد، يسر أسرة مجلة الحقوقية التحاور مع أحد الشخصيات الفاعلية في مجال رقابة المجتمع المدني وهو الأستاذ سيد شرف

(* عضو هيئة التحرير، مجلة الحقوقية.

محسن الموسوي الذي يعدّ من الكفاءات الوطنية، حيث ساهم وأشرف على مراقبة انتخابات البحرين، شغل السيد شرف منصب رئيس فريق الجمعية البحرينية للشفافية في مراقبة انتخابات البحرين، 2010، 2014، 2018م، وهو باحثٌ في شؤون مكافحة الفساد ونشر ثقافة النزاهة والمحاسبة والحوكمة، كما شارك في جميع المؤتمرات السنوية لمنظمة الشفافية الدولية (TI) منذ مؤتمر برلين عام 2009م وحتى مؤتمر عام 2021م، بالإضافة إلى أنه شارك في بعض المؤتمرات الدولية لمكافحة الفساد التي عقدت في بانكوك، والبرازيل، وماليزيا، والدنمارك 2018م، وكان له حضور في مؤتمرات الدول الأطراف سان بطرس بورغ 2015م، وأبوظبي 2019، وشرم الشيخ 2021م. كما أنه عضوٌ بمجلس إدارة الجمعية البحرينية للشفافية منذ عام 2008م وحتى 2021م، ورئيس مجلس إدارتها خلال الفترة (2014-2021م)، وقد مثل الجمعية في العديد من المؤتمرات العربية والدولية المتعلقة بنشاط الجمعية في مكافحة الفساد، أو أنشطة منظمات المجتمع المدني أو المتعلق بالانتخابات. وهو عضو في اللجنة الاستشارية السابقة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) في منظمة الشفافية الدولية، عضو فريق الاستراتيجيات في منظمة الشفافية الدولية، وعضو سابق في لجنة التنسيق للشبكة العربية للتنمية للمنظمات غير الحكومية.

وللسيد شرف مساهمات واضحة في مشاركاته في مراقبة بعض الانتخابات الدولية والعربية، منها انتخابات الكونغرس الأمريكي النصفية 2006م، والسودان 2009م، ولبنان 2010م، وتونس 2011م و2019م، والأردن 2012م و2018م، وأكثر من مرة في مراقبة الانتخابات الكويتية. كما كانت له مشاركات عديدة في الدورات التدريبية المتعلقة بمراقبة الانتخابات.

السيد شرف الموسوي، منسق الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد منذ عام 2017م، وعضو التحالف الدولي من أجل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC). ونظرًا لكل هذه الخبرات، نجد أنه من المفيد جدًا التعرف بصورة أكبر على أهمية رقابة المجتمع المدني، والأدوار والمسؤوليات والآليات التي يتم اتباعها في إجراء مثل هذه الرقابة.



السيد شرف محسن الموسوي الرئيس السابق لجمعية الشفافية، مملكة البحرين

1. المشاركة المجتمعية في العملية الانتخابية ودور مؤسسات المجتمع المدني يعد إحدى ثمار المشروع الإصلاحي لجلالة الملك، كيف تصف دور مؤسسات المجتمع المدني وتفاعلها في هذا الخصوص؟

منذ انطلاق المشروع الإصلاحي لجلالة الملك في بداية 2000 سمح بتأسيس العديد من مؤسسات المجتمع المدني، وشمل الجمعيات الحقوقية والمهنية، وجمعية الشفافية كانت إحدى ثمار التوجه الجديد. كما تم تأسيس الجمعيات السياسية بمختلف توجهاتها السياسية. واهتمت بعض الجمعيات

الحقوقية والشفافية في مراقبة أول انتخابات عقدت في البحرين مع بداية المشروع الإصلاحية، وكان ذلك في انتخابات العام 2002، حيث تم السماح لجمعية الشفافية والجمعية البحرينية لحقوق الإنسان بمراقبة تلك الانتخابات، كما سمح للجمعيتين للعمل وتدريب الكوادر المتطوعة، حيث بلغ فريق المراقبين آنذاك التابع للفريق الموحد للجمعيتين حوالي 250 متطوعاً من الجنسين، كانت هذه تجربة جديدة للنشاط المجتمعي، وتطلب ذلك تدريب الكوادر والمراقبين، واستغرق هذا الأمر فترة طويلة. جاء هذا العدد الكبير من المتطوعين لرغبة الشباب في العمل التطوعي بالمفهوم الجديد للعمل الذي يقع تحت مظلة جمعية رسمية، وبرامج تدريب ومهنية عالية الكفاءة لتنفيذ مهمة المراقبة، لذلك لم يكن استقطاب هؤلاء المتطوعين آنذاك يحتاج إلى جهود كبيرة، لأن الأجواء السياسية وأجواء الانفتاح على الحريات العامة في تلك الفترة كان يعبر عن نقلة نوعية في ممارسة العمل المجتمعي. وقد تفاعلت الجمعيتين بشكل عالٍ من المهنية والاحترافية، وتمت الاستعانة ببعض الخبرات العربية في تدريب هؤلاء المتطوعين. في الدورة الأخيرة للانتخابات 2018 تنوع عدد المؤسسات المدنية التي شاركت في مراقبة الانتخابات، وهذا مؤشر على الرغبة في الانخراط في المشاركة المجتمعية لمراقبة الانتخابات، المشكلة التي أراها أن بعض هذه المؤسسات ليس لدى مراقبيها الخبرة والتدريب الكافي مما يضعف أداء هذه المؤسسات، وأرى أن الأفضل أن تنظم هذه المؤسسات وتوحد جهودها مع الجمعيات ذات الخبرة والكفاءة في مراقبة الانتخابات.

2. ما هي استعداداتكم للرقابة على الانتخابات النيابية والبلدية لعام 2022م؟ وما هي المراحل والإجراءات المتبعة في هذا الخصوص؟

بدأت الجمعية بالاستعداد والتحضير لمراقبة انتخابات 2022، حيث وضعنا خطة العمل والخطة الزمنية للفعاليات المطلوبة، وقد بدأنا في

التنفيذ، وكما تعلمون تنفيذ مثل هذه الخطة مرتبط بمراحل عملية الانتخابات. في القريب العاجل سنبدأ بنشر إعلان عن استقطاب المتطوعين للمراقبة، كما بدأنا التواصل مع بعض المتطوعين السابقين الذين شاركوا معنا في المراقبة السابقة لأنهم يمتلكون الخبرة. وبعد هذه المرحلة سنبدأ البرنامج التدريبي، ومن ثم توزيع العمل بين المراقبين. سنخصص فريقاً لرصد وسائل التواصل الاجتماعية والجرائد المحلية، وسيكون لدينا فريق يتولى الأمور القانونية والإجراءات، وفي مرحلة لاحقة ستتم مراقبة سجل الناخبين ومدى الالتزام بالإعلانات المتعلقة بالتأكد من صحة العناوين، وورود أسماء المؤهلين للترشح والانتخابات في سجل الناخبين.

أما مراحل الاستعداد للمراقبة فيمكن اختصارها في الخطوات التالية :-

- (1) إعداد الخطة الزمنية لتنفيذ المراقبة.
- (2) إعداد خطة التدريب والمواضيع التي يجب أن يتم تدريب المراقبين عليها.
- (3) التواصل مع بعض المدربين أو الجهات الرسمية لتقديم الدعم وتدريب فريق المراقبين.
- (4) إعداد ميزانية تقديرية لتكاليف المراقبة.
- (5) إعداد تعليمات للمراقبين، وتوقيع المراقبين لميثاق تعهد المراقبين بالتعليمات، ،، الخ.
- (6) توزيع المراقبين على الأعمال ومناطق المراقبة والفترة الزمنية، ويؤخذ بعين الاعتبار رغبة المراقبين وظروفهم.
- (7) زيارات لمقار المرشحين والتعريف بدور المراقبين.
- (8) التواصل مع اللجنة المعنية بسلامة الانتخابات النيابية والبلدية لتسجيل أسماء المراقبين.

- 9) المراقبة الفعلية يوم الانتخابات ويوم الإعادة.
- 10) إصدار التقارير المرحلية يوم التصويت.
- 11) إصدار التقرير النهائي لنتائج المراقبة.
- 12) تقييم أداء المراقبين المتطوعين ومدى ملاءمتهم للعمل، وعلى الأخص يوم الاقتراع الذي يحتاج إلى جهد مضاعف.

3. ما هي أهم التحديات والمشاكل التي تواجهها الجمعية؟

- ❖ الإمكانيات المادية غير متوفرة بما تساعد الجمعية على الإبداع، حيث تعتمد الجمعية في تمويل مصاريف المراقبة على تبرعات الأعضاء والتي هي محدودة جدًا.
- ❖ رفض اللجنة لبعض المتطوعين الذين يرغبون في مراقبة الانتخابات وعدم اعتمادهم ومنحهم البطاقة التعريفية لهذا الغرض.
- ❖ عدم تقديم المعلومات التي يحتاجها المراقبين من قبل رؤساء بعض اللجان، وخاصة تلك المتعلقة بأعداد المشاركين في التصويت ونتائج الفرز.
- ❖ عدم تمكن المراقبين من الاقتراب من طاولة الفرز التي تتم بطريقة يدوية، حيث يتم خلالها جمع كل عشرة أوراق للمرشح الواحد.
- ❖ لا يتم الإعلان عن النتائج الأولية في بعض مراكز التصويت، وهذا ليس هو المعيار العالمي المتبع، مما يصعب من مهمة المراقب.
- ❖ عدم تفهم بعض المرشحين أو مندوبيهم دور المراقبين، فبالتالي يعتقدون أن المراقبين لهم دور في تسيير عملية الانتخابات.
- ❖ نتيجة لضغط العمل يوم التصويت، تعتبر الاستجابة لطلبات المراقبين العاجلة أو الطارئة من قبل اللجنة العليا بطيئة، ويحتاج الأمر إلى آلية عملية وسريعة للرد على متطلبات المراقبين.

4. ما هي أهم المهارات التي يحتاجها المراقب للعملية الانتخابية؟

النزاهة، الاستقلالية، الحيادية، الموضوعية، التدريب، سرعة البديهة، المعرفة، التمييز بين الفئات الشخصية وأداء مراقبة الانتخابات. أن يكون ملماً بأنظمة وقانون مباشرة الحقوق السياسية، وإجراءات وتعليمات اللجنة العليا للإشراف على الانتخابات، وعدم التدخل في أعمال الموظفين المسؤولين عن تسيير الانتخابات أو إبداء الرأي أو توجيه الناخبين أو ممارسة أي عمل من أعمال الدعاية لأي من المرشحين، كما يجب عليه الابتعاد عن المشاركة أو إثارة أي إشكالات، وعليه عدم التدخل في أي حدث يمكن أن يحدث أمامه، بل يقوم بتوثيق ما يشاهده بأمانة وصدق وتسليمة لمسؤولي فريق المراقبين، لأن ما سيدلي به عن أي حدث قد يتم الاستفادة منه لتحديد المسؤوليات تجاه ذلك الحدث، لذلك الصدق والأمانة من الصفات المهمة جداً في هذا السياق. كما يطلب من مراقبي الجمعية التوقيع على مدونة قواعد السلوك الذي يحتوي على عدة بنود.

5. وما هي مضامين مدونة السلوك الأخلاقية التي عادةً ما يوقع عليها المراقبون؟

وفي الواقع تتضمن مدونات السلوك عدداً من الموضوعات الواجب مراعاتها، منها احترام القوانين واحترام دور اللجنة العليا للإشراف على الانتخابات وإجراءاتها. والتعاون مع اللجنة العليا وتقديم ملاحظاتها وتقييمها على أساس الإطار القانوني الذي سمح بموجبه للجمعية بمراقبة الانتخابات وفقاً للمعايير الدولية لحرية ونزاهة الانتخابات. واحترام وإبداء التعاون الوثيق مع المراقبين المحليين والدوليين (إن وجدو) على أساس من الاستقلالية والنزاهة، والمعايير العالمية للمراقبة الحيادية للانتخابات من قبل المنظمات المدنية. فضلاً عن الحفاظ على الحياد السياسي بحيث يجب على

المراقبين عدم ممارسة أي نشاط ممكن أن يجير لصالح مرشح، أو جمعية سياسية، أو حركة، أو تكتل، أو تجمع مرشحين. ويجب على المراقب عدم التدخل في أعمال الانتخابات أو عرقلة سير العملية الانتخابية، واحترام رؤساء ومسؤولي اللجان الانتخابية، والالتزام بتعليماتهم وبالتعليمات الخاصة بالمراقبين كافة، وعدم الإدلاء بأي تصريح صحفي أو إعلامي أمام وسائل الإعلام، كما يُطلب من المراقبين عدم نشر أي ملاحظات أو مشاهدات على وسائل التواصل الاجتماعي أو الحديث الشفوي في المجالس عنها، والاكتفاء بالتصريح الرسمي الذي يصدر عن رئيس فريق المراقبين التابع لجمعية الشفافية.

لهذا، يمارس فريق الجمعية أعماله باستقلالية تامة عن كافة الجهات الرسمية الحكومية وغير الحكومية، ويسعى أن تتم العملية الانتخابية بكل ديمقراطية ونزاهة، بصرف النظر عن الرابح أو الخاسر. كما يلتزم المراقب بتقديم ملاحظاته وتقاريره واستنتاجاته بشكل دقيق وموضوعي حول مجريات الأحداث الايجابية والسلبية، وتقديم الوثائق المؤيدة كافة لأي مشاكل تم رصدها وتم الإعلان عنها في التقرير المرحلي. وخاصة تلك التي تعيق استكمال أو تسببت في توقف العملية الانتخابية.

6. ماهي أهم الأسس القانونية والضوابط لرقابة مؤسسات المجتمع المدني للانتخابات؟

السند القانوني الذي ينظم عملية مراقبة مؤسسات المجتمع المدني الوطنية، هو القرار الذي يصدر من قبل رئيس اللجنة العليا للإشراف على سلامة الانتخابات. ولا ينظم أي قانون عمل مراقبي الانتخابات، وهذا ما طالبت به ولا زالت الجمعية البحرينية للشفافية، بأن تكون مراقبة الانتخابات جزءاً من قانون مباشرة الحقوق السياسية، وهناك بعض الدول العربية التي

أصبحت مراقبة الانتخابات من قبل مؤسسات المجتمع المدني الوطنية ضمن إطار القانون مثل الأردن، والعراق، وتونس، ولبنان. كما سبق للجمعية التوصية بأن تكون هناك هيئة دائمة لمتابعة أمور الانتخابات والاستفتاءات.

والأساس القانوني المذكور للقيام بمراقبة الانتخابات، بالإضافة إلى التعليمات التي تصدرها اللجنة أثناء سير عملية الانتخابات أو قبلها، وقد حددت المادة رقم (2) من قرار اللجنة العليا نطاق عمل المراقب ليكون على النحو الآتي:

- ❖ مراقبة سير العملية الانتخابية في كافة مراحلها.
 - ❖ مراقبة سلوك المترشحين والجمعيات السياسية والمؤسسات الأهلية الأخرى فيما يتعلق باحترامهم للقوانين ذات الصلة بالعملية الانتخابية.
 - ❖ مراقبة سلوك الناخبين والمواطنين والأفراد فيما يتعلق باحترام القوانين ذات الصلة بالعملية الانتخابية.
 - ❖ مراقبة ورصد استخدام دور العبادة، أو تسخير الخطاب الديني للترويج لمرشحين، أو الحط من قدر الآخرين، أو أي مخالفات أخرى تعاقب عليها القوانين ذات الصلة.
- هناك معايير عالمية أصدرتها الأمم المتحدة، أو الاتحاد الأوروبي، أو جهات دولية تعمل في مجال مراقبة الانتخابات، وتعتبر مثل هذه المعايير ملائمة، وهي متشابهة بشكل عام، مع مراعاة توافقها وملاءمتها للوضع المحلي.
- نقطة مهمة أيضاً يجب التنويه إليها، وهي أهمية التعاون مع مراقبي الجهات الأخرى -مؤسسات المجتمع المدني المشاركة- قدر الإمكان.

7. لا تقتصر رقابة الجمعية البحرينية للشفافية على الانتخابات النيابية والبلدية، بل راقبتم كذلك العديد من الانتخابات محلياً وإقليمياً، هل تختلف الرقابة على كل عملية انتخابية؟ وما الذي يميز كل منها؟

الجمعية عضو مؤسس في الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات التي تأسست في العام 2012م في بيروت، وتضم هذه الشبكة في عضويتها جمعيات من الأردن، والبحرين، وتونس، والسودان، والعراق، وفلسطين، والكويت، ولبنان، ومصر، والمغرب، وموريتانيا، واليمن. وتقوم الشبكة بمراقبة العديد من الانتخابات في الدول العربية، وقد شارك وفد من الجمعية في مراقبة انتخابات تونس، واليمن، والكويت، وموريتانيا، والسودان، ولبنان، ومصر، والعراق، والأردن.

كما تتم دعوة الجمعية لمراقبة انتخابات أو مراقبة اجتماعات الجمعيات العمومية لبعض مؤسسات المجتمع المدني أو مؤسسات أخرى في البحرين، وآخرها انتخابات غرفة تجارة وصناعة البحرين التي تمت في شهر أبريل 2022م، ومراقبة مؤسسات المجتمع المدني تختلف عن مراقبة الانتخابات العامة، سواء أكانت نيابية أم بلدية، والتي تختلف كذلك عن الانتخابات البرلمانية في بعض الدول.

أما المبادئ العامة لمراقبة الانتخابات البرلمانية هي تقريباً واحدة. ولكن هناك اختلافاً في بعض التفاصيل التي تميز دولة عن أخرى، بعض الدول مثل الأردن ولبنان وتونس والعراق، يتم تنظيم عملية المراقبة المحلية والدولية تحت إطار القانون، حيث يتضمن القانون الخاص بمباشرة الانتخابات، وجود مراقبة وطنية ودولية. لذلك يكون إلزاماً على الجهة المسؤولة عن تنظيم الانتخابات الموافقة على طلبات مراقبة الانتخابات المحلية والدولية. وهناك شروط لعمل المراقب تختلف جزئياً من دولة

لأخرى، كما أن هناك شروطًا عامة واجب توافرها في المراقب، وأهمها المعرفة، والحيادية، والاستقلالية، والموضوعية، واحترام القوانين المحلية، وخاصة تلك المتعلقة بالانتخابات وعدم إعاقة عمل الموظفين الذين يباشرون الإشراف على سير عملية التصويت، ومن ثم تقديم تقرير يحتوي على الملاحظات والمشاهدات والاستنتاجات والتوصيات التي توصل لها فريق المراقبة. وعادة ما تتم الموافقة على المراقبين ضمن فريق تابع لجهة رسمية معروفة، ولا تمنح صفة المراقب للأفراد بصفتهم الشخصية. وبشكل عام الدول التي تسمح قوانينها بالمراقبة الدولية ترحب بشكل جيد وتقدم الدعم اللوجستي -التصاريح الرسمية وبطاقات التعريف وسمات الدخول للبلد- لهؤلاء المراقبين ولا تتدخل في عملهم، لتعطيهم صفة الحيادية، وبالتالي يتم الاعتراف بشهادتهم عن مشروعية ونزاهة الانتخابات أمام الجهات الدولية. وهناك فرق دولية متعددة تعمل على مراقبة الانتخابات على المستوى العالم ومنها فريق كارتر، وفريق الاتحاد الأوروبي، وفريق تابع لجامعة الدول العربية، وفريق الدول الأفريقية (الاتحاد الأفريقي) وغيرها.

8. غالبًا ما يتم إصدار تقرير نهائي لكل عملية انتخابية، ما محتوى هذا التقرير وما أهميته العلمية والعملية؟

في كل عملية مراقبة للانتخابات لا بد من أن يصدر نوعان من التقارير. الأول هو التقارير التي تصدر يوم الاقتراع، وتتضمن ملاحظات جديدة ومؤثرة، والثاني هو التقرير التفصيلي الذي يصدر بعد شهر (أقل أو أكثر) ويحتوي على تفاصيل عملية المراقبة، ويمكن تبويب التقرير إلى العناوين التالية:

❖ مقدمة وتعريف بالجمعية البحرينية للشفافية.

❖ شرح لمهمة المراقبة وأهدافها ومنهجية العمل وتفاصيل للخطوات التي تم اتباعها وعدد المراقبين وفريق الإدارة.

- ❖ الأساس القانوني للمراقبة، وخلفية قانونية عن إجراء الانتخابات.
- ❖ خلفية عن الواقع السياسي في البحرين، وشرح موجز لمهام مجلس النواب والمجالس البلدية وتوزيع الدوائر والمراكز العامة،، الخ
- ❖ الملاحظات الإيجابية، والملاحظات السلبية.
- ❖ الاستنتاجات، والرأي النهائي حول نزاهة الانتخابات من عدمها.
- ❖ المشاكل التي تعرض لها فريق المراقبين أو أي أحداث جوهرية أو أحداث عنف أثرت على سير الانتخابات.
- ❖ التوصيات.
- ❖ إحصائيات المشاركين موزعة حسب مراكز الاقتراع.
- ❖ نتائج الفرز موزعة حسب الدائرة ولكل مرشح.
- ❖ الإحصائيات والرسوم البيانية الأخرى.

تتبع أهمية التقرير من الدور وسمعة وخبرة الجهة التي تقوم بإصداره، ومدى التزام التقرير بالمعايير الدولية لمراقبة الانتخابات والاستنتاجات التي يتوصل لها التقرير وحياديته واستقلاليتها، ويعتبر هذا التقرير مصدر للمتابعين والباحثين فيما إذا احتوى على المعلومات المناسبة.

9. اعتادت الجمعية البحرينية للشفافية على إعداد ميثاق شرف للمرشحين في الانتخابات ودعوتهم للتوقيع عليه، ما مضمون هذا الميثاق وما أهميته وعلاقته في الرقابة على العملية الانتخابية؟ وكيف تصفون إقبال المرشحين وتفاعلهم؟

نعم اعتادت الجمعية الإعلان عن ميثاق شرف للمرشحين ومدراء الحملات الانتخابية يتضمن (18) بنداً وتدعوهم للتوقيع عليه، وهو جزء من أداء المراقبة التي تعمل للحفاظ على سلوكيات راقية بين المرشحين وعدم

تهجم أحدهما على الآخر، أو إشاعة الأخبار الكاذبة التي يهدف منها التأثير على حظوظ بعض المرشحين، وكذلك الالتزام بالقوانين المنظمة للعملية الانتخابية، وهذا الإجراء يندرج تحت باب نزاهة الانتخابات. أما إقبال المرشحين على التوقيع على ميثاق الشرف، فهو ليس بالمستوى المطلوب، ولا يعكس ثقافة نزاهة الانتخابات السائدة. في انتخابات العام 2018 وقع على الميثاق (33) مرشحًا، فاز منهم (6)، ومن خلال مراقبتنا لأداء هؤلاء أثناء فترة الانتخابات كان أداؤهم مقبولًا، ولم تصدر من أي منهم مخالفات للنظم الانتخابية.

أهم ما يتضمنه ميثاق شرف المرشحين هو:-

- ❖ التعاون مع اللجنة العليا المشرفة على سلامة سير الانتخابات في جهودها المبذولة لتنظيم انتخابات حرة ونزيهة واحترام طاقمها.
- ❖ احترام دور المراقبين المحايدين والتعاون معهم في أداء دورهم الرقابي على سلامة العملية الانتخابية.
- ❖ عدم التأثير على الناخبين في خياراتهم.
- ❖ الالتزام بالفترة الزمنية للدعاية الانتخابية المحددة قانونًا.
- ❖ عدم اللجوء في الدعاية الانتخابية إلى كل ما يتضمن أي تحريض أو طعن أو المساس بشكل سلبي على المرشحين الآخرين، والامتناع عن التشهير بهم، أو القذف أو الشتم، والابتعاد عن إثارة النعرات الطائفية أو القبلية أو الإقليمية أو العائلية بين فئات المواطنين، أو استغلال المشاعر الدينية أو أماكن العبادة، وعدم الإساءة للأديان.
- ❖ الامتناع عن التعرض للحملة الانتخابية للغير، سواء كان ذلك بالتخريب أو بالتمزيق أو إصاق الصور والشعارات فوق صور وشعارات الآخرين.

- ❖ الالتزام بعدم تقديم هدايا ذات قيمة أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع، أو الوعد بتقديمها بصورة مباشرة أو غير مباشرة.
- ❖ عدم إقامة المهرجانات وعقد الاجتماعات العامة والخاصة في المساجد أو المآتم أو المرافق التابعة لها، أو إلى جوار المستشفيات، أو في الأبنية والمحلات التي تشغلها الإدارات الحكومية أو المؤسسات العامة.
- ❖ الحفاظ على بيئة نظيفة أثناء الحملة الانتخابية، وتجنب اللصق العشوائي للصور والبيانات في الأماكن العامة، وضرورة الاهتمام بمظهر الأمكنة العامة وتنظيفها بعد الانتهاء من المسيرات والمهرجانات الانتخابية.
- ❖ تدريب الوكلاء التابعين لنا على قواعد سلوك الوكلاء والمراقبين الصادرة عن لجنة الانتخابات.
- ❖ الالتزام بنتائج الانتخابات الرسمية والنهائية الصادرة عن اللجنة العليا المشرفة على سلامة الانتخابات أو المحكمة المختصة.



