جامعة البحرين

كلية الحقوق

قسم: القانون العام

النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين

دراسة مقارنة

أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه
في الفلسفة في القانون العام

إعداد

لطيفة عبدالعزيز علي الذوادي

الرقم الجامعي:١٩٩٨٢٢٧٨

إشراف

الدكتور فاروق أحمد خماس

أستاذ مشارك بقسم القانون العام

جامعة البحرين

مملكة البحرين

فبراير ٢٠١٩

.

University of Bahrain
Deanship of Graduate Studies
And scientific Research

جامعة البحرين
عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي

استمارة إيداع البحث

اسم الباحث:	لطيفة عبدالعزيز علي الذوادي		
عنوان البحث:	النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين- دراسة مقارنة		
سنة النشر:	٢٠١٩		
الكلية:	**كلية الحقوق**	القسم:	**قسم القانون العام**
ذالبريد الإلكتروني:	**Latifa_althawadi@yahoo.com**	رقم الاتصال:	**39083808**

إقرار الباحث بالموافقة على الشروط التالية:

يحق لجامعة البحرين إتاحة وتوفير الرسالة أو الأطروحة المذكورة أعلاه في مكتبة الجامعة أو من خلال موقع الإسهامات البحثية للجامعة أو على نطاق أوسع في الخارج؛ كما ويمكن إعادة طباعة الرسالة إذا اقتضت الحاجة لذلك أو رقمنتها مع إتاحتها على شبكة الأنترنت وذلك حسب تقدير إدارة الجامعة.

تنطبق هذه الشروط على جميع النسخ بما في ذلك النسخ الإلكترونية

تعتبر هذه الرسالة أو الأطروحة من المواد المحمية والتي تخضع إلى حقوق النشر والتأليف، ولا يجوز نشر أي اقتباس من الرسالة بدون توثيق المصدر.

توقيع الباحث: لطيفة عبدالعزيز الذوادي التاريخ: ٢٠١٩/٤/٤

جامعة البحرين

كلية الحقوق

قسم القانون العام/ الخاص

برنامج الدكتوراه

نموذج رقم (2)

صفحة الاعتماد من قبل لجنة التحكيم

ناقشَ الطالبة لطيفة عيسى العريمي رقم جامعي ١٩٩٨٠٠٧٨ الأطروحة التي استكمل بها متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في (القانون العام) والمعنونة (النظام القانوني لإعادة النظر في شروط القواعد دراسة مقارنة)

وذلك في يوم الخميس الموافق ٢٠١٩/٥/٢٥

وتوصي اللجنة بمنحه درجة الدكتوراه، بتقدير A

(لجنة المناقشة)

الاسم	التوقيع
د. فاروق خلف مشرفاً	
أ.د. احمد قاسم ممتحناً خارجياً	
د. فؤاد محمد ممتحناً داخلياً	
د. عزال العرسي ممتحناً داخلياً	
د. اسود ملوكي ممتحناً داخليا	

الختم

كلية الحقوق
قسم القانون العام
COLLEGE OF LAW
PUBLIC LAW
DEPT.
UNIVERSITY OF BAHRAIN

ملخص الأطروحة باللغة العربية

تحاول هذه الأطروحة أن تضع تصوراً إجمالياً للنظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين، هذا الحق المقرر لرأس الدولة لإيقاف التصديق على مشروعات القوانين مؤقتاً وردها إلى البرلمان لإعادة النظر فيها، مما يستلزم بالضرورة وجود نص دستوري صريح يكرس هذا الحق الذي تمنحهُ معظم النظم السياسية، في حين أن الصمت الدستوري عن تنظيم هذا الحق لا يجيز لأي جهة تطبيقه على مشروعات القوانين.

ويعد الحق في التصديق المطلق على مشروعات القوانين الذي عرف بداية في روما وإنجلترا مروراً في فرنسا، أساساً تاريخياً لنشأة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث إن تقييد صلاحيات رأس الدولة وما قابلها من تطور في اختصاصات البرلمان في المجال التشريعي، أدى إلى التخفيف من الحق في الاعتراض المطلق، نحو حق أقل صلابة في صورته المتمثلة في إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث هجرت أغلب النظم السياسية ممارسة التصديق المطلق على مشروعات القوانين الصادرة من البرلمان، ولم يعد يطبق هذا الحق المطلق إلا نادراً في بعض الدساتير.

وتختلف النظم الدستورية المقارنة في موقفها من تنظيم حق رأس الدولة في إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث يُمارس بدرجات متفاوته من الصلابة أو المرونة تختلف من نظام سياسي إلى آخر، كما أنه يطبق على جميع أنواع القوانين في بعض الدول، في حين يمارس على بعض القوانين فقط في دول أخرى، كما يختلف مدى تطبيقه موضوعياً، ومن ثم فإن آثاره قد تطال القانون برمته أو جزءاً منه.

ويمتلك البرلمان وسيلتين اثنتين للتغلب على طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، الأولى إيجابية: تتمثل في نزول البرلمان عن رأيه السابق في مشروع القانون، ومن ثم الاستجابة لمرئيات رأس الدولة في طلب إعادة النظر في مشروع القانون ومن ثم تعديله بما ينسجم مع تلك المرئيات، والثانية سلبية: تتمثل في إصرار البرلمان على موقفه السابقة في مشروع القانون من غير تعديل، ومن ثم التصويت على مشروع القانون بصيغته السابقة وإقراره وفقاً للشروط والإجراءات التي تنص عليها الدساتير أو القوانين أو اللوائح المنظمة لهذا الشأن.

كما أن الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين يؤثر بشكل أو بآخر على عملية التصديق والإصدار، حيث إن ممارسته على مشروع القانون يؤدي إلى تأخير عملية التصديق والإصدار إلى حين البت في أمر إعادة النظر فيه من قبل البرلمان، وقد يمنع نهائياً عملية التصديق والإصدار.

وعليه تحاول الأطروحة أن تضع صورة إجمالية للنظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين وفقاً للقانون المقارن، وبيان أحكامه، والإجراءات السابقة والتمهيدية لممارسته، وإجراءات إعادة النظر في مشروعات القوانين، وبيان آثاره على مشروعات القوانين.

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي المتواضع إلى كلّ من شدّ ساعده ليمهد لي طريق البحث والعلم..إلى والدي العزيز...أمدّ الله في عمره، وألبسه ثوب الصحة والعافية...

إلى من أورثت في نفسي دوافع الجدّ والاجتهاد وروح العطاء... إلى أمي الغالية...

إلى من زرع في قلبي معنى التفاؤل والمثابرة...إلى أخوتي وأخواتي وعائلتي الكريمة...

وإلى من شاطرني أمنيات التوفيق والنجاح...إلى صديقاتي وزملائي وزميلاتي...

كما أهدي هذه الأطروحة إلى كل من علمني أن تحقيق الأهداف لا يتم إلا بالصبر والعزيمة والإصرار، راجية من الله العلي القدير أن تكون قد تضمنت إضافة وإن كانت بسيطة في مجال القانون الدستوري.

الباحثة

الشكر والتقدير

الشكر لله عز وجل من قبل ومن بعد على فضله وتوفيقه لي لإتمام هذه الأطروحة.

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى سعادة الدكتور ماجد بن علي النعيمي وزير التربية والتعليم لدعمه المتواصل وتوجيهاته الكريمة لمواصلتي دراسة الدكتوراه في مجال القانون، والشكر موصول إلى سعادة الأستاذ الدكتور رياض يوسف حمزة رئيس جامعة البحرين، وإلى سعادة الأستاذ الدكتور صبري حمد خاطر عميد كلية الحقوق، وإلى سعادة الدكتور محمد حماد الهيتي رئيس قسم القانون العام.

كما أتقدم بالشكر والتقدير والاحترام إلى سعادة الأستاذ الدكتور فاروق أحمد خماس الأستاذ المشارك بقسم القانون العام الذي تفضّل بالإشراف على هذه الأطروحة وتزويدي بالتوجيهات والملاحظات القيّمة التي أسهمت في إثراء هذه الإطروحة. وإلى سعادة الدكتور مروان محمد المدرس الأستاذ المساعد بقسم القانون العام، وإلى جميع أعضاء الهيئة الأكاديمية الكرام في كلية الحقوق في جامعة البحرين.

وإلى السادة أعضاء لجنة المناقشة على تفضّلهم بالموافقة على الاشتراك في مناقشة هذه الأطروحة.

وإلى جميع أساتذتي وزملائي وزميلاتي في وزارة التربية والتعليم على تشجيعهم وتحفيزهم الدائم لإتمام هذه الأطروحة.

وإلى كل من كان بجانبي وقام بتشجيعي، وكان عوناً ونبراساً ودافعاً لي في مسيرتي العلمية والعملية، لكم مني جميعاً كل الثناء والتقدير والامتنان.

سائلة الله العلي القدير أن يوفقنا لما يحبه ويرضاه.

الباحثة

قائمة المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
استمارة إيداع البحث	أ
اعتماد لجنة المناقشة	ب
ملخص الأطروحة باللغة العربية	ت
الإهداء	ج
الشكر والتقدير	ح
قائمة المحتويات	خ
المقدمة	١
المبحث التمهيدي **ماهية حق اقتراح مشروعات القوانين**	٧
المطلب الأول: تعريف حق اقتراح مشروعات القوانين وطبيعته القانونية	٨
الفرع الأول: تعريف حق اقتراح مشروعات القوانين	٨
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لحق اقتراح مشروعات القوانين	١٠
المطلب الثاني: السلطة المختصة باقتراح مشروعات القوانين	١٣
الفرع الأول: الاقتراح الشعبي	١٥
الفرع الثاني: الاقتراح البرلماني	١٦
الفرع الثالث: الاقتراح الحكومي	١٧
الفرع الرابع: السلطة المختصة باقتراح مشروعات القوانين وفقاً للقانون المقارن	١٩
الفصل الأول **ماهية إعادة النظر في مشروعات القوانين**	٢٦
المبحث الأول: تعريف إعادة النظر في مشروعات القوانين وتمييزه عما يشابهه من حالات	٢٨
المطلب الأول: النشأة التاريخية لإعادة النظر في مشروعات القوانين وتعريفه	٢٩
الفرع الأول: النشأة التاريخية لإعادة النظر في مشروعات القوانين	٣٠
الفرع الثاني: تعريف إعادة النظر في مشروعات القوانين	٤٩
المطلب الثاني: تمييز إعادة النظر في مشروعات القوانين عما يشابهه من حالة	٥٤

الفرع الأول: تعريف التصديق	٥٥
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لحق التصديق	٥٧
الفرع الثالث: صور التصديق	٥٩
الفرع الرابع: التمييز بين التصديق وإعادة النظر في مشروعات القوانين	٦٠
المبحث الثاني: الأحكام العامة لإعادة النظر في مشروعات القوانين والغاية منه	٦٢
المطلب الأول: الأحكام الدستورية المنظمة لإعادة النظر في مشروعات القوانين وجهة الاختصاص	٦٣
الفرع الأول: الأحكام الدستورية المنظمة لإعادة النظر في مشروعات القوانين	٦٣
الفرع الثاني: الجهة المختصة في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين	٦٩
المطلب الثاني: طبيعة إعادة النظر في مشروعات القوانين وغايته	٧٦
الفرع الأول: الطبيعة القانونية لإعادة النظر في مشروعات القوانين	٧٦
الفرع الثاني: الغاية من إعادة النظر في مشروعات القوانين	٨٢
المبحث الثالث: صور إعادة النظر في مشروعات القوانين ونطاقه	٩٠
المطلب الأول: صور إعادة النظر في مشروعات القوانين	٩١
الفرع الأول: الصور الصريحة لإعادة النظر في مشروعات القوانين	٩١
الفرع الثاني: الصور الضمنية لإعادة النظر على مشروعات القوانين	٩٤
المطلب الثاني: نطاق ممارسة إعادة النظر في مشروعات القوانين	١٠٣
الفرع الأول: النطاق الموضوعي لإعادة النظر في مشروعات القوانين	١٠٣
الفرع الثاني: النطاق الزمني لإعادة النظر في مشروعات القوانين	١١٨
الفصل الثاني **الإجراءات السابقة على إعادة النظر في مشروعات القوانين**	١٢٤
المبحث الأول: إجراءات مناقشة مشروع القانون وإقراره	١٢٥
المطلب الأول: إجراءات مناقشة مشروعات القوانين	١٢٦
المطلب الثاني: التصويت على مشروع القانون والأغلبية المطلوبة لإقراره	١٥١
المبحث الثاني: إجراءات إحالة المشروع القانون للتصديق	١٦٢
المطلب الأول: الإجراءات الشكلية لإحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق	١٦٣
المطلب الثاني: إحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق والإصدار	١٦٦

