



ACIJLP



## مؤتمر العدالة العربي الثاني " نحو دعم وتعزيز استقلال القضاء "

القاهرة 22 - 24 فبراير 2003

### الاستقلال المالي للقضاة والتأهيل وأثره في التبعية للسلطة التنفيذية تمهيد:

نالت البحرين استقلالها عن بريطانيا في 15 أغسطس 1971م، وفي 20 يونيو 1972 أصدر أمير البحرين حينها المغفور له الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1972 بشأن إنشاء مجلس تأسيسي لإعداد دستور الدولة. وقد قام المجلس بوضع دستور دولة البحرين والذي أصبح نافذ المفعول في 6 ديسمبر 1973م. وجعل الدستور نظام الحكم قائماً على أساس الفصل بين السلطات الثلاث، حيث نصت المادة (32) منه على أن "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 اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، فتمارس وفقاً لقانون التفويض ولشروطه".

وبدلاً من أن تتجه الدولة الفتية إلى تكريس المبادئ الدستورية وتعزيز دولة القانون والمؤسسات، من خلال استكمال القوانين وأجهزة الدولة بفروعها الثلاث، فقد شنت الحكومة في أغسطس 1975م حملة اعتقالات واسعة شملت العديد من أفراد المعارضة السياسية ومن بينهم أعضاء في المجلس الوطني، الذي تم حله في نفس الوقت ولم يكن قد مر على تشكيله إلا أقل من عامين فقط. وقد تم في نفس الوقت الإعلان عن تعليق مواد أساسية في الدستور، والإعلان عن حالة الطوارئ وتطبيق قانون أمن الدولة الذي نظمه المرسوم بقانون بشأن "تدابير أمن الدولة" الصادر في أكتوبر 1974م. والذي يخول وزير الداخلية اعتقال الأشخاص، واحتجازهم بدون توجيه تهمة محددة أو تقديمهم لمحاكمة، لمدة تصل إلى ثلاث سنوات، كانت في الواقع تتجاوزها إلى أكثر من ذلك بكثير. كما أن جلسات محاكمة المتهمين بموجب ذلك المرسوم بقانون كانت سرية دائماً طبقاً لنص المادة (2) منه، وتعد بعيداً عن أروقة المحاكم العادية حيث أن الفقرة الثانية من المادة المشار إليها أجازت انعقاد محكمة أمن الدولة في أي مكان! أما المادة (3) منه فقد أعطت المحكمة الحق في وضع الإجراءات التي تسير عليها دون التقييد بالإجراءات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية. بل أن تجاوز المرسوم بقانون قد نال من القواعد القانونية التي تنص على عدم جواز تطبيق القانون بأثر رجعي عندما نصت المادة (6) بأن "كل من كان مودعاً السجن المخصصة تنفيذ لأمر الحجز الصادر بالتطبيق لنظام الأمن العام يعتبر مقبوضاً عليه طبقاً لهذا القانون".

ومنذ أغسطس عام 1975م، لم تشهد البحرين أي تطور يذكر في أجهزة الحكم وسلطاته الأخرى باستثناء السلطة التنفيذية التي هيمنت على كامل السلطات وأتبعته أجهزتها بها. وقد أدى هذا الوضع إلى هيمنة السلطة التنفيذية واستبدادها، مما أدى بدوره إلى بروز حركة معارضة دستورية، حددت أهدافها في إعادة الحياة الدستورية من خلال تفعيل مواد المعلقة، وإصدار القوانين التي تحقق ترجمة ما جاء به من حقوق وحرريات، وما نظمه من شكل للدولة وسلطاتها المختلفة. ومنذ التسعينيات وصلت المعارضة في مواجهتها مع النظام إلى مرحلة الأزمة، فامتألت السجون بالمعتقلين، وكثرت أعداد المنفيين إلى الخارج، وشهدت البلد العديد من الاضطرابات التي كانت لها آثار سيئة على العديد من الأوضاع الداخلية والخارجية للبحرين.

وبعد تولي الشيخ حمد (ملك البحرين الحالي) الحكم إثر وفاة والده في مارس 1999م، وإدراكاً واعياً منه بعدم إمكانية استمرارية الحكم في النهج السابق، وضرورة حل الأزمة من خلال برنامج للمصالحة الوطنية والإصلاح العام في البلد، أعلن في ديسمبر 1999 عن ميثاق عمل وطني، عرض على لجنة تم تعيينها باسم "لجنة إعداد الميثاق". بعدها قدم الميثاق للاستفتاء الشعبي العام يومي 14 و15 من فبراير 2001م. وصوت عليه البحرينيون بنسبة 97,3%. بعدها أعلن الملك عن تشكيل لجنتين الأولى أطلق عليها اسم لجنة تفعيل والأخرى لجنة تعديل الدستور.

وقد ترافق ذلك مع العديد من الإصلاحات حيث صدر في 18 فبراير من عام 2001م المرسوم بقانون رقم 11 لسنة 2001م بشأن إلغاء المرسوم بقانون بشأن تدابير أمن الدولة. كما صدر في نفس اليوم المرسوم رقم (4) لسنة 2001 بشأن إلغاء المرسوم رقم (7) لسنة 1976 بشأن اختصاص "محكمة أمن الدولة" التي كانت تعني بنظر الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي والداخلي. وترافق ذلك إعلان العفو العام والخاص وإطلاق سراح جميع السجناء والمعتقلين السياسيين في البحرين دون قيد أو شرط. والسماح للمواطنين البحرينيين الذين كانوا يعيشون في المنفى بالعودة إلى أرض الوطن.

إلا أن الإعلان عن دستور مملكة البحرين الجديد في فبراير 2002م قد أصاب المجتمع البحريني وخاصة السياسيين والقانونيين والحقوقيين بالإحباط، نظراً لما رأوا فيه من تقليص لدور الشعب في السلطة التشريعية ضمن آلية عملها بنظام المجلسين "شورى معين" و"نيابي منتخب" وتساوي صلاحياتهما فيما يتعلق بسلطة التشريع وذلك بالمقارنة لما كانت عليه السلطة التشريعية في دستور 1973. ولما جاء به الدستور الجديد أيضاً بالنسبة للمحكمة الدستورية وسلطة الملك في تحريك الرقابة السابقة على القوانين.

وبشكل عام فإن دستور البحرين الجديد أعلن عن قيام نظام الحكم في البحرين على الملكية الدستورية المركزية، حيث فصل السلطات إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية، وجعل الملك هو رأس المملكة، فهو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء، ويتمتع بسلطات تنفيذية وتشريعية واسعة، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو المسئول عن السياسة الخارجية وهو الذي يعين السلطة التنفيذية، ويعين مجلس الشورى، وهو الذي يرأس المجلس الأعلى للقضاء، هذا بالإضافة إلى سلطات أخرى غير ذلك مما نص عليه دستور مملكة البحرين في المواد من (33) إلى (43) والتي جاءت في الفصل الأول "الملك" من الباب الرابع "السلطات".

ولما كان موضوع الورقة بيان مدى تحقق مبدأ استقلال السلطة القضائية في البحرين، واستقلال القضاة فيها، فإننا سنحاول إلقاء الضوء واقع القضاء في البحرين طبقاً للدستور وللوائح الوطنية المنظمة له، ومعالجتها وفقاً للمعايير الدولية في ذلك.