المقالات
العلمية

حق الانتخاب في مملكة البحرين

د. مروان محمد محروس المدرس*

إنّ تمتع المواطنين في الدولة بالحقوق السياسية يعد ركيزة أساسية للنظام الديمقراطي، فقياس تطور أي نظام سياسي مرتبط بشكل رئيسي بمدى قدرة المواطنين على ممارسة حقهم في الانتخاب والترشيح لعضوية المجالس النيابية والبلدية، إضافة إلى مدى قدرتهم على التعبير عن آرائهم من خلال المشاركة بالاستفتاء⁽¹⁾.

ويعتبر حق الانتخاب من أبرز الحقوق السياسية، فهو الدعامة الرئيسية لأي نظام ديمقراطي، والوسيلة الوحيدة لاختيار أعضاء السلطة التشريعية (البرلمان)⁽²⁾. ويُعرف حق الانتخاب بأنه: «الوسيلة الديمقراطية لإسناد

(*) أستاذ القانون العام المشارك، ورئيس قسم القانون العام، كلية الحقوق - جامعة البحرين.

(1) د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دراسة تحليلية للمادة (62) من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 13.

(2) علي جاسم البحار، حق الموظف العام في الانتخاب والترشح في التشريع البحريني والمقارن - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة البحرين، 2018، ص 1.

السلطة السياسية، والتي يتحقق عن طريقها تكوين الهيئات النيابية⁽³⁾، أي تعني قيام الشعب باختيار ممثليه -نوابه- في البرلمان الذين يمثلونه ويعبرون عن إرادته، من خلال التصويت وفق القواعد والشروط المقررة قانوناً.

وتتمتاز الحقوق السياسية -ومنها حق الانتخاب- بأنها حقوق تمنح للمواطنين أبناء البلد دون الأجانب، وأنها حقوق مصدرها القانون، وهي من الحقوق غير المالية التي لا تقّوم بالمال، لذا لا يجوز التصرف فيها كأن يتم التنازل عنها، ولا يمكن بيعها أو توارثها، ولا تسقط بمضي المدة التقادم⁽⁴⁾. ويمارس هذه الحقوق المواطنون الذين توافرت فيهم الشروط المطلوبة، بمعنى آخر لا يُمارسها كل المواطنين، وإنما فقط من تحققت فيه شروط ممارستها من بلوغ السن المحددة، والتمتع بالصلاحيتين الأدبية والصحية. وأخيراً لا تعد هذه الحقوق ميزة للمواطن، بل هي تكليف وواجب، ووظيفة سياسية⁽⁵⁾.

وقد أكدت الوثائق الدولية على الحقوق السياسية، فنص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق كل مواطن بالتمتع بالحقوق السياسية، فجاء في المادة (21) على أن:

- 1 - لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون في حرية.
- 2 - لكل شخص، بالتساوي مع الآخرين، حق تقلد الوظائف العامة في بلده.

(3) د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، النظم السياسية الدولة والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 268.

(4) أ. لمياء أحمد شرف الدين، الحقوق السياسية للمرأة في الشريعة الإسلامية وتطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 57.

(5) د. سهيل الفتلاوي، موسوعة القانون الدولي، حقوق الإنسان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص 100.

3 - إرادة الشعب هي مناطُ سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام، وعلى قدم المساواة بين الناخبين، وبالتصويت السريّ أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت». ثم أشار إلى هذه الحقوق العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر سنة 1966م، فنصت المادة (25) على أن:

«يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة (2)، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة: أ - أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية، ب - أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين، ج - أن تتاح له، على قدم المساواة عمومًا مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده».

والملاحظ على هذه المادة أنها أجازت فرض قيود معقولة على ممارسة هذه الحقوق مثل وضع سن معينة للأفراد الذين يحق لهم ممارسة حق الانتخاب، فلا يعقل أن يمنح هذا الحق للأطفال القصر عديمي التمييز، ومن القيود المعقولة اشتراط تمتع الناخب بالصحة العقلية، فلا يعقل أن يمنح هذا الحق لمن ثبت فقدان قواه العقلية بتقرير طبي من جهة معتمدة.

فمشاركة المواطنين المباشرة في إدارة الشأن العام تتم عن طريق الاستفتاءات الشعبية، إلا أنّ الصورة الأكثر شيوعًا للمشاركة العامة في الحياة العامة هي الأسلوب غير المباشر من خلال اختيار المواطنين لممثليهم بالانتخاب، وتتمتع الدول بمقتضى القانون الدولي لحقوق الإنسان بهامش تقديري في تحديد الأسس التي تجري بموجبها وعلى أساسها الانتخابات.

فالدول غير ملزمة بتبني نظام انتخابي معيّن، وتتمتع بسلطة تقديرية في كيفية إجراء الانتخابات ومواعيدها. فكل ما يفرض على الدولة هو وجوب حرية الانتخابات ونزاهتها ودوريتها وصدقيتها وتمثيلها لإرادة المواطنين. إضافة لما سبق هو احترام الدولة لمبدأ المساواة في الحقوق السياسية بين جميع المواطنين. وتلتزم الدولة بإزالة كافة العوائق التي تحول دون مباشرة المواطنين لحقوقهم السياسية وخصوصاً حقهم في الانتخاب⁽⁶⁾.

إنّ مملكة البحرين قد اهتمت اهتماماً خاصاً بالحقوق السياسية، فقد كان من أبرز أهداف البرنامج الإصلاحي لجلالة الملك هو زيادة المشاركة الشعبية في إدارة الشأن العام، وقد تجلّى ذلك بميثاق العمل الوطني الذي صدر سنة 2001م، إذ نص الميثاق في الفصل الثاني على أن حق الشعب في المشاركة في الشؤون العامة:

«يتمتع المواطنون -رجالاً ونساءً- بحق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية في البلاد بدءاً بحق الانتخاب والترشيح طبقاً لأحكام القانون».

إضافة إلى ما جاء في الفصل الخامس من الميثاق. وقد انعكس هذا على التعديلات الدستورية التي تمت سنة 2002، إذ نص الدستور في المادة الأولى الفقرة هـ على أن:

«للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً

(6) د. محمد يوسف علوان ود. محمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان الحقوق المحمية - ج 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط4، 2014، 267 - 268.

لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي يبينها القانون. ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشيح إلا وفقاً للقانون».

إنّ هذا النص يؤكد على تمتع جميع المواطنين بحق المشاركة في الشؤون العامة وخصوصاً حقي الانتخاب والترشيح، ولا يجوز أن يُحرم أحد من هذين الحقين إلا وفقاً للقانون.

إنّ ما جاء به الدستور قد أكد عليه المرسوم الخاص بالحقوق السياسية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 الذي نظم حقي الانتخاب والترشيح، ووضح الحالات التي يجوز فيها منع أو حرمان أو وقف بعض المواطنين من ممارسة حقوقهم السياسية. فالمشرع البحريني قد نظم هذه الحقوق، فنص على أنّ مدة الفصل التشريعي لمجلسي الشورى والنواب هي أربع سنوات، بمعنى أنه أكد على دورية الانتخابات، وحدد شروط الناخب وهي ما يلي:

1 - أن يكون قد بلغ من العمر عشرين سنة كاملة يوم الاستفتاء أو الانتخاب⁽⁷⁾.

2 - أن يكون كامل الأهلية.

3 - أن يكون مقيماً إقامة عادية في الدائرة الانتخابية طبقاً لما هو ثابت في بطاقته السكانية، وفي حالة إقامته في الخارج يكون آخر محل إقامة له في مملكة البحرين هو دائرته الانتخابية، فإن لم يكن له محل إقامة في المملكة فيعتد في هذه الحالة بمحل إقامة عائلته.

ويجرى الانتخاب بالاقتراع العام السري المباشر، فيقصد بنظام

(7) استُبدل بموجب القانون رقم (36) لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، المعدل بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2002.

الاقتراع العام هو إزالة كافة العوائق التي تحول دون مشاركة أكبر قدر ممكن من الأفراد بالانتخابات من خلال إلغاء القيود التي تمنع مشاركة الأفراد، كإلغاء قيد الجنس والمتمثل بحرمان المرأة من ممارسة حقي الانتخاب والترشيح، وإلغاء قيد الثروة الذي يقصر حق الانتخاب على دافعي الضرائب فقط، أي حرمان الفقراء من مباشرة هذا الحق إضافة إلى قيود أخرى. أما السرية فيقصد بها عدم إمكانية الاستدلال على هوية الناخب من خلال ورقة الاقتراع، ويتم ذلك بوسيلتين أساسيتين، الأولى هي أن يدلي الناخب بصوته في مكان مغلق بعيداً عن أنظار لجنة الانتخاب أو ممثلي المرشحين، والثانية أن لا تتضمن ورقة الاقتراع أي رقم أو رمز يمكن من خلاله معرفة هوية الناخب. أما الانتخاب المباشر فيقصد به قيام الناخب باختيار المرشح لعضوية مجلس النواب مباشرة دون وسيط أو مندوب.

ويكون إبداء الرأي في الانتخاب بالتأشير على البطاقة المعدة لذلك، وفي المكان المخصص للاقتراع. ولا يجوز للناخب أن يدلي برأيه أكثر من مرة في الانتخاب الواحد. ومن لا يعرف القراءة أو الكتابة من الناخبين أو من كان من المكفوفين أو من غيرهم من ذوي الاحتياجات الخاصة، الذين لا يستطيعون بأنفسهم أن يثبتوا آراءهم على ورقة الاستفتاء أو الانتخاب، يبدي رأيه شفاهه، ويثبت رئيس اللجنة بحضور أحد عضويها رأي الناخب في البطاقة المعدة لذلك، ويتم وضعها في الصندوق⁽⁸⁾.

إنّ مملكة البحرين قد اعتمدت نظام الانتخاب الفردي على دورين⁽⁹⁾،

-
- (8) المادة (23) من المرسوم بقانون بشأن الحقوق السياسية لسنة 2002.
(9) فجاء في المادة (9) على أن "يكون انتخاب أعضاء مجلس النواب طبقاً لنظام الانتخاب الفردي" من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

ويقصد بهذا النظام الانتخابي هو السماح للناخب بإعطاء صوته لمرشح واحد من بين عدة مرشحين، أي أنّ ورقة الاقتراع لا تحمل إلا اسم شخص واحد، ويُنتخب عن كل دائرة انتخابية نائب واحد فقط، ويتطلب نظام الانتخاب الفردي تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة نسبياً⁽¹⁰⁾.

والانتخاب الفردي يكون على دور واحد أو على دورين، ونعني بالانتخاب الفردي على دور واحد بأنه ذلك النظام الذي يفوز فيه المرشح الحاصل على أكثرية أصوات الناخبين بغض النظر عن مجموع الأصوات التي حصل عليها باقي المرشحين في الدائرة الانتخابية، وتعرف فيه نتائج الانتخابات من الدور الأول، إذ تكون الأغلبية المطلوبة هي الأغلبية البسيطة، بمعنى آخر لا يشترط في هذا النظام أن يحصل المرشح الفائز بالانتخاب على الأغلبية المطلقة (نصف + واحد). أما الانتخاب الفردي على دورين فنقصد به ذلك النظام الذي يفوز فيه المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين، فإذا لم يحقق هذه الأغلبية أي من المرشحين فتعاد الانتخابات بين المرشحين الحاصلين على أعلى نسبة من الأصوات، وتكون الأغلبية المطلوبة في الدور الثاني الأغلبية البسيطة. ففي هذا النظام قد لا تعرف نتائج الانتخابات منذ الدور الأول، بل قد نحتاج إلى دورٍ ثانٍ، إذ تكون الأغلبية المطلوبة هي الأغلبية المطلقة في الدور الأول، وتكون الأغلبية المطلوبة في الدور الثاني هي الأغلبية البسيطة⁽¹¹⁾.

وقد أخذ المشرع البحريني بنظام الانتخاب الفردي على دورين، حيث

(10) د. سعاد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 973.

(11) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية - الدول والحكومات، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003، ص 282 وما بعدها.

يفوز المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخاب، فإن لم يحقق أي من المرشحين في الدائرة الانتخابية الأغلبية المطلقة في الدور الأول، أعيدت الانتخابات بين المرشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات، وإن حصل وتساوى مرشح بعدد الأصوات مع المرشح الثاني في الترتيب، اشترك معهما في انتخابات الإعادة، فيدخل في هذه الحالة ثلاثة مرشحين في الانتخابات بالدور الثاني، ويفوز في هذا الدور المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة، بصرف النظر عن مجموع الأصوات التي حصل عليها المرشح الآخر. فإن تساوى المرشحين في انتخابات الإعادة بعدد الأصوات، يصار عندئذ إلى تحديد الفائز بالقرعة⁽¹²⁾.

إنّ من أبرز ما جاء به المشروع الإصلاحي هو منح المرأة كامل حقوقها السياسية كمرشحة وناخبة ومساواتها بالرجل، وقد كانت للمرأة مشاركة فعالة في جميع الانتخابات، واستطاعت الوصول إلى قبة البرلمان في الفصول التشريعية السابقة، وقد توجت هذا بتقلدها رئاسة مجلس النواب في الفصل التشريعي الخامس (2018-2022). إنّ هذه الإنجازات قد تحققت بفضل دعم جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة للمرأة، إضافة إلى دعم سمو الأميرة سبيكة بنت إبراهيم آل خليفة رئيسة المجلس الأعلى للمرأة، إذ قام المجلس بتقديم مختلف صور الدعم للمرأة البحرينية كناخبة ومرشحة، لكي تقوم بدورها في بناء مستقبل مملكة البحرين. إضافة إلى أنه تم منح الحقوق السياسية للموظف العام، وأفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة، وكل ذلك تأكيداً على مبدأ المساواة في مجال الحقوق السياسية.

(12) نص المادة (20) من الرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب.

الوعي الانتخابي وفضاءات المجالس التشريعية

بين الحداثة وما بعد الحداثة:

ملاحظات حول الحالة البحرينية

د. محمد الزكري القضاعي*

منذ ما قبل حقبة الكولونيالية⁽¹⁾ امتازت فضاءات مملكة البحرين العامة من مجالس وحلق وزوايا مساجد وبرّزات ومقاهي ودكات السكك بضجيج نقاش تحليلي، شارك فيه كل من يرغب بإبداء رأيه من سكان الجزيرة العربية بكل حرية⁽²⁾. تراثياً سمعنا ما سرده علينا الآباء، وقرأنا ما دونه الإنكليز في

(*) أستاذ جامعي ومحاضر في مادة المناهج العلمية (Academic Methods)، جامعة بي تي يو كوتبس (University of BTU Cottbus) - ألمانيا.

(1) أطلق إدوارد سعيد في محض تحليلاته للحقبة الاستعمارية التي تعرف بالكولونيالية بحثاً عدة شملت الخطاب الكولونيالي الاستشراقي. استطاع إدوارد سعيد تفكيك الخطاب الفكري الكولونيالي الذي سعى للهيمنة والسيطرة على الشرق المُخترق معرفياً بواسطة مؤسسات سلطوية أهمها سلطة المعرفة. كما بحث سعيد في فترة ما بعد الكولونيالية أو المخلفات الكولونيالية وتبعاتها على الأمة العربية. حول مثل هذا نُحيل القارئ إلى كتاب إدوارد سعيد "الثقافة والإمبريالية"، من منشورات دار الآداب، بيروت لبنان. كما أنّ إعجاز أحمد يوسع مفهوم الكولونيالية في كتابه "في النظرية: طبقات، أمم وآداب". كتاب من ترجمة نادر ديب ومن منشورات المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات في عام 2019م.

(2) للمزيد حول مجالس البحرين أحيل القارئ إلى كتابي المتوفر على شبكة الإنترنت: =

سجلاتهم من معلوماتٍ، تؤكد لنا أنّ فكرة إبداء الرأي في قضايا سياسية كانت عادةً وما تزال، لا يخلو مجلسٌ من مجالس البحرين من قرصٍ مواضيعيها. بل أنّ مجال البحرين العام فضاءً يمتازُ بسقفٍ من الحريات منفتحٍ على كافة الموضوعات، ولا يقتصر على الشأن السياسي فحسب⁽³⁾. فقد أثبتت ثقافة مجالات البحرين العامة في أكثر من مرة أنها في حالةٍ سائلةٍ تنتقل من مبنى ثقافي إلى آخر بشكلٍ سلس ومتواصل. فهناك فرقٌ ما بين نوعية اللقاءات العامة في البحرين، وإطارها العُرفي، أبان تشكّل الحضور الخلفي وأركان قوى القبائل في الرفاع والمُحرّق قبل أكثر من قرنين، وبين المسار الذي اتخذته الدولة بعد انتقال العاصمة إلى المنامة مطلع القرن العشرين⁽⁴⁾.

كما أنّ القوانين غير المكتوبة - العُرفية - الضابطة لعملية الاجتماع وآداب الدخول والإنصات والمشاركة والاختلاف والانصراف، تعتبر متطورة ومعقدة بشكلٍ ميّز مجالس البحرين ومحافلها، وهذّب رواد المجالس في إطار عُرف «المقبول». عُرف استطلاع الجَمع بين حرية التعبير وضبطها بضوابط أخلاقية لا تسمح بتحويل الحريات إلى مدعاة للانفلات الأمني. ضوابط حافظت على السّلم المدني والأهلي لقرونٍ عديدة.

PUBLIC SPHERE OF SUFIS AND SALAFIS IDENTITY CONSTRUCTION THROUGH PUBLIC REASONING IN EAST ARABIA

This book has extensively discussed diverse types of majâlis in the kingdom of Bahrain "Majâlis of Sunni Islam: Identity Construction through public reasoning in East Arabia" by Dr Muhammad alZekri. <https://www.amazon.de/Majâlis-Sunni-Islam-Construction-reasoning/dp/1072559447> (3)

حول تحرك نوعية المجالس في البحرين من هيئة إلى أخرى ومن قواعد انضباطية إلى أخرى اطلع على مقالة: د. محمد الزكري القضاعي "المجالس كهيئة لقونة السلوك الاجتماعي: تاريخ الانضباط العربي من دار الندوة إلى مجالس المحرق" من منشورات مجلة الحقوقية، البحرين، العدد الثاني. (4)

هنا نلفت الانتباه إلى المتغيّرات الزمنيّة، من حيث بروز دوافع الانتقال من هيكل يوطر لقاءات الجماهير إلى هيكل آخر، متلازمًا مع الحاجة الماسّة إلى شطب وإضافة وتعديل وتغيير أعراف اللقاءات الضابطة لثقافة التفاعل في الأماكن العامة، واستبدالها بضوابط أخرى توائم العصر الجديد. إنّ عملية الانزلاق بين الهيكلين قضية تعكس وعي شيوخ الحُكم والعوائل المؤثرة في الثقافة البحرينية، والراشدين من أفرادها في جزيرة البحرين. فلكلّ لحظةٍ زمنيةٍ مناخاتها واحتياجاتها وضرورتها ومستجداتها وشروطها التي يتحتم مراعاتها. فمن لا يُجيد قراءتها ومواكبتها يخرج عن مجاراة متطلبات تطوّر الزمن، ويأخذ في التقادم، ويفقد القدرة على التجديد والتحديث والمعاصرة.

شكّل قرار تحديث هياكل المشاركة الشعبيّة في البحرين، عبر فتح فضاء حديث تحت عنوان «إعادة الحياة البرلمانية» عام 2000م، دخولاً ضمن نُضج مفهوم الدولة لذاتها، وهي تنتقل من حقبة الدولة التقليدية/الحدائية إلى الدولة الحدائية/مابعد الحدائية. إذ يعكس قرار الإصلاح السياسي عمق نظرة صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى -حفظه الله تعالى- الذي أطلق مبادرته التي أتت في طورٍ مُهم من عمر الدولة البحرينية. ولكن يبدو لي أنّ تطوّر «الدولة» كان أسرع من تطور «وعي النخبة الفاعلة» في المجتمع البحريني. إذ كانت نقلةً سريعةً قادت معها الجماعات الاجتماعية والسياسية إلى أرضية جديدة لا تمتلك لفهمها خبرةً ودرايةً كافيةً في أحسن الظنون. وقد وجد هذا التباين انعكاسًا في الصُحف البحرينية وقتذاك، خاصةً مع حالة الصدمة من «القائمة الإيمانية» التي طالت بعض المتابعين في الشأن البحريني، الذين شخّص بعضهم حالة ذهوله من الطريق الديني الذي سلكته جماعات واسعة من النخب البحرينية الفاعلة⁽⁵⁾.

(5) انظر على سبيل المثال ما كتبه بعض الأعلام في الصحافة البحرينية حول مصطلح =

لقد كانت السنوات اللاحقة عنواناً لحقبة مجهولة محاطة بسياج من «الفراغ» الرؤيوي. فراغ أعاق الغالبية من فهم طور الدولة البحرينية الجديدة ومقاصد تدشين البرلمان. في الوقت نفسه، شكلت السنوات الأولى من عمر المشروع الإصلاحية فُرصة الفُرص للسير إلى الأمام، ولكن هذا الفراغ الرؤيوي أنتج جمعيات يتكون جلها من جماعات دينية انتقلت كوادرها من منابر المساجد والمآتم، وتسمت بمسمى جمعيات سياسية، ومن ثم وجدنا كوادرها الدينية تقبع فوق مقاعد البرلمان لتناقش ما كان مفترضاً أنها قضايا ما بعد حداثة، لكن برلمان «الجماعات الدينية» أدخل المشهد البحريني إلى حقبة ما قبل الكولونيالية موقظاً لتأزماتها⁽⁶⁾ الماضية لينحرف عن متطلبات اللحظة التاريخية بشكل غير متوقع.

لم تجد الدولة الشريك المناسب لتدخل معه طور الدولة الحداثية/ما بعد الحداثية. تداركت الدولة هذه المفاجأة عندما حاولت تصحيح هذا «الانتكاسة» بتأسيس معهد البحرين للتنمية السياسية (Bahrain Institute for Political Development). وهو معهد وطني بحريني يتبع مجلس الشورى، ويُعنى بمجالات التنمية السياسية بهدف نشر ثقافة الديمقراطية، ودعم وترسيخ مفهوم مبادئها، ورفع مستوى الوعي السياسي والتنموي.

= " الكتلة الإيمانية وذهنية الاستحواذ" في صحيفة الأيام، العدد 7830 الجمعة 17 سبتمبر 2010 الموافق 8 شوال 1431هـ، الرابط أدناه:

<https://www.alayam.com/Article/Article/40127/Index.html>

(6) قد لا نبالغ عند التحدث عن "أزمة" عند التحدث عن مفهوم الدولة في أربع حقبة. حقبة ما قبل الكولونياليات ونموذج الدولة حينها، وحقبة الكولونياليات ونموذج الدولة حينها، وحقبة ما بعد الكولونياليات ومفهوم الدولة الصلبة، وحقبة دول الربيع العربي تونس ومصر ونموذج الدولة الشعبية الدينية/المدنية. للمزيد اطلع على كتاب "أزمة الدولة في الوطن العربي"، من تأليف نخبة من مفكري العالم العربي، نشره مركز دراسات الوحدة العربية في عام 2011 (<https://carnegieendowment.org/2011/01/11/ar-event-3253>).

لكن بعد عام واحد فقط من تأسيس المعهد، صُدم مشروع التحديث بنزول ما عرف بمصطلح «القائمة الإيمانية»، وذلك في انتخابات عام 2006م البرلمانية. كانت حقبةً اشتبك فيها الديني بالسياسي، حقبة انفتحت فيها شهية الجمعيات لا أن تكون جزءًا من الجهاز التشريعي، بل تطلعت أن تكون جزءًا من الجهاز التنفيذي، مما زاد تعقيدات المشهد البرلماني في البحرين.

الجماعة والحكم:

أصرت بعض الجماعات الدينية على رفض الفصل بين الدين والدولة؛ جماعاتٌ تنشر إلى اليوم في أدبياتها بدرجات متفاوتة شيئًا يُقارب هذا النص:

«إن المراد بالسياسة ما يتعلق بنظام الحكم، وتدبير شؤون الدولة، والتعامل مع الدول الأخرى، والضوابط الشرعية لهذا الباب، وهي بهذا الاعتبار جزء من الدين بلا ريب، فإن حق التشريع والحكم في الإسلام لا يكون إلا لله تعالى، وهذا الأصل - وهو حق التشريع - ليس من مسائل الفقه، أو الفروع، بل هو من مسائل التوحيد، والإيمان، وقواعد الإسلام»⁽⁷⁾.

وعليه، أشهرت هذه الجماعات شعارًا، أن الدين يصلح للعالمية تمامًا كما أنه صالح للأخرة. صلاحية لا تميز بين حق التعبير عن رأي حول مشهدٍ سياسيٍّ، وبين التدخل في شؤون الدولة، بل اعتمدوا منطقتًا يسمح لهم

(7) ما الأدلة على أن السياسة جزء لا يتجزأ من الدين:

<https://www.islamweb.net/ar/fatwa/253348/>

بالتدخل المباشر في شأن الدولة الدنيوية، بلا قواعد واضحة تنظم آلية «الفصل والوصل». اندفاعٌ أدى إلى إبراز خطاب يتخطى مهمة التشريع، ليرجع فيه الدين بقوة في كل محتويات المجال العام، منافسين بذلك الدولة، وهو مشهد اختزل المسافة بين شيخ الدين ومهامه، وبين رجل الدولة ومهنته. هذا التداخل الديني الفج في اختصاص الدولة، صاحبه مشهد تُرى فيه منابر المساجد وهي تصدع في خلق تعاطف الجماهير الدينية معهم، ويقف على منابر الدنيا السياسية من يحاول القبض على الدين وشؤون الدولة بلا حدود، بوصفه أمرًا مألوفًا. تصرّف الجماعات الدينية غير المدروس أرغم الدولة على رسم حدود صلبة لمفهومها السيادي الرفض لتعدّي التصوّر الديني على مجالات الدولة. مع إصرار الجماعات الدينية على خوض السياسة المتعدية على الدولة، ومع تصميم الدولة على رفض التدخل في اختصاصاتها، تم إقحام علاقة الدولة مع الجماعات الدينية في تاريخ جدلي في صراعه، بما رسم سيمّة أصيلة من هوية العرب.

