

إشكاليات سنّ التشريع في مملكة البحرين

أ.د. النعمان منذر الشاوي
المستشار القانوني
للمجلس الأعلى للشؤون الإسلامية

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على سيد المرسلين نبينا وقائدنا محمد، وعلى آله الطيبين الطاهرين، وصحبه الغر العدول الميامين، ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين، رضوان الله عليهم أجمعين، أما بعد:

١. موضوع البحث:

منذ جلوس صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة (حفظه الله) على عرش مملكة البحرين، وهو يقود مشروعاً حضارياً نهضوياً، غايته التجديد والإصلاح، وبعث الطاقات الكامنة في نفوس أبناء البحرين الكرام.

وقد شمل هذا المشروع المبارك. فيما شمل. العديد من جوانب المجتمع البحريني العامة والخاصة، ولعل من أهم تلك الجوانب العامة. إن لم يكن أهمها على الإطلاق. إصلاح مؤسسة الحكم، وتطوير عمل السلطات الثلاث وعلى رأسها السلطة التشريعية.



فبعد موافقة غالبية الشعب البحريني على ميثاق العمل الوطني، واختيار المنهج الديمقراطي وسيلة للحكم وممارسة السلطة، أصبحت السلطة التشريعية تتمتع بالأهمية الكبرى ضمن مؤسسات الدولة الدستورية والسياسية؛ ذلك لأن الشعب أصبح له نصيب وافر فيها، يمارس سلطته من خلالها عن طريق التشريع والرقابة.

ومن أهم مظاهر ممارسة الشعب لسلطته التشريعية هي تولي نواب الشعب الممثلين في أعضاء المجلس الوطني (مجلس الشورى ومجلس النواب) وضع قواعد عامة ملزمة لتنظيم سلوك الأشخاص في المجتمع البحريني بالتعاون مع جلالته الملك وحكومته الرشيدة، وهذا التنسيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لإخراج التشريعات المختلفة إلى حيز الوجود يُطلق عليه سنّ التشريع.

وسنّ التشريع لا بد أن يمرّ بمراحل متعددة تقتضيها النصوص الدستورية والضرورات العملية، وهذا السنّ قد تعثره في مراحلها المختلفة بعض الإشكاليات القانونية الناتجة عن حداثة التجربة الديمقراطية في مملكة البحرين بشكل خاص، وتعمّد العملية التشريعية بشكل عام، فجاء موضوع بحثنا ليكشف النقاب عن إشكاليات سنّ التشريع في مملكة البحرين.

٢. أسباب اختيار الموضوع:

لقد وقع اختياري على هذا الموضوع لعدة أسباب، أهمها:

- خلو المكتبة القانونية البحرينية من مؤلف يتناول البحث في هذا الموضوع.
- الحاجة الماسة إلى تسليط الضوء على الجانب الدستوري والقانوني من المشروع الإصلاحي لجلالة ملك البحرين لاسيما بعد مرور عشر سنوات على انطلاقه .
- تشخيص مواطن الخلل والضعف في العملية التشريعية في مملكة البحرين بغية تطويرها والارتقاء بها إلى مصاف الديمقراطيات العريقة، ووضع الحلول والمقترحات اللازمة لذلك بين يدي القيادة السياسية لمملكة البحرين ، ورفد السادة أعضاء السلطة التشريعية ببعض الملاحظات العلمية والنصائح القانونية لتحفيزهم للوصول إلى أفضل جهد ممكن .

٣. منهج البحث:

حاولت في هذا البحث أن أتبع منهجاً تحليلياً مقارناً ، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية ذات العلاقة بسن التشريع في النظام القانوني البحريني وما قد تثيره من إشكاليات في الفهم والتطبيق ، وقارنتها بمثيلاتها . قدر الإمكان . الموجودة في التشريع الكويتي والأردني والمصري ، وقد وقع اختياري على هذه التشريعات لعراقتها من جهة ، ولوجود تشابه كبير بينها وبين التشريع البحريني من حيث طبيعة سن التشريع والمراحل التي يمر بها .

٤. خطة البحث:

يتألف هذا البحث من مقدمة ومبحث تمهيدي وخمسة فصول وخاتمة وقائمة للمراجع:

مبحث تمهيدي : ماهية إشكاليات سن التشريع في مملكة البحرين .

الفصل الأول : مرحلة الإقتراح .

المبحث الأول : إشكالية عدد الأعضاء الذين يحق لهم الاقتراح .

المبحث الثاني : إشكالية تسمية الاقتراح .





المبحث الثالث : الإشكاليات المتعلقة ببعض إجراءات الاقتراح .

المطلب الأول : إشكالية الجهة التي تقدم مشروع الاقتراح .

المطلب الثاني : الإشكالية المتعلقة بسلطة رئيس المجلس التقديرية تجاه الاقتراح بقانون .

الفصل الثاني : مرحلة الصياغة .

المبحث الأول : مراتب الصياغة .

المطلب الأول : الصياغة التمهيدية .

المطلب الثاني : الصياغة التكميلية .

المطلب الثالث : الصياغة النهائية .

المبحث الثاني : إشكالية الصياغة التمهيدية .

الفصل الثالث : مرحلة التصديق .

المبحث الأول : الموافقة على مشروع القانون .

المطلب الأول : الموافقة الصريحة على مشروع القانون .

المطلب الثاني : الموافقة الضمنية على مشروع القانون .

المبحث الثاني : الاعتراض على مشروع القانون .

المطلب الأول : رد مشروع القانون إلى مجلسي الشورى و النواب .

الفرع الأول : شروط الرد .

الفرع الثاني : خيارات المجلس إزاء الرد .

المطلب الثاني : إحالة مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية .

المبحث الثالث : إشكاليته مدة التصديق على مشروع القانون والاعتراض عليه .

المطلب الأول : إشكالية مدة التصديق على مشروع القانون .

المطلب الثاني : إشكالية الاعتراض على مشروع القانون .

الفصل الرابع : مرحلة الإصدار .

المبحث الأول : أحكام الإصدار في الدستور البحريني .

المبحث الثاني : إشكالية مدة الإصدار .

الفصل الخامس : مرحلة النشر .

المبحث الأول : شروط النشر وآثاره .

المبحث الثاني : إشكالية الخلط بين قاعدة (عدم العذر بالجهل بالقانون) وبين الغلط في القانون .



الخاتمة .

المراجع .

وإن هو إلا محض اجتهاد ، فإن أصبت فمن الله عز وجل وحده ، وإن أخطأت فمن نفسي ومن الشيطان ، والله العظيم أسأل التوفيق والسداد ، في المعاش والمعاد ، وهو خير مسؤول ، وأرجو عنده القبول .

مبحث تمهيدي

ماهية إشكاليات سنّ التشريع في مملكة البحرين

الماهية هي الأمر المتعلّق من الشئ مع قطع النظر عن وجوده الخارجي ، من حيث إنه مقول في جواب ما هو¹.

وسبيل الوصول إلى الماهية هو التعريف، لذا سنعرّف الإشكاليات والسّن والتشريع كمفردات، ثم نعرف (إشكاليات سنّ التشريع في مملكة البحرين) كمركب مُصطلح عليه في هذا البحث.

أولاً- تعريف الإشكاليات:

1. تعريف الإشكاليات في اللغة :

الإشكاليات جمع إشكالية، والإشكالية منسوبة للإشكال، والإشكال مصدرٌ للفعل الثلاثي المزيد بحرف واحد: (أشكل يُشكّل)، والإشكال في لغة العرب يرجع في معناه إلى الاختلاط والالتباس والخفاء².

2. تعريف الإشكاليات في الاصطلاح: هي الأمور المُلتبسة³، وفي المعجم الفلسفي: المشكلة بوجه عام سؤال مطروح يطلب حلاً ، وبوجه خاص مسألة عملية أو نظرية لا يوجد لها مباشرة حل مطابق⁴.

- 1 والأمر المتعلّق من حيث ثبوته في الخارج يسمى حقيقة ومن حيث امتيازها عن الأغيار هوية ومن حيث حمل اللوازم له ذاتاً ومن حيث يستنبط من اللفظ مدلولاً ومن حيث إنه محلّ الحوادث جوهرًا . ينظر : التعريفات / علي بن محمد بن علي الجرجاني / تحقيق : إبراهيم الأبياري / دار الكتاب العربي / بيروت / ط ١ / ١٤٠٥ هـ / ص ٢٥٠ .
- 2 ينظر: لسان العرب / ابن منظور المصري / دار صادر / بيروت / ط ١ / ج ١١ / ص ٢٥٦ / مادة (شكّل)، المصباح المنير / أحمد بن محمد الفيومي / المكتبة العصرية / ص ١٦٧ .
- 3 ينظر : الكليات / أبو البقاء الكفوي / تحقيق : د. عدنان درويش ومحمد المصري / مؤسسة الرسالة / بيروت / ط ٢ / ١٩٩٨ / ص ٥٢٨ .
- 4 ينظر : المعجم الفلسفي / مجمع اللغة العربية بجمهورية مصر العربية / الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية / القاهرة / ١٩٨٢م / ص ١٨٤ / فقرة ٩٥٤ .



ثانياً - تعريف السنّ:

١ - تعريف السنّ في اللغة :

السنُّ مصدرٌ للفعل (سَنَّ يَسُنُّ) ، وهو فعل ثلاثي مضعف اللام ، وأصله قبل الإدغام سَنَنْ يَسَنَنْ ، والسنُّ في لغة العرب يرجع في معناه إلى ابتداء الفعل وإظهاره على غير مثال سابق ليقترن به الغير.⁵

٢ . تعريف السنّ في الإصطلاح القانوني :

وضع السلطة المختصة في الدولة نصوصاً عامة ملزمة لتنظيم سلوك الأشخاص في المجتمع وفق إجراءات مخصوصة وشكل معين⁶.

ثالثاً - تعريف التشريع:

١ . تعريف التشريع في اللغة :

التشريع مصدر للفعل (شَرَعَ يُشَرِّع) ، وهو فعل ثلاثي مزيد بحرف واحد بين الفاء والعين من جنس عين فعله.

ومن المعلوم أن الزيادة في مبنى اللفظ تدل على الزيادة في معناه⁷ ، فمعنى شَرَعَ غير معنى شَرَّع ؛ لذا فإن تمام الفهم متوقف على معرفة أصل الفعل الثلاثي المجرد (شَرَّعَ) في اللغة ، ليعرف بعد معنى الزيادة عليه .

ب. معنى (الشرع) :

للشَرَّع في لغة العرب ومشتقاته (كالشريعة والشرعة) معانٍ كثيرة ، من أهمها مورد الماء والسبيل الواضح والشئ المرتفع والحسب والكفاية والمثال والمذهب المستقيم⁸ ، لكن هذه المعاني

5 ينظر: لسان العرب / ج ١٣ / ص ٢٢٠.٢٢٩ / مادة (سنن) ، القاموس المحيط / الفيروزآبادي / ج ١ / ص ١٥٥٨ ، والذي ذكرنا خلاصتهما.

6 ينظر: سليمان مرقس / المدخل للعلوم القانونية / دار الكتب القانونية / مصر / ط ٦ / ١٩٩٨م / ج ١ / ص ١٦٩ ، سمير عبد السيد تاغو / النظرية العامة للقانون / منشأة المعارف / الإسكندرية / ١٩٧٤م / ص ٢٩٣ .

7 وذلك في غير الزيادة التي تكون للإلحاق .

8 ينظر: لسان العرب / ج ٨ / ص ١٧٥ . ١٧٩ / مادة (شرع) ، القاموس المحيط / الفيروزآبادي / ج ١ / ص ٩٤٦ ، والذي

كلها تطلق على الشرع ومشتقاته مجازاً ، أما المعنى الحقيقي له فهو الإظهار .

ج. معنى الزيادة على أصل الفعل : تأتي الزيادة على الفعل الثلاثي المجرد بحرف واحد بين الفاء والعين من جنس عين فعله لمعنى التكاثر غالباً نحو : قَطعت الثوب، أي أكثرت من فعل تقطيعه⁹ ، فالتشريع هو المبالغة في إظهار الشئ ورفع وبيانه .

٢. تعريف التشريع في الإصطلاح القانوني :

للتشريع في الإصطلاح القانوني معنيان ، عام وخاص :

أ. المعنى العام :

وضع السلطة المختصة في الدولة نصوصاً عامة ملزمة لتنظيم سلوك الأشخاص في المجتمع وفق إجراءات مخصوصة وشكل معين¹⁰ ، وهو يرادف معنى السنّ المتقدم ذكره .