المبحث الثالث: التصديق على مشروعات القوانين	١٧٢
المطلب الأول: المدة الزمنية المقررة للتصديق	١٧٤
الفرع الأول: المدة الزمنية المقررة للتصديق وبداية احتسابها	١٧٤
الفرع الثاني: أثر صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون	١٨١
المطلب الثاني: إحالة مشروع القانون من قبل رأس الدولة إلى جهة أخرى لإبداء رأيها فيه	١٨٥
الفصل الثالث **إجراءات إعادة النظر في مشروعات القوانين وآثاره**	١٩٨
المبحث الأول: الإجراءات الشكلية لإعادة النظر في مشروع القانون	٢٠٠
المطلب الأول: الشكل المطلوب لإعادة النظر في مشروع القانون ومضمونه	٢٠١
الفرع الأول: المدة الزمنية المقررة لإعادة النظر في مشروع القانون	٢٠١
الفرع الثاني: التوقيع على طلب إعادة النظر في مشروع القانون	٢٠٢
الفرع الثالث: تسبيب طلب إعادة النظر في مشروع القانون	٢١٥
المطلب الثاني: إجراءات إحالة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه	٢٢٢
الفرع الأول: المجلس الذي يحيل رأس الدولة إليه مشروع القانون لإعادة النظر فيه	٢٢٢
الفرع الثاني: الدور التشريعي الذي يناقش فيه مشروع القانون	٢٢٦
الفرع الثالث: أثر انتهاء الفصل التشريعي أو حل البرلمان على إعادة النظر في مشروع القانون	٢٣٢
المبحث الثاني: الدراسة الثانية حول مشروعات القوانين بعد إحالتها لإعادة النظر فيها	٢٣٤
المطلب الأول: إجراءات عرض مشروعات القوانين على البرلمان ومناقشتها لإعادة النظر فيها	٢٣٥
الفرع الأول: شروط صحة انعقاد الجلسة وإجراءات عرض مشروعات القوانين لإعادة النظر فيها	٢٣٦
الفرع الثاني: مناقشة البرلمان لمشروعات القوانين لإعادة النظر فيها	٢٣٨
المطلب الثاني: التصويت على مشروعات القوانين وإقرارها بعد الاستجابة لإعادة النظر فيها أو تجاوزه	٢٥٢
المبحث الثالث: آثار إعادة النظر على مشروعات القوانين	٢٦٥

المطلب الأول: الحق في تكرار إعادة النظر في مشروعات القوانين أو سحبه	٢٦٦
الفرع الأول: الحق في تكرار إعادة النظر في مشروعات القوانين	٢٦٦
الفرع الثاني: الحق في سحب طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين	٢٧٠
المطلب الثاني: التصديق والإصدار على مشروعات القوانين بعد الاستجابة لإعادة النظر فيها أو تجاوزه	٢٧٣
الخاتمة	٢٨١
قائمة المراجع	٢٨٧
ملخص الدراسة باللغة الإنجليزية	٢٩٩

مقدمة

إن أساس تنظيم العلاقات بين الأفراد والدولة هو التشريع، الذي يضع قواعد قانونية لتنظيم تلك العلاقات المتبادلة ضمن منظومة الحقوق والواجبات، باعتباره المرآة التي تعكس أحوال المجتمع وتحولاته، وتطوّر النظام الدستوري والسياسي القائم في الدولة، مما يستوجب إصدار تشريعات جديدة، أو إلغاءها، أو تعديلها؛ بغرض مواكبة هذا التغيّر المستمر فيها، وتحويل السياسة والنظام القائم إلى تشريعات نافذة. وتزداد أهمية التشريع في المجتمع الديمقراطي أو الذي يسير نحو ترسيخ الديمقراطية، بما تعنيه من تكريس لإرادة المواطنين عبر اختيار مَنْ يشرّع لهم نيابةً عنهم.

ويعّرف الفقهاء التشريع بأنه "مجموعة القواعد القانونية العامة المجردة التي تصدر من السلطة المختصة لتنظيم أمر من الأمور"، ويعّرف بأنه "قاعدة عامة مكتوبة صدرت بواسطة السلطات العامة، بعد مداولات، وبعد الحصول على الموافقة المباشرة أو غير المباشرة للشعب"[١]. ومن ثم يعد مصطلح "التشريع" مصطلحاً عاماً ينطبق على كل ما يتم سنّهُ من تشريعات، ومن ثم يضم هذا المصطلح: الدستور، والقانون، واللوائح، والقرارات التنظيمية،...ونحو ذلك[٢].

ولغايات هذه الدراسة، يُقصد بالقانون[٣]: القوانين العادية التي تصدر عن السلطة التشريعية، ومن ثم يخرج عن إطار هذه الدراسة تناول الدستور، واللوائح، والقرارات، والمراسيم التشريعية التي تصدرها السلطة التنفيذية في أثناء غياب البرلمان.

---

[١] سعاد الشرقاوي- النظم السياسية في العالم المعاصر تحديات وتحولات- دار النهضة العربية-القاهرة- ٢٠٠٢- ص٨٦.

[٢] محمود محمد علي صبره- الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين- دار الكتب القانونية- مصر-المحلة الكبرى-٢٠١٠-ص ١١.

[٣] حيث يعرّف بعض الفقهاء القانون بأنه "مجموعة من القواعد العامة المجردة الملزمة التي تحكم العلاقات الاجتماعية داخل المجتمع بالتوفيق بين المصالح الاجتماعية، أو بترجيح بعض هذه المصالح على البعض الآخر، وفقاً لفلسفة قانونية تسود في المجتمع خلال فترة من فترات تطوره". ويعّرف بأنه "مجموعة من القواعد العامة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، والتي تكفل الدولة احترامها بالقوة عند الاقتضاء عن طريق توقيع جزاء على من يخالفها". ويعرف بأنه "مجموعة القواعد العامة المجردة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، والتي تكفل الدولة احترامها

وحيث إن المبدأ العام يقوم على أساس واحد، وهو أن البرلمان يُعُّد السلطة المختصة بإعداد القوانين في الدول الديمقراطية، سواءً أكانت تتبنى نظام المجلس الواحد أم نظام المجلسين، ومن ثم يضطلع وفقاً لهذا الاختصاص بمهمة اقتراح ومناقشة القوانين والتصويت عليها وإقرارها، ومع ذلك فإن الإجراءات التي تمر بها مشروعات القوانين إلى أن تصبح قوانين نافذة تختلف من نظام دستوري إلى آخر، طبقاً لطبيعة النظام الذي يحكم الدولة، ومدى تبينها لمبدأ الفصل بين السلطات[٤]، لا سيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

كما أن السلطة التنفيذية ووفقاً لمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تشارك البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية بدرجات متفاوته وفقاً للنظام السياسي المطبق في الدولة، ومن ثم قد تضطلع السلطة التنفيذية بمهام اقتراح القوانين، والتصديق عليها، وإصدارها، ونشرها، حيث لا يصدر القانون إلا بعد موافقة كلا السلطتين عليه.

بالقوة عن الاقتضاء عن طريق توقيع جزاء على من يخالفها". (سِرّى محمود صيام– صناعة التشريع– دار النهضة العربية للنشر والتوزيع–القاهرة– (لا،ن)– ص ٢٣. وانظر كذلك: حسن مصطفى البحري– الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"– رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق– جامعة عين شمس–جمهورية مصر العربية– ٢٠٠٥/٢٠٠٦م– ص١٠. وانظر: أشرف إبراهيم سليمان– مبادئ القانون الدستوري– دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم السياسية– المركز القومي للإصدارات القانونية–القاهرة– الطبعة الأولى– ٢٠١٥– ص ١٨.

[٤] يعدّ مبدأ الفصل بين السلطات، أساساً لتنظيم الدولة بقدر ما يقضي هذا المبدأ من توزيع الصلاحيات، وحدود تلك السلطات والعلاقة بين المؤسسات المختلفة. وقد أسس هذا المفهوم دوراً رئيسياً في تشكيل الدساتير، ويرجع أساس هذا المبدأ إلى التاريخ السياسي الإنجليزي، ثم انتقل بتدرج إلى بعض الأنظمة الملكية الأوروبية الأخرى، وكان سمة أساسية في صياغة الدساتير الأميركية والفرنسية، وعلى سبيل المثال، في أي دولة، توجد هيئات أساسية ثلاثة: السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية. ومن ثم ينظم هذا المبدأ العلاقة بين هذه الهيئات ويضع حدود اختصاصاتها منعاً للتداخل والازدواجية، وعليه فإن جوهر هذا المبدأ أن يكون هناك تحديد واضح للوظائف وللموظفين بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأنه ينبغي أن يكون هناك ضوابط وتوازن بين هذه السلطات. ومع ذلك فإن هذا المبدأ لا يعني الفصل التام بين السلطات، بل يجب التسليم بأنه لضرورة سير المؤسسات في الدولة فإن هذا المبدأ لا يمنع التعاون بين تلك السلطات، بشرط عدم تخطي هذا المبدأ ليحظى بالاحترام.

(Hilaire Barnet, Constitutional & Administrative Law, Routledge is an imprint of the Taylor & Francis Group, an informa business, New York, Tenth edition, published 2013, p68).

انظر كذلك: يوسف حاشي– في النظرية الدستورية– ابن النديم للنشر والتوزيع– (لا،ت)– ص٢٢. وانظر: زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري–الجزء الأول القانون الدستوري والمؤسسات السياسية– المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع– الطبعة الثالثة– ١٩٩٤– ص ١٧٤.

ومفاد ذلك، يختص البرلمان في اقتراح ومناقشة مشروعات القوانين وإقرارها، ويختص رأس الدولة أيضاً في اقتراح مشروعات القوانين والتصديق عليها وإصدارها، حيث إن هذه الاختصاصات التي يضطلع بها رأس الدولة لها دور بالغ الأهمية في حفظ توازن العملية التشريعية التي تضطلع بها كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ بغرض التوفيق بين مصالح الشعب من جهة، والحكومة من جهة ثانية، ولا تؤثر تسمية رأس الدولة، سواءً أكان ملكاً أم سلطاناً أم رئيساً للجمهورية أم أميراً، وما نحو ذلك...، في واقع الحال على سلطاته واختصاصاته، بل يعتمد ذلك على نوع النظام المتبع في الدولة[٥].

ولكن هل يملك رأس الدولة أن يتغلب على إرادة البرلمان في التصديق على مشروعات القوانين بعد إقرارها، ومن ثم يرفض التصديق عليها بصورة نهائية؟

في الحقيقة، إن رأس الدولة يملك الحق في التصديق على مشروعات القوانين، كما يملك الحق في إرجاء التصديق مؤقتاً، وذلك من خلال حقه في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، لكنه لا يملك الحق في رفض مشروعات القوانين بصورة نهائية إلا نادراً في بعض الدول التي أبقت على صورة التصديق المطلق، ومفاد ما سبق، أن أغلب النظم السياسية تنص على حق رأس الدولة في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين.

وينبثق هذا الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين تاريخياً من حق رأس الدولة في التصديق المطلق على القوانين، ومن ثم تحّول هذا الحق المطلق في رفض مشروعات القوانين تدريجياً، إلى حق أقل صلابة وأكثر مرونة بصورته المتمثلة في طلب إعادة النظر فيها.

ولتنظيم هذا الحق تنص الدساتير على إجراءات تنظيمية لبيان الإجراءات المتبعة لممارسة إعادة النظر في مشروعات القوانين، مع بيان النظام القانوني المنظم له، إلا أن المشرع الدستوري لم ينظم بعض المسائل الإجرائية، تاركاً مجالاً لتنظيمها من خلال القوانين، أو اللوائح، أو القرارات، أو الأعراف، أو لاجتهاد القضاء أو الفقهاء، كما يختلف هذا النظام القانوني من نظام دستوري إلى آخر، وتختلف آثار إعادة النظر على مشروع القانون، وفقاً لما تحددهُ الدساتير، ومن ثم يختلف تأثير ممارسته على مشروع القانون بذاته من نظام دستوري إلى آخر.

---

[٥] نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين "دراسة دستورية مقارنة"، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع–سوريا، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ١١.

وعليه فإن هذه الفوارق الإجرائية والشكلية تستوجب المزيد من الدراسة والبحث لمحاولة بيان النظام القانوني القائم لتنظيم الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين، مع بيان أوجه القصور الدستوري والتشريعي من تنظيم أحكامه، ولذا فإنه من المهم بيان هذا الحق، والتطرق إلى النظام القانوني الذي ينظمه، وإجراءات ممارسته، وأثره على مشروعات القوانين.