جذور الدولة العرفية/المدنية النبوية :

فكرة انطلاق المحفل البرلماني البحريني شبه الخالص في كونه محفلًا دينيًا لا يدعمه أنموذج دولة النبوة في المدينة المنورة، حيث كانت دولة النبوة المباركة أقرب أن تكون دولة مدنية من كونها دولة دينية. فالدولة الأولى خلقت حسًا انتمائيًا بين المسلم والمشرک واليهودي والمسيحي في مفهوم «الأمة» حينها. الدولة الأولى طورت مفهوم «الدولة المدنية» لتنتقل إلى حكم مجتمع متعدد الانتماءات مصداقًا لقوله تعالى: ﴿خُذِ الْعَفْوَ وَأْمُرْ بِالْعُرْفِ وَأَعْرِضْ عَنِ الْجَاهِلِينَ﴾⁽⁸⁾. وبهذا فقد اعترفت الدولة النبوية الأولى

(8) سورة الأعراف. الآية 199.

بالْحُكْم العرفي المحلي ومرجعيته فيما يتعلق بالجماعات الإثنية والقبلية غير الداخلة في طائفة المسلمين. دولةٌ قبلت أن يكون الرسول ﷺ وأصحابه في المركز، وقبلت أن يحيط بهم عدة مراكز قوى يَحْتَكِم فيها كلٌّ مركز إلى مرجعيته المحليّة بقضائه المحلي، فقط حينما يفشل الحُكْم المحلي في حلّ معضلةٍ ما، يتجه القوم إلى الرسول -مركز الحكم الفيدرالي- ليحكم بينهم ويفصل في قضاياهم⁽⁹⁾.

في هذا الخصوص قال فضيلة الإمام الأكبر شيخ الأزهر الدكتور أحمد الطيب، أنّ الدولة في الإسلام هي الدولة الوطنية الديمقراطية الدستورية الحديثة، مضيئاً:

«أنّ الأزهر ممثل في علماء المسلمين اليوم يقرر أنّ الإسلام لا يعرف ما يُسمى بالدولة الدينية حيث لا دليل عليها في تراثنا وهو ما يُفهم صراحة من بنود صحيفة المدينة المنورة ومن المنقول من سياسة رسولنا الأكرم ومن جاء من بعده من الخلفاء الراشدين»⁽¹⁰⁾.

(9) بوترة، محمود. (2009). أسس النظام السياسي للدولة النبوية من خلال صحيفة المدينة، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، ع20، 53، 72 - مسترجع من حسونة، عارف عز الدين حامد، فوزي، فاروق عمر، و الدغمي، محمد راكان ضيف الله. (2001). صحيفة المدينة في العهد النبوي: دراسة فقهية مقارنة (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة آل البيت، المفرق. مسترجع من <http://search.mandumah.com/Record/568966>

(10) في مؤتمر الأزهر العالمي لتجديد الفكر الإسلامي صرح فضيلة شيخ الأزهر أحمد الطيب خلال كلمته بختام مؤتمر تجديد الفكر الإسلامي، أنه كما يرفض علماء الإسلام مفهوم الدولة الدينية فإنهم يرفضون بالقدر نفسه الدولة التي يقوم نظامها على جحد الأديان وعزلها عن توجهات الناس، موضحاً أن الخلافة نظام حكم ارتضاه صحابة رسول الله ناسب زمانهم وصلح عليه أمر الدين والدنيا، ولا يوجد في نصوص الكتاب والسنة ما يلزم بنظام حكم معين، بل كل نظام =

التمييز بين برلمان دولة الحداثة ودولة ما بعد الحداثة :

إن مفهوم الحداثة والعلمانية الغربية له جذوره التي انطلقت عندما انهارت دولة الإقطاع الأوروبية. ففي حقبة الإقطاع كانت الدولة متحالفة مع دور العبادات، وسمحت للكنيسة ورجالها بالاستحواذ على نطاق واسع من المجال العام الأوروبي. لكن بعد انهيار الإقطاع لصالح النهضة الصناعية بدأت بواكير مؤسسات الدولة الحديثة تظهر. كانت لحظة متأثرة بأفكار نيتشه الألماني Nietzsche الذي قال بموت «الإله»، ويقصد بذلك أن دور الكنيسة في حقبة الإقطاع قد تقلص جداً في عهد النهضة الصناعية لصالح العلم القائم على التجارب والبرهان⁽¹¹⁾. مباشرةً، بدأت أفكار البوسيفتيزم Positivism تروّج في مفاصل الثقافة الأوروبية التي رَوَّجَت للعقل والعقلانية، وقلصت دور رجال الدين في الفضاء العام، تحديداً في المجال البرلماني.

في لحظة البوسيفتيزم، فهم الغرب حادثه بشكل حاد وصلب أبعد ما يكون عن حالة السيولة والجريان والتحرك⁽¹²⁾. كان الغرب يتخيّل أنه يرى

= من أنظمة الحكم المعاصرة تقبله الشريعة ما دام يوفر العدل والمساواة والحرية وحماية الوطن وحقوق المواطنين باختلاف عقائدهم ومللهم ولم يتصادم مع ثابت من ثوابت الدين. للمزيد اقرأ تقرير منال القاضي بنقر الرابط التالي:

(11) للمزيد في هذا اقرأ " نيتشه وشوبنهاور و"موت الإله"

(12) عالم الاجتماع البولندي زيجمونت باومان (1925-2017)، تطرق إلى جدلية الصلبيانية والسيلانية في سلسلة من الكتب من أهمها كتاب "الحداثة السائلة". فقد عُرفت الحداثة السائلة على أنها مصطلح أطلقه عالم الاجتماع زيجمونت باومان للوضع الحالي للعالم، ليجعله على النقيض من الحداثة "الصلبة" التي سبقتها. وفقاً لباومان، فإن الانتقال من الحداثة "الصلبة" إلى الحداثة "السائلة" خلق بيئة جديدة وغير مسبوقه. لمساعي الحياة الفردية، حيث واجه الأفراد بسلسلة من التحديات التي لم يسبق لها مثيل من قبل. لم يعد لدى الأشكال والمؤسسات الاجتماعية الوقت الكافي لتوطيدها، ولا يمكن أن تكون بمثابة =

إمكانية الانفصال والفرز. فقام بفصل الدين عن العلمانية القابضة على الحكم. ابتعد في هذه الحقبة «الديني» عن أغلب مظاهر الدولة ومؤسساتها. ومع تراكم التجارب في أوروبا أكاديمياً ومَعرفياً واجتماعياً، توصلت العقلانية -خصوصاً في الأطروحة التي فرضها المفكر الألماني يورغن هابرماس- إلى ضرورة أن تتجاوز الدولة مرحلة الحداثة (فصل الدين عن الدولة) لصالح نماذج حكم تفتتح على وعي ما بعد الحداثي، يسمح للديني من البروز في المجال العام. فقد انتبه هابرماس إلى أنّ نظام الدولة البوسيفتيزي القائم على الفصل بين الدين والسياسة لا يمثل الواقع، ومن أن الدولة أصبحت غير واقعية. بل ذهب هابرماس إلى القول أنّ الدولة البوسيفتيزي لا تفصل فقط «العلماني» عن «الديني»، بل هي تعيق دمج جميع مكونات مجتمعها بفعالها هذا. بمعنى آخر فإن دولة ما بعد الحداثة هي تلك الدولة التي تسمح بجميع مكوناتها العلمانية، والمدنية، والدينية، من المشاركة في المجال العام، وعلى رأسه مجالس البرلمان. ويُفسّر المفكر الألماني يورغن هابرماس أن موقفها هذا في فهم معنى دولة ما بعد الحداثة لا يعني إلغاء العقلانية. بل يُؤكد أنه لا يمكن لرجال الدين استخدام المنطق الإيماني، والاستشهاد بالنصوص الغيبية التي تتطلب إيمان كافة المستمعين بها وبطريقة شرحها، لإثبات موقف ما أو رفض موقف ما. بل ينادي إلى ضرورة تعلم المنطق العقلاني والمحااجة لصالح موقف ما، أو رفض موقف ما، بناء على لغة عقلانية مشتركة. وهذه «العقلانية المشتركة» التي يتعلم استخدامها العلماني والمدني والديني في المجال العام هي سمة

= أطر مرجعية للأعمال البشرية وخطط الحياة طويلة الأجل، لذلك يتعين على الأفراد إيجاد طرق أخرى لتنظيم حياتهم. للمزيد انظر "الحداثة السائلة" من تأليف زيجمونت باومان وترجمة حجاج أبو جبر ونشر الشبكة العربية للأبحاث والنشر في عام 2016.

الانتقال من الدولة الحداثية إلى دولة ما بعد الحداثة⁽¹³⁾.

إذن، وفقاً لمفهوم المفكر الألماني هابرماس، فإنّ البرلمان في حقبة دولة ما بعد الحداثة، سوف يسمح بدخول أفراد يمارسون في إطار حياتهم الخاصة معتقداتهم الدينية والثقافية، ولكنهم في مجال الفضاء العام يتحدثون عبر لغة عقلانية مشتركة مستخدمة مفرداتها ومنطقها وطرق محاجّاتها. هكذا يتعرف العلماني والليبرالي واللا-ديني على زملائه وزميلاته من ذوي الخلفيات الدينية، ويتعرف ذوي الخلفيات الدينية على أشكال اللا-دينيات كافة، وطرق تفكيرهم في فضاء عام برلماني يحتضن كافة المكونات البحرينية.

بين مجلس الشورى ومجلس النواب:

باستقراء الحالة البحرينية، يبدو لي أنّ مشروع دولة ما بعد الحداثة في مملكة البحرين أكثر تجسداً في مجلس الشورى من تجسيدها في مجلس النواب. فمجلس الشورى البحريني يمثل التنوع البحريني بجدارته. تجد فيه العلماني، والمدني، والديني، والمسلم -السني والشيعي-، واليهودي، والنصراني. احتوى المجلس على ممثلين للجماعات الكبيرة، وممثلي الأقليات التي لا يمكنها الوصول من خلال آلية التصويت التقليدية نتيجة قلة عدد أفرادها. السماح بحضورها «تعييناً» بموجب سلطة الأوامر الملكية في المجال العام، ومنحها فرصة للتعبير عن رأيها، وإسماع صوتها لمكونات المجتمع كافة عبر منصات مجلس الشورى، حدثٌ مُلفت لكل ذي راحة عقل.

Portier P. Religion and Democracy in the Thought of Jürgen Habermas. *Soc* (13) 48, 426 (2011). <https://link.springer.com/article/10.1007/s12115-011-9470-3>

فعند دراسة الخطّ البياني لمنهج التصويت ومساراته، نجد أنّ التصويت البرلماني ينتج مجلسًا لا يعكس الشراء المتنوع الذي نراه في مجلس الشورى. نتائج تدفعنا إلى السؤال، هل يمكن لمعهد التنمية السياسية من تطوير فكرة تمثيل مصالح الأقليات؟

قد تكون التجربة الأمريكية هي أكثر التجارب الديمقراطية التي وضعت قضية الأقليات التي يُستحال لها أن تحصل على من يمثلها عبر التصويت. لذلك استحدثت فكرة أن يقوم الكونغرس -من خلال مجلسيه- بتمثيل متطلبات ومصالح جماعة أقلية ما Minority Interest Group⁽¹⁴⁾. هكذا يضمن البرلمان الأمريكي أن يصل صوت كل جماعة وهمومها، مهما بلغ قلة عدد أفرادها، إلى منصات التشريع لإيجاد حلول لمتطلباتهم.

يضغط مشروع دولة ما بعد الحداثة في مملكة البحرين على جماهير المجال البحريني الأهم، والمتمثل في البرلمان. يَتمثّل هنا في لحظة ما بعد حداثة الدولة، من خلال نقل هموم مكونات البحرين الكبيرة والصغيرة كافة إلى صالة النقاش والجدال والتحاور، إلى أن يتفقوا على مشاريع تشريعية تخدم قضية معالجة مشاكل الجماعات وشؤونهم.

الأسس الفكرية للتصويت الفردي مقابل التصويت الجماعي:

إدراك الذات بذاتها والمشاركة في المجال العام البحريني، يراكم التجارب، ويطوّر الفئات التي تقبل صنع قرار تصويتي لصالح مرشح ما. بلا شك أنّ الرأي، الذي يُساهم قاداته في صياغته وتزيينه وتسويقه بين

Diversity and Minority Interest Group Advocacy in Congress, Michael D. Min- (14)
ta, Valeria Sinclair-Chapman Political Research Quarterly, vol. 66, 1: pp. 127-
140, First Published January 20, 2012.
<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1065912919885024>.

مستهلكي أحاديثهم. ولكن جزءًا من الناخبين يمتلكون منهجًا واعيًا يمكنهم اتخاذ موقِفٍ ما خارج نفوذ وسيطرة صناع القرار. مثل هذا النضوج في القدرة الفردانية⁽¹⁵⁾ على اتخاذ قرار التصويت ظاهرة تبرز في أمريكا بشكل واضح. ويطلق أتباع العلوم الأنثروبولوجية على هذا التحرر الفردي مسمى الناخب المتأرجح swing voters أو الناخب العائم floating voter⁽¹⁶⁾ هو ناخب يُدلي بصوته عبر خطوط انتماءاته الأيدولوجية والعقائدية والمرجعية، متجاوزًا لكل التجاذبات الإملائية، ليتخذ قراره الفردي الخاص به. إنَّ بروز المنتمي إلى جماعة ما قادر أن يتراجع عن انتماءاته عبر آليته الفردانية، يمثل تطورًا يميِّز أعضاء الدولة ما بعد الحداثيّة عن أعضاء الدولة الحداثيّة.

(15) نشر موقع مؤمنون بلا حدود مقالة بعنوان "جينالوجيا الفردانية" كتبها الأستاذ عبدالله المتوكل. ناقش فيها تاريخ المفردة وسياقاتها عبر التاريخ وتحولات دلالتها. للمزيد انقر الرابط

<https://www.mominoun.com/pdf1/2021-09/612f5193aa6431755195950.pdf>

(16) Sim, Melissa (3 September 2016). "US Elections: Who are the swing voters?". The Straits Times. Retrieved 21 January 2018.

المجلس الاستشاري لعام 1911م:

قراءة تحليلية حول أول تجربة برلمانية في تاريخ البحرين

راشد عيسى الجاسم*

توطئة

يعتبر المجلس الاستشاري الذي تأسس عام 1911م، أقدم هيئة تنظم المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار السياسي ليس في البحرين فحسب، بل في خليجنا العربي، وبالرغم من أنّ هذا المجلس يعكس جذور التجربة الديمقراطية التي وصلت إليها البلاد، إلا أنه لم يحظَ بنصيبه من التوثيق التاريخي، حيث تجد المعلومات حوله متناثرة في الشذرات وهوامش الكتب، وبشكل مقتضب، وهو الأمر الذي دفعنا نحو تخصيص هذه الورقة للإجابة على تساؤلات مهمة.

فما هي المنطلقات أو الدوافع من تأسيس المجلس الاستشاري؟ ومن هم أبرز أعضائه؟ وكيف يتم تشكيل أعضاء هذا المجلس؟ وما هي صلاحيات أعضائه؟ وأين يقع المجلس الاستشاري؟. فهذه التساؤلات وغيرها، سوف نسعى من خلال هذه الورقة الإجابة عليها، وعليها سنقسم مطالب هذه الدراسة، على أن نختمها بالتوصيات.

(*) باحث ومؤرخ، مملكة البحرين.

المطلب الأول

المجلس الاستشاري في المصادر التاريخية

سوف نحاول في هذا المطلب، حصر الإشارات الواردة بشأن المجلس الاستشاري لعام 1911م، في المصادر الخاصة بتاريخ البحرين.

أولاً: المجلس الاستشاري في كتاب التحفة النبهانية في تاريخ الجزيرة العربية:

ذكر الشيخ محمد بن الشيخ خليفة النبهاني في كتاب التحفة النبهانية نصاً تاريخياً مهماً، قال فيه أنه في عام 1329هـ (1911م) تقدم عدد من أهل الرأي والمشورة، بطلب لدى صاحب العظمة الشيخ عيسى بن علي آل خليفة، يتضمن الطلب تأسيس مجلس، وجاء ذلك بسبب تفعيل أحد الاتفاقيات الدولية التي تضر إذا ما طبقت بالمصالح التجارية بسبب ما ورد فيها من محظورات من جانب، ومن جانب آخر اعتبرها آخرون بمثابة مساس بالسيادة الوطنية، وخصوصاً تلك البنود التي تحظر الاتجار في السلاح وغيرها، حيث كانت هذه التجارة سائدة في ذلك الوقت، وقد وثق النبهاني معلومات نادرة حول طبيعة المجلس الذي تم تأسيسه في ذلك العام، كما ذكرها بالنص الآتي:

«طلبوا منه [أي الحاكم] أن ينشئ مجلساً يضم رؤسائهم وذوي الرأي منهم. ويخول لهم حق انتخاب القضاة الشرعيين ورؤساء الدوائر. وعزل غير الوطنيين واتخاذ الأسباب اللازمة لحفظ حقوقهم. فأجاب الحاكم طلبهم وأعطاهم أوراقاً وثائق بذلك وأخذ منهم أخرى يتعهدون فيها بالسمع والطاعة ولزوم أوامره مادام سمو الحاكم متبعاً لمشورة ذلك المجلس»⁽¹⁾.

(1) الشيخ محمد بن العلامة الشيخ خليفة بن حمد بن موسى النبهاني، التحفة =

وقد أورد النبهاني أنّ المجلس قد مارس أعماله لفترة من الزمن، ثم تم حله من قبل عظمة الحاكم بسبب توصية من قاضي العاصمة المحرق وقتئذ، ولكن دونما مزيد من التفصيل حول أسباب هذا الحل أو حيثياته⁽²⁾.

ثانياً: المجلس الاستشاري في كتاب القاضي الرئيس قاسم بن مهزح:

في كتابه (القاضي الرئيس قاسم بن مهزح)، يُعتبر المؤرخ الأستاذ مبارك الخاطر من الأشخاص الذين وثقوا الأحداث السياسية والاجتماعية من خلال مقابلاته مع شخصيات معاصرة للمجلس الاستشاري، حين قام بإبراز مسببات تقدم أهل الرأي إلى الحاكم بطلب بإنشاء المجلس الآنف ذكره، حيث يرى الخاطر أنّ أهالي البلاد شعروا بتهديد وجودي بعد أن تمّ تفعيل اتفاقية منع المتاجرة بالسلاح من قبل المعتمد البريطاني، وهذا الأمر قد دفعهم إلى التكاثف نحو سد الطريق في وجه هذه التدخلات، حيث قال الخاطر:

«فلما كان عام 1911 أرادت سلطة الحماية أن تجرد أهل البلاد من سلاحهم الذي هو سببهم الأول في عزتهم وكرامتهم.. وحتى لا يكون في أيديهم شيء من القوة كي يدافعوا بها عن أوطانهم في ظروفهم الحرجة آنذاك..»⁽³⁾.

= النبهانية في تاريخ الجزيرة العربية، الطبعة الأولى، (مصر: مكتبة الثقافة الدينية، 2012م)، ص 250.

(2) المرجع نفسه، ص 250.

(3) مبارك الخاطر، القاضي الرئيس قاسم بن مهزح - رجل من أرض الحياة 1847-1941م، الطبعة الثانية، (البحرين: 1986م)، ص 53.

لذا نجد من خلال هذا النص التاريخي، أنّ أحد منطلقات تأسيس هذا المجلس، تكمن في عدم الثقة في بنود اتفاقية منع تجارة السلاح، حيث كان هناك شكٌّ من الأهداف «الخفية» لهذا النوع من الاتفاقيات، والتي عادةً ما تُصاغ بطريقة موضوعية ومقبولة ومبررة كأنّ تروج لفكرة الحفاظ على السلم ومنع القرصنة، ولكن النُخب وأهل الرأي كان لديهم شكٌّ أنّ في هذه الاتفاقية بنوداً «خفية» ومنها تجريد البلاد وسكانها من السلاح، وأنّ هذا الأمر سوف يجعل البلاد عُرضة لأيّ تهديدٍ خارجي، ذلك قام أهل المشورة بمكاتبة الحاكم، وطلب تأسيس المجلس الاستشاري كما عبر بها الخاطر.

ثالثاً: المجلس الاستشاري في دراسة «جزيرة المحرق بين 1810-1932»:

في هذه الدراسة البحثية، تطرق المؤرخ مبارك الخاطر مرةً أخرى إلى المجلس الاستشاري، في سياق حديثه عن ريادة مدينة المحرق تاريخياً، واستعرض جانباً مهماً عن موقع المجلس الاستشاري الذي أطلق عليه مسمى «أول مجلس الشورى»، حيث قال:

«كانت المحرق مقصد الزعماء والساسة والكتاب والشعراء، وكان أسطولها الحربي ذا شأنٍ خطير في الخليج، وفيها تأسس أول مجلس شوري عام 1911»⁽⁴⁾.

فمن خلال هذا النص، أكد الخاطر أنّ موقع المجلس الاستشاري كان يقع في المحرق عاصمة البلاد وقتئذ. وقد سمّاه «مجلس شوري».

(4) نشرت الورقة في إصدار خاص لحفل تكريم رواد المحرق، للمزيد انظر: اللجنة التنظيمية للحفل التكريمي الثاني للرواد والمبدعين من أهل المحرق، المحرق 2000 رواد ومبدعون، (البحرين: نادي المحرق، 2000م)، ص 36.

رابعًا: المجلس الاستشاري في كتاب مضبطة المشروع الأول للتعليم
النظامي الحديث في البحرين:

مرةً أخرى، تناول المؤرخ مبارك الخاطر بشكل مقتضب موضوع المجلس
الاستشاري عام 1911م، في كتابه الذي تحدث فيه عن التعليم النظامي الحديث
في البحرين وظروف نشأته وقوانينه الأولى. وقد ذكر بصراحة أن:

«وكان الزباني [أي عبدالوهاب الزباني] من بين قائمة أعضائه»⁽⁵⁾.

إنّ وجود الشيخ عبدالوهاب الزباني نقطة جوهرية ومركزية في معرفة
بعض الجوانب الخاصة بما وراء هذا المجلس، حيث يدعوننا وجوده نحو
تكثيف البحث حول شخصيته وأفكاره وتصوراتّه تجاه مختلف قضايا الأمة
السياسية والفكرية، ومن خلال الشيخ الزباني نستطيع تحليل الخلفيات
الفكرية من تأسيس هذا المجلس، وهو ما سوف نتناوله فيما بعد.

خامسًا: المجلس الاستشاري في المصادر البريطانية:

على الرغم من البحث المستفيض في الوثائق البريطانية، إلا أننا لم
نجد أي معلومة تُذكر حول المجلس الاستشاري لعام 1911م. رغم أنّ
النبهاني قد أصدر الطبعة الأولى من كتابه «التحفة النبّهانية» بعد مرور ثلاث
سنوات من تأسيس المجلس، وقد عاصر النبّهاني الشخصيات التي شاركت
فيه، ومرت السنوات على الكتاب دون وجود شخصيات اعترضت على
مضامين التأسيس، والأمر الذي يثير التساؤل أن سجلات الوثائق البريطانية،

(5) مبارك الخاطر، مضبطة المشروع الأول للتعليم النظامي الحديث في البحرين
1919-1930، الطبعة الأولى، (البحرين، 2001م)، ص 220.

لا تترك في العادة شاردة ولا واردة دون أن تدونها وتعلق عليها، إيجاباً أو سلباً، إلا أن «المجلس الاستشاري» الذي تأسس كخطوة إصلاحية جديرة بالتسجيل، كان يشكل حدثاً ضخماً ليس على مستوى البحرين فحسب، بل على مستوى المنطقة برمتها، فقد خلت الوثائق البريطانية من أي تعليق حوله أو تدوين لأي تفاصيل بخصوصه!!

المطلب الثاني

الخلفيات المعرفية المتزامنة مع تأسيس المجلس الاستشاري

من المهم لهذه الدراسة، الوقوف على الخلفيات المعرفية لدى النخب البحرينية من جانب، وأعضاء المجلس الاستشاري من جانب آخر، لأن فكرة إنشاء مجلس شعبي يساهم في إدارة شؤون البلاد، أمر متقدّم للغاية في سياقها الزمني ومعايير ذلك الوقت، وهو الأمر الذي يجعل من الضرورة الوقوف والتعرف على الأفكار التي تسربت إلى المجتمع البحريني وقتئذ.