ب. المعنى الخاص :

يجئ التشريع بمعنى اسم المفعول (المُشَرَّع) ، أي النصوص العامة الملزمة ذاتها التي وضعتها السلطة المختصة لتنظيم سلوك الأشخاص في المجتمع وفق إجراءات مخصوصة وشكل معين، وهو المعنى المقصود ببحثنا هذا¹¹.

ذكرنا خلاصتهما.

9 ينظر بدقة : متن الشافية في علم الصرف/ ابن الحاجب / ضمن مجموعة صرف / مطبعة مصطفى محمد/ مصر/ ١٩٣٦م/ ص٢، الفلاح شرح المراح / ابن كمال باشا / شرح مراح الأرواح لأحمد بن علي بن مسعود / مطبعة البابي الحلبي / مصر / ط٢ / ١٩٣٧م / ص٢٠.

10 ينظر : د . سليمان مرقس / المدخل للعلوم القانونية / دار الكتب القانونية / مصر / ط٦ / ١٩٩٨م / ج١ / ص ١٦٩ ، د . سمير عبد السيد تناغو / النظرية العامة للقانون / منشأة المعارف / الإسكندرية / ١٩٧٤م / ص ٢٩٣ . ويلاحظ أن التشريع بهذا المعنى هو فعل السلطة المختصة وهو من مقولة الفعل .

11 ينظر : د . عبد الحي حجازي / المدخل لدراسة العلوم القانونية (القانون) / مطبوعات جامعة الكويت / ١٩٧٣ / ج١ / ص ٢٧٩ . ويلاحظ أن التشريع بهذا المعنى من مقولة الكم .

رابعاً. العلاقة بين التشريع والسُنِّ والقانون:

١. تعريف القانون في اللغة :

لقد أشتهر بين أهل القانون. فضلاً عن غيرهم. أن لفظ « قانون » ليس بعربي الأصل، وهم يختلفون بعد ذلك في الأصل غير العربي لهذا اللفظ.¹²

وقد تصدى لتفنيد هذا القول عالم جليل من علماء القانون الإسلامي¹³، فبين أن لفظ (قانون) هو لفظ عربي، وساق لذلك أدلة كثيرة وخلصها¹⁴ أن لفظ (قانون) عربي الأصل مادة وشكلا، فأما مادته فهي « قنن، قننٌ، قنٌّ » والقن (بفتح القاف) معناه تتبع الأخبار والتفقد بالبصر¹⁵، وكلا المعنيين راجع إلى الإمعان في معرفة الأشياء بمتابعة أخبارها أو تفقد أحوالها بالبصر .

وأما شكله فمن الصيغ العربية في الأصل كذلك، فهو من صيغة « فاعول » الدالة على الكمال وبلوغ الغاية في معنى المادة المصوغة بهذه الصيغة، نقول فلان شاغول أي كثير الشغل (بزيادة ألف بعد عين الفعل أي حرفه الأول و واو بين الفاء والعين، أي بين الحرف الثاني والأخير من حروفه) وكذلك الأمر بالنسبة إلى القانون، فهو من القنن، فيصاغ منه القانون الذي هو على زنة فاعول.



وذهب بعض علماء العربية إلى أن (فاعول) ليس في الأصل لمعنى المبالغة، بل مستعار من (فاعول) في الآلة؛ لان هذا البناء هو من أبنية أسماء الآلة ويستعمل فيها كثيرا كالتساوير والتناوير والتناوير¹⁶، ومنه قوله تعالى: (فإذا نقر في الناقور)¹⁷.

ونخلص مما سبق إلى إن لفظ (القانون) هو لفظ عربي خالص، وان معناه في اللغة الآلة التي تستخدم للإمعان في المعرفة بطريق الخبر أو البصر، ولما كان معيار كل شئ ومقياسه هو الذي

12 ينظر: مبادئ أصول القانون / د . عبد الرحمن البزاز/ مطبعة العاني/ بغداد/ ١٩٥٨م/ ط٢/ص١٠، فلسفة التشريع في الإسلام / د.صبيح محمصاني/ بيروت/ ١٩٦١م / ط٣/ ص١٧٠، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية / عبد الباقي البكري / ج١/ مطبعة الآداب في النجف الاشرف / ١٩٧٢م/ ص٣٥٤.

13 هو الشيخ الدكتور العلامة عبد الله مصطفى الهرشمي النقشبندي (رحمة الله) .

14 ينظر: علم أصول القانون / د . عبد الله مصطفى / شركة الفكر/ بغداد / ١٩٩٥ / ط١/ ص٥٢٠، وقد نقلنا زبدة كلام المؤلف لأهميته مع بعض التصرف والاختصار غير المخلين بالمعنى العام.

15 ينظر: القاموس المحيط / باب النون / فصل القاف.

16 ينظر: د. فاضل صالح السامرائي/ معاني الأبنية في العربية / بغداد/ ط١/ ١٩٨١م / ص١١٦ و١٢٧.

17 المدثر / ٨.

يعرف به الشئ معرفة مزيلة للبس والإبهام ، فان القانون استعمل في اللغة بمعنى المعيار والمقياس
18 .

٢. تعريف القانون في الإصطلاح :

للقانون بالمعنى الإصطلاحي تعريفان¹⁹ ، عام وخاص :

— المعنى العام :

القواعد الملزمة التي تنظم سلوك الأشخاص في المجتمع . وبهذا المعنى يقال : علم القانون ، كلية القانون ، أساتذة القانون ، وهو المعنى المقصود في بحثنا هذا .

— المعنى الخاص :

القواعد الملزمة التي تسنها السلطة المختصة لتنظيم سلوك الأشخاص في مجتمع معين . وبهذا المعنى يقال: قانون العقوبات، صياغة القانون، نشر القانون.

ومن خلال بيان معاني السنّ والتشريع والقانون في الإصطلاح ، يمكن استنتاج الآتي :

- إن التشريع بالمعنى العام يرادف معنى السنّ .
- إن التشريع بمعناه الخاص (أي النصوص المستنونة ، وهو المعنى المقصود في هذا البحث) مصدر من مصادر القانون بمعناه العام والمقصود في هذا البحث التشريع وهو على ثلاثة أنواع: تشريع أساسي (دستوري) ، وتشريع عادي (القانون بالمعنى الخاص) ، وتشريع فرعي وحيث إن موضوعنا يتعلق بسنّ التشريع ، فنرى من المناسب أن نعطي لمحة سريعة عن أنواع التشريع في مملكة البحرين .

أنواع التشريع :

التشريع في مملكة البحرين من حيث السلطة التي تضعه على ثلاثة أنواع:

18 حيث يقول الفيروزآبادي في القاموس المحيط : والقانون مقياس كل شئ .

19 ينظر فيهما : د . سليمان مرقس / ص ٧٠٦ ، د . حجازي / ٣٧٨ ، د . تناغو / ص ٨٠٧ .



١. التشريع الأساسي أو الدستور:

وهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شكل الحكم ونظامه ، والمقومات الأساسية للمجتمع البحريني ، وتبين توزيع الاختصاصات بين السلطات العامة في المملكة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) ، وتبين حقوق الأفراد وواجباتهم تجاه الدولة والحريات العامة .

إن السلطة التي وضعت دستور البحرين الصادر سنة ١٩٧٢ كانت مجلساً تأسيسياً أنشئ لغرض إعداد دستور للدولة ، وتألف من اثنين وعشرين عضواً منتخباً ، وعشرة أعضاء معينين بمرسوم أميري ، إضافة إلى الوزراء بحكم مناصبهم^٢.

ب. التشريع العادي (القانون بمعناه الخاص):

هو كل ما تضعه السلطة التشريعية في حدود اختصاصاتها المبينة في الدستور، ويطلق على هذا النوع من التشريع اسم القانون، كقانون المجالس البلدية أو قانون العمل.

وإذا كانت موضوعات التشريع الأساس محددة، فإن التشريع العادي غير مقصور على موضوع معين.



والأصل أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في وضع التشريع العادي ، ولا يجوز للسلطات الأخرى في الدولة أن تراحمها في ذلك ، فالسلطة التنفيذية تختص بتنفيذ القانون بعد وضعه ، و السلطة القضائية تختص بتطبيقه على المنازعات التي تثار بسبب تطبيقه وتعرض عليها.

استثناء مهم:

تجيز بعض الدساتير . كدستور مملكة البحرين . للسلطة التنفيذية أن تحل محل السلطة التشريعية في سن القانون العادي في حالتين:

١. **حالة الضرورة:** وهي حدوث أمر طارئ يستدعي اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير تتمثل في إصدار قانون في حال غياب البرلمان، وقد نص الدستور البحريني على هذه الحالة في المادة

20 تنظر المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧٢ .

(٢٨).

٢. **حالة التفويض:** وهي تخويل السلطة التشريعية السلطة التنفيذية إصدار قرارات لها قوة القانون، وقد أشارت إلى هذه الحالة المادة (٢٢ / أ) من دستور مملكة البحرين.

ج. التشريع الفرعي:

وهو التشريع الذي تضعه السلطة التنفيذية باعتباره اختصاصاً أصيلاً لها، ويسمى (اللائحة) أو القرار التنظيمي الإداري .

والتشريعات الفرعية ثلاثة أنواع:

١. **اللوائح التنفيذية:** وتتضمن الأحكام التفصيلية لتنفيذ التشريعات العادية (القوانين)، وقد نصت المادة (٢٩ / أ) من دستور مملكة البحرين على هذا النوع من التشريعات الفرعية.



٢. **اللوائح التنظيمية:** وهي التي تنشئ و تنظم و ترتب عمل المرافق العامة في الدولة ، كالجامعات و المستشفيات وغيرها ، وتسمى أيضاً باللوائح المستقلة ؛ لأن السلطة التنفيذية تصدرها استقلالاً عن أي تشريع ، وبذا تفترق عن اللوائح التنفيذية ، وقد أشارت المادة (٢٩ / ب) من دستور مملكة البحرين إلى هذه اللوائح .

ويلاحظ هنا أن هذا النوع من اللوائح مما يختص الملك وحده بوضعه، ولا يجوز له تفويض أي جهة أخرى بذلك.

٣. **لوائح الضبط:** وتضعها السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن العام والسكينة والنظام وحماية الصحة العامة ، وتسمى أيضاً بلوائح البوليس ، ومثالها لوائح المرور و لوائح تنظيم الأماكن العامة و لوائح منع انتشار الأوبئة .

وقد عرفنا سابقاً أن هذا النوع من اللوائح مما يختص الملك بإصداره حصراً، وفق المادة (٢٩ / ب) من دستور مملكة البحرين.

• **إشكاليات سنّ التشريع في مملكة البحرين:**

بعد هذه الجولة في بيان " ماهية إشكاليات سنّ التشريع في مملكة البحرين " ، يمكننا أن نحدد مفهوم إشكاليات سنّ التشريع في مملكة البحرين ، فنقول هي : المسائل النظرية والعملية المنتقدة المفتقرة إلى حلول قانونية ، والناجمة عن وضع السلطة التشريعية في مملكة البحرين نصوصاً عامة ملزمة لتنظيم سلوك الأشخاص في المجتمع وفق إجراءات دستورية وشكل مخصوص .

يمر التشريع في رحلة سنّه بسبع مراحل هي بمثابة شروط لوجوده وتطبيقه هي: الاقتراح، الصياغة، المناقشة، الإقرار، التصديق، الإصدار، والنشر، وهذه المراحل اصطلاح فقهاء القانون على جمعها تحت مسمى « مراحل سن التشريع » ، وحيث إنّنا لم نقف على إشكاليات مهمة مؤثرة في مرحلتي المناقشة والإقرار ، لذا فسنتناول الإشكاليات المثارة حول المراحل الخمسة الأخرى (الاقتراح، الصياغة، التصديق، الإصدار، والنشر) كل في مبحث مستقل ، وسنقتصر كلامنا على الإشكاليات المتعلقة بسن التشريع العادي فقط؛ طلباً للاختصار ، ولأنّ الإشكاليات المثارة بسبب سن التشريع العادي أكثر بكثير من تلك التي تثار بسبب سن الدستور الذي لا يسن عادةً إلا على فترات متباعدة زمنياً ، كما أنّ إشكاليات سن التشريع الفرعي قليلة نسبة إلى إشكاليات سن التشريع العادي ؛ لأنّ التشريع الفرعي لا يمر بكل المراحل التي يمر بها سن التشريع العادي ، كما أنه لا يصدر عن السلطة التشريعية ، فأهميته تقل عن أهمية سن التشريع العادي الذي هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية .



الفصل الأول

مرحلة الاقتراح

الاقتراح في اللغة ارتجال الكلام وابتداعه من ذات نفسك من غير أن تسمعه²¹، أما في الاصطلاح فهو: عرضٌ نصوصٍ على الجهة المختصة بالتشريع ممن خوله الدستور بذلك لأجل تشريعها.

وقد اختلف الفقهاء في الطبيعة القانونية للاقتراح، فسلب عنه البعض الصفة التشريعية وعدوه مجرد عمل إداري، بينما أثبت له البعض الآخر تلك الصفة، وعدوه الخطوة الأولى في العملية التشريعية، وهذا هو الراجح.²²

وتثور في هذه المرحلة المهمة من مراحل عملية سن التشريع عدة إشكاليات، منها ما يعود للجهة التي لها الحق في الاقتراح، ومنها ما يعود لتسمية الاقتراح، ومنها ما يتعلق ببعض إجراءات الاقتراح، وسنخصص مبحثاً مستقلاً لكل إشكالية من هذه الإشكاليات.

المبحث الأول

إشكالية عدد الأعضاء الذين يحق لهم الاقتراح

الأصل في الأنظمة الديمقراطية أن الاقتراح حق تمارسه السلطة التشريعية عن طريق أعضائها فقط، وهذا إن صدق على النظام البرلماني أو الرئاسي، فإنه لا يصدق على النظام المختلط ومنه النظام الديمقراطي في مملكة البحرين²³، إذ أن هذا النظام يقوم على أساس الفصل بين السلطات الثلاثة مع تعاونها، كما نصت على ذلك المادة (٢٢ / أ) من دستور مملكة البحرين، ولعل من أبرز خصائص النظام الديمقراطي المختلط اشتراك السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، وذلك مانراه واضحاً من خلال منح جلاله الملك - وهو رأس السلطة التنفيذية - الحق في اقتراح القوانين، فقد منح دستور مملكة البحرين حق اقتراح تشريع القانون لجهتين فقط،

21 ينظر: لسان العرب / ج2 / ص557 / مادة (قرح) .

22 ينظر: القانون الدستوري والنظم السياسية / د. ماجد راغب الحلو / دار الجامعة الجديدة / مصر / 7002 / ص 962، كذلك: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري البحريني (دراسة مقارنة) / منيرة مبارك الفاضل / رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة العلوم التطبيقية بمملكة البحرين / 8002 / ص 65.45 .

23 ينظر: سلطات الملك في النظام الدستوري البحريني / فراس محمد المشهداني / رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة العلوم التطبيقية بمملكة البحرين / 8002 / ص 72 .



هما:

١. الملك، وقد نصت على ذلك الحق المادة (٣٥ / أ) من الدستور بقولها: «للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها».

٢. عضو المجلس الوطني (مجلس الشورى ومجلس النواب)، وقد نصت على ذلك الحق المادة (٩٢ / أ) من الدستور بقولها: «لخمسة عشر عضواً من مجلس الشورى أو مجلس النواب حق طلب اقتراح تعديل الدستور، ولأى من أعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين».

حق الاقتراح في بعض الدساتير العربية :

أولاً- في الدستور الكويتي :

أعطى الدستور الكويتي أمير البلاد وعضو مجلس الأمة فقط الحق في اقتراح القوانين، فقد نصت المادة (٦٥) على (. . . للأمر حق اقتراح القوانين . . .) ، كما نصت المادة (١٠٩) على : ((لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين . . .)) .



ثانياً- في الدستور الأردني :

أعطى الدستور الأردني حق اقتراح القانون لرئيس الوزراء ولعشرة من أعضاء مجلسي النواب أو الأعيان، فقد نصت المادة (٩١) على ((يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب . . .)) ، كما نصت المادة (٩٥ / ١) على: ((يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين)) .

ثالثاً- في الدستور المصري :

أعطى الدستور المصري حق اقتراح القوانين لرئيس الجمهورية ولعضو مجلس الشعب، فقد نصت المادة (١٠٩) على: « لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين . . . ».

ومن خلال المقارنة بين دستور مملكة البحرين وبين الدساتير الثلاثة المشار إليها، يمكن أن نخلص إلى النتائج الآتية:

١. يتفق الدستور البحريني مع الدستور الكويتي والمصري في إعطاء الحق في الاقتراح لرئيس الدولة.

٢. كما يتفق الدستور البحريني مع الدستور الأردني في إعطاء الحق في الاقتراح لعضو المجلسين المنتخب والمعين.

٣. يختلف الدستور البحريني مع الدستور المصري في منح الأول حق الاقتراح لعضو مجلس الشورى، بينما حق الاقتراح في الدستور المصري مقتصر على عضو مجلس الشعب، أما بالنسبة للدستور الكويتي فالمقارنة غير واردة لوجود مجلس واحد فقط.

٤. يختلف الدستور البحريني عن الدستور الأردني في أنّ الأول أعطى حق الاقتراح لرئيس الدولة (الملك)، بينما أعطاه الدستور الأردني لرئيس الوزراء.

وتثور إشكالية مهمة في ظل الدستور البحريني تتعلق بحق الاقتراح وهي بحث إمكانية زيادة عدد الأعضاء الذين يحق لهم الاقتراح.



تمنح المادة (92 / أ) من دستور مملكة البحرين كل عضو في المجلس الوطني (الشورى والنواب) الحق في اقتراح القوانين، وهذا الأمر وإن كان فيه إعلاء لشأن عضو السلطة التشريعية، إلا أنه وفي الوقت نفسه ربما تكون له بعض الآثار السلبية كتعويق عمل المجلس وإشغاله باقتراحات لقوانين تصدر عن عضو واحد قد لا يمثل سوى الجهة التي ينتمي إليها، بل ربما لا يمثل سوى نفسه إن كان عضواً مستقلاً .

رأي الباحث:

يرى الباحث أن يسير المشرع الدستوري البحريني على نهج المشرع الدستوري الأردني فيزيد من عدد الأعضاء الذين يحق لهم اقتراح القوانين ليصبح أربعة أعضاء ، وذلك لضمان جدية تقديم الاقتراح بقانون ، وضمان صدوره عن عُشر أعضاء المجلس ، وهي نسبة يمكن أن تدل على أهمية الاقتراح المقدم ، وعليه فنقترح تعديل المادة (92 / أ) من الدستور البحريني لتصبح : (لخمسة عشر عضواً من مجلس الشورى أو مجلس النواب حق طلب اقتراح تعديل الدستور، ولأربعة من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب حق اقتراح القوانين) .

المبحث الثاني

إشكالية تسمية الاقتراح

لقد خصَّ بعض الفقه البحريني²⁴ اقتراح الملك للقانون العادي بتسمية « مشروع بقانون »، وخصَّوا اقتراح عضو المجلس الوطني للقانون العادي بتسمية « اقتراح بقانون »، فأما التسمية الأخيرة فلا إشكال فيها، وأما تخصيص اقتراح الملك بتسمية « مشروع بقانون » فلا تصح من الناحية القانونية والمنطقية، ويمكن مناقشتها بما يأتي:

1. إن تخصيص اقتراح الملك للقانون العادي بتسمية « مشروع بقانون »، غير مسلمة؛ لأن عبارة « مشروع بقانون»²⁵ لم ترد مطلقاً في دستور مملكة البحرين ولا في القوانين ذات العلاقة بتنظيم عمل السلطة التشريعية.

2. وردت عبارة « مشروع قانون » بمعنى يشمل اقتراح الملك واقتراح العضو، وذلك في المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالمرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢م بقولها: « يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو التي اقترحها الأعضاء وقامت الحكومة بصياغتها وفقاً للمادة (٩٥) من هذه اللائحة في أول جلسة تالية لورودها . . . »، أما المادة (٩٥) المشار إليها فنصها هو: «يحيل الرئيس الاقتراح بقانون إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي في فكرته، وللجنة أن تأخذ رأي مقدم الاقتراح قبل وضع تقريرها بشأنه، وتعد اللجنة تقريراً يعرض على المجلس متضمناً الرأي في جواز نظر الاقتراح، أو رفضه، أو إرجائه، وللجنة أن تشير على المجلس برفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة، فإذا ما وافق المجلس على نظر الاقتراح أحاله إلى الحكومة لتضع صيغة مشروع القانون».

فيفهم من الجمع بين المادتين (٩٥) و (٩٧) أن مشروع القانون هو كل اقتراح تقوم الحكومة بصياغته بشكل نهائي وتقدمه لمجلس النواب، فمشروع القانون أعم مطلقاً من كونه يصدق على الاقتراح المقدم من جلالة الملك أو من عضو المجلس الوطني²⁶.

24 ينظر: المدخل لدراسة القانون البحريني / د. محمد حسين عبد العال / مطبوعات جامعة البحرين / ط1 / 2004م / ص 156، كذلك: القانون الدستوري البحريني / د. محمد المشهداني و د. مروان المدرس / مطبوعات جامعة البحرين / ط1 / 2006م / ص 197.

25 هي غير عبارة «مشروع قانون» التي سيرد ذكرها لاحقاً، فليتنبه لذلك!
26 ينظر: حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية (دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية) / عدنان محسن ضاهر/ صادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي / ص77.

رأي الباحث:

نقترح لحل إشكالية تسمية الاقتراح ما يأتي:

١. تسمية اقتراح جلالة الملك للدستور أو للقوانين بمقتضى المادة (٢٥ / أ) من الدستور « اقتراح ملكي بقانون »، سواء أقدمه لمجلسي النواب والشورى بواسطة الحكومة بعد صياغته أم مباشرة. كما سيأتي بيانه لاحقاً. ليبقى دالاً على الصفة السامية التي يحملها.
٢. تسمية اقتراح عضو مجلس النواب أو الشورى للقوانين بمقتضى المادة (٩٢ / أ) من الدستور « اقتراح بقانون » .
٣. تسمية اقتراح عضو مجلس النواب أو الشورى الذي وافق المجلس على نظره وقامت الحكومة بصياغته ” مشروع قانون « .

المبحث الثالث

الإشكاليات المتعلقة ببعض إجراءات الاقتراح

بيننا سابقاً أن مشروع القانون يقصد به كل اقتراح تقوم الحكومة بصياغته بشكل نهائي وتقدمه لمجلس النواب، وأن الاقتراح بقانون هو الذي يقدمه العضو، ولكل واحد منهما خصائص تميزه من الآخر²⁷، ومن الإشكاليات التي تثور في هذا الصدد، السؤال عن الجهة التي تقدم مشروع القانون، وسنخصص لها المطلب الأول منه، والإشكالية الثانية تتعلق بسلطة رئيس المجلس التقديرية تجاه الاقتراح بقانون، وسنخصص لها المطلب الثاني من هذا المبحث .

المطلب الأول

إشكالية الجهة التي تُقدم مشروع القانون

يُعدُّ « اقتراح القوانين » من أهم مظاهر ممارسة ملك البحرين لحق التشريع، وظاهر النصوص تفيد بأن هذه الممارسة تكون من خلال مجلس الوزراء، فقد نصت المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (٩٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة

27 ينظر: منيرة الفاضل / مصدر سابق / ص ٥٧ . ٦٠ .

بالمرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢م على : « يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو التي اقترحها الأعضاء وقامت الحكومة بصياغتها وفقا للمادة (٩٥) من هذه اللائحة في أول جلسة تالية لورودها ، للنظر في إحالتها إلى اللجان المختصة . . . » .

إن إدراج عبارة ” مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة ” يثير سؤالين مهمين، أولهما: هل يجوز للملك أن يرسل اقتراحه مباشرة إلى رئيس مجلس النواب دون توسط الحكومة ؟

وثانيهما: هل يجوز للحكومة أن تقدم مشروع قانون إلى رئيس مجلس النواب تقترحه هي دون أن يكون محالاً إليها من الملك أو أحد أعضاء المجلس الوطني ؟

فأما جواب السؤال الأول فهو الإثبات ، والدليل على ذلك نص المادة (٣٢ / ج) من الدستور: « يمارس الملك سلطاته مباشرة وبواسطة وزرائه » ، والتشريع سلطة من سلطات جلالته نص عليها الدستور في المادة (٣٢ / ب) التي تقضي بأن : « السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقا للدستور » ، وعليه فإن الملك يستطيع ممارسة التشريع . والاقتراح جزء منه . بشكل مباشر ، أو غير مباشر .