### استقلالية القضاء في الدستور

تتبع أهمية استقلال القضاء والقضاة في أي مجتمع من طبيعة الدور الذي يؤديه القضاء فيها. فهو ضماناً للحقوق والحريات جميعها. وهو صمام الأمان في رد أي اعتداء عليها سواء كان هذا الاعتداء صادر من الأفراد تجاه بعضهم البعض. أو كان صادراً من السلطة التنفيذية أو التشريعية. وقد أكدت لجنة حقوق الإنسان في مؤتمر سانتاجو 1961 على أن: "وجود قضاء مستقل يعد أفضل الضمانات للحريات الشخصية وأنه يتعين وجود نصوص دستورية أو قانونية ترصد لتأمين استقلال السلطة القضائية من الضغوط السياسية وتأثير سلطات الدولة الأخرى عليها، وذلك بالحيلولة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وبين ممارسة أية وظيفة قضائية أو التدخل في إجراءات القضاء". كما أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) ينص في المادة 10 منه على أنه: "لكل إنسان الحق بكامل المساواة في محاكمة عادلة وعلنية أمام محكمة مستقلة ومحايدة عند تقرير حقوقه وواجباته وأي اتهام جنائي يوجه ضده". وتتص المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان (1950) في المادة (6) على أن: لكل إنسان عند تقرير حقوقه وواجباته المدنية أو أي اتهام جنائي يوجه ضده الحق في محاكمة عادلة وعلنية خلال فترة زمنية معقولة أمام محكمة مستقلة ومحايدة أنشأت طبقاً للقانون". وأصبحت هناك معايير دولية لاستقلالية القضاء في أي بلد باختلاف الأنظمة السياسية لها. وبت من الضروري ترجمة تلك المعايير وتضمينها القوانين الوطنية لكل دولة واعتبار المحاكمة العادلة والحق في أن تنظر النزاع سلطة قضائية طبيعية ومستقلة من الحقوق الإنسانية الأصيلة لكل البشر.

ولقد اعتمد دستور دولة البحرين لعام 1973 ودستور مملكة البحرين الجديد لعام 2002 نظام الفصل في السلطات كأسس للحكم حيث تنص المادة (32) من كل منهما على أن: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات، التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونهما وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليها في هذا الدستور. وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض التشريعي".

وقد تناول دستور 1937، ودستور 2002 النصوص المتعلقة بالسلطة القضائية في الفصل الرابع من الباب الرابع والذي جاء بعنوان "السلطات". وأكدت تلك النصوص مبدأ استقلالية القضاء والقضاة، حيث تنص المادة (104) فقرة (أ) من دستور 2002 على أن: "شرف القضاء، ونزاهة القضاة وعدلهم أساس الحكم وضمان للحقوق والحريات". كما أن الفقرة (ب) من المادة المشار إليها تنص

على أن: "لا سلطان لأية جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة ويكفل القانون استقلال القضاء، ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم". وتنص الفقرة (ج) على أن: "يضع القانون الأحكام الخاصة بالنيابة العامة، وبمهام الإفتاء القانوني، وإعداد التشريعات، وتمثيل الدولة أمام القضاء، وبالعاملين في هذه الشؤون".

كما أن الفقرة (د) من المادة (5) من الدستور أكدت على استقلالية الجهاز القضائي عن باقي أجهزة الدولة وسلطاتها، حيث تنص على أنه: "ينشأ، بقانون، مجلس أعلى للقضاء يشرف على حسن سير العمل في المحاكم وفي الأجهزة المعاونة لها. ويبين القانون صلاحياته في الشؤون الوظيفية لرجال القضاء والنيابة العامة".

إلا أنه وعلى الرغم من النصوص الدستورية المشار إليها وغيرها، فإن الواقع العملي والتشريعات المنظمة لعمل القضاء جاءت بالمخالفة لكل المبادئ الدستورية. فمنذ حل المجلس الوطني في أغسطس 1975م، وغياب السلطة التشريعية بعد مرور ما يقارب العامين فقط على التجربة الديمقراطية في البحرين والعمل بالدستور، استأثرت السلطة التنفيذية بكل السلطات في الدولة، وهيمنت على كل الأجهزة فيها، ولم يترك النظام فرصة أمام ترسيخ دولة القانون واستكمال أجهزة الدولة طبقاً للمبادئ الدستورية في فصل السلطات إلى تنفيذية وتشريعية وقضائية. ولم يعد هناك سوى سلطة واحدة هي السلطة التنفيذية التي كانت حتى عهد قريب جداً (2002) تمارس كل الاختصاصات وتبسط سلطتها على السلطات الأخرى.

وضمن تلك الظروف العامة، استمر القضاء بالبحرين يعمل بموجب المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1971 بشأن تنظيم القضاء الذي جعل القضاء مجرد وظيفة تابعة للسلطة التنفيذية وأحد أجهزة وزارة العدل والشئون الإسلامية حتى 23 أكتوبر 2002 بصدر المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية، والذي نصت المادة 2 منه على إلغاء المرسوم بقانون رقم 13 لسنة 1971 بشأن تنظيم القضاء.

ولن يتم تشكيل النيابة العامة كأحد أدوات وأجهزة السلطة القضائية أو تباشر أعمالها إلا في فبراير 2002 فقط، وكان الادعاء العام بوزارة الداخلية يؤدي كافة مهام النيابة العامة حتى ذلك التاريخ القريب. أما مهام الإفتاء القانوني وإعداد التشريعات وتمثيل الدولة أمام القضاء فما زالت حتى يومنا هذا بيد السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الدولة للشؤون القانونية ولم يقم قانون السلطة القضائية الجديد بإدراجها ضمن أجهزة السلطة التنفيذية.

أما بشأن سلطة الرقابة على دستورية القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية، فلم يكن للسلطة القضائية أي دور فيها، حيث أن المشرع لم يفعل المادة (103) من دستور 1973 بتعيين الجهة القضائية المختصة بالفصل في دستورية القوانين واللوائح، والتي عدلت في دستور 2002 إلى تحديد تلك الجهة بالمحكمة الدستورية. وقد صدر المرسوم بقانون رقم (27)

سنة 2002 بإنشاء المحكمة الدستورية في 18 سبتمبر 2002، ولم تباشر المحكمة أعمالها حتى هذا الوقت. وقد انعكس هذا الوضع سلباً أمام حيث كانت السلطة التنفيذية هي المحتكر لكل السلطات في الدولة. وكانت تمارس التشريع وتصدر العديد من المراسيم بقوانين واللوائح المخالفة للدستور والمصادرة للحقوق والحريات دون أن يكون للأفراد الحق في التصدي لها والطعن فيها. ولم يكن للسلطة القضائية أي دور أو اختصاص في التصدي لتلك القوانين واللوائح وإلغاء ما يتعارض مع نصوص الدستور.