أولاً: المزاج العام للنخب البحرينية في الفترة بين (1875-1920م):

ساهم الاستقرار السياسي التي عاشته البلاد في عهد صاحب العظمة الشيخ عيسى بن علي آل خليفة إلى ازدهار البلاد في مجالات وأصعدة متعددة، وقد انعكس ذلك على المجتمع برمته، حيث صاحب هذا الاستقرار نهضة فكرية وثقافية وتعليمية من جانب، ومن جانب آخر برز العديد من المفكرين الإسلاميين والعرب، وتحديداً أولئك الذين كانوا يطرحون أفكاراً تتعلق بالمشاركة النيابية وإنشاء مجالس الشورى المنتخبة، وكان غالبية أولئك المفكرين، لهم ارتباط مباشر بالنخب البحرنيين، أو انتقلت إليهم الأفكار إما عبر قراءة مؤلفاتهم وإصداراتهم وصحفهم، أو من خلال علاقاتهم بالجيل الثاني من طلبتهم، ومن أولئك المفكرين الذي يتبنون تلك

الأفكار، السيد جمال الدين الأفغاني (مؤسس مجلة العروى الوثقى)،
ومحمد عبده، والسيد أحمد خان (مؤسس جامعة عليكرة)، وأقرانهم⁽⁶⁾،
ويمكن تلخيص مصادر هذه الحركة الفكرية والثقافية والتعليمية في الآتي:

1. شباب البحرين الذين درسوا في مصر والهند في الربع الأخير من القرن التاسع عشر وحتى الربع الأول من القرن العشرين، فقد درسوا تحديداً في جامع الأزهر الشريف في القاهرة وجامعة عليكرة في الهند، حيث درس في الأزهر الشريف الشيخ أحمد المهزع (1883-1887م)، والشيخ محمد صالح يوسف خنجي (1900-1903م) وأقرانهم، ودرس في جامعة عليكرة جمع من أبناء تجار اللؤلؤ من أمثال: علي بن حسين تيم، وأحمد حسن إبراهيم، وخليل إبراهيم كانوا وغيرهم.
2. زيارة عدد من المفكرين وأصحاب الرأي إلى البحرين في أواخر القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين، ابتداءً من جمال الدين الأفغاني الذي زار البحرين عام 1892م، وتلاه حافظ وهبة، وعبدالعزیز الثعالبي، ومحمد الشنقيطي، وأمين الريحاني وأقرانهم.
3. تجمع أعيان البحرين والخليج في بومباي، حيث ساهموا في إنشاء المدارس والنوادي العربية في الهند، وقام عدد من المثقفين وأصحاب الرأي بالقاء المحاضرات والاجتماع بالأعيان الخليجين هناك من أمثال محمد رشيد رضا وحافظ وهبة وأقرانهم، وهو ما ساهم في نقل الأفكار الإصلاحية إلى الشباب الخليجي من أعيان البلاد القادمين من بومباي.
4. افتتاح مكتب البريد في 20 يوليو 1884م، قد ساهم في تعزيز التواصل المعرفي بين مثقفي البلاد والبلدان العربية، حيث كانت من ضمن

(6) للمزيد انظر: أحمد أمين، زعماء الإصلاح في العصر الحديث، الطبعة الأولى،
(القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1948).

البرقيات التي تصلهم تلك التي تتعلق بأخبار النخب العربية، خاصة ذات التوجهات الإصلاحية، فعلى سبيل المثال وصلت البحرين برقيات متعلقة بوفاة الشيخ محمد عبده والمفكر مصطفى كامل، أقيم لهما حفل تأبيني عامي (1905 و1908م).

5. ساهم انتشار الصحف العربية كالمنار والمقتطف والأهرام والهلال والعروة الوثقى في البحرين منذ أواخر القرن التاسع عشر في ارتفاع الوعي الثقافي، حيث تداول هذه الصحف مجالس المثقفين وأعيان البحرين حتى أصبحت تلك المجالس كالمنتديات الأدبية والثقافية، وأخذ مثقفو البلاد بمراسلة إدارات الصحف ابتداءً من عام 1899م، وكانت أطروحاتهم تعكس وعياً كبيراً بقضايا الأمة، ففي مراسلة الشيخ محمد صالح يوسف للمنار عام 1911م، اقترح عقد مؤتمر إسلامي وإنشاء نادٍ للتعارف الإسلامي بمكة المكرمة.

6. علاقة النخب المثقفة في البلاد بنظرائهم العرب، والسعي إلى استفادتهم في إدارة المشاريع التعليمية، فقد رشح الشيخ عبدالوهاب الزباني -وهو أحد رواد التعليم في البلاد- الشيخ حافظ وهبة لإدارة مدرسة الهداية الخليفية عام 1919م⁽⁷⁾.

ومما تقدم نلاحظ بأن الأفكار الثقافية كانت لا تخلو من الأبعاد السياسية ومنطلقات ذات صبغة متأثرة بفكرة المجالس الاستشارية والتمثيلية المنتخبة التي تعبر عن وجهات نظر الشعوب، وقد انتشرت مثل هذه الأفكار وفق سياقاتها السياسية لدى النخب الثقافية في البلاد، وكان مصدرها مركزاً في موردين:

❖ المصدر الأول: الأفكار الواردة من البحرينيين الدارسين في جامعة

(7) راشد عيسى الجاسم، البحرين وعمقها العربي والإسلامي، المجلد الثاني، الطبعة الأولى، (بيروت: الدار العربية للموسوعات، 2016م)، ص 109-112.

الأزهر الشريف والصحف المصرية التي تنشر أفكار مصلحي التجديد الإسلامي، كالسيد جمال الدين الأفغاني، والشيخ محمد عبده، وحافظ وهبه، ومحمد رشيد رضا وأقرانهم، والأفكار المصرية الحداثية كمصطفى كامل وأقرانه.

❖ المصدر الثاني: الأفكار القادمة من أبناء تجار اللؤلؤ من الدارسين في الهند، بجامعة عليكرة التي كانت مزيجًا بين التجديد الإسلامي والأفكار المتحررة.

وتأكيدًا لما سبق فقد أوضحت الوثائق البريطانية في عام 1920م، أن أهل البحرين متأثرين فكريًا بأطروحات الحراك الثقافي الهندي، وثانيًا بمضامين الصحف المصرية⁽⁸⁾. وإذا كانت هذه التأثيرات العامة على المزاج العام في البحرين ومثقفاتها، فإنّ التساؤل عن التأثير المباشر في أعضاء المجلس الاستشاري والداعين له، تبدو أكثر تحديدًا وتركيزًا.

ثانيا: الخلفيات المعرفية لأعضاء المجلس الاستشاري:

ذكر مبارك الخاطر في كتابه (المنتدى الإسلامي - حياته وآثاره/ 1928-1936م)، معلومة مهمة بخصوص إحدى الشخصيات البارزة التي دعت وكانت في عضوية المجلس الاستشاري وهو الشيخ عبدالوهاب الزباني، فقال في السياق ذاته أنّ القائمين على المجلس تأثروا بالأفكار الإصلاحية الإسلامية التي كان ينادي بها محمد رشيد رضا ومحب الدين الخطيب وأقرانهم⁽⁹⁾، حيث قال:

(8) المرجع نفسه، ص 113 - 114.

(9) مبارك الخاطر، المنتدى الإسلامي حياته وآثاره 1928-1936، الطبعة الأولى، (البحرين: 1993م)، ص 14.

«حضور الحركة الوطنية الإصلاحية الأصيلة في البحرين ابتداءً من عام 1911. ونجاحها، بسبب أن القائمين بها كانوا أخلص تلامذة الدعوة الإصلاحية الإسلامية في البحرين، وعلى رأسهم الشيخ عبدالوهاب الزباني»⁽¹⁰⁾.

هذا النص التاريخي يؤكد خلاله الخاطر التأثر المباشر من قبل القائمين على هذا المجلس بالنخب الإسلاميين من أمثال محمد رشيد رضا، الذي يعد أحد الشخصيات التي تدعى لإنشاء هذا النوع من المجالس الشعبية والمساهمة في إدارة شؤون البلاد.

بل لو رجعنا إلى المزيد من البحث حول أدبيات الشيخ الزباني وهو أحد الأعضاء وأبرز قادة الرأي في البلاد وقتذاك، نجد أن الزباني رحمه الله من الشخصيات البارزة التي دعت إلى تأسيس المجلس الاستشاري، حيث كتب خطاباً بنفسه خلال حفل وضع حجر الأساس لمدرسة الهداية الخليفة بتاريخ 15/11/2020م، أي بعد تسع سنوات من تأسيس المجلس الاستشاري، قال فيه:

«كلا لقد كان التاريخ ثبت لأسلافنا الماضية وبلادنا معشر المسلمين فإنها قديماً مهد الحضارة والعرفان ومصدر لأنوار العلوم والبيان، لقد كان منا نوابغ العلماء المشرعين، والنبلاء المفسرين والمحدثين، ومنا الأطباء الحدائق والمهندسون، ومنا الصناع المهرة في جميع الفنون. لقد أبنعت بلاد الإسلام الغربية، وأخصبت خصباً يكاد يفوق أختها الشرقية. أما الآن فقد أجذبت بلادنا العربية من العلم والعلماء، وصرنا كالأجانب عن لغتنا الشريفة حتى كادت أن تتبرأ من نسبتنا

(10) المرجع نفسه، ص15.

إليها لأننا ما حفظنا عهدهما ولا قدرناهما قدرها، ولولا ما جادت به مصر ونوابغ علمائها من الكتب والمؤلفات لقضي علينا القضاء الأخير، لقد ساورتني هذه الأحزان زمننا غير يسير من حياتي، ولكن أراني اليوم أشعر بهزة فرح وسرور غير عادي»⁽¹¹⁾.

إنّ في أدبيات الزباني وثقافته العامة، من العلم والسياسة والدفاع عن قضايا الأمة، ما يؤكد نظرنا في كونه مصلحاً اجتماعياً وسياسياً. وما هذا الخطاب التاريخي إلا تأكيداً على تأثيره بمصلحي مصر وعلمائها، وأنه كان متأثراً أيّما تأثر بأفكار ومؤلفات المصريين، في سياق التجديد الإسلامي، الذي كان من نتائجه في مراحل لاحقة، السعي نحو تأسيس المجالس المنتخبة.

المطلب الثالث

تحليل سياسي وتاريخي حول هيكلية المجلس الاستشاري

نظراً لعدم وجود وثائق ومضابط لاجتماعات المجلس الاستشاري، فإننا نستعير بذلك عبر البحث في تحليل النصوص التاريخية القليلة المتوفرة عن هذا المجلس، لنستطيع من خلالها فهم وتشخيص جوانب مهمة تتعلق بأسس وهيكلية وسلطات المجلس الاستشاري وأعضائه.

أولاً: حول تأسيس المجلس الاستشاري:

1. منطلقات وأسباب تأسيس المجلس الاستشاري: يمكن حصر هذه المنطلقات والأسباب في عدة جوانب منها:

(11) خاطر، مضبطة المشروع الأول للتعليم النظامي، ص 198-199.

❖ إرادة صاحب العظمة الشيخ عيسى بن علي آل خليفة، بتعزيز المشاركة الشعبية، وهذا الأمر يؤكد مباركته الصريحة لتأسيس المجلس الاستشاري عام 1911م.

❖ كان في البلاد نخب مثقفة في تلك الفترة المبكرة، تأثرت بأفكار المصلحين من أمثال محمد رشيد رضا ومحب الدين الخطيب كما أوضحنا مسبقاً، ومن المعروف عن الأول تأثره بأفكار جمال الدين الأفغاني ومحمد عبده، وهؤلاء المصلحين كانوا يدعون لتأسيس المجالس المنتخبة.

❖ عبدالوهاب الزباني أحد أعضاء المجلس الاستشاري، كان متأثراً بالمصلحين المصريين، فهو الذي اختار حافظ وهبة لإدارة التعليم النظامي في البلاد عام 1919م، ومن المعروف عن وهبة بأنه كان أحد تلامذة الشيخ محمد عبده وهو من دعاة الإصلاح التعليمي وإنشاء المجالس المنتخبة⁽¹²⁾.

❖ كانت وجهة نظر أهل الرأي والمشورة والنخب الذين تقدموا إلى الحاكم لإنشاء المجلس الاستشاري، تعتبر تفعيل اتفاقية حظر المتاجرة بالسلاح، هي نوع من المبرر للتدخل في الشؤون السيادية، ووجود هذا المجلس الشعبي سيحول دون هذه المبررات.

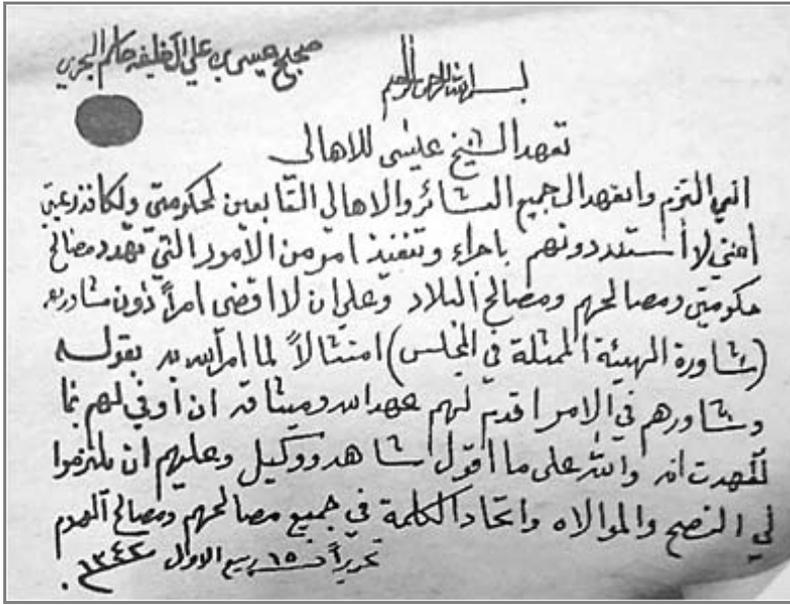
❖ تأثر عدد من تجار السلاح اقتصادياً بسبب تفعيل هذه الاتفاقية.

2. العقد الاجتماعي بين الحاكم وأعضاء المجلس: فقد ذكر النبهاني الخطوط العريضة للعقد الاجتماعي بين أعضاء المجلس والحاكم، حيث قال:

(12) للمزيد انظر: راشد عيسى الجاسم، البحرين وعمقها العربي والإسلامي، المجلد الأول، الطبعة الأولى، (بيروت: الدار العربية للموسوعات، 2016م)، ص 246-247.

«فأجاب الحاكم طلبهم وأعطاهم أوراقًا وثائقًا بذلك وأخذ منهم أخرى يتعهدون فيها بالسمع والطاعة ولزوم أوامره مادام سمو الحاكم متبعًا لمشورة ذلك المجلس».

وعلى الرغم من أننا لا نمتلك نسخة من هذا الاتفاق الذي يعد بمثابة عقد اجتماعي بين الحاكم والمحكوم، أو صيغة الوثيقة التي تضمنت أمر الحاكم بتأسيس المجلس الاستشاري لعام 1911م، إلا أننا نستطيع قياس ذلك الأمر بناءً على نسخة من أمر حاكم البلاد من إنشاء مجلس آخر عام 1923م، والتي نصت بالآتي:



وثيقة المجلس الاستشاري لعام 1923م⁽¹³⁾.

(13) المرجع نفسه، ص 137.

3. صلاحية حل المجلس الاستشاري: كانت صلاحية حل المجلس بيد صاحب العظمة حاكم البلاد، فقد ذكر لنا النبهاني أنه بعد مدة من تأسيسه، أمر عظمته بحل المجلس بناءً على توصية قاضي المحرق.
4. موقع المجلس الاستشاري: كان المجلس الاستشاري يقع في مدينة المحرق، حيث كانت عاصمة البلاد وقتئذ، كما أكد لنا مبارك الخاطر.

ثانياً: أعضاء المجلس الاستشاري:

1. آلية اختيار أعضاء المجلس الاستشاري:

على الرغم من غموض آلية اختيار أعضاء المجلس وقلة المراجع حول المجلس الاستشاري لعام 1911م، إلا أنه من خلال نص النبهاني التاريخي يمكن تحليل النصوص التاريخية في فهم طبيعة الآليات التي كان المجلس يتشكل على أساسها، حيث ذكر أنّ هناك مجموعة من أهل البلاد تقدمت بطلب إلى الحاكم لينشئ لهم مجلساً يضم «رؤسائهم وذوي الرأي منهم».

إنّ إحدى الإشارات المهمة بخصوص آلية اختيار أعضاء المجلس الاستشاري، كان اختيار أعضائه عبر توافق أهلي على تسمية ممثليهم، وبحسب المصدر التاريخي الآنف ذكره، فإن مصطلح «رؤساء» عادةً ما يُطلق على زعماء القبائل والعشائر، والذي جرى العرف على تزكيتهم من قبل أفراد القبيلة، وعادةً ما يكون ممن يرتضون علمه وخُلقه لتمثيلهم، ومن جانب آخر ذكر النبهاني لمصطلح «ذوي الرأي منهم»، فهذا قد يرجح أنّهم قد اختاروا أو توافقوا على من أطلق عليه النص التاريخي عبارة «أهل الرأي»، التي تُقترن عادةً بمشايخ الدين وعلماء الفقه أو الأعيان المقبولين لدى الأهالي أو التجار.

قبل أن نسلم لهذه الفرضية، نستعيد الذاكرة حول آلية مجالس أخرى شكّلت في مثل تلك السياقات السياسية التي تدافع عن الهوية ومناوئة التدخل الأجنبي تحت ستار تجارة السلاح وغيرها. لهذا فإنّ اختيار أعضاء المجلس قد يكون مرتبطًا بمثل الآليات المتبعة عند التوافق على إنشاء مجلس عام 1923م، حيث تم تنظيم مؤتمر وطني، وضمت الأسماء رؤساء العشائر، والعلماء والتجار والأعيان، بل وذكر في وثيقة المؤتمر الوطني لعام 1923م أنه قد تم انتخاب 12 شخصًا أطلق عليهم مسمى «وكلاء الأمة»، ومن ضمنهم الشيخ عبدالوهاب الزباني نفسه الذي يعتبر أحد أعضاء مجلس 1911م⁽¹⁴⁾ بل كان الدينامو المُحرك للقضايا الشعبية. ولكن لا نستطيع الجزم بمثل هذا التحليل، لأنه تحليل بالقياس والمقارنة بالتجارب المماثلة، تأسيسًا على أنّ الشخصية المحورية التي شاركت في التجربتين تعد أحد أبرز شخصيات المجلس الاستشاري 1911م، وهو الشيخ الزباني، ولكن يبقى الفرق بين فترتين زمنيتين مختلفتين أحدهما في عام 1911م، والثانية في عام 1923م.

الخلاصة التي ننتهي إليها حول آلية اختيار أعضاء المجلس، أنّ أعضائه لم يكونوا مُعينين، بل كانوا أعضاءً مُتوافق عليهم من قبل شريحة من أهل البلاد ومواطنيها وقبائلها، سواء كان ذلك الاختيار عبر صورة مبسطة من الاختيار (الانتخاب) في مؤتمر وطني، أو كان ذلك عبر توافق قبلي أو عشائري لاختيار ممثليهم، أو كان عبر اختيار طلبة العلم أو الأهالي لرجال الدين المقبولين لديهم، فكل هذه الصورة والأشكال تُصنف بأنها حدٌ أدنى لفكرة الانتخاب في سياق تطور مفهومه التاريخي، ولا تعبّر عن التعيين وفق

(14) راشد بن عبدالرحمن الزباني، البحرين بين عهدين الحماية والاستقلال، الطبعة الأولى، (البحرين: 2003م)، ص 152-153.

مدلوله المعروف، خصوصاً أنّ هذا المجلس يتضمن في جوهره وصيغته عقداً اجتماعياً بين الحاكم والمحكوم.

2. أسماء أعضاء المجلس الاستشاري:

لم ننف على عدد أعضاء المجلس الاستشاري، إلا أننا حسمنا معرفة أحد أبرز أعضائه الفاعلين والمثريين من ذوي الرأي والوجاهة، وهو الشيخ عبدالوهاب الزياتي، حيث ذكره لنا مبارك الخاطر.

ثالثاً: صلاحيات أعضاء المجلس وواجباتهم:

1. الصلاحيات: يمكننا إجمال صلاحيات المجلس، من خلال نص النبهاني النادر فيما يأتي:

❖ انتخاب القضاة الشرعيين.

❖ انتخاب رؤساء الدوائر.

❖ عزل القضاة ورؤساء الدوائر (غير الوطنيين بحسب النص).

❖ ذكر نص النبهاني أيضاً أنّ من بين صلاحيات المجلس «اتخاذ الأسباب اللازمة لحفظ حقوقهم»، وهي صلاحية عامة.

2. واجبات أعضاء المجلس: أما واجبات الأعضاء، فهي بحسب ما ورد من معلومات، تتمثل في أن يتعهد أعضاء المجلس بدوام السمع والطاعة للحاكم.

الخاتمة والتوصيات

سعيًا من خلال هذه الورقة دراسة جوانب تاريخية متعددة للمجلس الاستشاري لعام 1911م، الذي يعد أول لبنات التحديث الديمقراطي. حاولنا خلال هذه الوقفة الإجابة على تساؤلات طرحناها خلال المقدمة، وحاولنا قدر المستطاع من خلال التحليل الموضوعي والسياسي للنصوص التاريخية، فهم طبيعة عمل واختصاصات هذا المجلس، ومنطلقات تأسيسه، وصلاحيات وواجبات أعضائه، وصيغة العقد الاجتماعي بين الحاكم والمحكوم. ومن جانب آخر لم نتمكن من تحديد أسماء أعضاء المجلس، ولكننا توصلنا في هذه الدراسة لأحد أبرز أعضائه وهو الشيخ عبدالوهاب الزباني، وهو ما يجعلنا نؤكد أنّ طبيعة هذه الورقة البحثية بوصفها مقدمة تمهيدية لدراسات وبحوث مستقبلية، تسد هذه الثغرة التاريخية بمزيد من التفصيل. ونوصي في ختامها بالآتي:

1. أن يُعطى هذا المجلس حقه التاريخي باعتباره أحد المنجزات الحضارية للبلاد، سواء في المؤلفات والبحوث والدراسات الأكاديمية أو في المنتديات والمؤتمرات العلمية والسياسية التي تتضمن خلفيات تاريخية.
2. أن تتواصل الجهود البحثية في خصوص هذا المجلس، سواء عبر التنقيب في الوثائق، أو عبر الروايات المتواترة شفويًا، للوقوف على المزيد من التفاصيل الخاصة بظروفه التاريخية والاجتماعية والسياسية.

قائمة المصادر

1. أحمد أمين، زعماء الإصلاح في العصر الحديث، الطبعة الأولى، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1948).
2. راشد بن عبدالرحمن الزياتي، البحرين بين عهدين الحماية والاستقلال، الطبعة الأولى، (البحرين: 2003م).
3. راشد عيسى الجاسم، البحرين وعمقها العربي والإسلامي، المجلد الأول، الطبعة الأولى، (بيروت: الدار العربية للموسوعات، 2016م).
4. راشد عيسى الجاسم، البحرين وعمقها العربي والإسلامي، المجلد الثاني، الطبعة الأولى، (بيروت: الدار العربية للموسوعات، 2016م).
5. اللجنة التنظيمية للحفل التكريمي الثاني للرواد والمبدعين من أهل المحرق، المحرق 2000 رواد ومبدعون، (البحرين: نادي المحرق، 2000م).
6. الشيخ محمد بن العلامة الشيخ خليفة بن حمد بن موسى النبهاني، التحفة النبهانية في تاريخ الجزيرة العربية، الطبعة الأولى، (مصر: مكتبة الثقافة الدينية، 2012م).
7. مبارك الخاطر، القاضي الرئيس قاسم بن مهزح - رجل من أرض الحياة 1847-1941م، الطبعة الثانية، (البحرين: 1986م).
8. مبارك الخاطر، مضبطة المشروع الأول للتعليم النظامي الحديث في البحرين 1919-1930، الطبعة الأولى، (البحرين، 2001م).
9. مبارك الخاطر، المنتدى الإسلامي حياته وآثاره 1928-1936، الطبعة الأولى، (البحرين: 1993م).

وقفات تاريخية حول تطور النظام الانتخابي

لمجلس بلدية المنامة

(1920 - 1971م)

يوسف عقيل يوسف إسحاق*

مقدمة :

شهدت مملكة البحرين تجربة بلدية متميزة كانت تحمل أبعاداً حضارية وديمقراطية متطورة بدرجة تقاس وتعكس المستوى الحضاري لشعب البحرين في تلك المراحل المبكرة من الزمان، حيث في مطلع القرن الماضي أنشأت البلديات في البحرين كتجربة وليدة سبقت دول المنطقة، وتعتبر بلدية المنامة التي تأسست في 14 يوليو 1919م في عهد صاحب العظمة الشيخ عيسى بن علي آل خليفة حاكم جزر البحرين وتوابعها، وتعتبر ثالث بلدية يتم تشكيلها في دول العالم العربي⁽¹⁾، وتعدّ بلدية المنامة هي باكورة إنشاء المؤسسات الحديثة في البحرين، فمن بلدية المنامة انبثقت دائرة الصحة، ودائرة الطابو، وجهاز الشرطة، وغيرها من المؤسسات الحديثة.

وكان أول رئيس للبلدية الشيخ عبدالله بن عيسى بن علي آل خليفة وهو

(*) باحث في مركز الوثائق التاريخية - مركز عيسى الثقافي، مملكة البحرين.

(1) خليل بن محمد المريخي، البحرين صور وحكايات من الماضي، (البحرين: هيئة شؤون الإعلام، 2015)، ص 227

نجل حاكم البحرين في عام 1919م، وشكل أول مجلس لبلدية المنامة بالتعيين، وأعد المجلس قانوناً ينظم بلدية المنامة الأساسي في عام 1920م⁽²⁾.