وأما جواب السؤال الثاني، فإن ظاهر عبارة « مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة » يكون بالإثبات أيضا؛ ذلك لأن مشروعات القوانين قد أسندت في النص إلى الحكومة مباشرة، ولم تسند إلى جلالة الملك مباشرة.

لكن حمل هذا الظاهر على نص المادة (٣٢ / ب) من الدستور : ((السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقا للدستور)) ، ينتج عنه أن الحكومة ليس لها سلطة التشريع ؛ لأنها أسندت للملك والمجلس الوطني ، ومن ثم فلا يحق للحكومة أن تمارس التشريع أو أحد أجزائه . وهو الاقتراح . إلا باعتبارها نائبة عن الملك .

كما أن حق اقتراح القوانين لم يسند في دستور مملكة البحرين وغيره من التشريعات إلا لجلالة الملك كما في المادة (٣٥ / أ) من الدستور، ولعضو المجلس الوطني كما في المادة (٩٢) من الدستور.



رأي الباحث:

اقترح تعديل المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة (٩٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى لتصبح : (يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة بعد موافقة الملك عليها ، أو التي اقترحها الأعضاء وقامت الحكومة بصياغتها) ؛ وذلك لبيان أنّ الحكومة لا تستطيع ممارسة التشريع أو أحد أجزائه . وهو الاقتراح - إلا باعتبارها نائبة عن الملك .

المطلب الثاني

الإشكالية المتعلقة بسلطة رئيس المجلس التقديرية تجاه الاقتراح بقانون

تنص المادة (٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة (٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى . والمطابقة تماماً للمادة (١٦٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري . على : «لرئيس المجلس أن يخطر مقدم الاقتراح كتابة بمخالفته للدستور ، أو عدم استيفائه للشكل المطلوب ، أو وجود الأحكام التي تتضمنها موادها في القوانين النافذة ، وأن يطلب منه تصحيحه أو سحبه . فإذا أصر العضو على رأيه وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة لرئيس المجلس بوجهة نظره خلال أسبوع من تاريخ إخطاره، ويعرض الرئيس الأمر على مكتب المجلس ، ويخطر الرئيس العضو كتابة بما يقرره المكتب في هذا الشأن ، فإذا أصر العضو خلال أسبوع على وجهة نظره عرض الرئيس الأمر على المجلس» .

ومن خلال النص السابق، يتبين لنا أن رئيسي مجلس الشورى والنواب يتمتعان بسلطة تقديرية واسعة تجاه الاقتراح بقانون، يمكن بيانها كالآتي:

لرئيس المجلس جوازاً إما أن يقبل الاقتراح بقانون ، أو أن يطلب من العضو الذي قدم الاقتراح بقانون تصحيح الاقتراح أو سحبه ، وللعضو هنا الحق في أن يستجيب لطلب الرئيس بالتصحيح أو السحب ، أو أن يصر على رأيه في المضي في تقديم الاقتراح بقانون ، فتكون هنا أمام أربع حالات هي: حالة قبول الرئيس للاقتراح ، وحالة طلب الرئيس تصحيح الاقتراح ، وحالة طلب الرئيس سحب الاقتراح مع مطاوعة العضو للرئيس في الحالتين السابقتين ، وحالة رفض العضو الانصياع لطلب الرئيس بالتصحيح أو السحب وإصراره على رأيه.



• الحالة الأولى : طلب الرئيس تصحيح الاقتراح بقانون.

لرئيس المجلس سلطة جوازية تقديرية في الطلب من العضو أن يقوم بتصحيح الاقتراح بقانون إذا وجد الرئيس أن الاقتراح لم يستوفِ الشكل المطلوب .

• الحالة الثانية : طلب الرئيس سحب الاقتراح بقانون .

لرئيس المجلس سلطة جوازية تقديرية في الطلب من العضو أن يقوم بسحب الاقتراح بقانون إذا وجد الرئيس أن الاقتراح فيه مخالفة للدستور ، أو وجد أن الأحكام التي تضمنها الاقتراح موجودة في القوانين النافذة .

• الحالة الثالثة : إصرار العضو على رأيه في تقديم الاقتراح بقانون.

إذا أصر العضو على رأيه ، وأراد المضي قدماً في تقديم الاقتراح بقانون ، وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة لرئيس المجلس بوجهة نظره خلال أسبوع من تاريخ إخطاره بتصحيح الاقتراح بقانون أو سحبه ، ويعرض الرئيس الأمر على مكتب المجلس ، ويخطر الرئيس العضو كتابة بما يقرره المكتب في هذا الشأن ، فإذا أصر العضو خلال أسبوع على وجهة نظره عرض الرئيس الأمر على المجلس .



• الحالة الرابعة : قبول الرئيس للاقتراح بقانون.

إذا قبل الرئيس الاقتراح بقانون كما هو ، أو قرر المجلس قبوله بعد رفض الرئيس له وإصرار العضو على رأيه ، فيجب في الحالتين عرض الاقتراح بقانون على اللجنة المختصة ، أي التي يدخل موضوع الاقتراح بقانون ضمن اختصاصها المحدد في اللائحة الداخلية للمجلس .

موقف التشريعين الكويتي والأردني :

أولاً - موقف التشريع الكويتي :

نصت المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على ما يأتي : « . . . ويحيل الرئيس الاقتراح إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لإبداء الرأي في فكرته ، ولوضعه في الصيغة القانونية في حالة الموافقة . وللجنة أن تأخذ رأي مقدم الاقتراح قبل وضع تقريرها بشأنه . . . » .

فالمشرع الكويتي في هذه المادة قد ألزم رئيس مجلس الأمة بإحالة الاقتراح إلى لجنة الشؤون التشريعية لإبداء الرأي في فكرته ولصياغته صياغة قانونية سليمة ، ولم يعطه أية سلطة تقديرية تجاه الاقتراح بقانون .

ثانياً - موقف التشريع الأردني :

نصت المادة (٦٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الأردني على: (. . ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي . .) .

فهنا نرى أن المشرع الأردني قد أخط له طريقاً آخر غير الذي سار عليه المشرع الكويتي ، إذ قرر عرض الاقتراح على اللجنة المختصة بموضوع الاقتراح لإبداء الرأي فيه ، ولم يعط لرئيس المجلس سلطة تقديرية إزاء الاقتراح بقانون ، وإن كنا نفضل لو سلك المشرع الأردني مسلك المشرع الكويتي وأحال الاقتراح على لجنة الشؤون القانونية أولاً لصياغته ومن ثم عرضه على اللجنة المختصة لإبداء الرأي فيه من الناحية الموضوعية قبل عرضه على المجلس .

رأي الباحث :

يرى الباحث أن المادة (٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة (٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى لا حاجة لها ، وأن السلطة التقديرية الممنوحة بموجبها لرئيسي المجلسين قد تسهم في تأخير عمل المجلس ، وتعرقل كثيراً من الاقتراحات بقوانين وذلك لما يأتي:

١ . قد يتعذر على عضو المجلس استيفاء الشكل المطلوب للاقتراح بقانون ؛ لأنه - غالباً - قد لا يكون متخصصاً في القانون ، بل ربما يكون تحصيله العلمي متواضعاً ، وقل الأمر ذاته بالنسبة لوجوب عدم مخالفة الاقتراح بقانون للدستور ، ووجود الأحكام التي تضمنها الاقتراح في القوانين النافذة ، فهذا كله يحتاج إلى إطلاع واسع في علم القانون ، وإلمام عميق بالتشريعات النافذة ، وهو مما قد يخفى على المتخصصين فضلاً عن غيرهم .

٢ . تقرر المادة سالفة الذكر أن العضو إذا أصر على رأيه وأراد المضي قدماً في تقديم الاقتراح بقانون ، فيجب عليه أن يقدم مذكرة مكتوبة لرئيس المجلس بوجهة نظره خلال أسبوع من تاريخ إخطاره بتصحيح الاقتراح بقانون أو سحبه ، وهذا منتقد أيضاً من جهتين : الأولى أن العضو الذي يقدم الاقتراح يكون في الغالب الأعم مصراً على إنفاذ رأيه والسير في مشوار



الاقتراح بقانون إلى نهايته ، والثانية أن مدة الأسبوع مدة طويلة نسبياً لا حاجة لها ، ويكفي يومان أو ثلاثة على الأكثر.

وبناءً على كل ما تقدم، نرى من الأفضل أن تلغى المادة (٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، وأن يسير المشرع البحريني على ما سار عليه المشرع الكويتي في المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.



الفصل الثاني

مرحلة الصياغة

الصياغة في اللغة : عمل الحلي من فضة وذهب ونحوهما ، ويقال كلام حسن الصياغة: أي جيد محكم ، وصيغة الأمر كذا وكذا : هيئته التي بني عليها ، وصيغة الكلمة : هيئتها الحاصلة من ترتيب حروفها وحركاتها²⁸ ، ويفهم من هذا أن مادة الفعل الثلاثي صوغ ترجع في مجملها إلى البناء والترتيب.

أما الصياغة القانونية في الاصطلاح فهي: « تدوين القواعد القانونية في نصوص متسلسلة ضمن هيكل متوازن »²⁹.

إن الصياغة القانونية هي في الحقيقة نقل لوجود القاعدة القانونية من ذهن المقترح إلى الوجود الكتابي مروراً بالوجود اللفظي.

وسنقسم هذا الفصل على مبحثين : الأول لمراتب الصياغة القانونية ، والثاني لإشكالية الصياغة التمهيدية .

المبحث الأول

مراتب الصياغة القانونية

يعطي التشريع البحريني حق الصياغة لجهتين على سبيل الإجمال وهنّ أربعٌ على التفصيل ، فأما إجمالهن فيتمثل في المجلس الوطني والحكومة ، وأما التفصيل فيتمثل بالنائب صاحب الاقتراح ، وباللجنة المختصة بموضوع القانون ، ولجنة الشؤون التشريعية والقانونية في مجلسي الشورى والنواب ، وبدايرة الشؤون القانونية.

28 ينظر : إبراهيم مصطفى وجماعته / المعجم الوسيط / المكتبة العلمية / طهران / ج ١ / ص ٥٢١.

29 تنظر تعريفات أخرى في: أصول التشريع / د . عصمت عبد المجيد بكر / منشورات دار الشؤون الثقافية العامة / بغداد / ضمن سلسلة الموسوعة الصغيرة (٤٢٠) / ص ٥٢ - ٥٤ ، وزارة العدل / سبل تغيير التشريع / منشورات وزارة العدل / مطبعة الزمان / بغداد / ص ٢٣ .

لكن الحق في الصياغة الممنوح لهذه الجهات الأربع ليس على مرتبة واحدة من الأهمية ، فهو إما تمهيدي ويتمثل في صياغة العضو مقدم الاقتراح ، وإما تكميلي ويتمثل في صياغة اللجنة المختصة ولجنة الشؤون التشريعية والقانونية في المجلس ، وإما نهائي ويتمثل في صياغة دائرة الشؤون القانونية ، لذا سنخصص لكل مرتبة منها مطلباً مستقلاً .

المطلب الأول

الصياغة التمهيدية

هي الصياغة الأولية للاقتراح بقانون، والتي يقوم بها العضو نفسه حسب استطاعته.

نصت المادة (٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة (٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على ما يأتي : « تقدم الاقتراحات بقوانين من أعضاء المجلس إلى رئيسه مصاغة ومحددة بقدر المستطاع ، ومرفقاً بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها ، ولا يجوز أن يوقع الاقتراح بقانون أكثر من خمسة أعضاء .»



ويفهم من هذه المادة، أن الصياغة التمهيدية للاقتراح بقانون يجب أن تتوفر فيها الشروط الآتية:

- ١ . يجب أن يصاغ الاقتراح بقانون بشكل يحدد معالمه، ويبين أفكاره.
- ٢ . يجب أن يرفق العضو مع مقترحه المصاغ مذكرة إيضاحية تتضمن المسائل الآتية:
 - نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح .
 - المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الاقتراح .
 - الأهداف التي يراد تحقيقها من وراء الاقتراح .
- 3 . أن يبذل العضو مقدم الاقتراح استطاعته في الصياغة.

المطلب الثاني

الصياغة التكميلية

وهي التعديلات التي تدخلها اللجنة المختصة أو لجنة الشؤون التشريعية والقانونية في المجلس على الاقتراح بقانون أو على مشروع القانون.

أولاً / الصياغة التكميلية من قبل اللجنة المختصة .