ومن ثم فإن النظم الدستورية المقارنة التي ستتناولها الباحثة في هذه الأطروحة تختلف في موقفها من تنظيم حق رأس الدولة في إعادة النظر في مشروعات القوانين، وعليه فقد ارتأت الباحثة بيان النظام القانوني في إعادة النظر في مشروعات القوانين وفقاً للنظام الدستوري البحريني، مقارنة بالنظام الدستوري الكويتي، والنظام الدستوري المصري، فضلاً عن مقارنته بالنظام الدستوري الفرنسي؛ باعتباره مصدراً أساسياً للكثير من القوانين الدستورية والأنظمة البرلمانية التي تبنت منهج النظام الفرنسي، واستلهمت من قواعدهِ في تنظيم دساتيرها، ولذا فإنه من المفيّد الوقوف على هذا النظام لبيان هذا الحق في عددٍ من النظم السياسية لتكون أساساً للمقارنة.

إلى جانب هذه الدساتير المقارنة، ارتأت الباحثة عرض التنظيم الدستوري والقانوني في بعض النظم السياسية الأخرى؛ بغرض توضيح نظامها القانوني لممارسة إعادة النظر في مشروعات القوانين، وإثراءً للدراسة.

ونظراً إلى أن المصطلح المستخدم للدلالة على الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين، يعُد من المصطلحات غير الموحدة في النظم السياسية المقارنة، الأمر الذي جعل الباحثة توردها كما جاءت في النصوص الدستورية واستخدام الفقهاء لها والباحثين، في إطار شرح هذا الحق كما ورد، وبيان المقصود منه من دون أن يلتبس الموضوع على القارئ أو الإخلال بالمصطلح الذي تبنته الباحثة عنواناً للأطروحة، والمتمثل في مصطلح "إعادة النظر"، ومن هذه المصطلحات: النقض، والاعتراض، والمناقشة الجديدة،...ونحو ذلك.

تحاول الباحثة من خلال هذه الأطروحة أن تضع صورة إجمالية للنظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين، وبيان أحكامه، والإجراءات السابقة والتمهيدية لممارسته، وإجراءات إعادة النظر في مشروعات القوانين، وبيان آثاره.

كما تحاول الباحثة الإجابة عن تساؤلات غاب عن تنظيمها المشرع الدستوري في النظم السياسية المقارنة، ومن ثم يحتاج هذا الفراغ التشريعي إلى إعادة تنظيمه من خلال النصوص التشريعية، إضافة إلى ضرورة إجراء المزيد من الدراسات والاجتهادات القضائية لاستكمال النظام

القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين؛ بغرض تنظيم كافة الإجراءات المتبعة لممارسته، والآثار المترتبة نظراً لتطبيقه على مشروعات القوانين.

ولذا تبرز أهمية هذه الدراسة من ناحيتين أساسيتين:

- الناحية الأولى: بيان النظام القانوني الذي يحكم إعادة النظر في مشروعات القوانين وطبيعته، وإجراءات ممارسته، وآثاره.
- الناحية الثانية: ندرة تناول هذا الموضوع من قبل الباحثين وفق منهج وصفي استقرائي وتحليلي للنصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بإعادة النظر في مشروعات القوانين.

وعليه استندت الباحثة خلال هذه الأطروحة على ثلاث أدوات رئيسية تتمثل في:

- الدراسة الاستقرائية للدراسات والبحوث التي تناولت موضوع إعادة النظر في مشروعات القوانين.
- الدراسة الدستورية والقانونية المقارنة والوصفيه للنظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين في النظم السياسية المقارنة.
- الدراسة التحليلية على التطبيقات العملية لإعادة النظر في مشروعات القوانين في النظم السياسية المقارنة.

لما سبق ذكره، ارتأت الباحثة تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول، يسبقها مبحثاً تمهيدياً يتناول ماهيه حق اقتراح مشروعات القوانين من خلال مطلبين، يتناول المطلب الأول: تعريف حق اقتراح مشروعات القوانين وطبيعته القانونية، ويبين المطلب الثاني: السلطة المختصة باقتراح مشروعات القوانين.

وينقسم الفصل الأول الذي يتناول ماهية إعادة النظر في مشروعات القوانين إلى ثلاثة مباحث أساسية، الأول: تعريف إعادة النظر في مشروعات القوانين وتمييزه عما يشابهه من حالة، وينقسم إلى مطلبين أساسيين، المطلب الأول: النشأة التاريخية لإعادة النظر في مشروعات القوانين وتعريفه، والمطلب الثاني: تمييز إعادة النظر في مشروعات القوانين عما يشابهه من حالات. والمبحث الثاني: الأحكام العامة لإعادة النظر في مشروعات القوانين والغاية منه، وينقسم إلى مطلبين أساسيين، المطلب الأول: الأحكام الدستورية المنظمة لإعادة النظر في مشروعات القوانين وجهة الاختصاص، والمطلب الثاني: طبيعة إعادة النظر في مشروعات القوانين وغايته. أما المبحث الثالث فيبين: صور إعادة النظر في مشروعات القوانين ونطاقه، وينقسم إلى مطلبين أساسيين،

المطلب الأول: صور إعادة النظر في مشروعات القوانين، والمطلب الثاني: نطاق ممارسة إعادة النظر في مشروعات القوانين.

ويبحث الفصل الثاني الإجراءات السابقة على إعادة النظر في مشروعات القوانين من خلال ثلاثة مباحث أساسية، الأول: إجراءات مناقشة مشروع القانون وإقراره، وينقسم إلى مطلبين أساسيين، المطلب الأول: إجراءات مناقشة مشروعات القوانين، والمطلب الثاني: التصويت على مشروع القانون والأغلبية المطلوبة لإقراره. ويتناول المبحث الثاني: إجراءات إحالة مشروع القانون للتصديق، وينقسم إلى مطلبين أساسيين، المطلب الأول: الإجراءات الشكلية لإحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق، والمطلب الثاني: إحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق والإصدار. ويُبين المبحث الثالث: التصديق على مشروعات القوانين، وينقسم إلى مطلبين أساسيين، المطلب الأول: المدة الزمنية المقررة للتصديق، والمطلب الثاني: إحالة مشروع القانون من قبل رأس الدولة إلى جهة أخرى لإبداء رأيها فيه.

ويُخصص الفصل الثالث والأخير لبيان إجراءات إعادة النظر في مشروعات القوانين وآثاره، من خلال ثلاثة مباحث أساسية، الأول: الإجراءات الشكلية لإعادة النظر في مشروع القانون، وينقسم إلى مطلبين أساسيين، المطلب الأول: الشكل المطلوب لإعادة النظر في مشروع القانون ومضمونه، والمطلب الثاني: إجراءات إحالة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه. ويستعرض المبحث الثاني: الدراسة الثانية حول مشروعات القوانين بعد إحالتها لإعادة النظر فيها، وينقسم إلى مطلبين أساسيين، المطلب الأول: إجراءات عرض مشروعات القوانين في البرلمان ومناقشتها بعد إحالتها لإعادة النظر فيها، والمطلب الثاني: إقرار مشروعات القوانين والتصويت عليها بعد الاستجابة لإعادة النظر فيها أو تجاوزه. ويوضح المبحث الثالث: آثار إعادة النظر على مشروعات القوانين، من خلال مطلبين أساسين، المطلب الأول: الحق في تكرار إعادة النظر في مشروعات القوانين أو سحبه، والمطلب الثاني: التصديق والإصدار على مشروعات القوانين بعد الاستجابة لإعادة النظر فيها أو تجاوزه.

وتنتهي هذه الدراسة بخاتمه تُبين أهم النتائج التي توصلت لها الباحثة خلال هذه الدراسة، والتوصيات التي ارتأت الباحثة اقتراحها إثراءً للنظام القانوني القائم لإعادة النظر في مشروعات القوانين في مملكة البحرين.

المبحث التمهيدي

ماهية حق اقتراح مشروعات القوانين

تمهيد وتقسيم:

يمر القانون بمراحل متعددة ضمن العملية التشريعية لإعداده، تبدأ بالاقتراح، ثم المناقشة والتصويت والإقرار، ثم التصديق والإصدار، وتنتهي هذه المراحل بالنشر[٦]. رغم أن هذه المراحل التي يمر فيها القانون متشابهة في النظم الدستورية المقارنة في هذه الدراسة، إلا أنه هناك ثمة اختلافات في الشروط والإجراءات المتبعة في كل مرحلة من هذه المراحل وفقاً لما ينص عليه الدستور أو القوانين أو اللوائح المنظمة لهذا الشأن.

وعليه تبدأ مرحلة إعداد القوانين باقتراح مشروع القانون من قبل السلطة المختصة التي يحددها الدستور، لعرضه على السلطة التشريعية للمناقشة والإقرار، وقد ارتأت الباحثة وقبل البدء في موضوع الدراسة المتمثل في النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين، التطرق بشكل موجز لبيان ماهية حق اقتراح مشروعات القوانين؛ بغرض التمييز بين هذا الحق والحقوق الأخرى التي تدخل ضمن العملية التشريعية لإعداد القوانين، ومعرفة السلطة المختصة التي تضطلع بهذا الاختصاص.

ولذا ستقسم الباحثة هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين، تبين في المبحث الأول: تعريف حق اقتراح مشروعات القوانين وطبيعته القانونية، وفي المبحث الثاني: السلطة المختصة باقتراح مشروعات القوانين.

---

[٦] عاصم أحمد عجيلة– النظم السياسية– دار النهضة العربية– القاهرة، الطبقة الخامسة مزيدة ومنقحة– ١٩٩٣م– ص ٩٣.

المطلب الأول

تعريف حق اقتراح مشروعات القوانين وطبيعته القانونية

تقسيم:

يعدُّ الحق في اقتراح مشروعات القوانين المرحلة الأولى من إعداد القوانين، ولذلك فمن المهم بيان تعريف هذا الحق اصطلاحاً وقانونياً، إضافة إلى تحديد طبيعته القانونية فيما إذا كان يدخل ضمن العملية التشريعية في إعداد القوانين أو خارجها، باعتباره عملاً تمهيدياً يسبق عملية إعداد القوانين.

ولبيان ذلك ارتأت الباحثة تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول: تبين تعريف حق اقتراح مشروعات القوانين، وفي الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لحق اقتراح مشروعات القوانين.

الفرع الأول: تعريف حق اقتراح مشروعات القوانين

إن اقتراح مشروعات القوانين هي المرحلة الأولى من إعداد القوانين، حيث إن القانون يمر بمراحل عده إلى أن يصبح قانوناً واجب التنفيذ، تبدأ بفكرة معينة تتمثل في صورة اقتراح مشروع القانون، وتنتهي بالتصديق عليه وإصداره، وأخيراً بنشره لعلم المخاطبين بأحكامه.

ولتعريف حق اقتراح مشروعات القوانين، لا بد من تعريف هذا الحق اصطلاحاً وقانونياً، لبيان ما إذا كان هناك تعريفاً جامعاً مانعاً يُبين المقصود بهذا الحق، بما يجعلنا نميّز هذا الحق عن غيره من الإجراءات التي يمر بها مشروع القانون في مراحل إعداده إلى أن يصبح قانوناً واجب النفاذ.

يقصد بمصطلح (اقتراح) في اللغة العربية: "اقترح – قَرَحَ–قَرْحًا وقَرَّحَ البئرَ: حفرها في موضع لم يُحفّر فيهِ. إقْتَرَحَ البئرَ: حفرها في موضع لم يُحفّر فيه أو لم يكن فيهِ ماء/ و–الامرَ:

ابتدعه من غير مثالٍ سابقٍ/ والشيءَ: استنبطهُ من ذات نفسهِ من غير سماع/ اجتباهُ واختارهُ/ و– البعيرَ: ركبهُ قبل ان يركبهُ احد/ و–الخطبة: ارتجلها"[٧].

أما تعريف اقتراح وفقاً للمصطلحات القانونية: "الرأي أو الآراء التي يُبديها مستشار أو رجل علم أو مجموعة من الأشخاص، والتي تتناول قضية معيّنة مطروحة عليهم ليقترحوا بشأنها الأمور اللازمة لوضع الحلول لها أو ليكيفية تنفيذها. وغالبًا ما يتم الاقتراح بخصوص موضوع معيّن من قِبَل المسؤولين عن أمر من الأمور أو القيّمين عليه، كأن يطلب المرؤوس من رئيسه إبداء الرأي واقتراح المناسب حول قضية محالة عليه بالتسلسل الإداري"[٨].

ويعرف حق اقتراح مشروعات القوانين وفقاً للمصطلحات القانونية: "حق دستوري يتمثل في اقتراح فكرة أو مشروع قانون، تقرره الدساتير –عادة– لأعضاء البرلمان أو السلطة التنفيذية وفقاً لضوابط معينة محددة بالدستور"[٩].