إنّ تأسيس البلديات وصدور قانون بلدية المنامة الأساسي في 20 يوليو 1920م كأول قانون بلديات مكتوب في البحرين والمنطقة، يدلّ على أنّ البحرين بهذا الإنجاز قد بدأت التنظيم الإداري، وأخذت بأسلوب العمل من خلال المؤسسات وتنظيمها بموجب أحكام القانون، بالإضافة إلى ولادة النظام الانتخابي من خلال إنشاء المجلس البلدي الذي يجمع الانتخاب والتعيين⁽³⁾.

لذلك كانت الحالة الديمقراطية فريدة في نظام الإدارة المحلية على مستوى المنطقة العربية، وفي هذا المجال نستطيع التأكيد أن بعد صدور قانون بلدية المنامة الأساسي في 20 يوليو 1920م الذي حدد طبيعة عمل بلدية المنامة والنظام الإداري للمجلس البلدي، والذي يشكل نصف أعضائه بالانتخاب من الأهالي والنصف الآخر تعيّنهم الحكومة؛ هي باكورة الديمقراطية في البحرين، وذلك من خلال انتخاب أعضاء المجلس، لذا يعود تاريخ الانتخابات في مملكة البحرين إلى عام 1920م بصدور قانون بلدية المنامة الأساسي.

(2) علي صالح، مائة عام من عمر البلدية في البحرين، مجلة دلمون، العدد الخامس والعشرين، مايو 2019، جمعية تاريخ وأثار البحرين، ص 74.

(3) د. خالد بن خليفة آل خليفة، مئوية الانتخابات في البحرين، الطبعة الأولى، (البحرين: مركز عيسى الثقافي، 2020)، ص 14/ينظر أيضاً في الإشارة إلى صدور قانون بلدية المنامة وصلاحيات البلدية: د. علي فيصل الصديقي، تاريخ النظام القانوني في البحرين: دراسة قانونية تاريخية وثائقية، (البحرين: مركز عيسى الثقافي، الطبعة الأولى 2019م)، ص 189-206.

جرت الانتخابات في البحرين وفق قانون البلدية الصادر في عام 1920م، والتعديلات التي حصلت للقانون في عام 1944م وعام 1950م، بالإضافة إلى الإعلانات الصادرة من حكومة البحرين فيما يتعلق بعدد أعضاء المجلس، وتغير حدود منطقة المنامة، بالإضافة إلى منح المرأة البحرينية حق الاقتراع والمشاركة في الانتخابات وفق الشروط المنصوص عليها في القانون، وسوف نعرض هذه التطورات وفقاً لما يأتي:

مراحل التطور في النظام الانتخابي لمجلس بلدية المنامة (1920م-1971م):

تعرف الانتخابات بأنها وسيلة عملية يتم بواسطتها اختيار الشعب للأشخاص الذين سيعهد إليهم مهمة اتخاذ القرارات التنظيمية والتطويرية، وتختلف الانتخابات حسب شكل النظام السياسي، فالانتخابات في البحرين خلال الفترة من العام 1920م حتى عام 1971م تطورت حسب طبيعة التكوين الاجتماعي والثقافي لأفراها، ومدى تطبيق الديمقراطية فيها.

سنّ قانون بلدية المنامة الأساسي الشكل الأول للنظام الانتخابي في البحرين، والذي يعتبر نظاماً متطوراً وسابقاً لعصره في منطقة الخليج العربي وقتذاك، وهنا لا بد من التذكير أنّ نظم الانتخاب والتصويت وأساليبها تختلف في واقع أمرها من دولةٍ وأخرى، تبعاً للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية لكل دولة، كما أنّ اختيار دولة ما لنظام انتخابي معين في وقت من الأوقات، قد يتغير النظر إلى صياغة هذا النظام خلال مراحل التطور السياسي لتلك الدولة، حيث إنّ ما يناسب دولة ما من نظام محدد في زمن من الأزمان، قد لا يناسبها في زمنٍ آخر.

وعليه، سوف نعرض في هذه الورقة لمحات موجزة حول أهمّ التطورات التي طالت النظام الانتخابي لمجلس بلدية المنامة، فيما يتعلق بالحق في الانتخاب والترشح، وشروط وضوابط ممارسة هذه الحقوق،

والآليات التمثيلية التي تبناها النظام الانتخابي. سوف نعرض إذن ما مرّت به التجربة الانتخابية في البحرين من الوجة التاريخية والصور المتعددة من تلك التجارب التي مرّت بها. وفي تقديرنا أنّ هذه المراحل تتلخص في ثلاث، تُقسّم وفق أسس زمنية وموضوعية في الوقت نفسه، خلال الفترة من عام 1924م حتى عام 1971م، وهي كالآتي:

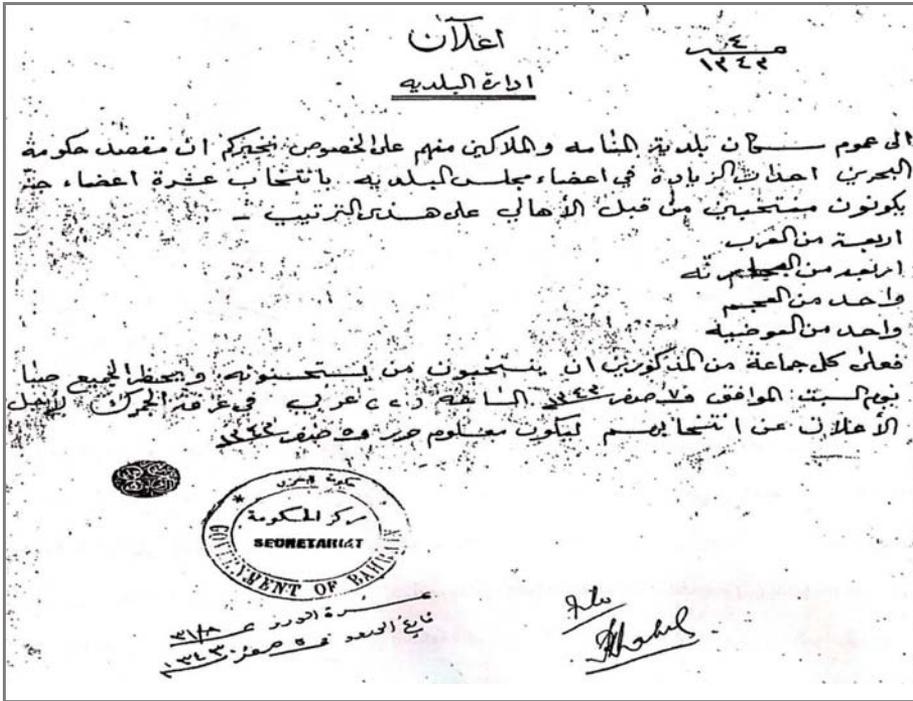
أولاً - المرحلة الأولى: علاج التمثيل للطوائف (1924م - 1938م):

أخذت البحرين بنظام الانتخاب الحر المباشر في اختيار الناخب من يمثله في مجلس بلدية المنامة وهو أحد أشكال النظم الانتخابية، ويعد نظام الانتخاب المباشر هو النظام الأكثر قرباً لمبدأ الديمقراطية، إذ يمارس الشعب حقه الانتخابي بطريقة مباشرة دون وسيط أو مندوب كما هو حاصل في أنظمة الانتخاب غير المباشر.

وتماشياً مع نظام الانتخاب الحر المباشر، أصدرت إدارة البلدية في المنامة إعلان دعوة لأول انتخابات في البحرين في 9 سبتمبر من 1924م، حيث دعا الإعلان عموم سكان بلدية المنامة والمالكين فيها لانتخاب عشرة (10) أعضاء للمجلس البلدي ممثلين عن الأهالي⁽⁴⁾، واستناداً للمادة السابعة من قانون بلدية المنامة الأساسي تم تصنيف الأعضاء الذي يجب أن يمثلوا في المجلس حسب الديانات والأصول، حيث لم يغفل المشرع عند كتابة قانون بلدية المنامة الأساسي إلى طبيعة سكان المنامة المتميز بالتنوع العرقي والديني، ولم يغفل القانون ضرورة تمثيلهم في المجلس البلدي، لذا تم تخصيص مقاعد لهم بقوة القانون بنمط يشبه ما يُعرف الآن في الأنظمة

(4) عبد العزيز يوسف أحمد السيد، مسيرة وطن، الطبعة الأولى، (البحرين: 2010)، ص 124.

الديمقراطية الحديثة بنظام (الكوتا)، هو نظام يراعي وجود الأقليات، ويطبق في بعض الدول التي تنتشر فيها الأقليات العرقية أو الدينية أو اللغوية وتنتهجه غالبية الأنظمة السياسية. إنّ الهدف الرئيسي من ذلك هو نظام يؤسس للتعايش والشراكة المجتمعية من حيث إشراك الأقليات في المناصب السياسية، وضمان عدم عزلهم عن الحياة السياسية.



إعلان دعوة لسكان بلدية المنامة لأول انتخابات لمجلس بلدية المنامة في عام 1924م

عند تصفح الوثائق التاريخية وقراءة التقارير الحكومية السنوية تتوقف عند حدث مهم اتخذته حكومة البحرين حول إشكالية قانونية في تمثيل الجالية الهندية ومن يعتنق الديانة اليهودية، حيث لم يُسمح - منذ انتخابات عام 1924م وحتى انتخابات عام 1935م - للجالية الهندية من المسلمين أو الهندوس، وأصحاب

الديانة اليهودية بانتخاب ممثل عنهم للمجلس البلدي، بسبب فقد أحد شروط الترشح، وهو أن تكون صاحب ملك لأحد العقارات في المنامة، وأن يكون عددهم أكثر من مائة كما جاء في المادة رقم (10) من قانون البلدية الأساسي، مما جعل من الحكومة تتخذ خطوة عملية في دعوة الجالية لترشيح من يمثلها لتقوم بتنصيبه في المجلس عن طريق التعيين⁽⁵⁾.

وفي وثيقة بريطانية صادرة في عام 1930م تقدر عدد أصحاب الأملاك بحدود بلدية المنامة ومن يحق لهم التصويت والمشاركة في الانتخابات، وتنطبق عليهم شروط الانتخاب كما جاء في قانون بلدية المنامة الأساسي، بـ (1180) شخصاً، وهم أصحاب أملاك في المنامة⁽⁶⁾.

وفي عام 1935م استمرت العملية الانتخابية من قبل الأهالي لكن من دون الجالية الهندية أو الديانة اليهودية، الذي كما أسلفنا يفقدون أحد الشروط الأساسية للترشح من حيث عدد أفراد الجالية الذي يجب أن يفوق المائة شخص ممن يملكون أملاك في حدود بلدية المنامة⁽⁷⁾.

وفي عام 1937م استوفت الجالية الهندية الشروط الخاصة بحق التمثيل في المجلس من خلال الانتخاب، حيث توصلت الجالية إلى تحقيق الشروط المسموح بها للمشاركة في الترشح والانتخاب، من حيث عدد أفراد الجالية الذين سددوا رسوم البلدية، فضلاً عن شرط الملكية في المنامة.

(5) التقرير الإداري لحكومة البحرين 1926-1937، المكتبة البريطانية:

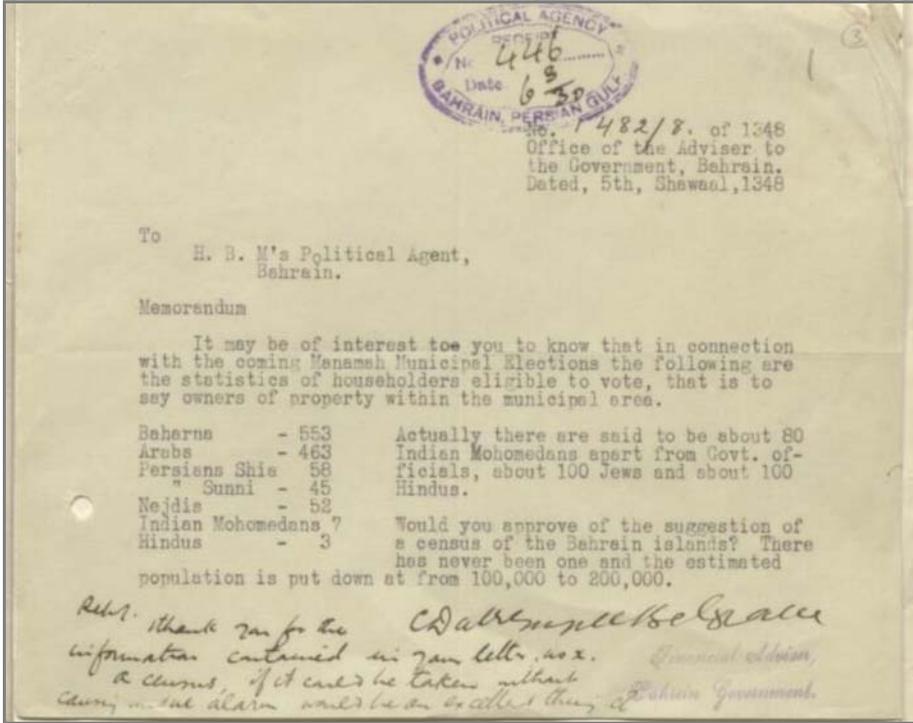
IOR/R/15/1/750/1

(6) تعيين مستشارين للبلدية والانتخابات البلدية، المكتبة البريطانية:

IOR/R/15/2/1252

(7) بيانات وإعلانات عامة صادرة عن حكومة البحرين، المكتبة البريطانية:

IOR/R/15/2/1229



وثيقة بريطانية تقدر من لهم الحق في الترشح وفق المعايير المعتمدة:
عدد أفراد الجالية، وعدد الأملاك.

وبناءً عليه بادرت الحكومة بدعوة الجالية الهندية متمثلة في المسلمين والهندوس، للمشاركة في الترشح والانتخاب في انتخابات 1938م، وهي المرة الأولى الذي تشارك الجالية في انتخابات مجلس بلدية المنامة.

ثانياً - المرحلة الثانية: إعادة انتخاب أعضاء المجلس البلدي:

ينتخب أعضاء المجلس البلدي كل ثلاث سنوات كما جاء في قانون بلدية المنامة الأساسي الصادر في عام 1920م، إلا أنه لا يحق لعضو المجلس الترشح مرة لعضوية المجلس، ودائماً ما يُذكر في إعلان الدعوة للانتخابات شرط رئيسي مفاده ألا يُعاد انتخاب أعضاء المجلس السابقين

مرة أخرى. فالحق في الترشح كان مقرراً لمرة واحدة فقط أو لدورة انتخابية واحدة.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
مَجْلِسُ مَدِينَةِ الْحَبَشَةِ
إِعْلَانٌ

العدد ٦٦/١٣٥٦

انتخاب مجلس بلدية المنامة

١- سيجري انتخاب مجلس بلدية المنامة في نايه اليه يوم الاثنين والثلاثاء ١٥ و١٦ ذي القعدة ١٣٥٦
١٧ و١٨ يناير ١٩٣٨. من الساعة الرابعة حتى السابعة تربي ١٣٠٥ - ١٣٠٠ ارضس ٠٤

٢- يحق للطوائف الآتية ان تنتخب اعضاء يمثلونها :-

العدد المطلوب انتخابه	رعايا البحرين
٣	عرب
٣	بجارية
١	رعايا ايران
١	سنة
١	شيعة
١	رعايا المملكة العربية السعودية
١	اليهود
١	الهند المسلمين
١	الهندوس

٣- لا يعاد انتخاب اعضاء المجلس السابق.

٤- تعين الحكومة اعضائها بعد انتهاء انتخابات الامة وهم ثلاثة من العرب وثلاثة من البجارية وواحد من الايرانيين السنة وواحد من الايرانيين الشيعة وواحد من رعايا المملكة العربية السعودية.

٥- يحق لكل شخص يسكن المنامة ويدفع رصما لبلديتها ان ينتخب الا اذا كان قد اطلق اوتبنت اداتة بجرم ما

٦- تعلق فرائح باسماء الاشخاص الذين لم يحق الانتخاب على لوحة اعلانات البلدية مدة ثلاثة اشهر قبل جريان الانتخاب.

٧- يطلب وجود الشروط الآتية في الشخص المراد انتخابه :-

أ - ان لا يكون عمره اقل من ٢٥ سنة.

ب - ان يحسن القراءة والكتابة.

ج - ان يملك ملكا لنفسه في المنامة وان يكون في المنامة.

د - ان لا يكون قد اطلق اوتبنت اداتة بجرم ما في اي محكمة من عا كم البحرين.

٨- وتذكر الجمهور ان اعضاء المجلس يمثلون الطوائف المذكورة فليتجنب ان يرأس في انتخابه اليق من حيثته في المجلس

حرر في ٧ ذي القعدة ١٣٥٦
الموافق ٩ يناير ١٩٣٨

شنتا بركات يبري

نموذج إعلان حكومي يبين شروط الترشح،
وقواعد التمثيل بالنسبة للطوائف والجماعات.

وقد سبق أن عرضنا نموذج الدعوات السابقة للانتخابات الذي تبين دائماً هذا الشرط. وتطبيقاً لذلك، عُرفت حادثة جرت في انتخابات عام 1935م عندما ترشح أحد الأعضاء وحصل على عدد من الأصوات التي تخوله شغل مقعد في المجلس البلدي، إلا أن انتخابه جرى خلافاً لشروط الترشح لعضوية المجلس بحكم أنه عضو سابق⁽⁸⁾.

مثلما تمتع «شرط عدم ترشح أعضاء المجلس البلدي مرة أخرى» بإيجابيات عدة، فإنَّ له من السلبيات أيضاً، فقد دلت حادثة ترشح أحد الأعضاء في انتخابات عام 1935م، وحصوله على أصوات كافية تأهله لشغل عضوية في المجلس البلدي، على أن الأهالي لديهم رغبة في إعادة انتخاب الأعضاء السابقين للمجلس مرة أخرى، وقد يكون للأهالي وجهة نظر بأن العضو قدم لهم خدمات نافعة للمنامة والقاطنين فيها، مما يؤهله لشغل عضوية المجلس مرة أخرى واستمرار عمله فيه.

وبناءً على هذه الأسباب الواقعية والعملية، فقد جرى في عام 1944م تعديلٌ على قانون بلدية المنامة الأساسي، وهو أول تعديل يمس هذا القانون منذ صدوره في عام 1920م، وقد قام بإعداد هذا التعديل لجنة قانونية شكلت لغرض تنقيح القانون⁽⁹⁾. وقد أجاز المشرِّع بموجب ذلك التعديل -

(8) بيانات وإعلانات عامة صادرة عن حكومة البحرين - المكتبة البريطانية:

IOR/R/15/2/1229

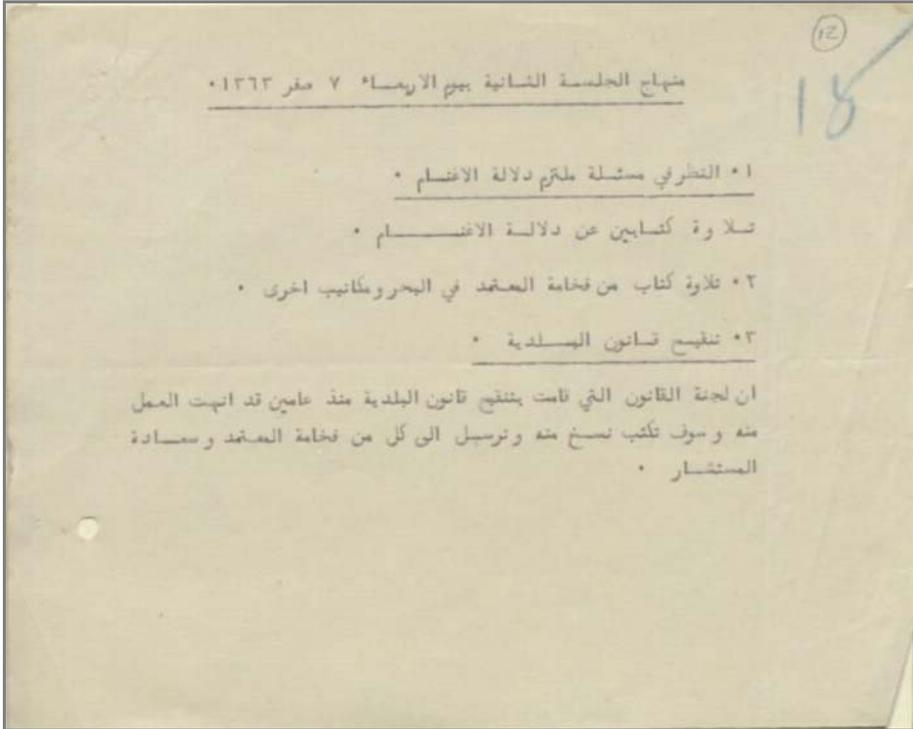
(9) من نافل القول أنّ قانون بلدية المنامة الأساسي في 20 يوليو 1920م، وضع القانون الشخصية القانونية لبلدية المنامة بأنها لها الحق في التملك والتعاقد والتقاضي من خلال المجلس البلدي، وحدد القانون الحدود الجغرافية للمنامة، وبين آلية انتخاب المجلس البلدي وصلاحيات المجلس، وغيرها من الصلاحيات، واستمر العمل بالقانون إلى أكثر من أربعة وعشرين (24) عاماً، حتى قام المجلس بتشكيل "لجنة قانونية" تتولى عملية تعديل قانون البلدية =

الذي تضمن تعديلات أخرى أيضًا - إعادة ترشح وانتخاب عضو المجلس البلدي مرة لمرة أخرى.

= حسب التطورات التي جرت على الأعوام التي مضت، من أهمها التغيير في حدود بلدية المنامة نظرًا للتوسع العمراني، بالإضافة إلى تجميع وتنظيم القرارات الصادرة من المجلس وكتابتها ضمن فصول القانون. والملفت في قانون بلدية المنامة المعدل في عام 1944م أنّ من قام بإجراء عملية التعديل هم أعضاء المجلس من خلال موافقتهم على مسودة القانون المرفوع من اللجنة القانونية، بمعنى أنّ للمجلس - وقتذاك - صلاحية تشريعية بخلاف صلاحياتها التنفيذية، وهذا ما يدل على الصلاحيات الكبيرة والواسعة للمجلس البلدي الذي يجمع من صلاحيات السلطة التنفيذية والتشريعية في آن واحد. ومما يميز القانون بعد تعديلات عام 1944م هو الطابع الشامل والمكتوب بطريقة سهلة الوصول إليه من قبل الجمهور لمعرفة حقوقهم وواجباتهم، وأيضًا بسيط في توضيح ومعرفة الرسوم المفروضة على بعض الخدمات. وتجدر الإشارة إلى أنّ قانون البلدية المعدل في عام 1944م تضمن ثلاثة فصول وهي:

- 1 - القانون الأساسي.
 - 2 - قانون الأنظمة الإجرائية.
 - 3 - قانون رسوم البلدية.
- انظر: ملف مراسلات مع بلديات البحرين، المكتبة البريطانية:
IOR/R/15/2/1931/ انظر أيضًا: ملف لوائح بلدية المنامة، المكتبة البريطانية:

IOR/R/15/2/1926



اللجنة القانونية تقوم بتنقيح قانون بلدية المنامة

دائرة بلدية المنامة - البحرين
Manama Municipality. Bahrain.

العدد ١٢٦٣/١/١٤٤١

تحريراً في ١٠ صفر الخير سنة ١٣٦٢ الموافق ٥ فبراير ١٩٤١

حضرة الاجل الامجد صاحب المعادة مستشار حكومة البحرين
المحترم

بعد التحية والاحترام *

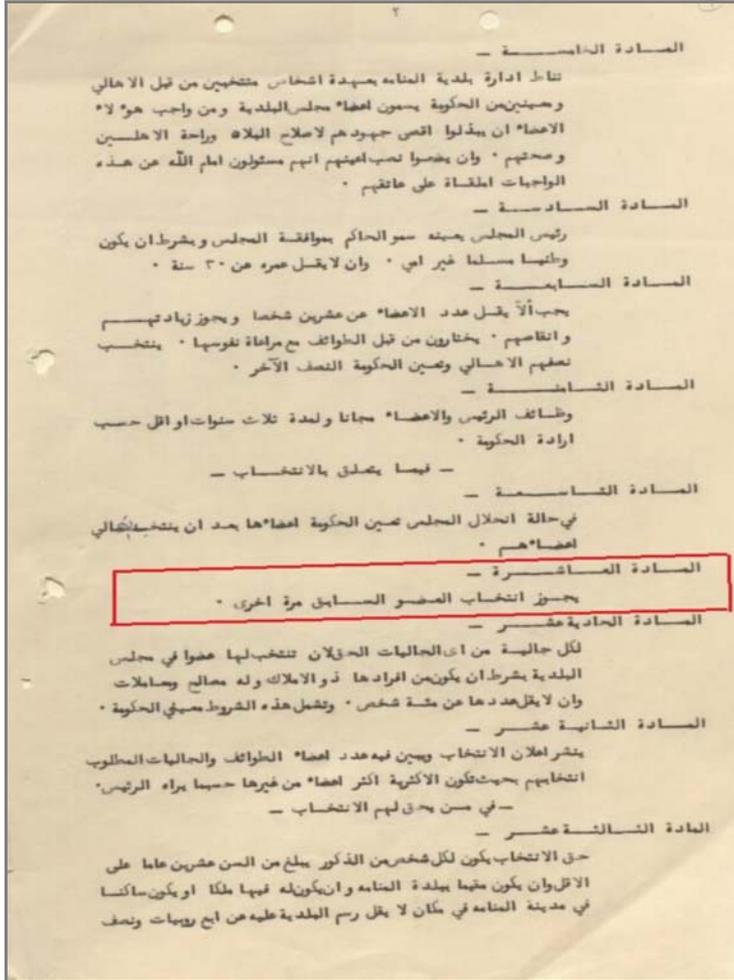
يسرنا ان نقدم لسمادتكم نسخة من قانون بلدية المنامة
الاساسي وذلك بعد تنقيحه من قبل لجنة مؤلفة من بعض اعضاء
مجلسي البلدية العاظمي والحاضر وهم الحاج خليل بن ابراهيم المولى
والحاج خليل بن ابراهيم كاتو والحاج عبدالعزيز العلي البسام
والحاج محمد بن مبارك الفاغل والحاج احمد بن يوسف نخسرو
والحاج محمد الحمد القاضي والحاج يوسف علي اكير علي رضا
والحاج محسن بن احمد الناجر والحاج عبدالنبي محمد حسين
المرير * للاطلاع عليها *

هذا ما لزم وختاماً نثقلوا خالص التحية والاحترام ،


رئيس بلدية المنامة

ع

وثيقة توضح أعضاء لجنة تنقيح قانون بلدية المنامة من أعضاء المجلس البلدي



التعديلات التي طالت قانون بلدية المنامة الأساسي وقررت حق إعادة الترشح والانتخاب، وتضمنت تعديلات أخرى أيضًا

ثالثًا - المرحلة الثالثة: تصويت المرأة وتقسيم المنامة لدوائر انتخابية (1951م)

شهد عام 1950م دفعة أخرى من التعديلات على قانون البلدية الذي نتج عنه تغييرات أيضًا في النظام الانتخابي، وعلى أكثر من مستوى، نبينها وفقًا للآتي:

1 - منح المرأة حق التصويت :

عند الحديث عن المرأة البحرينية لابد من أن تستوقفنا المواقف التاريخية والإنجازات الحضارية التي حققتها في المجال التعليمي والمجال الصحي وغيرها من المجالات، ومساهمتها في المجتمع المدني ليتوج تلك الإنجازات حصولها على حقها السياسي في الاقتراع والتصويت في الانتخابات البلدية.