نصت المادة (٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة (٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على : «تشكل خلال الأسبوع الأول من بدء دور الانعقاد العادي للجان النوعية الآتية ، لدراسة الأعمال الداخلة في اختصاص المجلس : أولاً- لجنة الشؤون التشريعية والقانونية ، وتشكل من ثمانية أعضاء ، وتختص بالنظر في مشروعات القوانين ومطابقتها لأحكام الدستور ، ومعاونة المجلس ولجانه الأخرى في صياغة النصوص التشريعية . . . » .



ويؤخذ من عبارة « ومعاونة المجلس ولجانه الأخرى في صياغة النصوص التشريعية » أن اللجان المختصة تقوم بصياغة النصوص التشريعية.

ونصت المادة (١٠٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة (٩٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على : ((إذا أدخلت اللجنة المختصة تعديلات مؤثرة على صياغة مشروع قانون ، جاز لها قبل رفع تقريرها إلى المجلس أن تحيله ، بعد موافقة رئيس المجلس ، إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية أو مكتبها ، لتبدي رأيها في صياغة المشروع وتنسيق مواده وأحكامه خلال المدة التي يحددها رئيس المجلس ، وتشير اللجنة في تقريرها إلى رأى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية أو مكتبها)) .

ويفهم من عبارة « إذا أدخلت اللجنة المختصة تعديلات مؤثرة على صياغة مشروع قانون» ، أن اللجنة المختصة لها الحق في الصياغة ، بل وفي إدخال تعديلات مؤثرة فيها .

ثانياً / الصياغة التكميلية للجنة الشؤون التشريعية والقانونية .

جاء في المادة (٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة (٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى أن لجنة الشؤون التشريعية والقانونية « . . تختص بالنظر في مشروعات القوانين

ومطابقتها لأحكام الدستور ، ومعاونة المجلس ولجانته الأخرى في صياغة النصوص التشريعية . .
«

وهذا النص صريح في إثبات الحق لهذه اللجنة في الصياغة، بل وفي النظر في مطابقة أحكام مشروعات القوانين لأحكام الدستور.

ونصت المادة (٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة (٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على : «تخطر لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بجميع مشروعات القوانين التي تقدم من الحكومة أو الاقتراحات بقوانين التي تقدم من الأعضاء ، وعليها أن تبلغ اللجنة المختصة بملاحظاتها في الموعد الذي يحدده رئيس المجلس».

ويفهم من المادة المذكورة ، أن بإمكان لجنة الشؤون التشريعية إدخال ملاحظات على مشروعات القوانين وعلى الاقتراحات بقانون ، وإدخال الملاحظات نوع من أنواع الصياغة التكميلية.

المطلب الثالث

الصياغة النهائية

وهي صياغة اقتراح القانون³⁰ المقدم من لدن جلالة الملك إلى الحكومة مباشرة، وصياغة اقتراح القانون المقدم من عضو المجلس الوطني، وتقوم بها دائرة الشؤون القانونية.

نصت المادة (٢) من قانون إعادة تنظيم دائرة الشؤون القانونية رقم (٦٠) لسنة ٢٠٠٦م على: ((تختص دائرة الشؤون القانونية بصفة عامة بمهام الإفتاء القانوني، وإعداد وصياغة التشريعات، وتمثيل الدولة أمام القضاء فيما يرفع منها أو عليها من قضايا، وتتولى بصفة خاصة ما يلي:

١ . وضع الاقتراحات بقوانين المحالة من مجلس الشورى ومجلس النواب إلى الحكومة في صيغة مشروعات قوانين ، ومع مراعاة حكم المادة (٩٢) من الدستور يجب على دائرة الشؤون القانونية رفع الاقتراح بعد صياغته إلى الحكومة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إحالته إليها لتبدي الحكومة ملاحظاتها عليه وتقديمه في صورة مشروع قانون إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز خمسة وأربعين يوماً، وإذا رأت الحكومة تأخير إحالة مشروع القانون لمدة أطول

30 الذي اقترحنا سابقاً تسميته « اقتراح ملكي بقانون » .



أخطرت مجلس النواب بذلك.

٢. إعداد وصياغة مشروعات القوانين التي تحال إليها من مجلس الوزراء أو الوزارات المختصة وكذلك المراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين ((.

المبحث الثاني

إشكالية الصياغة التمهيدية

من أهم الإشكاليات التي تثار في مرحلة الصياغة هي تلك المتعلقة بالصياغة التمهيدية ، فإنّ المشرع البحريني في المادة (٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة (٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى قد حذا حذو المشرع المصري في المادة (١٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب فوضع شروطاً صعبةً لصياغة الاقتراح بقانون والمقدم من عضو المجلس ، فضلاً عن اشتراط تقديم الاقتراح إلى رئيس المجلس مُصاغاً ومحدداً بقدر المستطاع ، فإنها اشترطت أيضاً أن يرفق مع الاقتراح بقانون مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها .

والمتمثل في هذه الشروط يجدها صعبة بل قد تكون تعجيزية ؛ ذلك لأنّ الصياغة القانونية أصلاً هي فن له قواعد محددة لا يتقنها إلا المتخصصون ، كما أن اشتراط وضع مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها ، في هذا من التكليف بالشاق إن لم يكن مستحيلاً الشئ الكثير .

ولو ألقينا نظرة سريعة على بعض التشريعات العربية الأخرى ، لوجدنا أنها لا تشترط أكثر من صياغة الاقتراح وتحديد قدر المستطاع وبيان أسبابه دون اشتراط وضع مذكرة إيضاحية له:

أولاً- في التشريع الكويتي :

نصت المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على « . . . ويجب أن يكون الاقتراح مصوغاً ومحدداً قدر المستطاع وموقعاً ومصحوباً ببيان أسبابه . . . » .

ثانياً - في التشريع الأردني :

نصت المادة (٦٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على: (. . . ويحال كل اقتراح مرفقاً
بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية . . .) .

رأي الباحث :

ويرى الباحث تعديل المادة (٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (٩٢) من
اللائحة الداخلية لمجلس الشورى لتصبح: (تقدم الاقتراحات بقوانين من أعضاء المجلس إلى
رئيسه مصاغة ومحددة بقدر المستطاع، ومرفقاً بها الأسباب الموجبة لتشريع . . .) .



الفصل الثالث

مرحلة التصديق

التصديق لغة قبول قول الغير مع مبالغة وتكثير³¹ ، أما في الإصطلاح فهو : موافقة رئيس الدولة على مشروع قانون أقرته السلطة التشريعية³² .

وتعرف دساتير الدول نوعين من التصديق ، توقيفي وتأخيري :

١. **التصديق التوقيفي** : ويقصد به حق رئيس الدولة في عدم التصديق على مشروع القانون المُقر من السلطة التشريعية مما يؤدي إلى إعدامه نهائياً ، فلا يمكن إعادة النظر فيه من جديد مرة أخرى ، ومن هذه الدساتير دستور رومانيا³³ لسنة ١٩٢٣ م ، ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة النافذ³⁴ .

٢. **التصديق التأخيري** : ويقصد به حق رئيس الدولة في الاعتراض على مشروع القانون ، والامتناع عن التصديق عليه لفترة زمنية محددة ، يصبح القانون بمضيها نافذاً رغم بقاء اعتراض رئيس الدولة ، ومن هذه الدساتير دستور مملكة البحرين ، والدستور الكويتي (المادة ٦٦) ، والدستور الأردني (المادة ٩٣ فقرة ٤ و ٣) ، والدستور المصري (المادة ١١٣) .

والتصديق على القوانين في دستور مملكة البحرين يختص به جلالة الملك حصراً دون سواه ، نصت على ذلك المادة (٣٥ / أ) من الدستور بقولها: « للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها ».

31 نظر : لسان العرب / ج ١٠ / ص ١٩٣ / مادة (صدق) .

23 ينظر : المشهداني والمدرس / مصدر سبق ذكره / ص ٢٢٩ .

33 تنظر المادة (٨٨) منه .

31 تنظر المادة (٥٢) منه .

35 ينظر : النظام البرلماني (دراسة مقارنة بين النظام البرلماني والنيابي في مملكة البحرين) / الشيخ صباح بن حمد آل خليفة / رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة العلوم التطبيقية بمملكة البحرين / ٢٠٠٧ / ص ١٢٦ ، منيرة الفاضل / مصدر سبق ذكره / ص ٨٨ - ٩٠ .

ومن خلال تتبع نصوص الدستور والقوانين ذات العلاقة، نجد أن جلالة الملك له خياران إزاء مشروع القانون الذي أقرته السلطة التشريعية، إما الموافقة أو الاعتراض عليه^{٢٥}، وسنخصص لكل خيار مبحثاً مستقلاً، ثم نخصص مبحثاً ثالثاً لإشكاليته مدة التصديق على مشروع القانون والاعتراض عليه.

المبحث الأول

الموافقة على مشروع القانون

إنّ موافقة الملك على مشروع القانون المُقر إما أن تكون صريحة أو ضمنية، وسنخصص مطلباً لكل حالة.

المطلب الأول

الموافقة الصريحة على مشروع القانون

وهي إعلان الملك صراحةً موافقته على مشروع القانون المُقر من السلطة التشريعية خلال فترة لاتزيد عن ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلس الشورى و النواب أو من المجلس الوطني .

ويؤخذ هذا الحكم من مفهوم المادة (٣٥ / ب) من الدستور التي تنص على ذلك بقولها: ((يعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يردده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه)) .

المطلب الثاني

الموافقة الضمنية على مشروع القانون

وهي سكوت الملك عن مشروع قانون أقر من السلطة التشريعية وعدم رده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه بعد مضي ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه.

ويؤخذ هذا الحكم من منطوق المادة (٣٥ / ب) من الدستور التي تنص على ذلك بقولها: «يعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يردده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه».



المبحث الثاني

الاعتراض على مشروع القانون

يحق لجلالة الملك الاعتراض على مشروع القانون المُقر من مجلسي الشورى والنواب منفردين، أو منهما مجتمعين (المجلس الوطني)، وذلك من خلال طريقتين: رد مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب، أو إحالته إلى المحكمة الدستورية، وسنخصص مطلباً مستقلاً لكل طريق.

المطلب الأول

رد مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب

يحق لجلالة الملك رد مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه، وهذا الرد له شروط ينبغي مراعاتها، كما أنه يعطي المجلسين خيارات معينة إزاء هذا الرد، وسنخصص فرعاً أولاً لشروط الرد، وفرعاً ثانياً لخيارات المجلسين إزاء هذا الرد.

الفرع الأول

شروط الرد

يمكن تبين شروط رد جلالته الملك لمشروع القانون من خلال المادة (٣٥ / ج) من الدستور، والمادتين (١٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

- نصت المادة (٣٥ / ج) من الدستور على ما يأتي : «مع مراعاة الأحكام الخاصة بتعديل الدستور ، إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في الفرع السابق مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب، لإعادة النظر فيه ، حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تتم في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له .»
- نصت المادة (١٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، والمادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على ما يأتي : « إذا اعترض الملك على مشروع قانون أقره مجلسا الشورى والنواب ورده طبقاً لأحكام المادة (٣٥) من الدستور ، أحيل المشروع إلى رئيس مجلس



النواب ليخطر المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض ، ويعقد المجلس جلسة عاجلة لهذا الغرض ، ولرئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه الإدلاء ببيان في هذا الشأن ، ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لدراسة المشروع المعارض عليه ، والمبادئ والنصوص التي هي محل الاعتراض ، وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال ، ويعرض تقرير لجنة الشؤون التشريعية والقانونية على المجلس لنظره على وجه الاستعجال ، وفي حالة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المشروع يحال إلى مجلس الشورى لاستكمال الإجراءات المقررة .

فتكون شروط الرد ما يأتي:

١. أن يكون الرد خلال مدة لاتزيد على ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلسي الشورى والنواب.
٢. أن يكون الرد بمرسوم توضح فيه أسباب الاعتراض، ويحدد فيه ما إذا كانت إعادة النظر تتم في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له.
٣. أن يسلم مشروع القانون المعارض عليه من الملك إلى رئيس مجلس النواب ليخطر المجلس بالاعتراض.
٤. عقد جلسة عاجلة للمجلس لإخطاره بالاعتراض، ومناقشة أسبابه.
٥. يحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة الطارئة إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لدراسة المشروع المعارض عليه ، والمبادئ والنصوص التي هي محل الاعتراض ، وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال .
٦. عرض تقرير لجنة الشؤون التشريعية والقانونية المتعلق بالاعتراض على مشروع القانون على المجلس لنظره على وجه الاستعجال.
٧. إحالة مشروع القانون المعارض عليه إلى مجلس الشورى لاستكمال الإجراءات نفسها التي تمت في مجلس النواب .