ولم تجد الباحثة تعريفاً وارداً في نصوص التشريع، وذات الأمر في أحكام القضاء يُعّرف مصطلح اقتراح مشروعات القوانين، وبالعودة إلى الفقهاء، نجد أنهم اختلفوا في وضع تعريف موحد لهذا الحق.

وعليه عرف الفقهاء اقتراح مشروعات القوانين بأنه "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه"[١٠]، ومن ثم فإن الاقتراح وفقاً لهذا التعريف هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته الأولى، إلا أن غالبية الفقهاء ترى بأن هذا التعريف لم يميز بين حق الاقتراح عن بعض الحقوق الأخرى، ومنها على سبيل المثال: الحق في تقديم العرائض، وحق رأس الدولة في لفت نظر البرلمان إلى المسائل العامة التي يجب معالجتها بالتشريع[١١].

---

[٧] لويس معلوف– المنجد في اللغةِ والأدبِ والعُلوم– الطبعة التاسعة عشر– المطبعة الكاثوليكية–بيروت– ص ٦١٨

[٨] جرجس جرجس– معجم المصطلحات الفقهية والقانونية –مراجعة القاضي أنطوان الناشف – الشركة العالمية للكتاب–لبنان–١٩٩٦–ص ٦٤.

[٩] مجمع اللغة العربية- معجم القانون- الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية- القاهرة- جمهورية مصر العربية- ١٩٩٩م- ص١٣.

[١٠] يحيي محسن ناصر المسوري– مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري "دراسة مقارنة"– دار الكتب والدراسات العربية– ٢٠١٨– ص ٢٠.

[١١] عمر حلمي فهمي– الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دارسة مقارنة– (لا.ن)– الطبعة الثانية (مزيدة ومنقحة)– ١٩٩٣– ص ١٠.

كما يعّرف البعض الآخر من الفقهاء اقتراح مشروعات القوانين بأنه "عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به"[١٢].

وترى الباحثة في التعريف السابق بأنه اقتصر على النص على مشروعات القوانين فقط، في حين أن الاقتراح قد يكون مجرد طرح فكرة أو توصية يتقدم بها الشعب أو أعضاء البرلمان، دون أن يتم صياغتها في صورة مشروع قانون، لذا كان يُفضل أن يحتوي التعريف النص على الاقتراح الذي يتقدم به الشعب أو أعضاء البرلمان دون أن يكون قد تمت صياغته قانونياً في صورة مشروع قانون.

وعليه تستخلص الباحثة من التعريفات السابقة التي تناولها الفقهاء أن تضع منها تعريفاً محاولةً من خلاله بيان الحق في اقتراح مشروعات القوانين، وعليه تُعرف الباحثة اقتراح مشروعات القوانين بأنه (طرح فكرة أو موضوع من قبل السلطة المختصة التي يحددها الدستور؛ بغرض تنظيم أو إنشاء أو تعديل قاعدة قانونية، وذلك بعد استكمال الإجراءات الشكلية والموضوعية، وعرضها على السلطة التشريعية لمناقشتها وإقرارها).

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لحق اقتراح مشروعات القوانين

اختلف الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية لحق اقتراح مشروعات القوانين، باعتباره ركناً من أركان إعداد القوانين، أو أنه مجرد مرحلة تمهيدية تسبق عملية إعداد القانون.

حيث ذهب بعض الفقهاء، ومنهم الفقيه كاريه دي مالبرج، وايسمان، ولاباند: إلى أن اقتراح مشروعات القوانين هو عمل تمهيدي، ولا يعدُّ مرحلة من مراحل التشريع، أو اشتراكاً حقيقياً في العملية التشريعية، ومن ثم فإن حق اقتراح مشروعات القوانين لا يحرك القانون، ولا يعد المنشئ له، وإنما هو مجرد تحضير له، ومن ثم يُجرد هذا الرأي اقتراح مشروعات القوانين من أي قيمة قانونية، باعتباره مرحلة تمهيدية وتسبق المراحل المساهمة في إعداد القوانين، حيث يرى هذا الرأي أن السلطة التشريعية تضفي الخصائص الآمرة للقانون، أو إعطاء النص صفة القاعدة الإجبارية، وعليه فإن العمل التشريعي هو الذي يدخل في تكوين عناصر القرار الآمر الذي يتولد منه القانون، ومن ثم فإذا كان الاقتراح هو الأصل في خلق القانون، فهو ليس القانون بذاته، بل هو الذي

---

[١٢] سيفان باكراد ميسروب– تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة– دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر–جمهورية مصر العربية– ٢٠١٧– ص١٣.

يحرك التشريع ويؤدي إلى ممارسة العملية التشريعية، ولكنه بالرغم من ذلك لا يحمل صفة القرار التشريعي البحت، ولا يشمل بأي شكل من الأشكال على صفة الآمر[١٣]، حيث أنه مجرد إظهار لنشاط السلطة التنفيذية الإدارية، ولا يعد جزءاً من العمل التشريعي[١٤].

في حين ذهب غالبية الفقهاء إلى أن اقتراح مشروعات القوانين يعدُ جزءاً من العملية التشريعية، وهو المرحلة الأولى من مراحل سن القانون؛ استناداً إلى أن إعداد القانون يمر بالعديد من المراحل، تبدأ بمرحلة الاقتراح، وتنتهي بمرحلة النشر والإصدار، من ثم يعد الاقتراح في حقيقته تصوراً للقانون المراد إعداده؛ من أجل معالجة المستجدات التي لم تتضمنها القوانين المعمول بها، ويتولى البرلمان بعد ذلك فحصه والتأكد من اتفاقه مع أحكام الدستور، وإدخال التعديلات الضرورية عليه؛ ليواكب التنظيم القانوني المطبق، وعليه فإن حق الاقتراح يعدُ النواة الأولى لإعداد القانون، وهو العمل الذي يحرك الإجراءات التشريعية، ويقدم للتشريع مادته، ومن ثم يعدُّ هذا الرأي أن حق الاقتراح عنصراً أساسياً في التشريع، ولا يعتد بعد ذلك القول بأن صفة الأمر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح، ومن ثم فإن الاقتراح يعدُّ عملاً تشريعياً تبدأ به عملية إعداد القوانين، فمرحلة اقتراح مشروعات القوانين، وإن لم تعد المرحلة الحاسمة في حياة القانون، إلا أنها تعدُّ ذات أهمية واضحة، فهي التي تحدد مضمون القانون ومحتواه، وعليه فإن هذا الرأي يرى بأن الاقتراح يعدُ عملاً تشريعياً[١٥].

---

[١٣] سيفان باكراد ميسروب –المرجع السابق– ص٣٢–٣٣. انظر كذلك: عبدالقادر محمد القيسي– الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين "دراسة مقارنة"– المركز القومي للاصدارات القانونية– الطبعة الأولى– ٢٠١٦– ص ١٤–١٥.

[١٤] عبد العظيم عبدالسلام– الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط –دراسة مقارنة– دار النهضة العربية– الطبعة الأولى– ١٩٩٦– ص ٤١.

[١٥] أحمد سلامة أحمد بدر– الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة "رسالة دكتوراه"– جامعة عين شمس–القاهرة، ٢٠٠٣– ص ٧٤، ٧٦. انظر كذلك: حسن مصطفى البحري –المرجع السابق– ص٩١١. وانظر: بدر محمد حسن الجعيدي– التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني "دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي"– دار النهضة العربية–القاهرة– الطبعة الأولى– ٢٠١١– ص ٢٣٩. وانظر: خضر محمد عبدالرحيم– المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والمختلط–دراسة مقارنة بالنظام الإسلامي– دار النهضة العربية–القاهرة، ٢٠١٦م، ص ٢٧، وانظر: يحيي محسن ناصر المسوري – المرجع السابق– ص ٢١–٢٢. وانظر: عبدالقادر محمد القيسي –المرجع السابق– ص ١٤.

وبعد أن استعرضت الباحثة الاتجاهين السابقين اللذين حددا الطبيعة القانونية لحق اقتراح مشروعات القوانين، باعتباره عملاً تمهيدياً يسبق الإجراءات المتبعة في العملية التشريعية لإعداد القوانين وفقاً للرأي الأول، وجزءاً من العملية التشريعية وفقاً للرأي الثاني، فإن الباحثة تؤيد الرأي الثاني الذي يُصبغ على اقتراح مشروعات القوانين الطبيعة التشريعية، ومن ثم تعتبر مرحلة من مراحل إعداد القوانين، وعنصر من عناصر العملية التشريعية، وليست مرحلة تمهيدية تسبق هذه المراحل، إذ هي أساس مشروع القانون قبل صياغته قانونياً، وعملاً يدخل ضمن الإجراءات التشريعية لإعداد القوانين، ولا نعني في هذا السياق أن يكون اقتراح مشروعات القوانين، مصاغاً صياغة قانونية في شكل مواد لاعتباره مشروع قانون، لا سيما وأن كان المتقدم بهذه الفكرة الشعب أو أحد أعضاء البرلمان الذي قد لا يملك الخبرة القانونية المطلوبة في صياغة مشروعات القوانين، حيث إن الأجهزة الحكومية المختصة أو اللجان في البرلمان هي الجهة المعنية في وضع فكرة الاقتراح في صورة مشروع قانون يعرض على البرلمان للموافقة عليه من عدمه.

المطلب الثاني

السلطة المختصة باقتراح مشروعات القوانين

تمهيد وتقسيم:

إن السلطة المختصة باقتراح مشروعات القوانين: هي تلك الجهة التي تملك الحق في تقديم القواعد القانونية العامة، والملزمة، التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة على البرلمان؛ لمناقشتها وإقرارها.

وإذا كان الأصل أن الشعب يمارس بنفسه كافة الصلاحيات التشريعية لإعداد القوانين، دون أن ينتخب ممثلين نيابةً عنه يضطلعون بممارسة السلطة التشريعية، حيث كان شعب أثينا يجتمعون في جمعية عامة لاتخاذ القرارات الهامة في الشئون العامة للدولة، إلا أن هذه الصورة لم يعد لها وجود إلا في بعض من المقاطعات السويسرية، ويرجع السبب في ذلك إلى الزيادة المضطردة في عدد السكان، مما يجعل اجتماع كافة الشعب في مكان واحد، ومن ثم قيامهم بمناقشة أمر ما للوصول إلى اتفاق بينهم، أمرٌ يصعب تحقيقه، ومن ثم ظهرت الديمقراطية شبه المباشرة أو النيابية، وعليه أصبح من السهل على الشعب أن يمارس اختصاصاته، وذلك من خلال اختياره لممثلين ينتخبهم بكامل حريته، للاضطلاع بتلك المهام نيابةً عنه، وعليه ظهرت فكرة تكوين البرلمان الذي يمارس السلطة باسم الشعب وممثلاً عنه[١٦]. وعليه أصبحت السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان، هي السلطة المختصة باقتراح التشريعات وإعدادها، وفقاً للتقاليد المستقره في الديمقراطيات شبه المباشرة.

كما قد يساهم رأس الدولة والسلطة التنفيذية في ممارسة الاختصاص التشريعي، ومن ثم يضطلعا بمهمة اقتراح مشروعات القوانين بدرجات تتفاوت طبقاً للأسس التي يقوم عليها نظام الدولة،[١٧] إذ يساهم رأس الدولة في اقتراح مشروعات القوانين؛ نظراً لقدرته على معرفة احتياجات الدولة من تشريعات باعتباره رأس الدولة ورئيساً للسلطة التنفيذية، ومن ثم يكون أكثر اتصالاً

---

[١٦] نعمان عطا الله الهيتي –المرجع السابق– ص٨. انظر كذلك: إبراهيم أبوخزام– الوسيط في القانون الدستوري– الكتاب الأول الدساتير والدولة ونظم الحكم– دار الكتاب الجديد المتحدة– الطبعة الثانية– ٢٠١٠– ص٢٦٧.

[١٧] سليمان الطماوي– السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة– دار الفكر العربي– مدينة نصر– جمهورية مصر العربية الطبعة السادسة– مزيدة ومنقحة–١٩٩٦م–ص ٤٩–٥٠.

بالشعب[١٨]، فضلاً عن ذلك أن السلطة التنفيذية تمارس هذا الاختصاص على أساس أنها هي التي تضطلع بمهمة تطبيق القانون على الأفراد، وهو ما يجعلها تدرك الثغرات التشريعية، والقصور عند تطبيق تلك القوانين[١٩].

وتنص أغلب الدساتير على أن حق اقتراح مشروعات القوانين هو حق مقرر للسلطة التنفيذية والتشريعية، ومن ثم قد يقترح مشروع القانون رأس الدولة، أو الحكومة، وقد يضطلع بهذه المهمة الاثنان معاً، وقد يتقدم البرلمان باقتراح مشروعات القوانين في حال كان مكون من مجلس واحد، ومن كلا المجلسين في حال كان البرلمان يتكون من مجلسين، أو اقتصار هذا الحق على أحد المجلسين فقط، وفقاً لما ينص عليه الدستور.