وفي تقديرنا، تعد المرحلة الثالثة في تطور النظام الانتخابي من أهم المراحل في تاريخ الانتخابات في البحرين، حيث شاركت المرأة البحرينية في الانتخابات البلدية في نهاية الثلاثينات من القرن الماضي، وشاركت لأول مرة في انتخابات الهيئة البلدية المركزية عام 1951م نتيجة التعديلات التي أجريت على قانون البلدية في عام 1950، وتعتبر بذلك المرأة البحرينية من أوائل النساء على نطاق الوطن العربي ممن حصلن على حق المشاركة في صنع القرار⁽¹⁰⁾، من خلال الاقتراع والاختيار المباشر للممثلين في المجلس البلدي ذي الصلاحيات الواسعة.



مشاركة المرأة البحرينية لأول مرة في انتخابات الهيئة البلدية المركزية عام 1951م

(10) غازي عبدالعزيز المرباطي، البلديات في البحرين بين قرنين 20-21، (البحرين : مطبعة الماص، سبتمبر 2014م)، ص 23.



السيدة فاطمة الزياني (أول ممرضة بحرينية) تدلي بصوتها في الانتخابات البلدية عام 1958م



مشاركة المرأة البحرينية في انتخابات عام 1965م

2 - تقسيم مدينة المنامة إلى دوائر انتخابية:

من التغيرات التي طرأت على النظام الانتخابي نتيجة التعديل على قانون البلدية في عام 1950م، هو إلغاء نظام (الكوتا) بمنح الطوائف والجاليات مقاعد ثابتة في المجلس البلدي، وإعادة تقسيم مدينة المنامة إلى دوائر انتخابية كما هو حاصل اليوم في النظام الانتخابي القائم في البحرين⁽¹¹⁾.

ودلالة تلك التغيرات، أن المشرع أخذ يتماشى مع مقتضيات المراحل، فاتجه إلى مرحلة أكثر نضوجاً على مستوى الممارسة فما بعد التجربة التأسيسية. فقد كان إلغاء نظام (الكوتا) وتقسيم المنامة إلى دوائر انتخابية ومناطق، نتيجة من نتائج التوسع العمراني والتجاري في المدينة، حيث تحولت المنامة إلى مدينة تجارية، مما أدى إلى هجرة العوائل التجارية البحرينية، وبعض الطوائف كالعوائل اليهودية والمسيحية إلى خارج مدينة المنامة، وذلك ابتعاداً عن اختناق المدنية التجارية، والنزوح نحو المناطق الحديثة والجديدة.

وعليه، ألغت تعديلات عام 1950م نظام (الكوتا) الذي يقوم على تقسيم أعضاء المجلس حسب أصولهم العرقية أو الدينية، وجاء ذلك كنتيجة طبيعية لوعي المجتمع بعد ثلاثين عاماً تطبيق مواد قانون بلدية المنامة وتطبيقه خلال الممارسة الانتخابية، بالإضافة إلى أن هذا التعديل جاء لتفادي تكرار بعض الحوادث التي تمس الحق في الانتخاب والترشح، مثلما حدث قبل عام 1938م من فقدان بعض الجاليات للشروط المطلوب تحققها فيما يخص عدد أفراد الجاليات، نتيجة لنزوح تلك الجاليات والطوائف إلى خارج مدينة المنامة.

(11) ملف تعيين مستشارين للبلدية والانتخابات البلدية، المكتبة البريطانية:

IOR/R/15/2/1252

حكومة البحرين
اعلان

العدد ١٣٦٦/١٣

انتخاب مجلس بلدية النخبة

بحري، ترهبها انتخاب لاجلًا * مجلس بلدية النخبة * وقد قسمت المدينة الى سبع مناطق و - ينتخب سكان كل منطقة عدداً او اثنا * حسب عدد الناس الذين يحق لهم التصويت في كل منطقة و المناطق المذكورة كما يلي *

اسم المنطقة أو القرية	عدد الاعضاء الذين سيختارون
١ - الفاضل و كاسبو	٣
٢ - المغاربه و الحمام	٢
٣ - ابو سره و التميم	٢
٤ - الزرايح و الحسيني	٢
٥ - المسوق	١
٦ - رادونان و الصونية و الذراوذه	١
٧ - الجوره و الحاله و القبيبه	١

و نرجو من جميع الاعضاء الذين يودون ان يلقوا لل انتخاب و الحائزين على المقاعد الستة الضرورية لكي يكونوا اعضاء في المجلس ان يتقدموا اختاراً هم الي بقصدية النخبة *

و عدا ذلك يجب ان تكون لديهم المقاعد الستة التالية *

- ١ - ان يملك بيت سكن في النخبة في حدود البلدية او ان يتدخل مركزاً في امور بلدية كرتبه للمحل او مخزن صداري في النخبة *
- ٢ - ان يحسن القراءة و الكتابة *
- ٣ - الا يقل عمره عن خمس و عشرين سنة *
- ٤ - ان يكون الرسم الذي يدرسه البلدية من بينه ان كان ٧ يقل عن ٤/٨ ودية في السنة * و الاطفال الذين لا تتاح عليهم هذه المقاعد هم
- ١ - الذين سجنوا في ذنبا جنائية او من ذوي القديس *
- ٢ - او الذين اطلقوا *
- ٣ - او الذين اطلقوا من اعمال الحكومة لا سبب غير جنائية * لهم

C. D'Alroy de Belgarec

مستشار حكومة البحرين

حرر في ١٥ ربيع الثاني ١٣٦٦
البنائز ٤ شباط ١٩٥٠

نموذج من الدعوة لانتخابات عام 1950م حول تقسيم المنامة إلى 7 مناطق لانتخاب 12 عضواً للمجلس البلدي، بدلاً من التقسيم القائم على الطوائف.

الخاتمة

سبقت البحرين دول الخليج العربي في ترسيخ النظام الديمقراطي من خلال مشاركة الشعب في اختيار من يمثلهم في المجلس البلدي لمدينة المنامة، وذلك بانتخاب حر مباشر تطور خلاله النظام الانتخابي بناءً على التطور التشريعي والفكري والاجتماعي والسياسي في البحرين من الفترة 1920م حتى 1971م، والذي توج بمنح المرأة البحرينية حق الاقتراع والتصويت لأعضاء المجلس. لقد كانت هذه مجرد لمحة تاريخية سريعة، تبين تاريخ الحق في الترشح والانتخاب في البحرين، حيث إن الممارسة السياسية والديمقراطية الممثلة في العمل البلدي والنشاط التشريعي ليس بغريب على مملكة البحرين، وإنما هي ممارسة لها تاريخها العريق، وتستحق أن يُكتب فيها أبواب ودراسات وبحوث أوسع مما تطرقنا إليه في هذه الورقة الموجزة.

شرط الكفاءة العلمية للمرشح النيابي في التشريع البحريني والمقارن

حمد راشد عبدالله*

المقدمة

تشهد الدول في شتى بقاع العالم وعلى فترات دورية ومستمرة عملية انتخابية يطلق عليها بـ «العرس الديمقراطي»، وإن دل هذا المسمى على شيء فهو يدل على الاحتفاء والاحتفال بهذا الحدث من جهة، وعلى ارتباطه بالديمقراطية ارتباطاً وثيقاً من جهة أخرى.

ويبقى موضوع الانتخابات بشكل عام من المواضيع المهمة التي تحتل مكانة كبيرة بين الدراسات البحثية على مختلف أنواعها، بسبب تأثيرها على الحياة السياسية للدولة، ناهيك عما يترتب عليها من آثار قانونية وسياسية، وغيرها من الآثار التي قد ترتبط بكافة الأمور المحورية والجوهرية في الدولة.

إن الحديث عن الانتخابات بمعناها الواسع فهو يشمل الانتخابات الرئاسية، وكذلك الانتخابات المحلية للمجالس الشعبية والبلدية وغيرها، حيث تختلف المسميات باختلاف الدول ونظامها القانوني، ومع ذلك فإن

(* محام، مملكة البحرين.

الحديث سيقصر في هذه المقالة على الانتخابات النيابية، والتي تمثل الترشح لتمثيل الشعب في مجلس النواب كما يطلق عليه المشرع الدستوري في مملكة البحرين، وتحديداً المبدأ العام لحرية الترشح مع تسليط الضوء على الاستثناء الذي يكمن في شرط الكفاءة العلمية بين مؤيد ومعارض لهذا الشرط.

وبناءً على ما سبق، سوف نتناول موضوع شرط الكفاءة العلمية للمرشح النيابي في التشريع البحريني والمقارن، وبالتالي الانطلاق من المبدأ العام أي مبدأ حرية الترشح، للاستناد عليها في الشرط المعني بموضوع المقال؛ أي شرط الكفاءة العلمية للمرشح، وسوف نبين موقف بعض التشريعات المقارنة من اشتراط الدرجة العلمية للمرشح كقيد على المبدأ العام في حرية الترشح، ونسعى أيضاً إلى الاستفادة من الآراء الفقهية المرتبطة بهذا الشرط بين مؤيد ومعارض.

في ظل ما يمثله الترشح لمجلس النواب من ارتباط وثيق بالحقوق والحريات العامة، والتي تمثل أحد الأركان الأساسية في الدولة، وأحد أبرز المواضيع المطروحة في الدستور، ناهيك عن خصوصية شرط الكفاءة العلمية كونه أحد المسائل المثيرة للجدل على المستويين الفقهي والاجتماعي، تظهر أهمية موضوع المقال في تسليط الضوء على هذه الآراء والرؤى القانونية للوصول إلى الراجح منها استناداً إلى المبررات المختلفة لكل اتجاه من اتجاهات تنظيم المسألة.

وتكمن المشكلة الرئيسية في تأثير اشتراط الشهادة العلمية للمرشح النيابي ما بين مؤيد ومعارض، فالفكرة العامة تتمثل في أن تقييد مبدأ حرية الترشح من شأنه التأثير على المشاركة في الحياة السياسية ومخالفة مبدأ تكافؤ الفرص، ومن جهة أخرى فإن عدم وجود مثل هذا الشرط يُشكل لدى

البعض ثغرة ترتبط بعمل النائب داخل المجلس، وما يفرضه هذا العمل من ضرورة توافر خبرة وكفاءة معنية، ومن هنا لا بد من وجود حلول قانونية وأساليب تحسم الجدل، وتؤدي إلى تطوير العمل البرلماني من الناحية الفعلية، عبر التوصل إلى حلول مقبولة من ناحية التأسيس القانوني، والتطبيق العملي بعد الموازنة ما بين الاتجاهات المختلفة. وبهدف الإحاطة بجوانب الموضوع، سيتم تقسيم المقال إلى أربعة مطالب كما يلي:

المطلب الأول: مبدأ حرية الترشح.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لحق الترشح.

المطلب الثالث: اشتراط الشهادة العلمية للمرشح النيابي وأساليده القانونية.

المطلب الرابع: موقف المشرع البحريني من شرط الكفاءة العلمية.

المطلب الأول مبدأ حرية الترشح

قبل الخوض في ماهية مبدأ حرية الترشح، لابد من الوقوف على تعريف الترشح، فهو: عمل قانوني يقوم به المواطن، تبدأ آثاره منذ تسجيله لدى السلطة المختصة وتدوينه في السجلات الخاصة، ويقتضي إجراؤه ضمن المدة المحددة في قانون الانتخاب مع تعيين الدائرة التي يتناولها الترشح⁽¹⁾، وقد اجتهد الفقه في التعريف بمبدأ حرية الترشح، ومن التعريفات العامة لحرية الترشح أنها: «حق الفرد في تقديم نفسه على هيئة الناخبين لتولي السلطات العامة نيابة عنهم»⁽²⁾.

وعلى هذا النحو، يعتبر الترشح من أهم الحقوق السياسية المنصوص عليها في الدساتير والتي تنظمها التشريعات الوطنية في العديد من الدول، وهذه الحقوق مصونة للمواطنين حسب الأصل العام دون النظر إلى مركزهم المالي أو الوظيفي⁽³⁾. فإن حق الترشح يأتي في مقدمة الحقوق السياسية، ولا شك أن هذه الحقوق لها طبيعة خاصة تميزها عن الحقوق الأخرى، فهي تتميز عن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتعتبر داعمة ومؤثرة فيها ومتكاملة معها.

- (1) عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، منشورات زين الحقوقية، لبنان، بدون سنة نشر، ص 51.
- (2) د. فراجي عشور، مفهوم حرية الترشح للانتخابات واختصاص المشرع الجزائري والمقارن بتنظيمها، مجلة صوت القانون، المجلد السادس، العدد 1، الجزائر، 2019، ص 180.
- (3) سيف جاسم محمد مصلح، الانتخاب والترشح كحق من الحقوق السياسية للموظف العام، رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2017م، ص 1.

وانطلاقاً من فكرة مفادها أن الحق في الترشح أحد أهم الحقوق السياسية، فإن المشاركة في الحياة السياسية يُعبّر عنها بالفقه بالاستناد إلى مدلولها الذي يأتي في سياقٍ إيجابي بالنسبة للنظم السياسية، فهو يشير في الغالب إلى المساندة الشعبية للقيادات الحكومية وتأثيرها في مجال القيادة والإدارة في العمل السياسي، وتأتي المعاني المختلفة للمشاركة في إطار منح المواطنين فرصاً متكافئة للمساهمة في تكريس الحق في تنمية دولتهم، بحيث تتاح لهم إمكانية صياغة القوانين والرقابة على القرارات المؤثرة في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، على نحوٍ يتناسب مع طموحاتهم، وتعبيراً عن إرادة هيئة الناخبين⁽⁴⁾.

كما يستند مبدأ حرية الترشح إلى الخصائص الرئيسية للمشاركة في الحياة السياسية، فهذه المشاركة تتمتع بخاصية العمومية، والتي تقتضي أن هذا الحق في الترشح أو أن حرية الترشح متاحة ومكفولة في صلب الدستور لكافة المواطنين، في حين أنّ التقييد القانوني عبر تنظيمها يكون بمثابة الاستثناء عليها؛ كأن يتم اشتراط بلوغ سن معين، أو توافر شروط أخرى كعدم سبق إدانة المترشح بجرائم تمس الشرف والاعتبار أو ما إلى ذلك من قيود، كما أنّ هذه المشاركة تتمتع بخاصية التساوي؛ أي أنّ كل مواطن له الحق في الترشح، دون تمييز أو تفريق، ولكن هذا في الوقت قد يشكل عائقاً من الناحية العملية في نجاح الديمقراطية، ولذلك تأتي بعض الاشتراطات لتكفل نجاح هذه التجربة عبر تنظيمها بشروط وضوابط لممارستها⁽⁵⁾.

الخلاصة هنا، أن مبدأ حرية الترشح من المبادئ الدستورية التي

(4) سيف جاسم محمد مصلح، مرجع سابق، ص 13.

(5) د. فراحي عشور، مرجع سابق، ص 181.

حرصت الدول على تكريسها في الدستور، وجوهر هذا المبدأ يكمن في فتح باب الترشح على أساس قاعدة المساواة بين كافة المواطنين الراغبين في الحصول على أصوات الناخبين للفوز بعضوية المجالس التشريعية⁽⁶⁾. وإذا كان الأمر كذلك، يجدر بنا الحديث عن الأساس القانوني الذي يعطي الأفراد حق الترشح، دولياً ومحلياً.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لمبدأ حرية الترشح

بعد بيان المقصود بمبدأ حرية الترشح، فلا بُد من الانطلاق إلى الأسس التي يبنى عليها هذا المبدأ، حيث تكمن البداية مع أساس مبدأ حرية الترشح في المواثيق الدولية ومن ثم في الدستور، كما يأتي:

أولاً: مبدأ حرية الترشح في المواثيق الدولية:

ورد مبدأ حرية الترشح في صلب أهم المواثيق الدولية، حيث تنص المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المعتمد عام 1966م، على أن:

«يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة (2)، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة:

(6) محمد محمود العمار، الوسيط في القانون الدستوري الأردني: ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج، الأردن، 2010م، ص 64.

(أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية.

(ب) أن يُنتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دوريًا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين...»⁽⁷⁾.

وقد أكدت الخطوط التوجيهية المُصادق عليها من طرف اللجنة الأوروبية (البندقية) على هذا الحق أيضًا؛ حيث أشارت إلى أن الاقتراع العام يقع في مقدمة مبادئ التراث الانتخابي الأوروبي، وأكدت على أن الاقتراع العام يعني من حيث المبدأ حق كل إنسان في التصويت والترشح مع إمكانية النص على بعض الشروط على سبيل الاستثناء، وأكدت أن هذه الشروط تمثل تقييدًا لحق الترشح، فالأصل أن هذا الحق لكل إنسان على حد تعبير اللجنة، والاستثناء أو التقييد يأتي في إمكانية اشتراط سن مناسب بضوابط معينة، وكذلك اشتراط الجنسية، والأمر ذاته ينطبق على الإقامة، إضافةً إلى بعض حالات الحرمان بشروط وضوابط ضرورية تتناسب مع المبدأ العام⁽⁸⁾.

ثانيًا: الأساس الدستوري لمبدأ حرية الترشح:

أما بشأن الأساس القانوني في الواقع الوطني المحلي، فتنص الدساتير

(7) انظر؛ المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون/ديسمبر 1966م، ودخل حيز النفاذ تاريخ 23 آذار/مارس 1976م.

(8) انظر؛ الرأي القانوني رقم 190/2002 الصادر عن اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية)، والمعتمدة في الدورة (52) لعام 2002م.

عادةً على حماية الحقوق السياسية للمواطنين وعدم المساس بها، ناهيك عن تنظيم الأحكام الخاصة بممارسة هذه الحقوق في التشريعات العادية⁽⁹⁾، ومن هذه الحقوق حق الترشح، حيث ينص دستور مملكة البحرين المعدل عام 2002م، في المادة 1/ه على أن:

«للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح...»⁽¹⁰⁾

والأمر ذاته ينطبق على المشرع الدستوري في العراق، حيث المادة رقم (20) من دستور جمهورية العراق لعام 2005م، التي تتشابه مع المشرع الدستوري البحريني بشكل كبير⁽¹¹⁾.

ويستند الفقه إلى عموم النص الدستوري لتأكيد مبدأ حرية المشاركة في الحياة السياسية عمومًا، وحق الترشح على وجه الخصوص، فالمواطن يحق له ممارسة هذا الحق دون قيود بحسب الأصل، إلا بما ورد في القانون من شروط⁽¹²⁾، ولعلنا في هذا الصدد ننتقل إلى بحث الموقف من شرط الكفاءة العلمية، والأسس والمبررات التي يقوم عليها، كواحد من شروط الترشح التي تتبناها بعض القوانين.

(9) سيف جاسم محمد مصلح، مرجع سابق، ص 9.

(10) نص المادة (1) فقرة (هـ) من دستور مملكة البحرين المعدل والصادر في سنة 2002م.

(11) تنص المادة (20) من دستور العراق لعام 2005م على أن: "للمواطنين، رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشح".

(12) سيف جاسم محمد مصلح، مرجع سابق، ص 9.

المطلب الثالث

اشتراط الشهادة العلمية للمرشح النيابي وأسانيده القانونية

إن القاعدة الأصلية، تشير إلى أن الحصول على مؤهل علمي يُعتبر قيداً على حرية الترشيح، لذلك فإنّ النظر الفقهي للأساس الذي يقوم عليه تبرير اشتراط الكفاءة العلمية، أدى لانقسام الرأي تجاه هذه المسألة إلى فريقين:

الفريق الأول، وهو الموقف يؤيد شرط الكفاءة العلمية، ويقوم على أساس من أنّ مواقف واتجاهات الممارسة العملية في الأنظمة الديمقراطية المقارنة يُلاحظ عليها ندرة اختيار الناخب لمرشح لا يملك الكفاءة العلمية، وهي عملية ترتبط بالوعي السياسي والحقوقى إجمالاً في بعض النظم. أما في دول العالم الثالث التي تعتبر فيها الممارسة البرلمانية وثقافتها ضعيفة، فإن وجود الشرط المتعلق بالكفاءة العلمية يُعتبر ضرورياً لمن يرغب في أن يمثل الشعب، أي أنّ النائب لا يستطيع أن يمارس مهامه إلا إذا حصل على درجة من المعرفة، فإذا ما كان أمياً أو ما شابه ذلك، فلن يتمكن من أداء مهمة الرقابة والتشريع، وبالتالي سيؤثر ذلك على مساهماته ومقترحاته في إطار نشاطه البرلماني، فضلاً عن تأثيرها على سلوكه وانتظامه المنضبط في الجلسات، إضافةً إلى تأثير ذلك على وعيه وخياراته في التصويت على أي من القوانين والمقترحات التي يتم مناقشتها، خاصةً أنّ العمل البرلماني عمل تكتلات ولجان وحجج علمية، لذلك فإنّ شرط الكفاءة سوف يمكنه من الاشتراك في اللجان البرلمانية التي يُفترض في أعضائها تمتعهم بخبرة علمية وعملية⁽¹³⁾.

(13) د. وائل منذر، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2015م، ص 99.

ويرجع أصحاب هذا الفريق أساس فشل العمل البرلماني أو نشاط المجلس النيابي إلى المستويات العلمية المتدنية في أعضائه، ويبرر ذلك بوجود عدد كبير من النواب ممن يحصلون على المقاعد النيابية عن طريق الأموال المبدولة دون توافر أهلية علمية، ولذلك فإن مؤيدي هذا الاتجاه الفقهي دائماً ما يدعون إلى تبني التشريعات إلى الأخذ بعين الاعتبار الأهلية العلمية للمرشح، وذلك لضرورة أن يكون لأعضاء مجلس النواب أهلية تمكنهم من فهم القانون والمشاركة في صياغته، مبررين ذلك بالقول أن عدم اشتراط مثل هذه الشهادة يضعف الأداء البرلماني⁽¹⁴⁾.

وفي مقابل ذلك الاتجاه، يرى فريق آخر غير ذلك، مستنداً على سندٍ رئيسي يكمن في أن هذا المرشح ممثلٌ عن الشعب بكل أصنافه ومستوياته العلمية، ومن هذا المنطلق فمن المفترض أن يمثل فئات الشعب كافة، أي أن يمثل فئة المتعلمين وفئة غير المتعلمين، ويمثل فئة العمال والفاعلين اقتصادياً، وفئة من هم على مقاعد الدراسة، وعليه يجب أن يكون لكل هذه الفئات ممثل في مجلس النواب، باعتبار أن المرشح قد يكون الأعراف والأكثر دراية بوضع بعض تلك المستويات العلمية وغيرها، وهو من سيقوم بمهمة الدفاع عن مصالحهم دون الحاجة لأن نشترك عليه حيازة الشهادة العلمية أو الجامعية ليمثل هذه الفئات⁽¹⁵⁾.

(14) عثمان لحياني، جدل سياسي في الجزائر بعد توجه لاشتراط مؤهل علمي لمرشحي البرلمان، مجلة العربي الجديد، لندن، 2021م، اطلع عليه تاريخ 8/2/2022م، على رابط الموقع الآتي: <https://cutt.us/eLrKZ>.

(15) حاج بو حوص، الضوابط الدستورية المستجدة لحق الترشيح لانتخابات المجالس المنتخبة، رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير تخصص القانون الإداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، الجزائر، 2021، ص 30.