الفرع الثاني

خيارات المجلس إزاء الرد

لكل من مجلس النواب ومجلس الشورى خياران إزاء رد الملك لمشروع القانون المُعترض عليه، والخياران هما : إما الاقتناع بأسباب رد مشروع القانون التي أبداهها الملك ، ومن ثم إعادة النظر في مشروع القانون مرة أخرى ، وتعديله وفق ما جاء بمرسوم الرد الصادر عن الملك ومن ثم إقراره من جديد ، أو إصرار المجلس على رأيه الأول ، والتمسك بمشروع القانون الذي تم إقراره سابقاً ، والحالة الأولى واضحة لا إشكال فيها ، أما الحالة الثانية (الإصرار على الإقرار السابق) ، فلكي تُؤتي ثمارها المتمثلة بالتغلب على اعتراض الملك وإقرار مشروع القانون ، يجب أن يوافق كل من مجلس النواب ومجلس الشورى بأغلبية ثلثي عدد أعضائه على مشروع القانون مرة أخرى ، فإذا ما حصل ذلك ، وجب على الملك حينئذ التصديق على القانون وإصداره خلال مدة شهر واحد ، أما إذا لم يحقق كل من المجلسين الأغلبية المطلوبة (الثلثين) ، فنرى أنه يجب على المجلسين الانصياع لاعتراض الملك ، وإعادة النظر من جديد في أسباب الرد ، والأخذ بها ، وتعديل القانون وإقراره من جديد .



ويفهم هذا الحكم من نص المادة (٣٥ / د) من الدستور بقولها: «إذا أعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك، وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية»

المطلب الثاني

إحالة مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية

يحق لجلالة الملك إحالة مشروع القانون المُقر من السلطة التشريعية والمُعترض عليه إلى المحكمة الدستورية لتقرير مطابقتها للدستور من عدمها، فتقوم المحكمة الدستورية بفحص المشروع ودراسة نصوصه، ثم تصدر قرارها بدستورية المشروع أو عدم دستوريته.

فإذا قررت المحكمة أن مشروع القانون غير موافق للدستور، وجب إعادته إلى الجهة التي أقرته لإعادة النظر فيه في ضوء حكم المحكمة الدستورية، وقرار المحكمة ملزم للسلطة التشريعية والسلطات الأخرى.

وقد نصت المادة (١٠٦) من دستور مملكة البحرين على هذا الحكم بقولها: « . . وللملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزماً لجميع سلطات الدولة ولكافة» .

المبحث الثالث

إشكالية مدة التصديق على مشروع القانون والاعتراض عليه

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين : الأول: إشكالية مدة التصديق على مشروع القانون ، والثاني إشكالية الاعتراض عليه .

المطلب الأول

إشكالية مدة التصديق على مشروع القانون

مر معنا سابقاً أن المادة (٣٥ / ب) من الدستور نصت على اعتبار القانون مصدقاً عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إلى الملك من مجلسي الشورى والنواب دون أن يردّه إلى المجلسين لإعادة النظر فيه.



وتردُّ على هذه المادة إشكالية مهمة هي طول المدة الزمنية الممنوحة للتصديق، وقبل أن نقترح الحل المناسب لهذه الإشكالية، يجدر بنا عرض النصوص المتعلقة بهذه المسألة في الدساتير العربية الثلاثة التي نقارن بها في هذا البحث:

أولاً- في الدستور الكويتي :

نصت المادة (٦٥) على: « للأمر حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها. ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة، وتخفّض هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال، ويكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. ولا تحسب أيام العطلة الرسمية من مدة الإصدار . ويعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة النظر فيه» .

ثانياً - في الدستور الأردني :

نصت المادة (٩٣ / ٣) على: ((إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق)) .

ثالثاً - في الدستور المصري :

نصت المادة (١١٣) على: ((إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر)) .

ومن خلال المقارنة بين دستور مملكة البحرين وبين الدساتير الثلاثة المشار إليها، يمكن أن نخلص إلى النتائج الآتية:

١ . يطلق الدستور البحريني كاللديستور الكويتي والأردني تسمية التصديق على المرحلة الزمنية الممنوحة لرئيس الدولة للموافقة أو الاعتراض على مشروع القانون، بينما يسميها الدستور المصري الاعتراض على مشروع القانون.

٢ . يتفق الدستور البحريني مع الدستور الأردني في جعل المدة الممنوحة للملك لأجل التصديق على مشروع القانون هي ستة أشهر، بينما نجد هذه المدة في الدستورين الكويتي والمصري هي شهر واحد فقط.

ويدعو الباحث المشرع الدستوري البحريني للسير على نهج الدستورين الكويتي والمصري بتقليص المدة الزمنية الممنوحة للإصدار لتصبح ثلاثة أشهر بدلاً من ستة أشهر.

المطلب الثاني

إشكالية الاعتراض على مشروع القانون

هذه الإشكالية تتألف من سؤالين^{٣٦}: أولهما هل يجوز للملك الاعتراض على مشروع قانون قررت المحكمة الدستورية موافقته للدستور، ورده إلى السلطة التشريعية بمرسوم مسبب لإعادة النظر فيه من جديد وفق المادة (٣٥ / ب) من الدستور؟ وثانيهما هل يحق للملك أن يحيل مشروع قانون إلى المحكمة الدستورية بعد إقراره للمرة الثانية من المجلس الوطني بأغلبية ثلثي عدد أعضائه؟

36 ينظر: المشهداني و المدرس / مصدر سابق / ص ٢٢١-٢٢٢ .

جواب السؤال الأول :

يجوز لجلالة الملك الاعتراض على مشروع قانون قررت المحكمة الدستورية موافقته للدستور، ورده إلى السلطة التشريعية بمرسوم مسبب لإعادة النظر فيه من جديد ؛ لأن المادة (٢٥ / ب) من الدستور وضعت فترة زمنية محددة (٦ أشهر) خيرت فيها الملك إما الاعتراض بمرسوم مسبب أو التصديق على مشروع القانون ثم إصداره ، فإذا ما قام الملك بممارسة حقه وفق المادة (١٠٦) من الدستور ، بإحالة مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية ، فنظرت فيه المحكمة وقررت دستوريته ضمن مدة الأشهر الستة ، فللملك رده إلى السلطة التشريعية التي أقرته ؛ لأن المادة (٣٥ / ب) لم تقيد الملك بالاعتراض على نوع معين من التشريعات ، أو بسبب معين ، وإنما جاء النص مطلقاً ، فعدم الدستورية هو سبب من أسباب اعتراض الملك على المشروع ، وربما هناك أسباب أخرى سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية خارجية أو داخلية ، هو أجدر من غيره بتقديرها ، فإذا ما تبينت دستورية المشروع ، فإن هذا لا يعني عدم وجود أسباب أخرى للإعتراض على مشروع القانون المُقر.

جواب السؤال الثاني :



جواب هذا السؤال يحتاج إلى نظر في النصوص ذات العلاقة؛ لأن هذه المسألة أخطر من سابقتها؛ إذ يحدث فيها الخطب بين قطبي العملية التشريعية: الملك والمجلس الوطني بثلثي أعضائه، فنقول:

نصت المادة (٣٥ / د) من الدستور على: ((إذا أعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك، وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية)) .

ونصت المادة (١٠٦) من دستور مملكة البحرين على: « . وللملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزماً لجميع سلطات الدولة وللکافة » .

إن هاتين المادتين، تثيران عدة تساؤلات، من أهمها:

- هل عبارة « صدق عليه الملك وأصدره » هي خبر باقٍ على حقيقته، أم أنها خبر بمعنى الإنشاء ، بمعنى آخر، هل التصديق و الإصدار هما حقان للملك يمارسهما متى شاء وكيف شاء ، أم

أنهما واجبان عليه مؤقتان بمدة الشهر ، يعتبر بعدها مشروع القانون مصادقاً عليه و مُصدراً
ضمنياً دون حاجة للتوقيع الفعلي ؟

● إذا أحال الملك مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية بعد إقراره للمرة الثانية من المجلس
الوطني ، واستغرقت المحكمة وقتاً يزيد على مدة الشهر اللازمة للتصديق والإصدار : فهل
يعتبر مرور الشهر وحده شرطاً للتصديق والإصدار الضمنيين . إذا قلنا أنهما واجبان مؤقتان .
أم أن انتظار تقرير المحكمة المفيد لدستورية المشروع يُعدُّ شرطاً أيضاً ؟

وخلاصة القول أن ظاهر المادة (٣٥ / د) يفيد أن الملك لا يملك بعد الإقرار الثاني للقانون
إلا أن يصدق عليه ويصدره خلال فترة شهر من تاريخ الإقرار الثاني ، أي انه لا يجوز له إجراء أي
تصرف على مشروع القانون غير التصديق و الإصدار ضمن مدة الشهر .

أما ظاهر المادة (١٠٦) فيفيد بأن للملك أن يحيل أي مشروع قانون للمحكمة الدستورية
بشرط أن تقع هذه الإحالة قبل إصدار القانون ، ولم تخصص المادة مشروعاً أقر للمرة الأولى
أو الثانية ، بل أنها تركت الأمر واسعاً ” لرؤية « الملك دون أي قيد خلا وقوع الإحالة قبل إصدار
القانون .



والذي نراه . والله أعلم . أن للملك أن يحيل مشروع القانون الذي أقر من المجلس الوطني للمرة
الثانية إلى المحكمة الدستورية . ما لم يكن قد أحاله سابقاً وأصدرت المحكمة تقريرها بخصوصه .
سواء وقعت تلك الإحالة قبل التصديق على القانون أم بعده ، المهم أنها تكون سابقة على إصداره ،
وأن تكون ضمن مدة شهر من تاريخ إقراره للمرة الثانية ، ولا يهم إن استغرقت المحكمة وقتاً يزيد
على الشهر في نظر مدى دستورية المشروع ؛ لأنه يفترض في الانتهاء ما لا يفترض في الابتداء ، أي أن
الشرط وقوع الإحالة إلى المحكمة ضمن المدة القانونية ، لا وقوع تقرير الدستورية من عدمها ضمن
تلك المدة أيضاً .

إما إذا لم يقمّ الملك بإحالة مشروع القانون إلى المحكمة بعد إقراره للمرة الثانية، ومرت مدة
الشهر، فيعتبر القانون مصادقاً عليه ومصدراً بحكم الدستور، دون حاجة للتوقيع الفعلي عليه من
جلالة الملك .

خلاصة رأي الباحث :

نرى من الأفضل لحل هذه الإشكالية تعديل المادة (١٠٦) من دستور مملكة البحرين والتي تنص على: « . . وللملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزماً لجميع سلطات الدولة وللکافة، « لتصبح: (. . . وللملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها ولمرة واحد فقط، لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزماً لجميع سلطات الدولة وللکافة) ؛ وذلك لإزالة الغموض عن هذه المادة ، وللتوفيق بينها وبين المادة (٣٥ / د) من الدستور البحريني .



الفصل الرابع

مرحلة الإصدار

الإصدار في اللغة إبراز الشئ وإظهاره^{٣٧} ، وفي الاصطلاح هو تكليف السلطة التنفيذية بتطبيق أحكام التشريع^{٣٨}.

والإصدار عمل قانوني محض، يتضمن تسجيل الوجود القانوني للتشريع، ووضعه موضع التنفيذ، فهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع الجديد، تكون سنداً لتنفيذه^{٣٩}.

ويتكون الإصدار من عنصرين رئيسين، هما^{٤٠}:

١. إقرار السلطة التنفيذية بشخص رئيسها، أنّ التشريع الجديد قد تم سنّه وفقاً لأحكام الدستور.

٢. أمر موجه من رئيس السلطة التنفيذية إلى كل من هم دونه من أعضاء تلك السلطة ، بوجوب تنفيذ التشريع الجديد كل فيما يخصه باعتباره تشريعاً واجب الاتباع ، وهذا الأمر هو الذي يكسب التشريع قوة النفاذ .

وسنقسم هذا الفصل إلى مبحثين : الأول لأحكام الإصدار في الدستور البحريني ، والثاني لإشكالية مدة الإصدار .



37 ينظر : لسان العرب / ج / ٤ / ص ٤٤٥ / مادة (صدر) .

38 ينظر : د . عبد العال / مصدر سبق ذكره / ص ١٥٨ ، المشهداني والمدرس / مصدر سبق ذكره / ص ٢٣٤ .