كما ينص الدستور على شروط يجب تطبيقها أو توافرها في اقتراح مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان، ومن ثم يتطلب عرضها على لجنة من لجان البرلمان قبل عرضها على البرلمان، كما قد يشترط عدد معين من الأعضاء الذين يحق لهم التقدم باقتراح مشروع القانون، فهناك من تكتفي على سبيل المثال بتقديم الاقتراح من قبل عضو واحد على ألاّ يزيد عدد الأعضاء عن عدد معين، ومنها من يشترط لذلك ألاّ يقل عدد الأعضاء عن عدد معين يحدده الدستور أو يتم تحديده وفقاً لما ورد في اللوائح الداخلية المنظمة لعمل البرلمان، كما قد يختلف هذا العدد حسب نوع القانون المقترح، لا سيما حين يتعلق الأمر بتعديل الدستور أو القوانين المتعلقة بالأمور المالية[٢٠].

وتتكون مرحلة اقتراح مشروع القوانين من ثلاث مراحل فرعية، أولها: طرح فكرة القانون، حيث تمثل هذه الخطوة المرحلة الأولى من مراحل اقتراح مشروعات القوانين، ومن ثم تنشأ فكرة القانون، سواءً أجاءت الفكرة من السلطة التنفيذية أم من أعضاء البرلمان. وثانيها إعداد صياغة اقتراح القانون، بواسطة اللجان الفنية المتخصصة أو الأجهزة الحكومية المعنية في مراجعة التشريعات وإعادة صياغتها. وثالثها: تقديم مشروع القانون، حيث تشترط بعض الدول على مشروع القانون المقدم من الحكومة أن يكون مُصاغاً في شكل مواد، ومرفقاً معه مذكرة إيضاحية تبين الأسباب التي دعت إلى اقتراحه، في حين تشترط في اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان بعض أو كل الشروط الآتية[٢١]:

---

[١٨] عبد العظيم عبدالسلام –المرجع السابق– ص ٤٣.

[١٩] عاصم أحمد عجيلة –المرجع السابق– ص ٩٣

[٢٠] نعمان عطا الله الهيتي –المرجع السابق– ص ٢٧.

[٢١] محمود محمد علي صبره –المرجع السابق– ص ٣٢–٣٥.

أ. أن يكون اقتراح القانون مصاغاً في شكل مواد.
ب. أن يرفق مع الاقتراح مذكرة إيضاحية تبين المبادئ الأساسية التي يستند عليها الاقتراح، وعدم تعارضه مع الدستور، والأهداف المرجو تحقيقها من هذا الاقتراح.
ت. ألا يقل عدد مقدمي الاقتراح عن عدد معين من الأعضاء.
ث. ألا يزيد عدد مقدمي الاقتراح عن عدد معين من الأعضاء.
ج. إذا كان الاقتراح من شأنه أن يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو زيادتها، يجب أن يُرفق به تدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات.

ولبيان السلطة المختصة باقتراح مشروعات القوانين، ارتأت الباحثة تقسيم هذا المطلب إلى أربعة فروع، الفرع الأول: الاقتراح الشعبي، والفرع الثاني: الاقتراح البرلماني، والفرع الثالث: الاقتراح الحكومي، والفرع الرابع والأخير: السلطة المختصة باقتراح مشروعات القوانين وفقاً للقانون المقارن.

الفرع الأول: الاقتراح الشعبي

يُعدُ الاقتراح الشعبي مظهراً من مظاهر الديمقراطية المباشرة، حيث يضطلع الشعب بمهمة تقديم اقتراح مشروع قانون موقع عليه من قبل الناخبين مقدمي الاقتراح، ويشترط الدستور على الناخبين بتقديم اقتراح شعبي كامل يعرض على البرلمان في صورة مشروع قانون، أو اقتراح شعبي غير كامل في صورة فكرة أو توصية في موضوع يرغب الشعب في تنظيمه في شكل قانون، ومن ثم فإن الناخبين لا يضطلعوا بمهمة صياغة هذه الفكرة أو التوصية في صيغة مشروع قانون، حيث يتم عرضها على البرلمان لتبنيها وإعدادها في صورة مشروع قانون يعرض للمناقشة والتصويت عليه، ولقد نصت الدساتير على شروط معينة يجب توافرها في الاقتراح الشعبي، كأن يتم تحديد عدد الأشخاص الذي يسهمون في اقتراح مشروع القانون، أو المواضيع التي يجوز للشعب اقتراح تشريعها، أو تقديم الاقتراح في صورة مشروع قانون كامل، أو مجرد فكرة أو توصية يتم صياغتها من قبل البرلمان في صيغة مشروع قانون[٢٢].

[٢٢] سيفان باكراد ميسروب –المرجع السابق– ص ٤٧–٤٩.

الفرع الثاني:الاقتراح البرلماني

يعدُ البرلمان العضو التشريعي الأصيل وفقاً للمبدأ الديمقراطي، على نحو يمكن القول معه بأن: القانون هو عمل البرلمان وحدة، وما تزال مشاركة الناخبين أو رأس الدولة في العملية التشريعية، أمراً مكملاً لاختصاص البرلمان، وعلى هذا الأساس أقرت الدساتير لأعضاء البرلمان الحق في اقتراح مشروعات القوانين[٢٣].

واستناداً لذلك، فإن البرلمان سواءً أكان مكوناً من مجلس واحد أم مجلسين يضطلع بمهمة اقتراح مشروعات القوانين، ويمتلك كلا المجلسين في النظم السياسية التي تتبنى تكوين البرلمان من ثنائية المجلس على نفس القدر من السلطات، ومن ثم يجوز لكلا المجلسين اقتراح مشروعات القوانين كقاعدة عامة، ولكن هذه القاعدة تختلف في بعض من الدول، حيث لا تتساوى السلطات الممنوحة لكلا من مجلسي البرلمان، ومن ثم قيدت سلطات المجلس الثاني ومنها حقه في الاقتراح، حيث امتلك المجلس في غالبية الدول الحق في الاقتراح، ولكن في دول أخرى تم تقييد هذه السلطة، وأخذت بها الكثير من الدول الإنجلوساكسونية، حيث قصرت حق المجلس الثاني في اقتراح القوانين المالية والضريبية فقط، دون أن يحق للمجلس اقتراح مشروعات قوانين تنظم مواضيع أخرى، كما أن بعض الدول حرمت المجلس من أية سلطات بخصوص اقتراح مشروعات القوانين، وعلى العكس من ذلك ففي الدول الفيدرالية يمتلك المجلس الثاني قدراً كبيراً من الصلاحيات التشريعية[٢٤].

وللتمييز بين الاقتراح المقدم من أعضاء البرلمان والمقدم من الحكومة، درج المشرع على أن يطلق مصطلح "اقتراح قانون" على ما يتم اقتراحه من قبل أعضاء المجلس التشريعي، ومصطلح "مشروع قانون" على ما يتم تقديمه من الحكومة مباشرة، وهذا الاختلاف يتلاشى بعد صياغة الاقتراح قانونياً ليصبح بعد ذلك مشروع قانون[٢٥].

---

[٢٣] سليمان الطماوي –المرجع السابق– ص ٨، ١٤٨. انظر كذلك: داود الباز– الشورى والديمقراطية دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي (البرلمان) مقارنة بالشريعة الإسلامية– دار الفكر الجامعي–الإسكندرية–٢٠٠٤– ص ٩٠.

[٢٤] سباستيان دوبان– تعريب مختصر لورقة نظام المجلسين في الديمقراطيات الحديثة– مقدمة في أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني–كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية بمصر، للاطلاع على الورقة انظر كتاب: الإصلاح البرلماني– تحرير علي الصاوي– ٢٠٠٣– كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بالقاهرة– ص ٢١٤–٢١٥.

[٢٥] محمود محمد علي صبره –المرجع السابق– ص ٣٤.

الفرع الثالث: الاقتراح الحكومي

نصت الدساتير على منح السلطة التنفيذية الحق في اقتراح مشروعات القوانين أسوة بمنح هذا الحق إلى البرلمان، ويكون هذا الحق مكفولاً لرأس الدولة أو لرئيس الحكومة، حيث يجيز النظام المختلط تقديم الاقتراح من رأس الدولة أو الحكومة أو البرلمان، وإن كان الأغلب أن يكون مقدماً من رأس الدولة؛ نظراً لقدرته على معرفة احتياجات البلاد من قوانين، كما أن السلطة التنفيذية هي أقدر من غيرها من السلطات على صياغة مشروعات القوانين، وهي أكثر اتصالاً باحتياجات المجتمع والمسئولة عن تنظيم الأمور داخل الدولة، وهي التي تقوم بتنفيذ القوانين، وتسهر على إدارة المرافق العامة، ومن ثم فهي تدرك احتياجات المجتمع من قوانين، وما يشوب القوانين النافذة من قصور يحتاج إلى تعديل، وبالعكس من ذلك فإن النظام الرئاسي يحرم رأس الدولة من حقه في اقتراح القوانين، الذي يعتبره تدخلاً في صلاحيات السلطة التشريعية، نظراً لتبني نظام الفصل الجامد بين السلطات، إلا أن الدستور في بعض الدول الرئاسية، ومنها على سبيل المثال الولايات المتحدة الأمريكية، أصبح يمنح رأس الدولة الحق في التقدم بتوصيات تشريعية بشأن بعض الإجراءات التي يراها ضرورية ومناسبة للاتحاد[٢٦].

وبالرغم من أن البرلمان هو السلطة المختصة بالتشريع، وتتشارك معه السلطة التنفيذية هذا الاختصاص، إلا أن السلطة التنفيذية أصبحت في مختلف دول العالم هي السلطة التي تقترح أغلبية مشروعات القوانين، حيث تتلاقى رغبات الحكومة مع رغبات الهيئة التشريعية، والتي لا تكون منفصلة عن رغبات الشعب، بل تلقى قبول الشعب وممثليه، وعليه يمكن القول بأن القوانين التي تقترحها السلطة التنفيذية أصبحت تهيمن على العملية التشريعية، إلا أنه بالرغم من أن المبادرة باقتراح القوانين وصياغتها في شكل مشروعات قوانين تأتي عادة من السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك لا ينفي دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها[٢٧]، وعليه تضطلع كلا السلطتين في إعداد ذات القانون، وأن كان مصدره جاء بمبادرة من السلطة التنفيذية.

---

[٢٦] عبد العظيم عبدالسلام –المرجع السابق– ص ٤٣. انظر كذلك: حسن مصطفى البحري –المرجع السابق– ص٩١٢.

[٢٧] محمود محمد علي صبره –المرجع السابق– ص ١٤، ٢٦.

حيث إن القاعدة السابقة المتمثله في أن سلطة البرلمان هي الأصل، وأن السلطات الأخرى مشتقةٌ منها، ومن ثم فإن عمل السلطة التنفيذية هو عمل تبعي، أصبحت ترد عليها ثلاثة قيود تتمثل أولها: أن بعض الدساتير تجعل مجال القانون محدداً على سبيل الحصر، وماعداها يتم تنظيمه في مجال التنفيذ، وثانيها: فرضت بعض الدساتير قيوداً على سلطة البرلمان في التشريع في بعض المجالات، ومن ثم منحت التشريعات ذات الأصل الحكومي الأولوية في المناقشة. وآخرها: حرمت بعض الدساتير أعضاء البرلمان من الحق في اقتراح مشروعات القوانين، ومن ثم جعلت دورهم مقتصراً على التصويت على مشروعات القوانين الصادرة من الحكومة[٢٨].

ويرى الدكتور سليمان الطماوي بشأن حرمان بعض البرلمانات، كإنجلترا على سبيل المثال، الحق في اقتراح القوانين، ومن ثم يتم قصر اقتراحات مشروعات القوانين على الحكومة، بأنه من الناحية النظرية المجردة لا يمكن النص على ذلك صراحة في الدستور، ذلك أن الواقع العملي يجيز حق عضو البرلمان في اقتراح أي قانون يشاء، وهو من أبرز حقوقه، ومن ثم فإن البرلمانات التي تحرم أعضاءها من الحق في اقتراح مشروعات القوانين كلياً أو جزئياً تتحول إلى مجرد مجالس استشارية، تتجرد من مفهوم البرلمانات في النظام الديمقراطي[٢٩].