وفي إطار هذين الاتجاهين، ما هو موقف القوانين والتشريعات من الأخذ بهما؟ في البداية يجب القول أن سكوت المشرع عن اشتراط أي شهادة علمية محددة في المرشح المتقدم، يعني ذلك أن المشرع قد أخذ بالموقف الذي لا يشترط شهادة علمية، مكرسًا واقع المبدأ العام دون تقييد، وهو ما يتمثل في مجموعة ليست قليلة من التشريعات العربية التي صممت عن هذا الشرط.

رغم ذلك، فإنّ هناك من الاتجاهات القانونية المقارنة التي أيدت اشتراط الشهادة العلمية للمرشح النيابي، هو الموقف المتخذ من قبل «الحكومة السورية»، وذلك في فترة سابقة ما بعد الانقلاب الذي وقع في 14/ آب من عام 1949م، حيث اشترطت الشهادة الابتدائية كحد أدنى للمرشح، إضافةً إلى بديل وهو إجراء امتحان لمن لا يحمل هذه الشهادة، ولكن هذا الاتجاه لم يحظ بالثبات، إضافةً إلى أن العملية الانتخابية حينها لم تجر على ما يُرام، وتعرقلت استمرارية هذا الاتجاه على ذلك النحو في مراحل لاحقة لأسباب سياسية ليس هنا مجال لذكرها⁽¹⁶⁾.

ومن الاتجاهات التي أخذت بشرط الكفاءة العلمية، هو موقف المشرع العراقي الذي اشترط درجة علمية محددة لا بد أن تتوافر في المرشح النيابي؛ وتمثل في الشهادة الإعدادية كحد أدنى⁽¹⁷⁾، مع إمكانية الأخذ بالشهادات الأخرى⁽¹⁸⁾ التي تعادلها كالدبلوم الزراعي أو الصناعي أو المهني، وبالتالي

(16) د. محمد سعيد أحمد بني عايش، الانقلابات العسكرية في سوريا من 1958-1969، دار الكتاب الثقافي، الأردن، بدون سنة نشر، ص 337.

(17) انظر؛ المادة 4/8 من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2013م.

(18) سيف جاسم محمد مصلح، مرجع سابق، ص 69.

فإن المرشح ما لم يحصل على الشهادة الإعدادية أو ما يعادلها فلن يقبل طلب ترشحه.

وإزاء هذين الاتجاهين، يجدر بنا التساؤل حول موقف المشرع البحريني في هذا الصدد، فما هو موقف المشرع الدستوري في مملكة البحرين؟

المطلب الرابع

موقف المشرع البحريني من شرط الكفاءة العلمية

بالنسبة إلى موقف المشرع البحريني بشأن اشتراط الشهادة العلمية، فقد كان موقف المشرع واضحًا وصريحًا في هذا الشأن، حيث يقتصر ذلك على شرط «القراءة والكتابة» وذلك وفقًا للمادة 11/د من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م⁽¹⁹⁾ بشأن مجلسي الشورى والنواب، وبذلك فإن المشرع البحريني لا يأخذ بالاتجاه الذي يتطلب أي شهادة علمية للمرشح لعضوية مجلس النواب. والذي يبدو من موقف المشرع في تبرير لذلك الموقف، أنّ السلطة المخولة من الدستور هي سلطة تقديرية وليس مقيدة، وذلك بضوابط معينة فهو لا يستطيع أن ينتقص من الحقوق والحريات، ويلزم أن يراعي الضوابط المنصوص عليها في الدستور، ولذلك عندما يقرر الدستور مبدأ الاقتراع العام، فإنه يتطلب تحقيق مبدأ آخر وهو حرية الترشح للمواطن، فهنا يكون المشرع ملزمًا أن ينظم حق الانتخاب والترشح مراعيًا هذين المبدأين، إضافة إلى المبادئ الأخرى؛ كمبدأ المساواة أمام القانون، ومبدأ تكافؤ الفرص. وبناءً عليه لا يستطيع المشرع أن يورد نصوصًا تجعل الحق

(19) نص المادة (11) فقرة (د) من قانوني مجلسي الشورى والنواب الصادر سنة 2002.

في الترشح قائماً على فئة معينة من الناس، ومن هذا شرط الكفاءة أو الشهادة العلمية⁽²⁰⁾.

ورغم ذلك، يقوم شرط القراءة والكتابة على واقع عملي يفترض أن من يمارس النشاط البرلماني سوف يُجبر على ضرورة قدرته على قراءة المحاضر والمقترحات، وقدرته على تقديمها ومراجعتها، أي ممارسة وظائفه التشريعية والرقابية بصورة سلسلة، وهو ما لا يتحقق إلا بقدرته على القراءة والكتابة، والقول بغير ذلك يثير صعوبات عملية أمام نشاطه. لذلك فإن اشتراط القراءة والكتابة لا يعني بالضرورة «شهادة علمية»، وإن كانت الشهادة العلمية تعتبر قرينة على توفر شرط القراءة والكتابة، وهو ما يجري العمل به في الواقع العملي، حيث يشترط لقبول الترشح تقديم ما يفيد معرفة المرشح بالقراءة والكتابة، سواء قَدّم إليهم شهادة الثانوية العامة، أو أجرى رئيس اللجنة المعنية بالقبول اختباراً يتحقق فيه من شرطي القراءة والكتابة.

وفي صدد تقييم موقف المشرع البحريني، نرى ضرورة وجود حلول وسطية تكمن في اشتراط نسبة معينة من أعضاء المجلس، بحيث تتوافر لديهم الدرجة العلمية المناسبة، حيث يعطي ذلك سعةً للمشرع بأن يشترط

(20) د. وائل منذر، مرجع سابق، ص 82، ومن التطبيقات الدستورية في هذا الصدد ما نصت عليه المحكمة الدستورية في جمهورية مصر العربية حيث أشارت في أحد أحكامها إلا أن "المادتين (55 و56) من الدستور قد أحالت للمشرع العادي تنظيم الحقوق السياسية الثلاثة فيما تضمنه من أن ممارسة هذه الحقوق يكون وفقاً لأحكام القانون فإنه يتعين عليه أن يراعي هذه القواعد التي يتولى وضعها تنظيمياً لتلك الحقوق، وألا تؤدي إلى مصادرتها أو الانتقاص منها، وألا تنطوي على التمييز المحظور دستورياً أو تتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص الذي كفلته الدولة لجميع المواطنين (حكم المحكمة الدستورية المصرية في 16-5-1987، مشار إليه لدى؛ د. فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية في حماية الحقوق والحريات، النسر الذهبي للطباعة، 2004، ص 680.

درجات علمية معينة كمؤهل الثانوية العامة أو الحصول على الشهادة الجامعية باشتراط نسب معينة، مما يوازن بين فكرة تمثيل فئات الشعب كافة، وعدم حرمان الفرد من حقه في الترشح، ويضمن وجود نسبة معينة على درجة من الخبرة والكفاءة العلمية تضمن نجاح التجربة البرلمانية، وأداء أفضل بالنسبة لأعضاء البرلمان، ناهيك عما يحققه ذلك في التحفيز الكبير لأي مواطن يطمح لعضوية مجلس النواب بالبرلمان في أن يطور من مستواه التعليمي، الذي سيعود عليه بالفائدة على مستويات التنمية في البلاد في كافة المجالات.

الخاتمة

في آخر السطور، يمكن القول أنّ ما تشهده الدول من تطور فكري وثراء ثقافي بالتزامن مع تطور مفهوم الديمقراطية والمشاركة في الحياة السياسية، يستدعي بشكلٍ عام إعادة النظر في الشروط الخاصة بالترشح لعضوية مجلس النواب، وفي ثنايا هذا المقال، سلط الباحث الضوء على المبدأ العام وهو حرية الترشح والأسس القانونية التي يُبنى عليها، ومن ثمّ تمت مناقشة القيد أو الاستثناء الخاص باشتراط الشهادة العلمية من حيث أسسه وحججه العلمية والاتجاهات التشريعية، مع التركيز على موقف المشرع البحريني، وانتهى إلى أهم النتائج متبوعة بالتوصيات:

أولاً: النتائج:

(1) إن القاعدة الأصلية تشير إلى أن الحصول على مؤهل علمي يُعتبر قيداً على حرية الترشح، لذلك فإنّ المواقف التشريعية للدول يُلاحظ عليها تحاشي اشتراط اختيار الناخب لمرشح لا يملك الكفاءة العلمية، نظراً لإخلاله بالحق في المشاركة السياسية، فضلاً عن مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، على اعتبار أنّ المرشح ممثلٌ عن الشعب، ومن هذا المنطلق فمن المفترض أن يمثل كافة فئات الشعب أي أن يمثل فئة المتعلمين وفئة غير المتعلمين، فلا يجوز حينها تقييد هذا الحق بوجود شهادة علمية معينة.

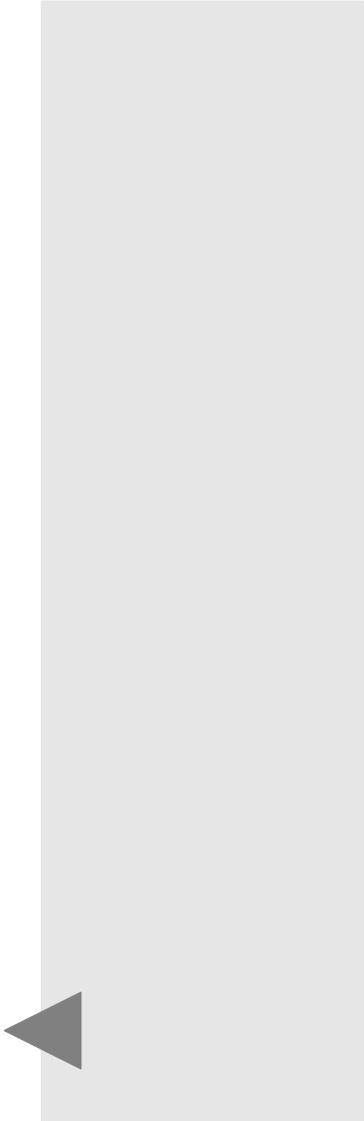
(2) يبرر أنصار فكرة الكفاءة العلمية المتمثل في اشتراط وجود شهادة علمية، على مبررات واقعية، حيث يُرجع هذا الاتجاه فشل النشاط البرلماني أو المجالس النيابية إلى المستويات العلمية المتدنية في هذه المؤسسات، ووجود عدد كبير من النواب ممن يحصلون على المقاعد النيابية عن طريق الأموال المبدولة دون توافر أهلية علمية. وعليه فإنّ

اشتراط شهادة علمية معينة من شأنه إثراء العمل البرلماني وتعزيز الوظائف التشريعية والرقابية لعضو البرلمان، عبر اشتراط حد أدنى من الكفاءة العلمية، كما حصل في مواقف الحكومة السورية والمشرع العراقي.

(3) بالنسبة إلى موقف المشرع البحريني بشأن اشتراط الشهادة العلمية، فقد كان موقف المشرع واضحاً وصريحاً في هذا الشأن، حيث يقتصر ذلك على أن شرط «القراءة والكتابة» وذلك وفقاً للمادة 11/ د من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م بشأن مجلسي الشورى والنواب، وبذلك فإنّ المشرع البحريني لا يأخذ بالاتجاه الذي يشترط أي «شهادة علمية» معينة للمرشح لعضوية مجلس النواب، بل يشترط فقط القدرة على القراءة والكتابة، ولو لم يمتلك طالب الترشح شهادة الثانوية العامة، التي تعتبر قرينة على قدرته على القراءة والكتابة، ونرى أنّ هذا الموقف محل نظر، ويوجب الأخذ بحلول وسطية تساهم في تعزيز النشاط البرلماني، وهو ما يوصي به الباحث فيما يأتي.

ثانياً: التوصيات:

- ضرورة وجود حلول وسطية تكمن في اشتراط نسبة معينة من أعضاء المجلس بحيث تتوافر لديهم الدرجة العلمية المناسبة، حيث يعطي ذلك سعة للمشرع أن يشترط درجات علمية معينة كالثانوية العامة أو الشهادة الجامعية، باشتراط نسب معينة مما يوازن بين فكرة تمثيل فئات الشعب كافة، وعدم حرمان الفرد من حقه في الترشح، ويضمن في مقابل ذلك وجود نسبة معينة على درجة من الخبرة والكفاءة العلمية تضمن نجاح التجربة البرلمانية، وأداء أفضل بالنسبة لأعضاء البرلمان.



ترجمات

التصويت الإلكتروني

رينيه بيرالتا*

ترجمة: د. محمد أحمد جوهر**

مقدمة المترجم:

من مبادئ الديمقراطية، أن الشعب مصدر السلطات جميعاً، ويجب أن تضمن الديمقراطية هذا الحق الأصيل، وبالتالي يجب أن تتوفر المقومات

(*) رينيه بيرالتا (René Peralta): عالم وباحث في المعهد الوطني للمعايير والتقنية بولاية (ماريلاند) الأمريكية، وهو معهد تابع لوزارة التجارة الأمريكية، أنشأ في العام 1901م. وهو معهد علمي يختص بالأبحاث العلمية والتكنولوجية المتقدمة في جميع المجالات الصناعية والإلكترونية، كالشبكات الكهربائية الدقيقة، والتكنولوجيا الطبية، ورقائق الحاسوب، وغيرها، ويقدم المعهد الدعم العلمي والتقني والمادي للأبحاث التقنية، حيث يضم مختبرات ومعامل حديثة، ويوفر بيئة ملائمة لتطوير الاختراعات والابتكارات في شتى المجالات التكنولوجية، ويعد رينيه بيرالتا من أهم العلماء في مجال الأمن التكنولوجي، وتقنية التشفير الإلكتروني، وخوارزميات الحواسيب الآلية، وهو حاصل على بكالوريوس الاقتصاد من جامعة (هاملتون) عام 1978م، ودرجة الماجستير في الرياضيات عام 1980م، من جامعة نيويورك، ودرجة الدكتوراه في علوم الحاسب الآلي من جامعة (كاليفورنيا) في العام 1985م.

(**) طبيب ومؤلف ومترجم، مملكة البحرين.

الأساسية لإنجاح تطبيق الديمقراطية بأشكالها وأنماطها المختلفة بين دول العالم، ويعد حق الانتخاب والترشح، من الحقوق الأساسية لكل مواطن، ويجب أن يطمئن كل فرد من أن صوته الذي يقوم بالإدلاء به في أي انتخابات تقام في بلده، هو صوت حر ومصان، ولا يقبل الشك، وتختلف آلية الترشح والتصويت في الانتخابات، من دولة إلى أخرى، حسب دساتيرها وأنظمتها الأساسية للحكم وتشريعاتها التنظيمية. كما أن من حق المواطن، أن تضمن له الدولة سرية اختياره، ووصول هذا الاختيار بكل أمان تام إلى صناديق الاقتراع، وضمان احتساب صوته دون تغيير أو تأثير. اليوم أصبحنا نسمع عن التصويت الإلكتروني في بعض الأنظمة السياسية المقارنة، وذلك بعد أن دخلت التكنولوجيا في مفاصل الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية كافة، لذا يبدو من المهم أن نرصد بعضًا مما يُكتب في هذا الجانب من التدخل الرقمي والتقني في الحياة السياسية.

وقع اختياري لترجمة هذا المقال، حيث يستعرض فيه الكاتب الأنظمة الإلكترونية الحديثة للتصويت⁽¹⁾، ويسلط الضوء على الأنماط الأساسية منها، ومدى فاعليتها وأمانها من الناحية التقنية، ليضع القارئ أمام تساؤل مشروع، عما إذا كانت تلك الأنظمة الإلكترونية للتصويت، قادرة على صون حقه الانتخابي، والحفاظ على صوته من التحريف أو التزوير أو الضياع، أم أنه من الأفضل الإبقاء على الأنظمة الاعتيادية والورقية لعملية الاقتراع؟

(1) نشر المقال بعنوان التصويت الإلكتروني (Electronic voting) في الموقع الإلكتروني للموسوعة البريطانية بتاريخ: 23 مايو 2016م، وهو متاح على الرابط أدناه:
<https://www.britannica.com/topic/electronic-voting>

نص المقال المترجم:

يعرف التصويت الإلكتروني بأنه أحد طرق التصويت في الانتخابات، حيث تتم عملية الاقتراع بواسطة الحاسب الآلي، ومن خلالها يقوم الناخبون باختيار مرشحهم بمساعدة جهاز الحاسب الآلي، ويقوم الناخب عادةً باختيار مرشحيه عن طريق شاشة كمبيوتر تعمل باللمس، إلى جانب توفر وسائط سمعية لذوي الإعاقة البصرية، ولكي نستطيع فهم مضمون التصويت الإلكتروني، فيجب معرفة الخطوات الأربع الأساسية لهذا النوع من التصويت: فالخطوة الأولى هي الاقتراع، حيث يقوم الناخب باختيار مرشحيه، والخطوة الثانية هي تقديم أو تسليم أو إقرار اختياراتهم، والخطوة الثالثة يقوم النظام الإلكتروني بتسجيل تلك الاختيارات، أما الخطوة الرابعة والأخيرة فهي عملية احتساب الأصوات وفرزها، وهنا يجب الإشارة إلى نقطة هامة، أن الخطوات الثلاث الأخيرة من الممكن أن يتم استخدامها حتى في التصويت الاعتيادي، أي غير الإلكتروني، ولكن إذا تمت الخطوة الأولى إلكترونياً، وهي اختيار المرشحين بواسطة جهاز الكمبيوتر وشاشات اللمس، هنا وقع التعريف الحاسم الذي لا يدع مجالاً للشك لمعنى التصويت الإلكتروني.

وهناك نوعان مختلفان تماماً لتقنيات التصويت الإلكتروني، الأول الذي يتم باستخدام الشبكة العنكبوتية لتبادل المعلومات (الإنترنت) (I-voting)، والنوع الآخر (e-voting)، والذي يتم بدون استخدام شبكة الإنترنت.

1 - التصويت عبر الإنترنت (I-voting):

مع انتشار استخدام الإنترنت بصورة سريعة في تسعينيات القرن الماضي، وبدايات القرن الحادي والعشرون، ظهرت هذه الآلية من

التصويت الإلكتروني، وفي هذا النوع، يستطيع الناخبون الإدلاء بأصواتهم من خلال أي جهاز حاسب آلي موصول بشبكة الإنترنت، وإن كان من منازلهم، ويرى كثيرون أن ظهور هذا النوع من التصويت، والذي يتعدى الجدول الزمني الاعتيادي لمراحل الانتخابات، بمثابة فرصة لتحول أو نقلة نوعية لمبدأ الديمقراطية، بما يمكن المواطنين من المشاركة مباشرة في عملية اتخاذ القرار. ومع ذلك، أقرت العديد من الدول بعدم توفر التأمين الكافي الضامن لسلامة هذا النوع من التصويت، وقد أجريت تجارب محدودة في بعض الدول لاستخدام هذا النظام، منها: إستونيا، سويسرا، فرنسا، والفلبين. وبتسليط الضوء على تجربة إستونيا، فعلى الرغم من امتلاكها بنية تحتية متطورة للغاية، تسهل وتدعم هذا النوع من الديمقراطية الرقمية، فقد رصدت في بعض الأحيان، وعلى نطاق واسع، تعرضها لهجمات حجب الخدمة (denial-of-service attacks)⁽²⁾، مما أجبر الدولة على الإبقاء على البنية التحتية لنظام التصويت الاعتيادي، إلى جانب خيار النظام الإلكتروني (I-voting).

علاوةً على التخوفات من تلك الهجمات، يشعر الخبراء الأمنيون بالقلق من إمكانية تعرض أجهزة الحاسوب الخاصة بالمستخدمين للاختراق، بواسطة أنماط متعددة من البرامج الضارة أو الخبيثة، وتستطيع هذه الاختراقات منع أو استبدال أصوات صحيحة وشرعية، وبذلك قد تتعرض

(2) هجمات حجب الخدمة (denial-of-service attacks): هي هجمات إلكترونية تستهدف تعطيل أو إغلاق شبكة أو جهاز موصول بشبكة الإنترنت، مما يحجبها ويعيق استخدامها أو الولوج إلى الخدمة من قبل المستخدمين أو المستفيدين، وعادةً ما تستهدف تلك الهجمات المعلومات السرية الخاصة بالموظفين في القطاع العام والخاص، والبنوك التجارية، والمنظمات والهيئات الحكومية، وشركات الدعاية والإعلان، وغيرها.

العملية الإلكترونية للتصويت إلى التخريب بشكل من الممكن أن يكون صعب الاكتشاف.

والتخوف الثالث في هذا النوع من التصويت الإلكتروني، يتعلق باحتمالية وجود إجبار أو توجيه في التصويت، أو بيع للأصوات، والذي من الممكن حدوثه بسهولة، عندما لا تتم عملية الاقتراع في بيئة محكمة، أو بمعنى آخر، مكان تشرف عليه سلطات الدولة لضمان نزاهة العملية الانتخابية ومراقبتها، ومع ذلك ليس هناك إجماع على وجود خطورة بالغة ناتجة عن هذا التخوف في الديمقراطيات العريقة والثابتة، وإلى جانب ذلك، يشمل هذا الاعتراض أيضًا التصويت الغيابي (absentee ballots)⁽³⁾، الذي كان يستخدم سابقًا على نطاق واسع، والذي يتضمن أيضًا التصويت عن طريق البريد.

2 - التصويت بوسيلة إلكترونية (E-voting):

نتيجةً للتخوفات الأمنية والاختراقات الوارد حدوثها في النظام السابق، يتم إقامة الانتخابات المعتمدة على التصويت الإلكتروني، والتي تشمل نطاق جغرافي وديمغرافي ممتد، في أماكن ومقار معدة مسبقًا لهذا الغرض، ومجهزة بأجهزة خاصة بهذا النوع من التصويت، وهو ما يعرف بـ (e-

(3) التصويت الغيابي (absentee ballots): هو نوع من أنواع الاقتراع، ويقوم به الأشخاص بالإدلاء بأصواتهم عن طريق البريد، في حال تغييبهم خارج نطاق دائرتهم الانتخابية في وقت الانتخابات الرسمية، أو في حال السفر خارج البلاد، ويمكنهم هذا النظام من التصويت قبل موعد الاقتراع الرسمي، ويحكم هذا النوع من التصويت شروط عديدة، تتعلق بأسباب التغييب، والحدود الجغرافية، وأهلية الشخص، والتحقق من الشخصية، والتوقيع الرسمي، وذلك لضمان قانونية الصوت، وعدم التلاعب في احتساب الأصوات، أو تزويرها.

(voting)، وهناك نوعان أساسيان من هذه الأجهزة، النوع الأول هو جهاز التسجيل الإلكتروني المباشر (DRE)، والنوع الآخر هو جهاز المسح الضوئي.

وبالنظر إلى النوع الأول من الأجهزة (DRE)، فيتكون الجهاز من شاشة تعمل باللمس موصولة بجهاز حاسب آلي خاص، حيث تظهر بطاقة الاقتراع أمام الناخب على تلك الشاشة، ويتمكن بذلك من الإدلاء بصوته واختيار مرشحيه، حيث تُزوّد تلك الشاشات بخواص متعددة كإمكانية تكبير الخط، وزيادة الوضوح والتباين، لتسهيل عملية التصويت أمام ضعاف البصر، كما تقوم الأجهزة بإصدار تنبيهات للناخب في حال حدوث خطأ كعدم اكتمال التصويت، كما تمنع أيضًا التصويت الزائد عن العدد المطلوب لكل ناخب.

ويقوم هذا الجهاز بتسجيل الأصوات مباشرة، ومن ثم تخزين كافة البيانات في الذاكرة. وبالتالي، فإن كل جهاز يقوم بخطوات الاقتراع الثلاث، تكوين الأصوات، واحتسابها، ومن ثم تسجيلها وحفظها، وتكون الخطوة الثالثة سرية أمام الناخب، ويعتمد ضمان احتساب كل صوت صحيح بدقة، على اختبار كفاءة عمل الجهاز وبرمجياته قبل الانتخابات، والتوثق من عدم تغير برمجيات الجهاز أثناء وبعد عملية الاقتراع. بما معناه أن البرنامج المستخدم لم يتغير، أو تم تغييره عمدًا، وقد أثير الكثير من الجدل حول هاذين الأمرين المتعلقين بسلامة ونزاهة العملية الانتخابية.

في حين أن اعتمادية إجراء اختبارات لاكتشاف أعطال أو أخطاء غير متعمدة في برمجيات الجهاز عالية للغاية، ولكن لا تنطبق هذه الاعتمادية على البرامج الضارة أو الخبيثة، حيث يحذر الخبراء الأمنيون من إمكانية تعرض تلك البرمجيات إلى هجمات داخلية في مراحل تطوير البرنامج ذاته،

مما يجعلها غير قابلة للاكتشاف بعد الانتهاء من تطوير البرنامج وتثبيته (برغم من وجود اختلاف حول احتمالية حدوث هذا النوع من الهجوم)، وقد تتفاقم تلك المشكلة الأمنية التي ذكرناها بسبب عدم خضوع مصدر الترميز الخاص بالبرنامج للتدقيق العام.

ومن الممكن أن تستطيع تقنيات التشفير الإلكتروني إيجاد حل جزئي لإشكالية توثيق البرنامج وتأمينه، حيث يتم إضافة وسم أو ختم إلكتروني مشفر (وهو عبارة عن سلسلة قصيرة من البايتات، تكون بمثابة توقيع إلكتروني خاص برمز وبرنامج الجهاز)، وعندها يتم تخزين هذه الشفرة مباشرة قبل بدء الانتخابات، وبذلك أي تغيير قد يحدث في البرنامج الخاص بالانتخابات، سيؤدي إلى حدوث تباين واختلاف بين الشفرات والوسوم الخاصة بالبرنامج. وعلى الرغم من ذلك، فقد تفشل هذه التقنية في منع مختلف الهجمات النوعية الأخرى التي تستهدف سلامة البرنامج نفسه.