39 ينظر : المدخل لدراسة القانون / أ . عبد الباقي البكري و أ . زهير البشير / دار الكتب للطباعة والنشر / جامعة الموصل / العراق / ص ٩٧ ، د . منذر الشاوي / فلسفة القانون / مطبوعات المجمع العلمي العراقي / بغداد / ١٩٩٤ / ص ٢٢٦ . ٢٢٧ ، د . المشهداني و د . المدرس / مصدر سبق ذكره / ص ٢٣٤ .

40 ينظر : البكري و البشير / مصدر سبق ذكره / ص ٩٧-٩٨ ، المشهداني والمدرس / مصدر سبق ذكره / ص ٢٣٤ ، د . عبد العال / مصدر سبق ذكره / ص ١٥٨ .

المبحث الأول

أحكام الإصدار في الدستور البحريني

نصت المادة (٢٥) من دستور مملكة البحرين على:

«أ. للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها».

ب. يعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يرده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه.

ج. مع مراعاة الأحكام الخاصة بتعديل الدستور ، إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في الفرع السابق مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب، لإعادة النظر فيه ، حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تتم في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له .

د. إذا أعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك، وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية.



ويستفاد من هذا النص الدستوري عدة أحكام ، من أهمها :

١. ينحصر حق الإصدار في الملك فقط دون غيره ؛ ذلك لأن الإصدار - كما ذكرنا سابقاً - هو تكليف للسلطة التنفيذية بتطبيق أحكام التشريع ، وهذا التكليف لا يمكن أن يصدر إلا عن رئيس السلطة التنفيذية ؛ إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، ولما كان الملك هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ، انحصر حق الإصدار فيه .

٢. يقتصر الإصدار على القوانين العادية دون غيرها من التشريعات الأخرى، بمعنى أن الإصدار يستلزم سبق وجود عمل تشريعي صادر عن السلطة التشريعية (مجلسي الشورى والنواب) ، وهذا يشمل القوانين العادية والقوانين المتعلقة بتعديل الدستور ، ولا يشمل التشريعات الفرعية (اللوائح) بأنواعها الثلاثة (التنفيذية ، التنظيمية ، الضبط) ؛ لأنها تصدر عن السلطة التنفيذية لا التشريعية .

المبحث الثاني

إشكالية مدة الإصدار

جعلت المادة (٣٥) مدة التصديق و الإصدار واحدة في حالتها الموافقة الصريحة أو الضمنية للملك على مشروع القانون ، وحددتها بـ (ستة أشهر)⁴¹ فبعد مشروع القانون مصادقاً عليه ومصدراً بانتهائها ، لكن هل يشترط الإصدار مباشرة بعد حصول التصديق ، أم يجوز أن يفصل بينهما فاصل زمني ؟

رأي الباحث :

يرى الباحث أنه يجوز أن يفصل بين التصديق على مشروع القانون وإصداره فاصل زمني وإن طال؛ لأن الإصدار عطف على التصديق بحرف الواو، وهي تعيد مطلق الجمع، دون أي ترتيب أو تعقيب، إلا أن الترتيب يفهم من طبيعة العملية التشريعية ، فيبقى التعقيب على حاله من عدم الاعتبار ، لكن يجب أن يتم التصديق والإصدار سوية ضمن مدة الأشهر الستة في حالة الموافقة الصريحة أو الضمنية على المشروع من لدن الملك ، وضمن مدة الشهر في حالة اعتراض الملك عليه ، وإقراره من ثلثي أعضاء المجلس الوطني .



ويتفق الباحث مع بعض الفقه البحريني الذي ذهب بحق- إلى أفضلية تحديد المشرع الدستوري مدة زمنية للإصدار، كأن ينص على إصدار القانون خلال شهر من تاريخ التصديق عليه⁴² ، وبناءً عليه فنقترح تعديل المادة (٣٥ / ب) من الدستور البحريني التي تنص على : « يعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يردّه إلى المجلسين لإعادة النظر فيه» لتصبح كالآتي : (يعتبر القانون مصدقاً عليه إذا مضت ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إلى الملك من مجلسي الشورى والنواب دون أن يردّه إلى المجلسين لإعادة النظر فيه ، ويصدره خلال شهر من تاريخ التصديق عليه) .

41 وقد اقترحنا تقليصها إلى ثلاثة أشهر في الفصل السابق .

42 ينظر هذا الرأي لصاحبيه د . محمد المشهداني ود . مروان المدرس في كتابهما المشترك : القانون الدستوري البحريني / ص

الفصل الخامس

مرحلة النشر

النشر في اللغة العرض والبسط⁴³، وفي الاصطلاح القانوني تمكن المخاطبين بالتشريع بالعلم بلزوم تطبيقه⁴⁴.

وسنقسم هذا الفصل إلى مبحثين : الأول لشروط النشر وآثاره، والثاني لإشكالية دعوى التناقض بين قاعدة (عدم العذر بالجهل بالقانون) وبين الغلط في القانون.

المبحث الأول

شروط النشر وآثاره

أولاً. شروط نشر القانون :

النشر لكي يكون صحيحاً، يجب أن تتوفر فيه شروط هي:

١. أن يكون النشر في الجريدة الرسمية خلال فترة أسبوعين من تاريخ الإصدار، وقد نصت على هذا الحكم المادة (١٢٢) من دستور مملكة البحرين بقولها: «تشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها. . .».

٢. مضي مدة شهر على النشر في الجريدة الرسمية لكي يصبح التشريع ملزماً، ويجوز زيادة أو تقليل هذه المدة، وقد نصت على هذا الحكم المادة (١٢٢) بقولها: « . . . ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ويجوز بنص خاص في القانون، تقصير هذا الأجل أو إطالته ».

٣. تمكين الأفراد فعلياً من الحصول على الجريدة الرسمية ؛ وذلك بطبعها بأعداد كافية ، وعدم وجود قوة قاهرة (كالكوارث الطبيعية والحروب) تعوق وصول الجريدة إلى أيدي المخاطبين كافة ، فإن حصل ما يعوق الوصول أو تأخر الطبع ، فإن يوم الوصول الفعلي يكون هو المعتبر ويعول عليه .

43 ينظر : لسان العرب / ج ٥ / ص ٢٠٦ / مادة (نشر) .

44 ينظر : د . حجازي / مصدر سبق ذكره / ج ١ / ص ٢٨٢ ، د . تهاغو / مصدر سبق ذكره / ٢١٤-٢١٩ .

وشروط صحة النشر في القانون البحريني هي ذاتها في الدستور الكويتي (المادة ١٧٨) ، وفي الدستور المصري (المادة ١٨٨) ، أما الدستور الأردني فيخالف الدساتير الثلاثة المتقدمة ، إذ تنص المادة (٩٣ / ٢) على : «يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك وممرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر» .

ثانياً - آثار نشر القانون :

يترتب على نشر التشريع في الجريدة الرسمية ثلاثة آثار ، هي⁴⁵ :

١ . تحديد وقت بدء العمل بالتشريع الجديد ، ويعتبر تاريخ صدور الجريدة الرسمية المدون عليها هو التاريخ الرسمي للزوم بالعمل بالتشريع الجديد ، لكن إن تأخر توزيع الجريدة الرسمية لسبب ما ، فإن تاريخ التوزيع الفعلي يُعد هو التاريخ الرسمي للعمل بالتشريع لا تاريخ الطبع .

٢ . تحديد مضمون التشريع الجديد بشكل واضح وصريح ، لا يقبل إثبات العكس ؛ لذا لا يُعتمد بالتصحيحات التي تدخلها السلطة التنفيذية على نصوص التشريع في أعداد لاحقة للجريدة الرسمية ، إلا إذا كان ذلك من قبيل الأغلاط المادية البحتة ، أو حصول زيادة أو نقصان بسبب سهو أو غلط فني غير متعمد ، أما إذا كان في التصحيح تعديل يمس أصل إرادة المشرع ، فلا يعبأ به حتى يجتاز بنجاح المراحل اللازمة لسنّ التشريع ، التي تسبق النشر .

٣ . قيام قرينة قاطعة على علم المخاطبين كافة بالتشريع المنشور ، وإن لم يطلعوا عليه فعلاً ، أو لم يقتنعوا به .

وهذه القرينة هي جوهر قاعدة (لا يعذر أحد بجهله القانون) ، فكل المخاطبين بالتشريع يجب أن يخضعوا له بمجرد اكتمال شروط نشره ، ولا يقبل منهم الدفع بعدم العلم به للسفر خارج الوطن ، أو لعدم المعرفة بالقراءة ، أو المرض ، أو الفقر ، أو أي سبب من الأسباب ، فالخضوع للقانون لا يتوقف على رضا المخاطبين أو علمهم به .

وتبرير هذه القاعدة هو أنه لا يمكن فعلياً حمل العلم بالتشريع الجديد إلى المخاطبين به كافة ، أو التأكيد واقعياً من علمهم به فرداً فرداً ، كما أن القبول بعذر الجهل بالتشريع لإيقاف تطبيقه

45 ينظر : د . حجازي / مصدر سبق ذكره / ص ٣٤٨ - ٣٩١ مع تصرف ، د . الشاوي / مصدر سبق ذكره / ص ٢٢٨ - ٢٢٩ .

بحق الجاهل يفتح الباب واسعاً للتهرب من الخضوع للقوانين و تطبيقها ، ومن ثم إفراغها من الغاية التي وضعت لها.

المبحث الثاني

إشكالية الخلط بين قاعدة (عدم العذر بالجهل بالقانون) وبين الغلط في القانون

الإشكالية التي ربما تُثار في هذه المرحلة من مراحل سنّ التشريع هي خلط البعض بين قاعدة (عدم العذر بالجهل بالقانون) وبين الغلط في تطبيق القانون.

تعريف الغلط :

والغلط - كعيب من عيوب الإرادة - هو صفة تقوم في ذهن المتعاقد تحمله على توهم غير الواقع⁴⁶.

وقد نصت المادة (٨٦) من القانون المدني البحريني على: «يكون العقد قابلاً للإبطال لغلط في القانون، إذا توافرت فيه شروط الغلط في الواقع. . .» .

وفي ضوء تعريف الغلط ونص المادة (٨٦) المتقدمين، يمكن القول بأن الغلط في القانون يعني توهم الشخص عدم وجود حكم قانوني موجود أو توهم وجوده وهو غير موجود، أو تنزيل الحكم القانوني على جزئيات لا تدرج تحته، كمن يتوهم وجوب الإنفاق على من خالعتها ، أو كمن يبيع نصيبه من ميراث زوجته على أنه الربع ، فيتبين له أنه النصف لعدم وجود الفرع الوارث ، وغير ذلك^{٤٧}.

ويرجع سبب نشوء الخلط بين قاعدة (عدم العذر بالجهل بالقانون) وبين فكرة الغلط في القانون المدني إلى وجود شبه جزئي بينهما، ففي كلا الحالتين يطلب الشخص استبعاد تطبيق حكم قانوني أو أكثر عليه، لكن سبب الاستبعاد في حالة الجهل بالقانون هو ادعاء الشخص عدم العلم أصلاً بوجود الحكم القانوني المراد استبعاده ، أما في حالة الغلط في القانون فإن الشخص

46 ينظر : الوسيط في شرح القانون المدني الجديد / د. عبد الرزاق السنهوري / نظرية الالتزام بوجه عام (مصادر الالتزام / دار النشر للجامعات المصرية / القاهرة / ١٩٥٢م / ج ١ / ص ٢٨٩ .

45 ينظر : النظرية العامة للالتزامات في القانون المدني البحريني (مصادر الالتزام) / د. خالد جمال أحمد حسن / مطبوعات جامعة البحرين / ط٢ / ٢٠٠٢م / ص ٥٥٠٥٤ بتصرف .

لا يدعي عدم علمه بالقانون ، بل هو يعترف بوجود ذلك الحكم القانوني في الجملة ، لكنه يدعي أنه قد توهم في تطبيق الحكم القانوني الصحيح ، ومن ثمَّ يطلب استبعاد تطبيق الحكم القانوني المتوهم (غير الصحيح) ، وتطبيق الحكم القانوني الصحيح عليه ، ففي الجهل بالقانون هناك طلب بالإعفاء من تطبيق الحكم القانوني أصلاً إلى غير بدل ، بينما في الغلط في القانون هناك طلب بتنحية تطبيق الحكم القانوني المتوهم إلى بدل هو تطبيق الحكم القانوني الصحيح .⁴⁸

ويمكن الرد على هذه الإشكالية بالقول: إنَّ قاعدة (عدم العذر بالجهل بالقانون) تتعلق بالعلم بوجود الحكم القانوني أو عدم وجوده أصلاً ، أما الغلط في القانون فيتعلق بالتطبيق المناسب أو غير المناسب للحكم القانوني الموجود فعلاً على التصرف أو الواقعة.