وتؤيد الباحثة رأي الدكتور سليمان الطماوي، لا سيما وأن عضو البرلمان يمثل الشعب، ويضطلع بمهامة نيابة عنه، وحيث إن الشعب هو مصدر السلطات جميعاً، وهو صاحب الاختصاص بحسب الأصل في اقتراح مشروعات القوانين وإعدادها ومناقشتها وحتى إقرارها، وعليه فلا يمكن أن يحرم صاحب الاختصاص الأصيل من حقه، ومن جانب آخر فإن الحكومة في أغلب النظم السياسية تشارك البرلمان في العملية التشريعية–باستثناء سويسرا– ومن ثم إذا كانت الحكمة من منع البرلمان من اقتراحه القوانين لعدم إصدار قوانين لا تتوافق مع مرئيات رأس الدولة أو الحكومة، فإن بإمكان عرض وجهة نظر رأس الدولة أو الحكومة في مشروع القانون في أثناء مناقشته، أو في مرحلة إعادة مناقشته برده لإعادة النظر فيه، ومن ثم تستطيع الحكومة لفت نظر البرلمان لعدم إصدار قوانين تتعارض مع وجهة نظر الحكومة فيها.

---

[٢٨] سليمان الطماوي –المرجع السابق– ص ١٤٩.

[٢٩] المرجع نفسه– ص ١٧٣.

الفرع الرابع: السلطة المختصة باقتراح مشروعات القوانين وفقاً للقانون المقارن

تبّنى دستور مملكة البحرين مبدأ الفصل المرن بين السلطات الثلاث، وفقاً للنظام المختلط، لما يتميز به هذا النظام من مظاهر للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية، والتوازن بين السلطات من ناحية أخرى.

وعليه فإن البرلمان والحكومة يتعاونان في أداء وظائف الدولة، ولكن ليس بدرجة واحدة، كما أننا لا نعني في هذا السياق انفراد البرلمان بالعملية التشريعية، بل تتشارك معه السلطة التنفيذية في القيام ببعض الأعمال التشريعية، وقد اقتضى هذا التعاون التخفيف من حدة مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، وجعلها تعمل على أساس الفصل المرن بينها.

ومفاد ذلك، أن النظام الدستوري البحريني يوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تولي الوظيفة التشريعية، ويجعل ممارسة الاختصاص التشريعي مشتركاً بينهما، وذلك وفقاً لنص المادة (٣٢) من الدستور[٣٠]، التي بينت بأن نظام الحكم في مملكة البحرين يقوم على أساس الفصل بين السلطات مع التعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما أوضحت ذات المادة بأن السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني، ومن ثم فإن النظام القائم في مملكة البحرين لا يفصل بين السلطات الثلاث فصلاً مطلقاً، وذلك بترجيح كفه السلطة التنفيذية كما في النظام الرئاسي، ولا يرجح كفة السلطة التشريعية إلى درجة تركيز السلطة بين يديها، كما في النظام المجلسي، ولكن يحافظ على مبدأ المساواة بين السلطات الثلاث.

وتتجلى صورة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال اشتراكهما في العملية التشريعية، وفقاً لنص المادة (٣٢/ب) من الدستور[٣١]، حيث يضطلع الملك بحق اقتراح مشروعات القوانين[٣٢]، والتصديق عليها أو إعادة النظر فيها، وإصدارها[٣٣]، في حين يضطلع المجلس الوطني

---

[٣٠] المادة (٣٢) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٣١] تنص الفقرة (ب) من المادة (٣٢) من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ على أن "السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقاً للدستور، ويتولى الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر الأحكام القضائية، وذلك وفقاً لأحكام الدستور".

[٣٢] الفقرة (أ) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٣٣] المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

بمهمة اقتراح القوانين، ومناقشتها، وإقرارها، والتصويت عليها، ومن ثم فإن كلا السلطتين تتمتع بوسائل تكاد تكون مؤثرة على العملية التشريعية.

وعليه فإن حق المبادرة باقتراح مشروعات القوانين حق مكفول دستورياً للملك، وللمجلس الوطني المكون من مجلسين: مجلس الشورى المكون من ٤٠ عضواً يعينون بأمر ملكي[٣٤]، ومجلس للنواب المكون من ٤٠ عضواً، ينتخبون بطريق الانتخاب العام، السري، والمباشر، وفقاً لأحكام القانون[٣٥]، وعليه يجوز لأي عضو من أعضاء المجلسين الحق في اقتراح القوانين، الذي يتم إحالته إلى اللجنة المتخصصة في المجلس الذي قدمه فيه الاقتراح لإبداء رأيها فيه[٣٦].

وحيث إن الملك وفقاً للنظام الدستوري البحريني هو رأس الدولة، وذاته مصونه لا تمس، ويمارس سلطاته منفرداً، أو بواسطة وزرائه، وبالتالي يمكن القول من الناحية القانونية إن الوزراء هم المسؤولون سياسياً أمام البرلمان، ومن ثم يضطلعون ببعض الاختصاصات التشريعية مع رأس الدولة والسلطة التشريعية، ولذلك يتم اقتراح مشروعات القوانين بواسطة مجلس الوزراء بموجب مرسوم موقع عليه من الملك والحكومة[٣٧]، ومن ثم فإن عرض مشروعات القوانين على السلطة التشريعية يتم من خلال رئيس مجلس الوزراء[٣٨].

ولكن هذا لا يعني إن مجلس الوزارء يحق له اقتراح القوانين، حيث يقتصر دوره على مجرد صياغة تلك الاقتراحات ووضعها في شكل مشروع قانون للعرض على مجلسي الشورى والنواب،

---

[٣٤] المادة (٥٢) من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.
- للاطلاع على تشكيل أعضاء مجلس الشورى، انظر الموقع الالكتروني لمجلس الشورى: http://www.shura.bh/ar/pages/default.aspx.

[٣٥] المادة (٥٦) من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.
- للاطلاع على تشكيل أعضاء مجلس النواب، انظر الموقع الالكتروني لمجلس النواب: https://www.nuwab.bh/.

[٣٦] شعبان أحمد رمضان–النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢–السلطات العامة "الملك–السلطة التنفيذية–السلطة التشريعية–السلطة القضائية–المحكمة الدستورية"– دار الكتب القانونية ودار ستات للنشر والبرمجيات مصر –الإمارات– (لا،ت) –ص٢٦٧.

[٣٧] سالم محمد سالم الكواري– السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢– (لا.ن)– الطبعة الأولى– ٢٠٠٨م– ص ٨٣.

[٣٨] وهذا ما أكدت المادة (٨١) من الدستور مملكة البحرين ٢٠٠٢ التي تص على أن "يعرض رئيس مجلس الوزراء مشروعات القوانين على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الشورى الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه أو قبول أية تعديلات كان مجلس النواب قد أدخلها على المشروع أو رفضها أو قام بتعديلها. على أن تعطى الأولوية في المناقشة دائماً لمشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من الحكومة". ومن ثم فإن مشروعات القوانين يتم عرضها على مجلس النواب من خلال رئيس مجلس الوزراء.

وعليه يقتصر الحق في اقتراح مشروعات القوانين على كل من الملك وأعضاء مجلسي الشورى والنواب[٣٩].

وفيما يتعلق باقتراح القانون المقدم من أحد أعضاء مجلسي الشورى والنواب، اشترطت اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وذات الأمر في اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، أن يكون اقتراح القانون مصاغاً ومحدداً قدر المستطاع، ويرفق معه مذكرة إيضاحية تحدد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يرتكز عليها، والأهداف التي يربو إلى تحقيقها، كما لا يجوز أن يكون الاقتراح موقع من أكثر من خمسة أعضاء[٤٠]. في حين لم يتم اشتراط ذات الأمر على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.

ويوازن النظام الدستوري الكويتي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تولي الوظيفة التشريعية، ويجعل ممارسة الاختصاص التشريعي مشتركاً بينهما[٤١]، وأناط الدستور الكويتي برأس الدولة وأعضاء مجلس الأمة الحق في اقتراح مشروعات القوانين[٤٢]، ويتكون مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، ويعتبر الوزراء غير المنتخبين بالمجلس أعضاء بحكم وظائفهم بشرط ألّا يزيد عدد الوزراء على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة[٤٣].

واشترطت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، أن يكون اقتراح القانون المقدم من أحد أعضاء مجلس الأمة مصاغاً ومحدداً قدر المستطاع، ويرفق معه أسباب اقتراحه، كما اشترطت اللائحة عدم جواز أن يكون الاقتراح موقع من أكثر من خمسة أعضاء للاعتداد بصحته[٤٤].

---

[٣٩] شعبان أحمد رمضان- النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢-السلطات العامة "الملك-السلطة التنفيذية-السلطة التشريعية-السلطة القضائية-المحكمة الدستورية"، المرجع السابق- ص٢٦٧.

[٤٠] المادة (٩٣) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (٩٢) من المرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

[٤١] بدر محمد حسن الجعيدي، المرجع السابق، ص٢٣٩.

[٤٢] المادة (٦٥) والمادة (١٠٣) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[43] http://www.kna.kw/clt-html5/index.asp

انظر كذلك: المادة رقم (١) من قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

[٤٤] المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣.

كما أن مشروعات القوانين لا يتقدم بها رأس الدولة مباشرة إلى البرلمان، بل يتم ذلك بواسطة الحكومة، حيث إن رأس الدولة يتولى سلطاته الدستورية بواسطة وزرائه المسؤولين أمام مجلس الأمة[٤٥].

ويختص رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب وفقاً للنظام الدستوري المصري في اقتراح مشروعات القوانين، وذلك وفقاً لما ورد في المادة (١٢٢) من دستور جمهورية مصر العربية[٤٦]. ويتكون مجلس النواب المصري من عدد لا يقل عن أربعمائة وخمسين عضواً[٤٧]، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر[٤٨].

ويستفاد من النص بداية، أن السلطة المختصة في اقتراح مشروعات القوانين تتمثل في رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، وأعضاء مجلس النواب، ولكن بالرجوع إلى نصوص الدستور الأخرى، لا سيما نص الفقرة (٤) من المادة (١٦٧) منه التي تنص على أن "تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية: ٤. إعداد مشروعات القوانين، والقرارات..."[٤٩]، ومفاد النص أن الحق في اقتراح القوانين حق مشترك بين رئيس الجمهورية ومجلس الورزاء الذي يضطلع بمهمة إعداد مشروعات القوانين، مما يستوجب موافقة مجلس الوزراء على مشروع القانون قبل أن يتقدم

---

[٤٥] المادة (٥٥) والمادة (١٠١) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢. ويمكن ترجمة أن الأمير لا يتقدم مباشرة إلى مجلس الأمة بمشروع القانون، وذلك وفقاً لما ورد في بداية المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، حيث جاء فيها" عرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو التي اقترحها الأعضاء ونظرتها لجنة الشؤون التشريعية والقانونية...." وعليه لم يرد في نص المادة عرض مشروعات القوانين المقدمة من الأمير، وعليه يفهم من نص المادة أن اختصاص الأمير باقتراح القوانين يتم من خلال الحكومة.

[٤٦] حيث تنص المادة (١٢٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ على أن: "لرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس...".

[٤٧] انظر المادة (١٠٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤. يبلغ عدد أعضاء مجلس النواب الحالي: ٥٩٦ عضواً. انظر:

http://www.parliament.gov.eg/HOME/HOME_150.aspx.

[٤٩] الفقرة (٤) من المادة (١٦٧) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

به رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب، وعليه فإن اقتراح القوانين يتم من خلال مجلس الوزراء، وأعضاء مجلس النواب.

وعليه فإن رئيس الجمهورية لا يتقدم مباشرة إلى مجلس النواب بمشروع القانون، حيث يجب عرضه على مجلس الوزراء، إذ يقوم الوزير المختص بإعداد مشروع القانون وإحالته إلى مجلس الدولة لصياغته، مرفقاً معه مذكرته الإيضاحية، ثم يعرض مشروع القانون على مجلس الوزراء لمناقشته[٥٠].

إلا أن مشاركة مجلس الوزراء في إعداد مشروعات القوانين لا تتعدى مرحلة الإعداد، فالقرار النهائي يعود إلى رئيس الجمهورية الذي يملك رفض مشروع القانون، أو إجراء ما يراه مناسباً من تعديلات عليه، ولا يستطيع مجلس الوزراء دفع ذلك، ومن ثم تقديم مشروعات قوانين من دون موافقة رئيس الجمهورية[٥١].

ومفاد ما سبق، بأن السلطة المختصة في اقتراح مشروعات القوانين وفقاً للنظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، هو حق مشترك بين رئيس الجمهورية والحكومة، وأعضاء مجلس النواب. لذلك نجد أن مشروع القانون يحمل إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية ما يشير موافقة مجلس الوزراء عليه، ومن ثم ينص في ديباجة مشروع القانون ما يلي: ... "وعلى موافقة مجلس الوزراء"، مما يؤكد مع القول بأن رئيس الجمهورية يتقدم باقتراح مشروع القانون بواسطة مجلس الوزراء.