وقد يتعرض الجهاز الخاص بالتصويت للإصابة بأحد فيروسات الحاسب الآلي أثناء الانتخابات، ولكي تحدث تلك الإصابة، لابد بطريقة أو بأخرى أن يكون الجهاز موصولاً بجهاز إلكتروني آخر في محيطه. لذلك يتم منع أي اتصال بشبكة الإنترنت، أو أي جهاز لاسلكي داخل المقار الانتخابية. وعلى الرغم من ذلك، قد يتعرض أحد أجهزة التصويت الإلكتروني للإصابة أثناء استخدام بطاقة التفعيل، حيث يقوم المشرف على الاقتراع، بتفعيل البطاقة لكل ناخب بعد التأكد من الهوية وغيرها من الإجراءات القانونية قبل الإدلاء بالأصوات، وتمكن تلك البطاقة الناخب من تفعيل الجهاز لعملية انتخابية واحدة فقط، ومن ثم يقوم بإعادتها للموظف المسؤول ليعاد تفعيلها للناخب التالي وهكذا، وقد يقوم الجهاز المصاب باحتساب أصوات غير صحيحة أو مغايرة لحقيقتها. ودفعت هذه التهديدات والمخاوف بعدم احتساب الأصوات، أو احتساب أصوات خاطئة، العديد

من المنظمات والمسؤولين لإثارة الجدل حول لزوم إيجاد تدقيق ورقي لكل عملية إدلاء بالأصوات. وبالفعل فقد استجابت الشركات المصنعة لأجهزة التصويت الإلكتروني (DRE) لهذا المطلب، حيث تم إضافة طابعات ورقية ملحقة بالأجهزة، وبالتالي يتم استصدار تسجيل ورقي إلى جانب التصويت الإلكتروني. إلا أنه ظهرت على الرغم من ذلك، العديد من المشاكل المتعلقة بمراقبة أوراق الاقتراع ومناولتها من قبل الناخبين ومراقبي الانتخابات، مما أدى إلى تعرض هذا النظام الهجين أو المزدوج إلى انتقادات حادة، الأمر الذي دفع بعض السلطات القضائية إلى إلغاء هذا النظام لصالح تكنولوجيا المسح الضوئي الذي يقوم فيه الناخب بملء ورقة الاقتراع يدوياً، واختيار مرشحيه، ومن ثم تمريرها في الماسح الضوئي، حيث يقوم الماسح بالتأكد من صحة طريقة الاختيار، ورفض غير الصحيح منها، وإعادة الناخب ليتمكن من إعادة التصويت، وبالتالي يساهم ذلك في الحد من الأصوات الباطلة أو غير الصحيحة.

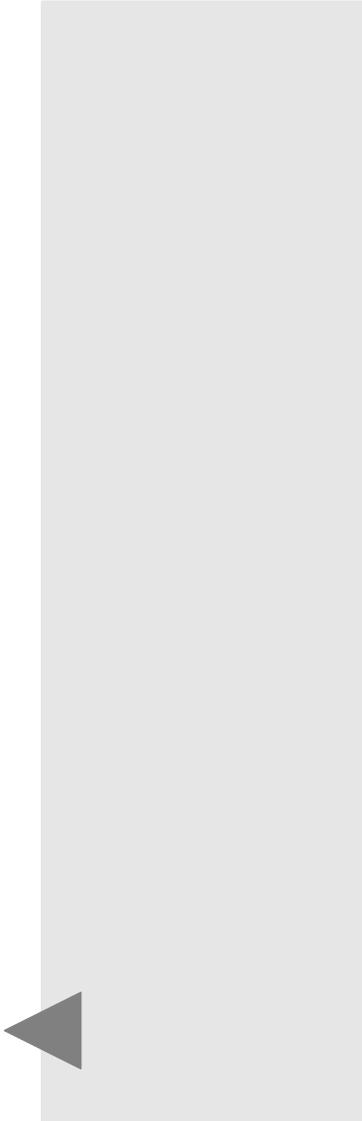
وهناك نوع آخر من تقنية المسح الضوئي، حيث يقوم الناخب بالإدلاء بصوته عن طريق شاشة الحاسب الآلي التي تعمل باللمس، ومن ثم يقوم بطباعة ورقة الاقتراع بعد الانتهاء من اختيار مرشحيه، وبعد التأكد من اختياراته وصحتها، يقوم بإدخال تلك الورقة في جهاز الماسح الضوئي، الذي يقوم بالتأكد من صحة التصويت، وتسجيله، وجدولته مع باقي الأصوات، وكلتا هاتان التقنيتان تندرجان تحت دائرة ومفهوم أنظمة التصويت الإلكتروني.

ومما سبق، فإنه لا يتمتع أي من الأنظمة الإلكترونية للتصويت السابق ذكرها بالتأمين التام والثقة المطلقة، وقد اختلفت الآراء بشكل كبير، حول ما إذا كانت التهديدات المفترضة التي قد تتعرض لها تلك الأنظمة، تشكل سنداً كافياً للتخلي عن تلك الآليات الإلكترونية للتصويت لصالح الثقة

الملموسة التي تتمتع بها أنظمة التصويت الاعتيادية. وعلى الجانب الآخر، تمكن المختصون في علم التشفير الإلكتروني من ابتكار أنظمة تمكن الناخب من التأكد من الإدلاء بصوته، وتسجيله كصوت شرعي وصحيح.

بالإضافة إلى ذلك، لا تمكن هذه الأنظمة الناخب من إثبات تصويته إلى أي طرف ثالث، أو بمعنى آخر تمنع الاطلاع على تصويت الناخب، وبالتالي تضمن سرية عملية الاقتراع، وبذلك يمكن الحد من إمكانية الإجبار وتوجيه التصويت أو بيع الأصوات، وتعرف تلك الأنظمة الحديثة من التشفير بمسمى (end-to-end (E2E) secure)⁽⁴⁾، وهي الأنظمة المفضلة والأكثر تأمينًا وثقة، وذلك من وجهة نظر أمنية، ولذلك هناك اهتمام بحثي وأكاديمي في سبيل تطوير تلك الأنظمة، ولكن هناك أوجه نظر معارضة لهذه الأنظمة، استنادًا إلى مدى تعقيد الأنظمة الحاسوبية الداعمة لتلك التقنيات، والتي يصعب فهمها من قبل الناخب العادي.

(4) **End-to-end secure**: هو نظام تشفير إلكتروني، يقوم بتأمين الاتصالات وتبادل المعلومات، حيث يمنع أي طرف ثالث أو خارجي، من اختراق تلك المعلومات خلال انتقالها من نظام إلكتروني إلى آخر، وبالتالي فإن عملية انتقال المعلومات أو البيانات بين طرفين، تكون في مأمن من حدوث اختراقات أو قرصنة أو سرقة، حيث لا يتمكن من الاطلاع على تلك البيانات إلا الطرفين فقط، وتطبق هذه التقنية حاليًا في العديد من وسائل التواصل الاجتماعي، كالفيس بوك، والواتساب، وغيرها.



شخصیات
واعلام

الرئيس الحكيم والوجيه الكريم خليفة بن أحمد الظهراني

الشيخ عبدالناصر بن محمد الصديقي*

ألّف المجتمعُ البحريني منذ زمن غير طويل شخصيةً طيبةً محبوبةً، شخصيةً ذاع صيتهاً بين جدران البرلمان في عهد الإصلاح الجديد، وقرع سمعهم اسمه الذي لازال يرن في مسامعنا ويستحوذ على فكرنا، والذي ترك بصمةً في قلوبنا جميعاً، شخصيةً حملت همّ الوطني، والحس الإنساني، وجعلت نصب أعينها خير الوطن والمواطن، وترك إرثاً ضخماً من الأعراف البرلمانية، وبصمات خالدة في العمل الديمقراطي، إنه الحكيم الوالد خليفة بن أحمد الظهراني رئيس مجلس النواب السابق. هذا الرجل عرفته منذ نعومة أظفاري كان يتردد إلى مجلس والدنا باستمرار، لينهل من مناهل العلم والمعرفة في الأدب والشعر والتاريخ، وأذكره جيداً كيف كان حريصاً على التعلم، وحفظ كل ما هو جديد، وسماع طرائف الحكم والشعر.

المسؤولية واستشراف المستقبل:

عاش هذا الرجل في كنف أبوين صالحين، اعتنيا بتربية ابنهما تربية

(*) الأمين العام المساعد لشؤون الجلسات واللجان، مجلس الشورى/مملكة البحرين.

صالحة، وغرسا فيه القيم والأخلاق، والفضائل والآداب، وعاش حياة المكافح المناضل، والشاب المثابر، فلم تكن حياته ناعمة فارهة، ولم تكن ميسورة باذخة، أو في بيت فاكه، أو متقلباً في أعطاف النعيم، بل كانت حياته جد وتعب، ونضال ومسؤولية ونصب، حياة شاقة تعتمد على النفس، وعلى الاجتهاد والمثابرة، والحرص والمداومة، لا حياة الكسل والخمول، والراحة والغفول، والاعتماد على الآخرين، حياة كلها نضال، ورجولة وإقدام، وصبر ومصابرة، وجد ومثابرة. وقد رسم لنفسه -منذ أن كان صغيراً- منهجاً للوصول إلى أهدافه، وقد حققها بجدارة، حققها بجهده وعلمه وإصراره حتى تبوأ المكانة التي تليق به.

منذ أن أخذ تعليمه في المدارس الحكومية ما فتىء يبحث عن كل جديد، فبدأ يهتم بالقراءة والثقافة وتوسيع مداركه من خلال المشاركة في الأندية الشبابية، ولو عدنا إلى الوراء فإننا نستطيع أن نرسم صورة للظهراني بتنوع تجاربه وأفكاره حتى غدا اسماً لامعاً، وعلماً بارزاً، ورجلاً ناجحاً في مجال العمل الشبابي والاجتماعي.

وحين أريد الحديث عن هذا الرجل فإنه تكتنفي بعض الصعوبات منها أن تجربته تنوعت طولاً وعرضاً، وشرقاً وغرباً، فهي تجربة فريدة تربو عن نصف قرن من الزمن كان خلالها مثلاً للإخلاص والمصداقية والتميز في العمل.

هنا كانت البداية :

انطلقت تجربته الوطنية منذ أن رشح نفسه للمجلس الوطني عام 1973م حاملاً معه شعار المصداقية والوطنية، والأمانة والإنسانية، والوقوف مع البسطاء، والعمال الكادحين الفضلاء، والدفاع عنهم لكسب حقوقهم،

والمناضلة لأجلهم. وقد نال ثقة الشعب فكان له نصيب في مقعد البرلمان. وقد أدى ما عليه وكان مشاركاً فاعلاً مع أن التجربة كانت فتية جديدة، إلا أنه استطاع أن يثبت جدارته، وحكمته واقتداره في طرح الموضوعات ذات الأهمية.

إنها تجربة عملاقة تنطلق من المجلس الوطني لتمر بمجلس الشورى، وتنتقل إلى المكان الأكثر صخباً وضجيجاً، وهو مجلس النواب. وقد حاولت أن أكشف ستار تجربته، وأن أتوحي الإيجاز، ولكن القلادة لم تستطع أن تحيط بعنق تجربته الفريدة.

أدائه في المجلس الوطني :

إن تخطيط الكتابة عن أدائه في المجلس الوطني-وهي تجربة لم أعشها- فإنه لا ينبغي أن نهملها في تاريخنا، ولكن يمكن الرجوع إليها في تلك المضابط التي دونت بشكل تفصيلي أحداث ومناقشات تلك الجلسات. ومن اطلع على مضابط جلسات المجلس الوطني يرى مدى حرصه واهتمامه على هذا الوطن وعلى كل مواطن. ويكفي أن أذكر أنه اقترح تغيير مسار أنابيب النفط القادمة من السعودية عبر منطقة الرفاع وصولاً إلى مصفاة البحرين، تجنباً لأي أخطار أو كوارث بيئية. إضافة إلى الاقتراح بخصوص الثروة المائية وأخطار نضوبها وتلوثها وأهمية المحافظة عليها، وإيجاد حلول للبطالة وضرورة التصدي لها قبل تفاقمها.

عضوية مجلس الشورى :

التجربة الثانية هي عضويته في مجلس الشورى عام 1993م، الذي أُعلن عنه في ديسمبر 1992م، وافتتح في 16 يناير عام 1993م، وهي

تجربة ثرية، والتي اعتبرها المحطة التي مهدته بعد ذلك لأن يتبوأ رئاسة مجلس النواب، هذه الفترة التي اختبر وجرب وتكاملت شخصيته القانونية والتشريعية التي أبهرت المجلس، واسترعت الأسماع، وأشخصت الأبصار، ودوى اسمها في المجتمع البحريني لما كان يطرحه من آراء وجيهة، وجرأة فريدة، ومساعٍ نبيلة. بدأ في هذا المجلس يطرح الاقتراحات الهادفة، والمشاريع النافعة، ينافح عنها، ويناضل دونها، وهنا يستشعر من يقف على تلك المقترحات الهمّ الوطني، والحس الأبوي، الذي يحمله (الظهراني) والنظرة الإنسانية، ويستشرف آفاق المستقبل، ويسابق زمنه، ويتكلم بأسلوب بسيط مشوق، تستشعر معه صدق الكلمة، وأمانة المسؤولية، متوشحاً بأسلوب سهل ميسور مقبول، يقع في النفس موقع القبول.

تلك الحقبة عشتها معه بسنينها، وبكل أحداثها، ورأيت حرصه الشديد في العمل، وسؤاله المستمر، فحين ننظر إلى رغباته التي يطرحها، واقتراحاته التي يقدمها تتضح لك رؤيته المستقبلية، فمن الموضوعات التي أستذكرها هنا قضية العمالة الهاربة التي أرقت المجتمع البحريني، وقروض الإسكان، وأهم التحديات التي تواجه الشباب، وظاهرة التعاطي والاتجار بالمخدرات، والمساعدات الاجتماعية للأسر المتعففة، وقضايا التلوث والمياه وحمايتها، واستشراء ظاهرة تأجير السجلات التجارية، وغيرها من الموضوعات المهمة، كل تلك الموضوعات كانت محل اهتمام بالنسبة له وللمجتمع، ولو أنه طبقت في ذلك الوقت لأصبحنا اليوم في غنى عن فتحها مرة ثانية، وهي موضوعات في شتى المجالات منها الاجتماعية والاقتصادية والتجارية مما ينبو عن فكر مستنير، وعقل واع كبير.

وأما مشاركاته في المجلس فهي تشد السامع وتود لو أنه لا يتوقف عن الكلام، ففي كلامه حرقة، ورغبة صادقة، ولا يثنيه أحد عن قول الحق،

والجراًة في الطرح، ولو كلفة ذلك أن يخرج عن الموضوع أحياناً، وأن يرده رئيس المجلس في ذلك الوقت المرحوم إبراهيم حسن حميدان، إلى موضوع النقاش، وكان مع ذلك يحظى بتقدير خاص من رئاسة المجلس ومن الحكومة الموقرة، لأنهم على علم بأنه رجل وطني لا يساومه أحد في ولائه وإخلاصه. وكذلك كانت مشاركاته في لجان المجلس، مشاركات فعّالة ولم يتخلف يوماً عن حضور اجتماعاتها محافظاً على وقت الاجتماع، مبدياً جميل الآراء.

ممتطيا كرسى البرلمان :

وبعد أن أعلن جلالة الملك مشروعه الإصلاحي عام 2001م، وطرح ميثاق العمل الوطني الذي أحدث تغييراً عميقاً في العمل السياسي، ووثبة ديمقراطية جزئية، والذي أعقب ذلك تعديلات دستورية مبهرة وناضجة، كان الحكيم الظهراني مترشحاً سيف الترشيح في الدائرة التاسعة عن المحافظة الوسطى، فلم يكن من يسابقه في الوصول إلى كرسي البرلمان في تلك الدائرة، والدليل النتيجة المشرفة حيث فاز بنسبه (90%) من الأصوات، وهذا دليل على تربيعة على قلوب الناس ومحبتهم له، فكانت له الأسبقية على كل من خاض معه لجة بحر الترشيح، بل أن نصيبه في الفوز منذ (2002 - 2014) في كل مرة يفوز بها كمرشح، ويفوز في المجلس رئيساً، فكان يحظى بتقدير الشعب، ويحظى بتقدير ممثلي الشعب من الطائفتين، فلم يكن ترشحه في المجلس محل مساومة أو منافسة، فقد اتفقت جميع الأطراف على ترشيحه لهذا المنصب طوال تلك الأعوام، وهذا دليل على مكانته وثقته وثقتهم به من قبل جميع طوائف المجتمع البحريني.

رئاسته للمجلس وإمساك المطرقة :

أما رئاسته للمجلس فهو جدير بها وخبير، وعالم بها وبصير، فهو يحظى بدبلوماسية فطرية عجيبة، وبحنكة سياسية حكيمة، وبحسن تدبير في إدارة دفة سير المجلس، يتمتع بحسن الاستماع، والدبلوماسية في الرد، والصبر على الطيش، وقدرة على ضبط انفلات مناقشات المجلس، يزينه لطف في الرد مع الجدية في حسم النقاش، يزينه وقار وصمت، لا يجامل أحدًا، ولا يحابي على حساب الآخرين، يعطي كل ذي حق حقه في الكلام، ولكن لا يسمح للمشاغبين والعابثين والمترصدين أن يتجولوا بأفكارهم غير السليمة بين جدران المجلس، أو الترويج لأهداف تخريبية، أو دغدغة المشاعر، فإن من يفعل ذلك يفطن له، ويصكهم بالقول صك الجندل، فلا يستطيع أحد أن يلوي ذراع المجلس بحجج واهية، ومشاعر كاذبة، وبكاء مزيف. إنه يحسن المسك بالمطرقة الذهبية التي يستعملها في وقتها المناسب، ويحسن فض الخلاف كلما استحکم في المجلس، ويعرف متى الوقت المناسب لرفع الجلسة.

ومع ما كان في المجلس من مناوشات، ومحاولة البعض لعرقلة سير عمل المجلس وتعطيل جلساته، إلا أن صاحب (المطرقة الذهبية) لم يكن يعاملهم إلا بالإنصاف، ووفق اللائحة، ولا ينتصر لنفسه، فعدالته ووطنيته تسمو فوق كل اعتبار.

وأذكر من إنصافه أنه حين ترشح الظهراني للرئاسة للمرة الثانية عام 2006م، فكان هو رئيس اللجنة باعتباره أكبر الأعضاء سنًا، كانت كتله الوفاق قد شاركت في هذا البرلمان، وقد احتجت على انتخابه رئيسًا للمجلس، لغير مسوغات قانونية سوى رغبتهم في الحظوة برئاسة المجلس، ولأنها الكتلة الأكبر من بين الكتل. وهذا لا يشفع لهم بالرئاسة أبدًا،

ولكن الحكمة القانونية للظهراني، وسدًا لمنافذ الطعن والتخيلات والمظلوميات، أبت إلا أن تشارك الوفاق في حضور جلسة المجلس والإدلاء بصوتها، ولو أنه عقدها من دون مشاركة الوفاق لكان عقدها صحيحًا وقانونيًا، ولكن -كما قلت- هي الحكمة والصدر الحاني الذي يجب التلاحم الوطني ولم الشمل.

كما أنه كانت لديه محاولات حكيمة في ثني الوفاق عن استقالته في أحداث 2011م، ومحاولته الأبوية المتكررة لهم بالعدول عن تلك الاستقالة التي لا معنى لها سوى تنفيذ لأجندات ومكاسب معروفة، وإن لم تتحقق مساعيه إلا أنه كان مهرولاً ناصحًا موجهاً لهم بالعدول عن قرارهم.

إسهاماته في المجلس:

ومع تكاثر المسؤوليات الإدارية والمالية، وإدارة الأمانة العامة وتشعبها في مجلس النواب، ومسؤولياته أيضًا التشريعية ومتطلبات الأعضاء، ومقابلاته اليومية الكثيرة مع جميع أطراف المجتمع ومستوياتهم، وحضوره المؤتمرات ومشاركاته الخارجية والداخلية، إلا أن ذلك لم يحل بينه وبين أن يشارك باعتباره عضوًا في البرلمان كبقية زملائه، حيث لم يتوقف عن تقديم الاقتراحات وطرح الأسئلة كبقية أعضاء المجلس، فمن تلك المقترحات المهمة إنشاء احتياطي نقدي للأجيال القادمة، واقتراح أن يتم الغسيل لمرضى الكلى في منازلهم، واقتراح التشجيع على حفظ كتاب الله الكريم، وزيادة فرص التوظيف في دول مجلس التعاون الخليجي، واقتراح بشأن تطبيق إجراءات البصمة الإلكترونية على الوافدين الأجانب، وغيرها الكثير كما هو مدون في مضابط جلسات المجلس.

مساهماته الأخرى:

ولما يتمتع به الظهراني من قامة دستورية شامخة، وقدرة وإحاطة شاملة بمختلف قضايا الوطن، ومحبة سائر أطياف المجتمع، فقد شرفه جلالة الملك المفدى برئاسة حوار التوافق الوطني في الفترة 2-25 يوليو 2011م. وقد حقق نجاحًا كبيرًا كان له أثر في تعزيز مسيرة المشروع الإصلاحى لجلالة الملك المفدى.

كما تولى (أبومحمد) رئاسة مجلس الأوقاف السنية وعضوية مجلس إدارة أموال القاصرين، وقد ترك بصمة واضحة في عمله بالأوقاف، فهي مرحلة لم يسبق لها مثيل في النظام وحسن التخطيط والتدبير، والبعد عن الأهواء والتبذير، فقد اعتنى عناية شديدة بالجوامع، وأذكر أنه منذ تسلم هذه الأمانة الكبيرة كان حريصًا على أن تبقى المساجد في غاية من النظام والنظافة، فأصدر توجيهات بأن تشكل لجنة تنظيمية لكل مسجد وجامع يترأسها إمام المسجد لتقديم المقترحات التطويرية للجوامع.

وأما مساهماته الوطنية ومعاوناته الاجتماعية، فتجده أول المبادرين، فلا يكاد يسمع عن واجب وطني ولا واجب اجتماعي إلا وتجده في المقدمة، لا يتردد ولا يتعذر، ولا تمنعه الظروف من أداء الواجب. إضافة إلى أنه يبذل الكثير من ماله، ويحسن إلى المحتاجين، باذلاً ما بوسعه بذله، كريماً عطوفاً رحيماً بالمحتاجين. ومجلسه عامر بالمحبين وأصحاب الحاجات. باذلاً جل وقته وجهده بسعادة غامرة وروح طيبة، وابتسامة وادعة.

إضافة إلى أن خليفة الظهراني تميز بالتواضع في تعامله مع شتى أطياف المجتمع، وقربه من أبناء الوطن، وذلك من خلال مشاركاته ودعمه للعديد من الأنشطة المجتمعية كتشجيع الشباب على الزواج، ودعم الأنشطة الشبابية، وتكريم حفظة كتاب الله الكريم، فلم تؤثر أعماله الكثيرة وانشغالاته العديدة على هذا الاهتمام الإنساني.

خليفة الظهراني شخصية مؤثرة سمحة نزيهة، غنية وافرة بعطاءها، سخية بفكرها في شتى الميادين. بصماته واضحة ومؤثرة في العديد من المواقف، وجميع أعماله تستحق الإشادة. خليفة الظهراني، أب حنون، وأخ كريم، وابن مخلص رحيم، إنه قامة رفيعة، ومجد مؤثل، حوى كرم الأخلاق والصفات الطيبة لكل المواطنين.



معالي السيد خليفة بن أحمد الظهراني
الرئيس الأسبق لمجلس النواب بمملكة البحرين



جمعية المرصد لحقوق الانسان

تؤمن مجلة "الحقوقية" أن القضايا الحقوقية والقانونية لا تنفك بتأثراً عن اهتمام مختلف العلوم الاجتماعية والإنسانية، لذلك فإنها تعنى بنشر الدراسات والمقالات والقضايا ذات العلاقة بالشأن الحقوقي والقانوني المرتبط بالواقع العملي قدر الإمكان، وفي سياق استيعاب القراءات الحقوقية والقانونية التي تتصل بالحقول المعرفية المختلفة. وتتوزع موضوعات المجلة على أبواب مختلفة، لكل منها معايير وشروطه الخاصة بالنشر. وترحب المجلة بكل الباحثين والمؤلفين من كافة أرجاء الوطن العربي، وتُعطي الأولوية في النشر للدراسات والمقالات والقضايا التي تتناول مسائل مستجدة على الساحة الحقوقية.



دار الروافد الثقافية - ناشرون
الإمارات العربية المتحدة - مركز الأعمال - مدينة الشارقة
للنشر - المنطقة الحرة - خلوي: +961 3 69 28 28
email: rw.culture@yahoo.com
توزيع: دار الروافد الثقافية - الحمراء - شارع ليون -
برج ليون، ط6 - بيروت - لبنان - ص.ب. 113/6058
هاتف: +961 1 74 04 37

ابن النديم للنشر والتوزيع
51 شارع نهار بلعيد فويدر - وهران
هاتف: +213 661 20 76 03
فاكس: +213 41 25 97 88
ص.ب. 357 السانبا زرباني محمد
وهران - الجمهورية الجزائرية
email: nadimeditio@yahoo.fr