رأي الباحث :

نقترح لحل هذه الإشكالية تعديل المادة (٨٦) من القانون المدني البحريني، والتي تنص على: «يكون العقد قابلاً للإبطال لغلط في القانون، إذا توافرت فيه شروط الغلط في الواقع. .»، لتصبح: (يكون العقد قابلاً للإبطال لغلط في تطبيق القانون، إذا توافرت فيه شروط الغلط في الواقع) .



48 ينظر : د. محمد حسين عبد العال / مصدر سبق ذكره / ص ١٦٦، ١٦٥ ، د. خالد جمال أحمد حسين / مصدر سبق ذكره /

الخاتمة

الحمد لله الذي وفقني لإتمام هذا البحث، وأهلني لأن أختمه بجملة من النتائج والمقترحات:

أولاً: النتائج.

١. إشكاليات سنّ التشريع في مملكة البحرين هي المسائل النظرية والعملية المنتقدة المفتقرة إلى حلول قانونية والناجمة عن وضع السلطة التشريعية في مملكة البحرين نصوصاً عامة ملزمة لتنظيم سلوك الأشخاص في المجتمع وفق إجراءات دستورية وشكل مخصوص .
٢. الإشكاليات الموجودة في مرحلة الاقتراح تتعلق بعدد أعضاء مجلسي الشورى والنواب في مملكة البحرين الذين يحق لهم الاقتراح، وبسمية الاقتراح، وبالجهة التي تقدم مشروع القانون، وبالسلطة التقديرية الواسعة لرئيسي المجلسين إزاء الاقتراح بقانون.
٣. إشكالية مرحلة الصياغة هي صعوبة شروط الصياغة التمهيديّة المطلوبة من مقدم الاقتراح بقانون.
٤. إشكاليات مرحلة التصديق تكمنان في طول المدة الزمنية الممنوحة للتصديق، وفي اعتراض جلالة الملك على مشروع القانون.
٥. إشكالية مرحلة النشر تكمن في دعوى وجود تناقض بين قاعدة (عدم العذر بالجهل بالقانون) والغلط في القانون.
٦. إشكالية مرحلة الإصدار تكمن في عدم وجود فاصل زمني محدد بين التصديق والإصدار.
٧. إشكالية مرحلة النشر تكمن في دعوى وجود تناقض بين قاعدة (عدم العذر بالجهل بالقانون) والغلط في القانون.



ثانياً : المقترحات.

١. نقترح لحل إشكالية عدد أعضاء مجلسي الشورى والنواب في مملكة البحرين الذين يحق لهم الاقتراح هو أن يسير المشرع الدستوري البحريني على نهج المشرع الدستوري الأردني فيزيد من عدد الأعضاء الذين يحق لهم اقتراح القوانين ليصبح أربعة أعضاء ، وذلك لضمان جدية تقديم الاقتراح بقانون ، وضمان صدوره عن عُشر أعضاء المجلس ، وهي نسبة يمكن أن تدل على أهمية الاقتراح المقدم ، وعليه فننقترح تعديل المادة (٩٢ / أ) من الدستور البحريني لتصبح : (لخمس عشرة عضواً من مجلس الشورى أو مجلس النواب حق طلب اقتراح تعديل

الدستور، ولأربعةٍ من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب حق اقتراح القوانين).

٢. ونقترح لحل إشكالية تسمية الاقتراح تسمية اقتراح جلالة الملك للدستور أو للقوانين " اقتراح ملكي بقانون «، سواء أقدمه لمجلسي النواب والشورى بواسطة الحكومة بعد صياغته أم مباشرة ، ليبقى دالاً على الصفة السامية التي يحملها ، وتسمية اقتراح عضو مجلس النواب أو الشورى للقوانين « اقتراح بقانون » ، وتسمية اقتراح عضو مجلس النواب أو الشورى الذي وافق المجلس على نظره وقامت الحكومة بصياغته « مشروع قانون ».

٣. ونقترح لحل إشكالية الجهة التي تقدم مشروع القانون تعديل المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب والمادة (٩٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى لتصبح : (يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة بعد موافقة الملك عليها ، أو التي اقترحها الأعضاء وقامت الحكومة بصياغتها) ؛ وذلك لبيان أنّ الحكومة لا تستطيع ممارسة التشريع أو أحد أجزائه . وهو الاقتراح . إلا باعتبارها نائبة عن الملك .

٤. ونقترح لحل إشكالية السلطة التقديرية الواسعة لرئيسي المجلسين إزاء الاقتراح بقانون إلغاء المادة (٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، وأن يسير المشرع البحريني على ما سار عليه المشرع الكويتي في المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي

٥. ونقترح لحل إشكالية صعوبة شروط الصياغة التمهيديّة المطلوبة من مقدم الاقتراح بقانون تعديل المادة (٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى لتصبح: (تقدم الاقتراحات بقوانين من أعضاء المجلس إلى رئيسه مصاغة ومحددة بقدر المستطاع، ومرفقا بها الأسباب الموجبة لتشريعه.) .

٦. ونقترح لحل إشكالية طول المدة الزمنية الممنوحة للتصديق أن يسير المشرع الدستوري البحريني على نهج الدستوريين الكويتي والمصري بتقليص المدة الزمنية الممنوحة للإصدار لتصبح ثلاثة أشهر بدلاً من ستة أشهر.

٧. ونقترح لحل إشكالية اعتراض جلالة الملك على مشروع القانون تعديل المادة (١٠٦) من دستور مملكة البحرين والتي تنص على: (. . . وللملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزماً لجميع سلطات



(. . وللملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها ولمرة واحد فقط، لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزماً لجميع سلطات الدولة وللکافة) .

٨. ونقترح لحل إشكالية عدم وجود فاصل زمني محدد بين التصديق والإصدار تعديل المادة (٢٥ / ب) من الدستور البحريني التي تنص على : ((يعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يردّه إلى المجلسين لإعادة النظر فيه)) لتصبح كالتالي : (يعتبر القانون مصدقاً عليه إذا مضت ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إلى الملك من مجلسي الشورى والنواب دون أن يردّه إلى المجلسين لإعادة النظر فيه ، ويصدره خلال شهر من تاريخ التصديق عليه) .

٩. ونقترح لحل إشكالية الخلط بين قاعدة (عدم العذر بالجهل بالقانون) وما ورد في المادة (٨٦) من القانون المدني البحريني والمتعلقة بقابلية العقد للإبطال للغلط في القانون تعديل المادة (٨٦) لتصبح : (يكون العقد قابلاً للإبطال لغلط في تطبيق القانون، إذا توافرت فيه شروط الغلط في الواقع) .



المراجع

(مرتبة حسب الحروف الألفبائية لاسم المؤلف)

أولاً: الكتب القانونية .

١. الدكتور، خالد جمال أحمد حسن / النظرية العامة للالتزامات في القانون المدني البحريني (مصادر الالتزام) / مطبوعات جامعة البحرين / ط٢ / ٢٠٠٢م .
٢. الدكتور، سليمان مرقس / المدخل للعلوم القانونية / دار الكتب القانونية / مصر / ط٦ / ١٩٩٨م .
٣. الدكتور، سمير عبد السيد تناغو / النظرية العامة للقانون / منشأة المعارف / الإسكندرية / ١٩٧٤م .
٤. الدكتور، صبحي محمصاني / فلسفة التشريع في الإسلام / بيروت/ ١٩٦١م / ط٣ .
٥. الأستاذ، عبد الباقي البكري / المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية / ج١ / مطبعة الآداب في النجف الأشرف / ١٩٧٢م .
٦. الدكتور، عبد الحفي حجازي / المدخل لدراسة العلوم القانونية (القانون) / مطبوعات جامعة الكويت / ١٩٧٣ / ج١ .
٧. الدكتور، عبد الرحمن البزاز / مبادئ أصول القانون / مطبعة العاني/ بغداد/ ١٩٥٨م / ط٢ .
٨. الدكتور، عبد الرزاق السنهوري / الوسيط في شرح القانون المدني الجديد / نظرية الالتزام بوجه عام (مصادر الالتزام) / دار النشر للجامعات المصرية / القاهرة / ١٩٥٢م .
٩. الدكتور، عبد الله مصطفى/ علم أصول القانون / شركة الفكر/ بغداد / ١٩٩٥ / ط١ .
١٠. عدنان محسن ضاهر / حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية (دراسة



- مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية) / صادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي .
- ١١.الدكتور، عصمت عبد المجيد بكر / أصول التشريع / منشورات دار الشؤون الثقافية العامة / بغداد / ضمن سلسلة الموسوعة الصغيرة (٤٣٠) .
- ١٢.الدكتور، ماجد راغب الحلو/ القانون الدستوري والنظم السياسية / دار الجامعة الجديدة / مصر / ٢٠٠٧ .
١٣. الدكتوران، محمد المشهداني ومروان المدرس / القانون الدستوري البحريني / مطبوعات جامعة البحرين / ط١ / ٢٠٠٦م / ص ١٩٧ .
١٤. الدكتور، محمد حسين عبد العال / المدخل لدراسة القانون البحريني / مطبوعات جامعة البحرين / ط١ / ٢٠٠٤م .
- ١٥.الدكتور، منذر الشاوي / فلسفة القانون / مطبوعات المجمع العلمي العراقي / بغداد / ١٩٩٤ .
١٦. وزارة العدل / سبل تغيير التشريع / منشورات وزارة العدل / مطبعة الزمان / بغداد .
- ثانياً : كتب اللغة والتعريفات .
- ١٧.الأستاذ، إبراهيم مصطفى وجماعته / المعجم الوسيط / المكتبة العلمية / طهران .
- ١٨.العلامة، ابن الحاجب / متن الشافية في علم الصرف/ ضمن مجموعة صرف/ مطبعة مصطفى محمد / مصر/ ١٩٣٦م .
- ١٩.العلامة، ابن كمال باشا / الفلاح شرح مراح الأرواح لأحمد بن علي بن مسعود/ مطبعة البابي الحلبي/ مصر / ط٢ / ١٩٢٧م .
- ٢٠.العلامة ، ابن منظور المصري / لسان العرب / دار صادر / بيروت / ط١ .
- ٢١.العلامة، الجاربردي / شرح على متن الشافية لابن الحاجب / الجاربردي / عالم الكتب/ بيروت / ط٣ / ١٩٨٤ .



٢٢. الإمام، الشريف الجرجاني/ التعريفات / ت: إبراهيم الأبياري / دار الكتاب العربي / بيروت / ١٤٠٥هـ / ط١ .

٢٣. الدكتور، فاضل صالح السامرائي / معاني الأبنية في العربية / بغداد/ ط١/ ١٩٨١م .

٢٤. العلامة ، الفيروزآبادي / القاموس المحيط .

٢٥. الفيومي، أحمد بن محمد / المصباح المنير / المكتبة العصرية.

٢٦. الكفوي ، أبو البقاء / الكليات / تحقيق : د. عدنان درويش ومحمد المصري / مؤسسة الرسالة / بيروت / ط٢ / ١٩٩٨ .

٢٧. مجمع اللغة العربية بجمهورية مصر العربية / المعجم الفلسفي / الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية / القاهرة / ١٩٨٣م

ثالثاً: الرسائل العلمية.

٢٨. الشيخ صباح بن حمد آل خليفة / النظام البرلماني (دراسة مقارنة بين النظام البرلماني و النيابي في مملكة البحرين) / رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة العلوم التطبيقية بمملكة البحرين / ٢٠٠٧.

٢٩. فراس محمد المشهداني / سلطات الملك في النظام الدستوري البحريني / رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة العلوم التطبيقية بمملكة البحرين / ٢٠٠٨ .

٣٠. منيرة مبارك الفاضل / العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في النظام الدستوري البحريني (دراسة مقارنة) / رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة العلوم التطبيقية بمملكة البحرين / ٢٠٠٨ .

رابعاً: المتن القانونية .

٣١. الدستور البحريني.

٣٢. الدستور الكويتي.



٣٣. الدستور الأردني.
٣٤. الدستور المصري.
٣٥. اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني .
٣٦. اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.
٣٧. اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي .
٣٨. اللائحة الداخلية لمجلس النواب الأردني .
٣٩. اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