### استقلال القضاء في قانون تنظيم القضاء لسنة 1971 وفي قانون السلطة القضائية لسنة 2002

أوكل المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1971 بشأن تنظيم القضاء، والذي ظل العمل سارياً وفقاً لأحكامه حتى وقت قريب جداً، كل ما يتعلق بأمور القضاء والقضاة بالبحرين للسلطة التنفيذية، وأعطاهما السلطة الكاملة والمباشرة في التدخل في مسائل تعيين القضاة، وعزلهم وترقيتهم وتأديبهم. وكانت السلطة القضائية بموجبه إحدى أدوات وزارة العدل ويخضع أفرادها لوزير العدل. وقد صدر القانون قبل استقلال البحرين، وقبل صدور أول دستور لدولة البحرين والذي كان في 1973. ومن ثم كان من الطبيعي أن لا نجد المبادئ الدستورية المتعلقة بالسلطة القضائية مترجمة فيه، ويكفي أن القانون من تعريفه قد جاء بشأن تنظيم القضاء فقط دون الإشارة إلى أن القضاء سلطة. وظل العمل بموجب قانون تنظيم القضاء مع بعض التعديلات التي لم تخرج عن جوهره حتى 23 أكتوبر 2002 بصدور المرسوم بقانون رقم 42 لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية.

وقد أدى احتكار السلطة التنفيذية وهيمنتها على كل السلطات في البحرين، وغياب الحياة الديمقراطية وأدوات الرقابة والمحاسبة، إلى تقاعس المشرع في إصدار أو تعديل القوانين وفقاً للمبادئ الدستورية. بل إن وجود سلطة التشريع بيد السلطة التنفيذية ودون وجود سلطة الرقابة القضائية عليها جعل المشرع يصدر من القوانين بما يتناسب مع سياسة الحكومة الواحدة حتى وإن خالفت الدستور. ومن ثم فليس غريباً أن لا يتصدى المشرع لقانون تنظيم القضاء بعد وضع دستور 1973 وترجمة ما تضمنه من مبادئ إلى قوانين قابلة للتطبيق.

ولما كانت البحرين في هذا الوقت تمر بمرحلة انتقالية، تحاول فيها استكمال التشريعات والأدوات التي تحقق قيام دولة القانون والمؤسسات، وترعى فيها الحريات والحقوق، وكانت العديد من القوانين جديدة لم تطبق بشكل عملي، إلى جانب أن العديد من أدوات وأجهزة السلطات مازالت وليدة بعضها لم يباشر مهامه إلا منذ أقل من شهر أو شهرين، وبعضها مازال قيد الإنشاء، فإنه من الصعوبة بمكان تحديد واقع له صفة الثبوت ولو بشكل مؤقت. وعليه فإنني سأحاول إلقاء الضوء فيما يتعلق بموضوع الورقة وهو استقلال القضاء والقضاة بالبحرين بناء على ما هو سائد حتى وقت قريب وما طرأ عليه من تعديلات قانونية.

إن من أهم أوجه تبعية السلطة القضائية المباشرة للسلطة التنفيذية في قانون تنظيم القضاء الذي كان سائداً حتى أكتوبر الماضي كما أشرت، هو غياب الهيئة أو الهيئات المستقلة بها. فعلى الرغم من صراحة النص الدستوري على أن المجلس الأعلى للقضاء هو من يجب أن يشرف على حسن سير العمل في المحاكم، وفي الأجهزة المعاونة لها، وعلى الشئون الوظيفية لرجال القضاء والنيابة العامة، إلا أن قانون تنظيم القضاء لم ينص على تشكيله ودوره، ولم يتصدى المشرع لتعديله منذ صدوره في سنة 1971 إلى سنة 2001 فقط.

واقترن دور القضاة في إدارة شئونهم طبقاً لقانون تنظيم القضاء على ما جاء بأحكام المادة (44) منه. والتي جاءت تحت الفصل 5 بعنوان اللجنة القضائية الاستشارية، حيث نصت على أنه: "الرئيس دائرة العدل - الوزير - أن يشكل بقرار يصدر منه لجنة استشارية تؤلف من بين قضاة المحاكم لإبداء الرأي فيما يطلب منها بالمسائل المتعلقة بسير العمل في المحاكم. ويحدد في هذا القرار اختصاصات هذه اللجنة ونظام العمل بها". ومن النص فإن تشكيل اللجنة هي من اختصاص وزير العدل له إن أراد أن يصدر قرار بتشكيلها، ولا تختص اللجنة إلا بإبداء الرأي وفيما يطلب منها فقط بالمسائل المتعلقة بسير العمل في المحاكم. وهذا بالتأكيد أمر لا يحقق أي شكل أو وجه من الاستقلال للقضاء، ولا يرقى به إلى أن يكون سلطة، أو حتى أن لديه سلطة معينة.

وقد ظل العمل بموجب هذا القانون هو السائد حتى سنة 2001 فقط عندما تم إلغاء النص المذكور للمادة (44) المشار إليها، وتم تعديلها بموجب المرسوم بقانون رقم -- لسنة 2001 بشأن إنشاء المجلس الأعلى للقضاء، وأصبحت تقرأ: "ينشأ في وزارة العدل والشئون الإسلامية مجلس أعلى للقضاء، يشكل برئاسة رئيس محكمة التمييز وعضوية كل من: رئيس محكمة الاستئناف العليا المدنية، وأقدم وكيلين بمحكمة الاستئناف العليا المدنية، رئيس محكمة الاستئناف العليا الشرعية (الدائرة السنية)، رئيس محكمة الاستئناف العليا الشرعية (الدائرة الجعفرية)، رئيس المحكمة الكبرى المدنية، وفي حال غياب الرئيس يحل محله رئيس محكمة الاستئناف العليا". وقد ظلت صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء في ذلك التعديل استشارية وظل حق التقرير للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل في كل ما يتعلق بأمور القضاء والقضاة في البحرين.

وقد حاول المشرع في المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بإصدار "قانون السلطة القضائية" أن يتصدى للعديد من النصوص التي كانت تركز مبدأ تبعية السلطة القضائية للسلطة التنفيذية بإلغائها، وأن يستكمل أدوات وأجهزة السلطة القضائية التي يتحقق معها استقلالية القضاء ورجاله.

وأخذ المشرع في تشكيل المجلس الأعلى للقضاء في قانون تنظيم القضاء بأسلوب التعيين حيث تنص المادة (69) على أن: "يرأس الملك المجلس الأعلى للقضاء ويشكل من: رئيس محكمة التمييز، النائب العام، رئيس محكمة الاستئناف العليا المدنية، وأقدم وكيلين في محكمة الاستئناف العليا المدنية، رئيس محكمة الاستئناف العليا الشرعية (الدائرة السنية)، رئيس محكمة الاستئناف العليا الشرعية (الدائرة الجعفرية)، رئيس المحكمة الكبرى المدنية، وللملك أن ينيب عنه من يراه في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء".

أن أسلوب تشكيل المجلس الأعلى للقضاء بالتعيين على النحو المبين في القانون ينتقص برأينا من دور القضاء كسلطة في تقرير الأمور المتعلقة به. وكان يجدر بالمشرع لو أنه جعل تشكيل المجلس بأية يدخل ضمنها الانتخاب، ولو أنه أعطى رجال القضاء دورهم في اختيار ممثليهم، كما هو الحال في العديد من الدول التي تعمل بمبدأ الديمقراطية. خاصة وأنهم أقرب إلى بعضهم البعض. وأكثر معرفة بأمورهم.

كما أن ترك الأمر مطلقاً للملك في أن ينيب عنه لرئاسة المجلس الأعلى لقضاء أمر لا نعتقد مع تقديرنا لذات الملك يجدر أن يكون، وكان يجدر أن توضع ضوابط للإنابة تكفل للمجلس الأعلى باعتباره أعلى جهاز في السلطة القضائية استقلاليته عن أي جهة أخرى أو شخص. والجدير بالذكر في هذا الصدد أن جلالة الملك قد أصدر في 27 نوفمبر 2002 أمراً ملكياً برقم (44) لسنة 2002 جاء فيه أن: "يتولى رئيس محكمة التمييز رئاسة المجلس الأعلى للقضاء في حالة عدم رئاسته له".