أما فيما يتعلق بالشروط المطلوبة توافرها في اقتراح القوانين، فإن الدستور اشترط ألّا يتجاوز عدد أعضاء مجلس النواب مقدمي الاقتراح عن عشرة أعضاء، إضافة إلى إحالة اقتراح القانون المقدم من أعضاء مجلس النواب إلى اللجنة المختصة بالاقتراحات بمجلس النواب للحصول على موافقتها على مشروع القانون وموافقة المجلس عليه، حيث يجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع قبل أن تبدي رأيها فيه بالموافقة أو الرفض، ويجب أن يكون قرار اللجنة برفض

---

[٥٠] عز الدين بغدادي- الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري- مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى- ٢٠٠٩- ص ٧٤-٧٥.

[٥١] فتحي فكري- وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية- كلية الحقوق-جامعة القاهرة- ٢٠٠٣/٢٠٠٤- ص ٣٧٩.

الاقتراح مسبباً[٥٢]. في حين لم يشترط ذات الشروط في مشروعات القوانين المقترحة من قبل الحكومة.

ووفقاً للنظام الفرنسي فإن حق اقتراح مشروعات القوانين كفل لأعضاء البرلمان، وإلى الوزير الأول، وذلك وفقاً لما ورد في المادة (٣٩) من دستور الجمهورية الفرنسية[٥٣]، وعليه يحرم النظام الفرنسي رئيس الجمهورية من الحق في التقدم بمشروعات القوانين.

ويتكون البرلمان الفرنسي من الجمعية الوطنية الذي يتم اختيار أعضاءها عن طريق الانتخاب المباشر الفردي لمدة خمس سنوات، ويبلغ عدد أعضاء الجمعية ٥٧٧ عضواً، ويجب أن يعين نائباً عنه ينتخب معه في ذات الوقت[٥٤]، ويتم اختيار أعضاء مجلس الشيوخ بالانتخاب غير المباشر لمدة تسع سنوات مع تجديد جزئي كل ثلاث سنوات[٥٥]، ويبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ ٣٤٨ عضواً[٥٦].

كما أن اقتراح القوانين بواسطة أعضاء البرلمان وفقاً للنظام الفرنسي مسألة نادرة من الناحية العملية، وإن كانت جائزة وفقاً لنص الدستور، إذ إن مساهمة الحكومة في إعداد القوانين أكثر بكثير من إسهام البرلمان؛ ويرجع السبب في ذلك إلى النظام المؤسساتي في النظام الفرنسي، إضافة إلى الإجراءات والامتيازات التي تحدُ من مجال عمل البرلمان، في حين أنها تسمح للحكومة من التمسك بوجهات نظرها، ومن ثم فإن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة لها فرصة أكبر بالأخذ بها، في حين أن الاقتراحات التي يقدمها الأعضاء لا تحصل على نفس الفرصة إلا إذا قبلتها الحكومة؛

---

[٥٢] تنص المادة (١٢٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ على أن "... ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسبباً".

[٥٣] تنص المادة (٣٩) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨ على أن " للوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين...".

[54] www.assemblee-nationale.fr

[٥٥] محمد أبو زيد محمد علي– الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية "دراسة مقارنة وتطبيقه على النظام الدستوري المصري– رسالة دكتوراه –جامعة القاهرة– ١٩٩٣– ص ٣٢٩، ٣٣٣.

[56] http://www.senat.fr. See also: http://www.senat.fr/role/senate.html.

ويرجع السبب في ذلك إلى ارتباط مشروعات القوانين المقدمة من الوزير الأول بأغلبية برلمانية باعتباره رئيساً لها، ومن ثم فإنه من الطبيعي أن تحصل على تصويت البرلمان عليها[٥٧].

ولم يختلف المشرع الفرنسي عن مسلك القانون المقارن في تسمية اقتراح قانون "Proposition de loi" حينما تكون المبادرة مقدمة من أعضاء البرلمان، في حين يطلق تسميه مشروع قانون "Projet de loi" على المبادرة المقدمة من الوزير الأول، وتتلاشى التفرقة في الاصطلاحين بعد قيام اللجنة الخاصة بصياغة اقتراح القانون ووضعه في صيغة مشروع بقانون[٥٨].

ويراجع مجلس الدولة الفرنسي كل مشروع قانون في حضور مسئول من الوزارة التي اقترحت التشريع، حيث يختص المجلس في شكل مشروع القانون وموضوعه ويفحص حتى الأسلوب واللغة، وتكلفته في حال ترتب على تنفيذه التزامات مالية، والصعوبات التي قد تواجه تنفيذه، وكذلك ما إذا كان يتعارض مع الالتزامات الدولية أو مع الدستور، وعليه إذا ارتأى المجلس حاجة مشروع القانون للتعديل عرض التعديل على الوزارة، وإذا اعترضت الوزارة على التعديل المقترح من مجلس الدولة، يجب عليها أن توضح أسباب الرفض، وينظر مجلس الوزراء في موضوع التعديل وأسباب رفض التعديل. وعلى الرغم من أن رأي مجلس الدولة غير ملزم للحكومة، إلا أنه ومن الناحية العملية عادة تلتزم برأي المجلس، لا سيما إنْ تعلق الأمر بالمسائل القانونية، خصوصاً وأنه يتفادى بذلك الاعتراضات التي قد تثار من قبل المجلس ومن ثم يتفاداها مسبقاً، ولكن إذا تعلق الأمر بالمسائل السياسية فإن الحكومة يجوز لها أن تأخذ برأي المجلس أو أن لا تأخذ برأيه[٥٩].

---

[٥٧] مُريد أحمد عبدالرحمن حسن– التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة مقارنة"– دار النهضة العربية– القاهرة– ٢٠٠٦– ص ٦٣–٦٥.

[٥٨] إسماعيل الغزالي– القانون الدستوري والنظم السياسية– المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع– (لا، ت)– ص٢٣٢.

[٥٩] محمود محمد علي صبره –المرجع السابق– ص ٣١–٣٢.

الفصل الأول

ماهية إعادة النظر في مشروعات القوانين

تمهيد وتقسيم:

تمر مشروعات القوانين بعدد من الإجراءات لإعدادها ونفاذها، وتحرص الدساتير، والقوانين، واللوائح المنظمة لعمل السلطة التشريعية، على توضيح الآليات والإجراءات التي يمرّ بها القانون، منذ أن كان مجرد اقتراح مقدم من السلطة التشريعية، أو مشروع قانون مقدماً من السلطة التنفيذية، إلى أن يصل مرحلة الإصدار والنشر، وقد نظم المُشرع هذه المراحل، وبيّن الآليات، والإجراءات التي يمر بها إلى أن يصبح قانوناً واجب النفاذ، وذلك بعد نشره في الجريدة الرسمية، حيث يمرّ اقتراح القانون بستِ مراحل هي: الاقتراح، والمناقشة، والإقرار، والتصديق أو إعادة النظر، والإصدار، والنشر، وتتقاسم كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية هذه المراحل، ويشتركا بالاضطلاع ببعض الاختصاصات، وفقاً لما هو مناط بهما دستورياً وقانونياً.

وما يهمنا في هذه الدراسة، هو التنظيم القانوني للإجراءات المتبعة في حال عدم موافقة رأس الدولة على مشروع القانون، إذا تبين له قبل قيامه بالتصديق عليه، أن مشروع القانون يشوبه عيوباً شكلية، أو موضوعيه، أو بسبب عدم ملائمته لسياسة الدولة، ما نحو ذلك...، فإن من حق رأس الدولة طلب إعادة النظر في مشروع القانون، وإعادته إلى السلطة التشريعية لدراسته مرة أخرى.

لقد حددت الدساتير طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بهذا الخصوص، ووضعت نظاماً قانونياً لممارسة إعادة النظر في مشروعات القوانين، وذلك طبقاً لموقف الدساتير من مبدأ الفصل بين السلطات، ولا سيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد بينت الدساتير والقوانين واللوائح الإجراءات المتبعة من قبل رأس الدولة والسلطة التشريعية لممارسة هذا الحق، وأوردت مصطلحات وتعريفات مختلفة لبيانه.

ونظراً لممارسة الحق في التصديق وإعادة النظر من قبل رأس الدولة، فإنه من الصعب الفصل بينهما، وعليه وجب التمييز بينهما، والتمييز بين الصور المختلفة والمشابهة لإعادة النظر، وبيان الغاية من كفالته.

واستناداً لما سبق، ارتأت الباحثة تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث أساسية، نستعرض في المبحث الأول: تعريف إعادة النظر في مشروعات القوانين وتمييزه عما يشابهه من حالة، ونبين خلال المبحث الثاني: الأحكام العامة لإعادة النظر في مشروعات القوانين والغاية منه، ونخصص المبحث الثالث لبيان: صور إعادة النظر في مشروعات القوانين ونطاقه.

المبحث الأول

تعريف إعادة النظر في مشروعات القوانين وتمييزه عما يشابهه من حالات

تقسيم:

إن دراسة النظام القانوني لإعادة النظر يتطلب منّا بدايةً استعراض النشأة التاريخية لإعادة النظر في مشروعات القوانين، وفهم السوابق التاريخية في تنظيمه، والأسباب التي أدت إلى ظهوره.

كما تقتضي الدراسة تعريف هذا الحق لغوياً وقانونياً، وتحديد ما إذا كان هناك تعريف موحد جامع مانع لإعادة النظر في مشروعات القوانين، أو أن التعريفات اختلفت بشأنه، مروراً بالمصطلحات المستخدمة في النظم الدستورية المقارنة فيما إذا كانت استخدمت مصطلحاً موحداً للدلالة على هذا الحق، أو أنها مغايرة لغوياً في المصطلحات المستخدمة لبيان المقصود من الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين.

ومن ثم تمييز إعادة النظر في مشروعات القوانين وإفراده عما يشابهه من مراحل يمر بها إعداد القوانين، وتحديداً تمييزه عن مرحلة التصديق، وهي المرحلة التي تَعني عند ممارستها من قبل رأس الدولة تنازله الضمني عن الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين.

ونظراً لما سبق بيانه، سنتطرق إلى النشأة التاريخية لإعادة النظر في مشروعات القوانين، وبيان تعريفه، ومن ثم تمييزه عما يشابهه من حالات، ولعل أهمها تمييزهُ عن مرحلة التصديق؛ نظراً لارتباطه في هذه المرحلة بطلب إعادة النظر في مشروعات القوانين.

ولذا ستقسم الباحثة المبحث الأول إلى مطلبين أساسيين:

- **المطلب الأول: النشأة التاريخية لإعادة النظر في مشروعات القوانين وتعريفه.**
- **المطلب الثاني: تمييز إعادة النظر في مشروعات القوانين عما يشابهه من حالات.**

المطلب الأول

النشأة التاريخية لإعادة النظر في مشروعات القوانين وتعريفه

تمهيد وتقسيم:

إن من المهم التطرق إلى النشأة التاريخية لممارسة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين في بعض من الأنظمة السياسية، لا سيما وأن الطبيعة القانونية لإعادة النظر في مشروعات القوانين بصوره المختلفة، ونطاق ممارسته، وإجراءاته، تأثرت بتلك السوابق التاريخية، وعليه فإن من المفيد الوقوف بشكل موجز على السوابق التاريخية المنظمة لهذا الحق.

كما أن الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين لم يتم تعريفه في نصوص التشريع، وذات الأمر في أحكام القضاء، بل أخذ الفقه الدستوري النهوض بذلك من خلال إيراده عدد من التعاريف تُبين في مضمونها المقصود من هذا الحق الذي يمارس بواسطته رأس الدولة طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، إلا أنها تكاد أن تكون مختلفة في الصياغات، كونها لا تنطوي على تعريف جامع مانع لهذا الحق.

كما أن المشرع الدستوري لم يُوحد المصطلح المستخدم للتعبير عن هذا الحق، ومن ثم تبرز أهمية بيان المصطلحات المستخدمة لهذه الصلاحية الممنوحة لرأس الدولة، التي تجيز له الاعتراض على مشروع القانون قبل التصديق عليه وإرساله مره أخرى إلى السلطة التشريعية لإعادة النظر فيه، حتى نتمكن فيما بعد فهم الأسباب التي دعت لاستخدامها في متن الرسالة.