وحددت المادة (70) من قانون السلطة القضائية اختصاص المجلس الأعلى للقضاء في "الإشراف على حسن سير العمل في المحاكم وفي الأجهزة المعاونة لها، واتخاذ ما يلزم من أجل ذلك. وفي اقتراح تعيين وترقية القضاة، وأعضاء النيابة العامة، وكل ما يتعلق بشأنهم. وفي إبداء الرأي في مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء والنيابة العامة. وفي كافة المسائل المنصوص عليها في القانون".

إلى جانب ذلك فإن المشرع في قانون السلطة القضائية خطأ خطوة مهمة بنقل تبعية الدفاع عن الحق العام، وكل ما يتعلق به من السلطة التنفيذية إلى السلطة القضائية. فبعد أن كانت تلك المهمة منوطة إلى جهاز الادعاء العام بوزارة الداخلية، انتقلت إلى النيابة العامة. وينظم قانون السلطة القضائية النيابة العامة في الباب الرابع (المواد من 49 - 68). وتتص المادة (49) على أن: "النيابة العامة شعبة أصيلة من شعب السلطة القضائية، وتمارس الاختصاصات المقررة لها قانوناً، ولها دون غيرها تحريك الدعوى الجنائية ومباشرتها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". ويجعل القانون تعين النائب العام وأعضاء النيابة العامة بأمر ملكي بناء على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء. ويؤخذ على المشرع عند وضعه النصوص المتعلقة بالنيابة العامة ما جاء بها من تناقضات، فعلى الرغم من أنه يقرر أن النيابة العامة شعبة أصيلة من شعب السلطة القضائية، وعلى الرغم من أنه جعل كل ما يتعلق بشأنهم من اختصاص المجلس الأعلى للقضاء، إلا أنه وبموجب المادة (55) جعل النيابة العامة تابعة للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل حيث تنص على أن: "يتولى وزير العدل الإشراف والرقابة على النيابة العامة وأعضائها. ويتبع أعضاء النيابة العامة رؤساءهم بترتيب درجتهم، وينوبون عن النائب العام في ممارسة وظائفهم، ويتبعون جميعاً وزير العدل". وكان يجدر بالمشرع أن يترجم الأصل في أن النيابة العامة أحد أدوات السلطة القضائية، وأن يحيل كل ما يتعلق بها لأعلى هيئة في السلطة القضائية ويمنع من تدخل وهيمنة السلطة التنفيذية عليها.

وعليه فإنه رغم التطور الكبير بين نصوص قانون تنظيم القضاء لسنة 1971 وتعديلاته ونصوص قانون السلطة القضائية لسنة 2002، وما يشكله من خطوة متقدمة في سبيل استقلال السلطة القضائية من خلال إنشاء عدد من أدواتها الرئيسية التي تشكل ضماناً لمبدأ فصل السلطة القضائية واستقلالها عن السلطات الأخرى في الدولة، فإنه لم يرقى، وقد تأخر المشرع في إصداره، إلى المستوى المطلوب لترجمة المبادئ الدستورية في تنظيم اختصاصات القضاء. ونشير في ذلك إلى أنه لم يقرر للمجلس الأعلى للقضاء صفة وسلطة الشخصية العامة. ولم يحقق لها وللقضاة الاستقلال المالي. وجعل النيابة العامة تابعة عملياً للسلطة التنفيذية. وسكت عن مهام الإفتاء القانوني وإعداد التشريعات والتي مازالت تهيم السلطة التنفيذية عليها ممثلة في وزارة الدولة للشئون القانونية.

إن المشرع عند وضعه قانون السلطة القضائية الجديد قام بجهد كبير في تغيير الوضع الذي كان سائداً طوال المرحلة السابقة والذي كان يعطي السلطة التنفيذية الهيمنة على السلطة القضائية وكل ما يتعلق بأمورها. إلا أنه في المقابل أعطى الملك السلطة المركزية على السلطة القضائية والذي تظهر أوجهه في رئاسة الملك للمجلس الأعلى للقضاء وفي سلطته في تعيين وترقية القضاة وأعضاء النيابة العامة، مما يكرس شكل نظام الحكم في البحرين بأنه ملكي دستوري مركزي. ولا يخفى علينا ما

يمكن أن تشكل الأنظمة المركزية من خطورة الاستبداد، وما يمكن أن تفرزه من آثار إذا ما جاء للحكم حاكم مستبد. وكان يجدر بالمشرع أن يحاول ترجمة مبادئ الملكية الدستورية بشكل يكون فيه تفويض لسلطات الملك بشكل أكبر ويحقق نوع من اللامركزية القانونية التي تضع ضوابط منع الاستبداد المركزي.

وإلى جانب التوصيات التي تمت الإشارة إليها في مواقعها والخاصة باستقلال القضاء، فإنني أود تركيزها في التالي:

1- أن يكون المجلس الأعلى للقضاء هو السلطة الإدارية الأعلى بالسلطة التنفيذية، وتكون له الشخصية القانونية المستقلة لأشخاص القانون العام.

2- أن تخصص ميزانية خاصة بالسلطة القضائية من الميزانية العامة.

3- أن يتولى المجلس الأعلى للقضاء كل ما يتعلق بأمور القضاة، وأعضاء النيابة العامة دون أي تدخل من السلطة التنفيذية.

4- أن يتولى المجلس الأعلى للقضاء الإشراف على إدارة المحاكم وأي هيئة أخرى تدخل في اختصاص وعمل السلطة القضائية كهيئات الخبرة أو التحكيم أو التدريب وغيرها.

5- أن يتم تحويل مهام الإفتاء القانوني وإعداد التشريعات من السلطة التنفيذية إلى السلطة القضائية.

## استقلال القضاة

إن استقلال القضاء لا يتحقق إلا من خلال قضاة مستقلون. إذ لا يمكن أن نتصور أن يقوم بتنفيذ أعمال السلطة القضائية أفراد يخضعون في أي أمر من أمورهم لسلطة أخرى كالسلطة التنفيذية أو التشريعية. ولا يتحقق استقلال القضاة إلا من خلال النص على حصانة القضاة الدستورية والقانونية وعدم قابليتهم للعزل. ومن خلال استقلالهم في أمورهم وفي أداءهم ويشمل ذلك فيما تعينهم أو أداء وظيفتهم أو ترقيةهم أو تأديبهم ... وغيرها، عن السلطة التنفيذية أو التشريعية. وسأحاول تناول استقلال القضاة في أوجه محددة على النحو التالي:

### أولاً: في أسلوب تعيين القضاة وضمان عدم قابليتهم للعزل

نصت المادة (29) من قانون تنظيم القضاء لسنة 1971 على أن: "يعين رئيس محكمة الاستئناف العليا وقضااتها ورئيس المحكمة الكبرى ويعفون من مناصبهم بمرسوم بناء على عرض وزير العدل والشئون الإسلامية. ويعين قضاة المحكمة الكبرى أو المحكمة الصغرى، كما يعفون من مناصبهم بقرار من مجلس الدولة بناء على عرض وزير العدل والشئون الإسلامية". ولا يختلف قضاة محكمة التمييز في ذلك حيث يتم تعيينهم بمرسوم بناء على عرض وزير العدل. أي أن القضاة طبقاً لأحكام ذلك القانون كان يتم اختيارهم من قبل السلطة التنفيذية. ولم تمس التعديلات التي تمت سنة 2001 بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء موضوع تعيين بشكل جوهري. حيث أن المادة (45) المضافة للقانون نصت على أن: "يقوم المجلس الأعلى للقضاء بالإشراف على حسن سير العمل في المحاكم وفي الأجهزة المعاونة لها، واقتراح ما يلزم من أجل ذلك، ويختص بكل ما يتعلق بشئون القضاة بما في ذلك ترقيةهم ونقلهم وندبهم. كما يختص بالنظر في الترشيحات المقدمة من وزير العدل والشئون الإسلامية فيما يتعلق بالتعيين في الوظائف القضائية على النحو المنصوص عليه في هذا القانون، كما يؤخذ برأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء". وعليه فإن الأمر لا يعدو أكثر من إعطاء المجلس الأعلى للقضاء اختصاص النظر في ترشيحات وزير العدل الذي يختص أساساً بالتعيين بموجب المادة 29 كما أشرنا.

أما في قانون السلطة القضائية فإن تعيين القضاة يتم بأوامر ملكية، بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء. وذلك دون أي تدخل من السلطة التنفيذية وهذا بالتأكيد أمر يقدر للمشرع، ويساهم في استقلال القضاء والقضاة بشؤونهم.

أما فيما يتعلق بحصانة القضاة وعدم قابليتهم للعزل، فإن قانون تنظيم القضاء طبقاً لنص المادة (29) المشار إليها أعلاه قد أحل بهذا المبدأ الهام والحيوي. وجعل القضاة غير محصنين وقابلين للعزل من قبل السلطة التنفيذية. بمعنى آخر جعلت سلطة العزل بيد من جعلت له سلطة التعيين بشكل مطلق وعام ودون أي ضوابط أو معايير. والأمر الذي برأينا كان يشكل خطورة وعبئاً بالغين. وكان ينتقص بشكل كبير من استقلال القضاة. وقد أحسن المشرع بتعديله في قانون السلطة القضائية كما سنأتي على ذكره.

وفي قانون السلطة القضائية، فإنه وعلى الرغم من أن المشرع في قد قرر صراحة على حصانة القضاة وعدم قابليتهم للعزل، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (34) بأن "القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات ووفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون"، إلا أن النصوص قد خلت من بيان وتحديد الحالات التي يجوز فيها عزل القضاة. كما لم يبين الإجراءات المنصوص عليها لاتخاذ قرار العزل. رغم أنها تناولت الحالات التي تنتهي فيها ولاية القضاة في الفقرة الثانية من المادة (34) حيث ذكرت بأن: "ولا تنتهي ولايتهم إلا لأحد الأسباب الآتية: الوفاة، الاستقالة، انتهاء مدة عقود المتعاقدين منهم أو مدة إعاره المعارين. ويكون إنهاء العقد أو الإعارة قبل نهاية المدة بقرار من المجلس الأعلى للقضاء، بلوغ سن الإحالة للتقاعد، ثبوت عجزهم عن القيام بمهام وظائفهم لأسباب صحية، ويثبت العجز بقرار من الهيئة الطبية المختصة، العزل بناء على الأسباب ووفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، إسناد مناصب أخرى لهم بموافقتهم". وهذا أمر معيب وخطأ، حيث أن عدم قابلية القضاة للعزل مبدأ دستوري وقانوني، وما يجري عليه من استثناء يجب أن يكون مقيداً جداً بموجب القانون، سواء في حالات جوازها، أو فيما يتعلق بإجراءاته، وحق القضاة في التظلم أو الطعن فيه.

ولا تكفي الفقرة التي أشرنا إليها في المادة (34) برأينا لتقرير هذا مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل كأساس. فالمادة 34 وردت في أول الفصل الثالث من القانون تحت عنوان (حصانة القضاة وأسباب انتهاء ولايتهم ومسائلهم)، والذي وردت تحته المواد من 34 إلى 43. ولم تشر تلك المواد إلى موضوع العزل لا من حيث الحالات أو الإجراءات إلا ما جاء بنص المادة (42) التي ذكرت بأن: "العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على القاضي هي اللوم والعزل. ويتولى وزير العدل تنفيذ الأحكام الصادرة من مجلس التأديب. ويصدر أمر ملكي بتنفيذ الحكم الصادر بالعزل، ويعتبر نافذاً من تاريخ نشر الأمر في الجريدة الرسمية. ولا يؤثر الحكم الصادر بالعزل على حقوق القاضي في المعاش أو المكافأة. ويوضع الحكم الصادر باللوم ملف القاضي ولا ينشر في الجريدة الرسمية".

وهنا نوصي بشدة أن يتضمن القانون تحديداً للحالات التي يجوز بها عزل القاضي على سبيل الحصر، وأن تحدد بشأنها إجراءات ملزمة، وأن لا تعطى أية جهة سلطة القياس، ويكون للقاضي حق التظلم والطعن.

### ثانياً: في مؤهلات القضاة وتدريبهم

إن القضاة في أي مجتمع جزء منه وإفراز له، لهم أفكارهم ومعتقداتهم ونظرتهم الخاصة للأمر. كما أنهم يتأثرون بما يدور حولهم من تطورات سواء كانت علمية أو تتعلق بالقيم، ويحاولون في كل ذلك التصدي للمشاكل القانونية الجديدة التي يفرزها المجتمع وتطوره. وهم عندما يتناولون موضوعات جديدة وقوانين مستحدثة عليهم أن يستقوا من روح الدستور وأحكامه مدى ملائمة تلك القوانين مع نصوص الدستور ومع مبادئ الحرية والعدالة الإنسانية. ولا تعني استقلالية القضاء الضمنية انفصاله عن الإرادة الشعبية والرأي العام في المجتمع بشكل كامل وقاطع.

على الرغم من الملاحظات الكثيرة التي تناولت قصور المشرع فيما يتعلق بمؤهلات القضاة وتدريبهم عند التعيين والترقية في قانون تنظيم القضاء طوال السنوات الماضية، فإنه لم يأخذ بتلك الملاحظات في قانون السلطة القضائية الجديد.

فبعد توافر الشروط الشكلية الأولية لتعيين القضاة بالبحرين والتي جاءت موحدة في قانون تنظيم القضاء وقانون السلطة القضائية، وهي الجنسية البحرينية مع جواز تعيين العرب والأهلية، وحسن

السيرة والسلوك، وأن يكون حائزاً على درجة الليسانس أو البكالوريوس في القانون من جامعة معترف بها، أو إجازة في الشريعة الإسلامية، لم يشترط قانون السلطة القضائية إلا أن يكون الشخص قد أمضى سنتين في الاشتغال في الأعمال القانونية أو العلوم الشرعية فقط حتى يجوز أن يعين في وظائف قضاة المحاكم الصغرى!! ولم يشترط القانون أي تدريب أو تأهيل أو أي اختبار كفاءة للمهنة، بل أنه لم يحدد العمل القانوني الذي يجب الاشتغال به، وعليه فقد يعمل الخريج محامياً تحت التمرين لدى أي مكتب محاماة ثم يجوز بعدها أن يعين قاضياً يقضي في مسائل الناس وأمورهم وأحوالهم في المحاكم الصغرى.

وهذا الأمر بالتأكيد لا يجوز ولا يرقى بالقضاء والقضاة. وكان يجدر بالمشروع أن يضع مؤهلات أكبر من ذلك لمن يجوز تعيينهم في سلك القضاء وتحميلهم مسؤولية الفصل في حقوق الأفراد ومنازعاتهم. وأن يخضعهم للتدريب واختبار كفاءة المهنة ومتطلباتها. وأن يدرك التطور الذي شهدته البحرين في كل المجالات، وما صاحبه من أوضاع مستجدة ومعقدة تتطلب إماماً ودراية وكفاءة وتجربة تمكن القاضي وتؤهله للتصدي لها ولما تفرزه من نزاعات.

أما بالنسبة للتعيين في المحاكم الكبرى ومحكمة الاستئناف العليا، فلم يختلف قانون السلطة القضائية عن قانون تنظيم القضاء في أن يكون الشخص قد أمضى بالاشتغال في الأعمال القانونية ست سنوات فقط ليعين في الأولى، وعشر سنوات ليعين في الثانية.

وترك القانون ما يتعلق بشئون محكمة التمييز إلى الأحكام المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم 8 لسنة 1989 بإصدار قانون محكمة التمييز. والذي تنص المادة 2 منه على أنه: "يعين رئيس محكمة التمييز ووكيلها وقضااتها ويعفون من مناصبهم بمرسوم. ويشترط في كل منهم أن يكون قد مضى على حصوله على درجة الليسانس أو البكالوريوس في القانون خمسة عشر سنة أمضاها بعمل قانوني، أو أن يكون قد عمل قاضياً في محكمة الاستئناف العليا لمدة أربع سنوات".

إن التشديد في المؤهلات العلمية والعملية المطلوبة لتعيين القضاة وترقيتهم، إلى جانب ما يجب أن يتوفر لهم من تدريب مستمر ضماناً لضرورة برأينا لاستقلال القضاة. فالقاضي يجب أن يكون مستقلاً لا سلطان عليه في أداء اختصاصه لغير القانون. والقانون أحد العلوم الإنسانية التي تحتاج معرفتها والإلمام بها إلى دراسة علمية وخبرة عملية. كما أن ما يمر به المجتمع من تطورات في معاملات الأفراد وتعقدتها بحاجة إلى تأهيل القضاة بشأنها حتى يمكنهم الفصل فيما يحال إليهم بشأنها من منازعات. كما أن تطور الأعراف والمعاهدات الدولية تتطلب معرفة القضاة بها باعتبارها جزء من الضمير الإنساني. ولما كان القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء اختصاصهم لغير القانون فإن أهم أدوات الاستقلالية هي العلم والتجربة الكافية المختصة. ومن هنا يأتي تأكيدنا على أهمية هذا الجانب في تعيين القضاة وترقيتهم، ونوصي بشدة أن يقوم المشرع بتعديل وإضافة ما يلزم لتأهيل وتدريب القضاة بشكل دائم ومستمر. إذ أن ما يجري عليه العمل الآن من أن يعين الشخص قاضياً بمرسوم وفي اليوم التالي عليه أن يعتلي منصة القضاء ويجتهد ويعاني حتى يؤدي وظيفته.

إن غياب التدريب العلمي والعملية للقضاة قبل تعيينهم وأثناء عملهم، وغياب معهد لتدريب القضاة، وعدم وجود أي نوع من أنواع الدورات التخصصية لهم رغم ما يمر فيه المجتمع من تطورات ومستجدات في معاملات الأفراد وانعكاس ذلك على منازعاتهم التي تصل إلى القضاء، يجعلنا نتلمس ما يواجهه القضاة في البحرين من تحدي، وما هو مطلوب منهم تحت بند التأهيل الذاتي. فالقاضي في البحرين مجتهد بنفسه، وعليه أن يجد الوسائل والأساليب التي تمكنه من تحقيق التأهيل والتدريب الذاتي. وهذا الأمر لا يجوز. فالقضاة يؤدون مهمة في غاية الأهمية والخطورة. وهم يقضون في

مصالح الناس. ويمسون حقوقهم بشكل مباشر. وقد يتعلق الأمر بحرياتهم بل وأرواحهم. فزيادة سنوات الخبرة المطلوبة لترشيح القضاة، وتحديد طبيعة الأعمال القانونية التي يجب عليهم ممارستها، والنص على تدريبهم وتأهيلهم قبل تعيينهم، ثم تطويرهم باستمرار وتخصيصهم، وإطلاعهم على مبادئ حقوق الإنسان، أمور ضرورية لضمان حسن سير العدالة خاصة مع متغيرات المجتمع وبرز العديد من التصرفات والأعمال الجديدة في المجتمع.

والجدير بالذكر أن الدفعة الأخيرة من المرشحين للقضاء تم تدريبهم بشكل نظري لمدة ثلاثة أشهر كأول برنامج تدريبي للقضاة المرشحين قبل تعيينهم في البحرين. وقد تم تنفيذ البرنامج في وزارة العدل والشئون الإسلامية. وتناول التدريب قانون المرافعات المدنية والتجارية، قانون الإثبات، أصول المحاكمات الجزائية، والقانون المدني. ولم يشمل البرنامج ثقافة حقوق الإنسان والمواثيق الدولية المتعلقة بها. ومعايير المحاكمة العادلة. وإن ركز البرنامج على القوانين الوطنية وكيفية إدارة الجلسات والتعامل مع المتقاضين ووكلائهم.

إن الملاحظات الواردة هنا لا تقصد النيل من سلطة القضاء ولا من رجال القضاء الذين يعملون تحت ظروف صعبة وغير طبيعية في بعض الأحيان، أو التشكيك في أمرهم أو في نزاهة القضاء. وإنما نحن بشأن التصدي للأوضاع القانونية والمؤسسية، وما يعترئها من عيوب ونواقص بات من الضروري والمهم أن يقوم المشرع بتعديلها وتنظيمها.

وهنا نوصي بشدة أن تقوم الدولة بإعداد برنامج لتدريب وتأهيل القضاة المرشحين بالإضافة إلى تدريب القضاة الآخرين فيما يستجد من أمور وما يتطلبه التخصص من علم ومعرفة. وأن تسعى لخلق مركز أو معهد دائم مستقل ضمن أجهزة السلطة القضائية، وإشراف المجلس الأعلى للقضاء.

### الثالث: في مسؤولية القضاة التأديبية والمدنية

ظلت سلطة تأديب القضاة بيد السلطة التنفيذية طبقاً لقانون تنظيم القضاة وحتى سنة 2001، عندما قام المشرع بتعديل القانون ووضع النصوص الخاصة بإنشاء المجلس الأعلى للقضاء والتي أحلت المجلس محل وزير العدل في المواد المتعلقة بالفصل الثالث والذي جاء تحت عنوان "حصانات القضاة وتأديبهم". حيث أصبح للمجلس حق تنبيه القضاة إلى كل ما يقع منهم مخالفاً لواجباتهم، أو مقتضيات وظيفتهم. وله حق التحقيق وإصدار الإذن برفع الدعوى الجزائية ضد القضاة بعد أن كانت جميعها من اختصاص وزير العدل. وبالنسبة لقانون السلطة القضائية الجديد فإنه عزز اختصاص المجلس الأعلى للقضاء في كل ما يتعلق بإجراءات مسألة وتأديب القضاة، فله الحق في تنبيه القضاة من تلقاء نفسه أو بناء على طلب رئيس المحكمة. وهو الذي يصدر قرار تشكيل مجلس التأديب. ولا تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على طلبه.

إلا أنه يؤخذ على المشرع أنه لم ينص على حق القاضي في التظلم أو الطعن على الأحكام التي يصدرها مجلس التأديب. وهذا انتقاص من حق دستوري لا يجوز للقضاة. كما أن العقوبات التي يجوز لمجلس التأديب اتخاذها لم يأتي بها تدرج. فهي حسب القانون اللوم أو العزل!! وفي كل الأحوال لم يتم ربط العقوبات بالأفعال أو الأعمال التي تصدر عن القاضي وتكون محلاً للمحاكمة. وبشكل عام فإن المشرع لم يوفق في وضع النصوص الخاصة بمسائل التأديب والأفعال والعقوبات التي تدرج تحتها بشكل دقيق وسليم وتستلزم المراجعة والتنقيح.

من جانب آخر فإن القانون لم يرتب نظام خاص بالقضاة لمسئوليتهم المدنية. والجدير بالذكر أن المحاكم المدنية والتجارية فصلت في منازعات كان القضاة أطراف بها طبقاً لقانون المرافعات المدنية والتجارية، وفي رأينا أن غياب نظام خاص لمسئولية القضاة المدنية يشكل فراغا كبيرا يجب على المشرع الإسراع بوضعه بما يليق بوضع القضاة ويحمي معاملاتهم ومعاملات الغير معهم.

#### رابعاً: في حماية مرتب القاضي

أحد الضمانات لاستقلال القضاة هي حماية رواتبهم. وتوفير الحياة الكريمة لهم بما يجنبهم الشعور بالحاجة. وهي ضمانة هامة وأساسية، فالقضاة بشر في المقام الأول، ووضعهم في ظروف معيشية واقتصادية قد تؤثر على استقلالهم. ونحن لا نذكر ذلك للتشكيك بالقضاة، ولكن نظرحه كمبدأ وباعتباره أحد ضمانات استقلال القضاة التي يجب أن تتحقق لهم. وبالنظر إلى جدول درجات ورواتب القضاة بالبحرين فإنه يتجلى لنا مدى تواضع رواتب القضاة، ومحدوديتها، وعدم تناسبها مع الوضع الاقتصادي بالبلد. وتكاليف الحياة الكريمة بها. وفي هذا الصدد نشير إلى أن القضاة وقبل سنوات قليلة وقعوا عريضة قدمت لوزير العدل تضمنت فيما تضمنت النظر في رواتبهم وتحسين ظروفهم. وعلى الرغم من بعض الزيادات التي قررت للقضاة مؤخراً إلا أنها لا ترقى لدرجة تعديل أوضاع القضاة بالبحرين وتحسينها بما يكفل لهم حماية مرتباتهم.

والجدير بالذكر أن قانون السلطة القضائية لم يشر إلى استقلالية السلطة القضائية بمواردها المالية. ولم يجعل لهيئاتها ورجالها ميزانية مستقلة خاصة بهم من موازنة الدولة مما يعد انقاص لمبدأ الاستقلالية. فالاستقلالية لأي فرد أو جهة لا تتحقق في ظل تبعيتها المادية. وعليه فإننا نوصي هنا بضرورة أن تقوم الدولة بوضع ميزانية خاصة بالسلطة القضائية وكافة أجهزتها وأعضاءها.

#### خامساً: في حرية القضاة في التعبير وتكوين مؤسساتهم المهنية

لم يتناول قانون السلطة القضائية المسائل المتعلقة بحقوق وحرريات القضاة باعتبارهم جزء من أفراد المجتمع بأي وضع خاص، إلا ما جاء في المادة (27) التي حظرت على القاضي القيام بأي عمل تجاري أو أي عمل لا يتفق مع كرامة القضاء واستقلاله. وما جاء في المادة (30) التي حظرت على القاضي الاشتغال في العمل السياسي أو إبداء الرأي في المسائل السياسية، كما حظرت عليه الترشيح للانتخابات العامة واعتبرت كل من رشح نفسه لها مستقبلاً من تاريخ الترشيح. وعلى الرغم من أن قانون تنظيم القضاء لم يمنع القضاة من تشكيل مؤسساتهم المهنية إلا أن القضاة في البحرين لم ينظموا أنفسهم في أي شكل مهني في أي وقت من الأوقات.

وبرأي أنه بات من الضروري أن يحاول القضاة تنظيم أوضاعهم ضمن مؤسسة مهنية خاصة بهم، وتعني بأمورهم واحتياجاتهم، وتساهم في تطوير أوضاعهم، وتؤكد استقلاليتهم.

#### سلطة القضاء في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح

إذا كانت الحقوق والحرريات الدستورية للأفراد هي دعائم أساسية لأبد من توافرها تأكيداً لمبدأ سيادة القانون، فإنه يجب ضمان هذه الدعائم في جميع القوانين والتشريعات واللوائح التي تصدر من السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، وذلك للحيلولة دون إساءة أي منها بما لديها من سلطة وإصدار قوانين

أو لوائح تتعارض مع تلك الدعائم والحقوق والحريات. ويمثل هذا الضمان في الدولة القانونية في أن يعهد لهيئة ذات طابع قضائي مسئولية الرقابة على التزام المعنيين بالشرعية الدستورية. وهذا يعني بأن للسلطة القضائية في الدولة القانونية دور في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والقرارات التي تصدر من السلطة التشريعية أو التنفيذية. وهو دور نابع من أن القضاء سلطة وليس وظيفة. وأنه معني بحماية الدستور باعتباره يأتي في أعلى درجة من سلم القوانين والتشريعات، إلى جانب دوره في تطبيقها.

وعلى الرغم من أن المادة (103) من دستور 1973 أكدت على دور السلطة القضائية في الرقابة على دستورية القوانين حيث نصت على أنه: "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها. ويكفل القانون حق كل من الحكومة وذوي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح، وفي حالة تقرير الجهة المذكورة عدم دستورية قانون أو لائحة، يعتبر كأن لم يكن". إلا أن المشرع لم ينظم تلك الجهة طوال السنوات الماضية. وقد ساهم هذا الأمر الذي ترافق طوال السنوات الماضية مع غياب السلطة التشريعية الدستورية في صدور العديد من المراسيم بقوانين التي جاءت بالمخالفة لأحكام الدستور، ولحقوق الإنسان. وفي تقليص دور السلطة القضائية الذي نص عليه الدستور. كما ساهم في تهميش الثقافة القانونية والحقوقية سواء لدى الأفراد أو حتى لدى المعنيين بتطبيق القانون وتنفيذ أحكامه.

وقد تم تعديل نص المادة (103) من دستور 1973 المشار إليها أعلاه في دستور مملكة البحرين الجديد لسنة 2002 وتم الاستعاضة عنها بالمادة (106) التي تذكر بأن: "تتشأ محكمة دستورية، من رئيس وستة أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح. ويبين القانون القواعد التي تكفل عدم قابلية أعضاء المحكمة للعزل، ويحدد الإجراءات التي تتبع أمامها. ويكفل حق كل من الحكومة ومجلس الشورى ومجلس النواب وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح. ويكون للحكم الصادر بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة أثر مباشر، ما لم تحدد المحكمة لذلك تاريخا لاحقا، فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استنادا إلى ذلك النص كأن لم تكن. وللملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزما لجميع سلطات الدولة وللکافة".

وقد وضع صدر المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2002 بإنشاء المحكمة الدستورية في 18 سبتمبر 2002. إلا أنه لم يتم تشكيل هيئتها، ولم تباشر أعمالها وحتى تاريخه.

### التنظيم القضائي بالبحرين والمحاکم الاستثنائية

جعل قانون السلطة القضائية للمحاكم سلطة القضاء. وجعل القضاة مستقلون في أداء اختصاصهم لا سلطان عليهم لغير القانون. كما جعل جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب العامة. وأن يكون النطق بالحكم في جميع الأحوال في جلسة علنية.

### القضاء العادي

وقسم القانون المحاكم إلى محاكم القضاء المدني. ومحاكم القضاء الشرعي. وتتكون الأولى من محكمة التمييز، محكمة الاستئناف العليا المدنية، المحكمة الكبرى المدنية، والمحكمة الصغرى. وجعل الاختصاص بها لقانون المرافعات في المسائل المدنية والتجارية. كما أعطى القانون المحكمة الكبرى المدنية الاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة. وأجاز القانون بقرار من المجلس الأعلى للقضاء تخصيص قاضي المحكمة الصغرى بنظر نوع معين من القضايا في فرع أو أكثر من الفروع (جنائي، مدني، تجاري، عمال، وتنفيذ).

أما محاكم القضاء الشرعي فتتكون من محكمة الاستئناف العليا الشرعية، المحكمة الكبرى الشرعية، المحكمة الصغرى الشرعية، وجعل كل محكمة تتألف من دائرتين هما الدائرة الشرعية السنية، والدائرة الشرعية الجعفرية. والجدير بالذكر أن هناك غياب لقانون الأحوال الشخصية بالبحرين وأن القضاة في الدائرتين يقضون طبقاً لأحكام الشرع فيما يحال إليهم من نزاع. وأن قضاء الأحوال الشخصية لا يخضع لرقابة محكمة التمييز. وقد تسبب هذا الأمر في وجود حالة من انعدام الثقة بين الناس وبين تلك المحاكم، وتبنت العديد من مؤسسات المجتمع المدني أهمية صدور قانون أحوال شخصية يلتزم بموجبه القضاة عند نظر المنازعات التي تحال إليهم وعند إصدار أحكامهم. كما أنها تنادي بتوحيد القانون فيما يتعلق بشئون الأسرة بين المذهبيين واختيار الأصلح للأسرة البحرينية. وقد تم تشكيل هيئة بأمر ملكي لوضع مسودة قانون الأسرة برئاسة وزير العدل وعضوية قضاة من الدائرتين وعدد من القانونيين. وما زال المشروع يواجه تعثراً لرفض البعض مبدأ التقنيين على أرضية أن ذلك سيساهم في إلغاء المحاكم الشرعية.

من جانب آخر تجدر الإشارة إلى غياب القضاء الإداري في البحرين حتى الآن. الأمر الذي يستلزم من المشرع الإسراع بإصداره.

## القضاء الاستثنائي:

### محكمة أمن الدولة

نص المرسوم الأميري رقم (7) الصادر سنة 1975 على تأسيس محكمة خاصة باسم "محكمة أمن الدولة". وقد اقتصت تلك المحكمة بالنظر في جميع القضايا التي كانت تحال إليها باعتبارها تتعلق بالأمن الداخلي والخارجي للدولة. وكما تم التنويه إليه في بداية الورقة فإن محكمة أمن الدولة كانت تختص بتطبيق ما جاء في المرسوم بقانون بشأن "تدابير أمن الدولة" الصادر في أكتوبر 1974م.

وقد قدم المئات من معارضي الرأي وغيرهم من الأبرياء لتلك المحكمة. وكانت جلسات محاكمة المتهمين سرية دائماً، وتعد بعيداً عن أروقة المحاكم العادية. ولم تكن تنقيد في إجراءاتها لما هو منصوص عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية، أو قانون الإثبات. وكانت أحكامها تصدر على وجه السرعة ولم تكن تخضع للطعن أو التظلم بأي شكل من الأشكال. وقد أعلن الملك عن إلغاء المحكمة وإلغاء المرسوم بقانون بشأن تدابير أمن الدولة في 18 فبراير 2001.

### المحكمة العسكرية

جعل دستور مملكة البحرين وقبله دستور 1973 اختصاص المحاكم العسكرية في الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد القوات المسلحة وقوات الأمن ولا يمتد إلى غيرهم إلا عند إعلان الأحكام العرفية

وذلك في الحدود التي يقررها القانون. وقد تأسست المحكمة العسكرية بموجب قانون قوة دفاع البحرين لسنة 1970. إلا أن صلاحيات المحكمة بموجب القانون لم تقتصر على الجرائم العسكرية التي يقوم بها العسكريون بل تمتد إلى كافة الأفعال المجرمة في قانون العقوبات وغيره من القوانين التي تجرم بعض الأفعال بموجب قوانين خاصة كقوانين المرور أو التجارة وغيرها. وهذا برأينا تجاوز للنص الدستوري. وينتقص من حقوق العسكريين الإنسانية والتي كفلها الدستور لكل الناس على قدم المساواة ودون أي تفرقة. ويتجلى الانتقاص في أن المحاكمات في المحكمة العسكرية سرية وحق الدفاع غير مكفول كما أن الأحكام الصادرة عنها غير قابلة للطعن. وهنا نوصي بأن يتم تعديل القانون بحيث يحصر اختصاص المحكمة في ما نص عليه الدستور فقط. وأن يكون للعسكريين في حال اتهامهم بأي فعل مجرم أن يخضعوا لمحاكمة عادلة أم محكمة عادية.

### في التزام السلطة التنفيذية بتنفيذ أحكام القضاء

شهدت البحرين خلال المرحلة السابقة العديد من الحالات التي كانت السلطة التنفيذية تمتنع فيها عن تنفيذ الأحكام التي كانت تصدرها المحاكم، خاصة عندما تكون الدولة طرفاً فيها، فبديل أن تكون الدولة خصماً شريفاً في منازعات الأفراد كانت تستخدم نفوذها وما يكفله القانون لها من عدم التنفيذ الجبري عليها. ومن أمثلة تلك المنازعات الأحكام الصادرة بحق الأفراد في التجنيس أو العودة للوطن، أو عدم مشروعية قرارات سحب جوازات سفرهم. أو ما يتعلق بطلبات التعويض. هذا بالإضافة إلى غياب القضاء الإداري الذي كان يساهم في عدم اختصاص المحاكم بالنظر في العديد من منازعات الأفراد مع الإدارة العامة. وغياب المحكمة الدستورية للطعن في عدم دستورية القوانين أو اللوائح. كما أن التنفيذ الجبري للأحكام يتم بواسطة مراكز الشرطة وباقي أجهزة وزارة الداخلية الأمر الذي لا يحقق تنفيذ الأحكام بالشكل المطلوب. كما أن الفساد الإداري في أجهزة الدولة كان له أثر كبير في عدم تنفيذ الأحكام فكم من قرارات صادرة من محاكم التنفيذ بالمنع من السفر تنتهك، وإجراءات لا تتم.