ولذا سنقسم المطلب الأول إلى فرعين أساسيين:

- **الفرع الأول: النشأة التاريخية لإعادة النظر في مشروعات القوانين**
- **الفرع الثاني: تعريف إعادة النظر في مشروعات القوانين**

الفرع الأول: النشأة التاريخية لإعادة النظر في مشروعات القوانين

قبل البدء في دراسة النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين، من المفيد بداية التطرق إلى النشأة التاريخية لممارسة هذه السلطة، وعليه فمن المهم فهم السوابق في هذا المجال، ليس فقط لأن مؤسسي هذا الحق في مختلف الأنظمة السياسية تأثرت بهذه السوابق، بل أيضا لأن طبيعة إعادة النظر، وصوره، ونطاق ممارسته، وإجراءاته، تأثر بشكل أولى بتلك السوابق التاريخية، وعليه فإن من المفيد الوقوف بشكل موجز على النشأة التاريخية لإعادة النظر في مشروعات القوانين وبداية ظهوره.

حيث إن هذا الحق ظهر بداية بشكل أكثر صلابة بصورته المتمثلة في الاعتراض المطلق[٦٠]، تم تدرج بشكل أقل شدة وصلابة، وظهر في صورة الاعتراض التقليدي، ثم عرف هذا الحق بشكل أكثر مرونة بصورته المتمثلة في طلب مناقشة جديدة مثلما كُرّس في النظام الفرنسي.

وتعود بداية ظهور هذا الحق، والمسمى حق الاعتراض المطلق من روما[٦١]، ومن ثم تعاقبت النظم السياسية في تبني هذا الحق وتنظيمه دستورياً، وبالتالي فإن هذا الحق يتجاوز التجربة الإنجليزية والفرنسية والأمريكية.

---

٦٠ وجه بعض الفقهاء نقداً لحق الاعتراض المطلق لمعارضته لمبدأ سيادة الأمة وعدم اتفاقه مع النظام الديمقراطي لما يمثله من قضاء الرئيس نهائياً على ما وافق عليه وأقره ممثلو الشعب. (حازم صادق –سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي "دراسة مقارنة"– القاهرة– الهيئة المصرية العامة للكتاب– ٢٠١٣– ص ٧٢٠).

٦١ ظهر حق الاعتراض المطلق في روما، نتيجة لصراع طويل بين البطارقة (وهي مجموعة من الأشراف أو النبلاء يمثلون الطبقة الأرستقراطية في المجتمع الروماني، إذ كانت هذه الطبقة تحتكر وظائف الدولة العليا منها منصب القنصل، وعضوية مجلس الشيوخ، إضافة إلى الوظائف والمناصب العليا التي حظرت على الطبقة العامة توليها) وعامة الشعب، حيث تمكنت الطبقة العامة بداية من إجبار البطارقة على تلبية مطالبهم، وذلك بالسماح لهم في تولي مهام القنصلية، إضافة إلى تولي مهام الدكتاتورية في الظروف الاستثنائية، ووظيفة البرايتورية؛ أي وظيفة نائب القنصل أو مساعدة، وعلى أثر ذلك تم إنشاء مجالس العامة، يتم انتخاب أعضاء تلك المجالس من كل قبيلة بوصفها وحدة انتخابية مستقلة، واختيار نقيباً لهم يطلق عليه اسم نقيب العامة (ترابوني الشعب)، وتتمثل مهمة هؤلاء النقباء في تمثيل العامة أمام الجهات الرسمية، وحماية مصالحها ضد أي تهديد من السلطة الحاكمة، ونتيجة للضغط المستمر اكتسب النقباء الحق في حضور جلسات مجلس الشيوخ، وأصبح لهم الحق في ممارسة الاعتراض على ما يصدر من قرارات من مجلس الشيوخ، وفي منتصف القرن الخامس عشر، اعترف لهؤلاء النقباء رسمياً بوصفهم ممثلين للعامة وأجيز لهم الحق في الاعتراض على قرارات الحكام القنصليين، إضافة إلى الحق في الاعتراض على نتائج الانتخابات، والتشريعات، والقرارات التي تصدر من مجلس الشيوخ، واستناداً لذلك نجد أن دور هؤلاء النقباء يتشابه مع دور أعضاء المجالس النيابية في العصر الحديث، ويتميز هذا الحق بأنه اعتراض

وعليه سنستعرض بشكل موجز بداية ظهور الاعتراض التوقيفي في إنجلترا مهد النظام البرلماني، لا سيما في عهد حكومة وصاية كروميل، ثم سنتطرق لظهور هذا الحق في فرنسا بصورته المتمثلة في طلب مناقشة جديدة للقانون.

أولاً: الاعتراض التوقيفي في إنجلترا وتطوراته:[٦٢]

عرفت إنجلترا بدايةً حق التصديق المطلق على القوانين، وظهر خلال هذه المرحلة التشريع بواسطة العرائض، في حين خلت هذه الفترة من وجود اعتراض ملكي على ما يقرره رأس الدولة من قوانين[٦٣]، ثم عرفت إنجلترا حق الاعتراض التوقيفي في عهد حكومة وصاية كروميل، وعليه فإن

مطلق يمارسه التّريبّيون ضد صدور قرار أو إجراء قضائي يمس مصالح طبقة العامة ويعرضها للخطر؛ كوسيلة لحماية حقوق طبقة عامة الشعب من تجاوزات طبقة البطارقة وانتهاكاتها.

(Robert J. Spitzer with Foreword by Louis Fisher, The presidential veto touch stone of the American Presidency, State University of New York Press, 1988, page1).

وانظر: حسن البحري- سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين- دراسة تحليلية منشورة في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية- المجلد ٢٨- العدد الأول- ٢٠١٢- ص ٧٧-٧٨. انظر كذلك: عمر حلمي- المرجع السابق- ص ١٢٠. انظر كذلك: نومان فالح الظفيرى- الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت-رسالة دكتوراه-جامعة القاهرة-كلية الحقوق-١٩٩٧م- ص ١٦١).

[٦٢] جوي تابت- حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن- تقديم: دومنيك بريًا - ترجمة: الدكتور محمد عرب صاصيلا- المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر-٢٠٠٨- ص ٧٥-٩٥.

[٦٣] إن أول انتقاص لحق الملك المطلق في التشريع كان بإعلان العهد الأعظم الذي جعل موافقة المجلس الكبير على الضرائب أمراً واجباً، وفي القرن الثالث عشر استقر المجلس الكبير وأطلق عليه تسمية (البرلمان) حيث كان الملك يعرض عليه الأوامر الملكية الهامة ليبدي رأيه فيها، إلا أن الملك لم يكن ملزماً بالأخذ بوجهة نظر البرلمان، وأدى الاختلاف بين الآراء داخل البرلمان إلى انقسامه إلى مجلسين، مجلس للعموم مكون من ممثلي المحليات، ومجلس اللوردات يضمن النبلاء ورجال الدين، وفي القرن الرابع عشر أصبح الملك يعرض على نواب مجلس العموم مشاريع القوانين، ولم يكن آنذاك لنواب مجلس العموم أو مجلس اللواردات حق اقتراح القوانين، حيث كانت السلطة التشريعية للملك وحدة، إلا أنه ومع مرور الوقت تحول الاختصاص الاستشاري للبرلمان إلى اختصاص تشريعي تام، بدأ بتشريعات الضرائب إلى أن أصبح من حقه أن يشرع ويقترح كافة القوانين.

(Ann Lyon, CONSTITUTIONAL HISTORY OF THE UK, Lecturer in Law University of Wales, Swansea Cavendish Publishing Limited, London, United Kingdom, 2003, p53-54).

-انظر كذلك: (محمد ربيع مرسى -السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة- رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه- جامعة القاهرة- ١٩٩٥م- ص ٢٨٧، ٣٠١. وانظر كذلك: هيوا رشيد علي- الفصل بين السلطات

مراحل تطور وظهور حق الاعتراض ترتبط تاريخياً بتطور سلطة الملك بشكل عام، وتطور صلاحياته في المجال التشريعي بشكل خاص.

وعليه سنعرض ظهور الاعتراض التوقيفي منذ بداية اشتراك البرلمان في العملية التشريعية مع الملك عن طريق اقتراح القوانين عن طريق العرائض، وصولاً إلى مرحلة الاعتراض التوقيفي.

١- مرحلة التشريع بواسطة العرائض

ترتبط هذه المرحلة تاريخياً بالقسم الأول من عصر الملكية المطلقة، وهي المرحلة التي تشكل فيها البرلمان كجهاز استشاري، وكان مجلس العموم جهاز عرائض، يلتمس من الملك بعبارات مكتوبة الموافقة على بعض الطلبات أو رفضها[٦٤]، حيث اقتصرت ممارسة المصادقة الملكية خلال هذه المرحلة على عرائض مجلس العموم، في حين أن الملك بموافقته على العريضة يعطيها قيمة مشروع القانون، ونظراً لقيامه بإعداد مشروع القانون وتحريره بنفسه ثم إصداره، ومن هنا جاء ما عرف في إنجلترا بعبارة (الملك يسنُ القانون في برلمانه). وكان البرلمان يعلق موافقته على الضرائب التي يطلبها الملك للضغط عليه لإصدار ما يطلبه البرلمان من قوانين تتضمنها العرائض المرسله إليه[٦٥].

جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم- دار الفكر العربي-الإسكندرية- الطبعة الأولى- ٢٠١٦- ص ٦٧).

[٦٤] إن الحق في العرائض معترف به منذ القدم، ونتيجة كثرتها خص الملك بعض أعضاء المجلس الكبير لدراستها والنظر فيها، ثم أصبحت تعرض على اللوردات والنواب لدارستها والفصل فيها أو عرضها على الملك إذا كانت الضرورة تتطلب ذلك، ومن ثم لجأوا لاستعمال هذا الحق في شكل اقتراح قوانين بحيث تتضمن عرائضهم مشاريع القوانين التي يريدون إصدارها واسبابها ويقوموا بتقديمها إلى الملك، ونتيجة اعتراض الملك على المشاريع أو تعديلها بما يتعارض ومطالب النائب أو النواب، فإنهم لجأوا إلى طريقة أخرى تتمثل في مطالبة الملك بالموافقة على القوانين الوارده في العريضة، أو يطلبون منه تكوين لجنة من النواب واللوردات والقضاة تتولى وضع القانون المراد إصداره. (سعيد بو الشعير -القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة-الجزء الثاني النظم السياسية- طرق ممارسة السلطة- أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها-ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر- طبعة رابعة منقحة- (لا،ت)- ص ١٧٩-١٨٠).

[٦٥] محمد ربيع مرسى -المرجع السابق- ص ٢٨٨.

وعليه فإن حق المصادقة خلال هذه المرحلة حقاً ملكياً مطلقاً[٦٦]، خلت من وجود الحق في إعادة النظر؛ نظراً لما يتطلبه هذا الحق من وجود سلطتين مختلفتين إحداهما تعدُ القانون، والأخرى تقوم بالتصديق عليه[٦٧].

٢- مرحلة التشريع بواسطة مشاريع القوانين

ترتبط هذه المرحلة بالقسم الثاني من عصر الملكية المطلقة التي عرفتها إنجلترا، حيث تابع مجلس العموم خلال هذه المرحلة الضغط على الملك، واستطاع انتزاع تنازلات جديدة من الملك (هنري الخامس) ليزيد من صلاحياته التشريعية، حيث حصل على وعد من الملك بألّا يسن أي قانون مخالف للعريضة التي قدمها له، أو إجراء أي تعديل على الطلب المرفوع له ووافق عليه بشكل سابق، وعليه شكل هذا الوعد بداية جديدة للإجراءات التشريعية لإعداد القوانين، وبناءً على هذا الوعد أصبح مجلس العموم يرسل طلباته إلى الملك ليست في شكل عرائض أو طلبات، وإنما حررت بصيغة مشاريع قوانين، إلا أن الملك وبالرغم من ذلك احتفظ خلال هذه المرحلة بحقه في المصادقة على مشروع القانون أو تعديله أو حتى رفضه بالكامل[٦٨].

وفي عهد الملك (هنري السادس) تمكن مجلس العموم من الحصول على المزيد من الصلاحيات التشريعية، وأصبح يفرض على الملك التوقف عن إدخال أي تعديلات على مشاريع القوانين المرسلة إليه، كما أصبح القانون لا يسن فقط بموافقة مجلسي اللوردات والعموم، إنما يسن

---

[٦٦] إن تقديم العرائض هي الوسيلة التي بدأ عن طريقها ظهور حق اقتراح القوانين في البرلمان الإنجليزي، إلا أن هذه الطريقة يشوبها عيبين، الأول: إن الملك قد يرفض إصدار القانون المطلوب دون أن يملك البرلمان أي حق في الإصرار على التصديق عليه وإصداره، والثاني: إن الملك قد يوافق على القانون ولكن يصدره في صورة لا تتفق تماماً مع ما يقصده البرلمان؛ لذا كان البرلمان يلجأ إلى أخذ تعهدات مكتوبة من الملك للموافقة على القانون بمثل الصيغة التي كانت في العريضة من دون تعديل. (السيد صبرى- حكومة الوزارة بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، المطبعة العالمية-مصر- ١٩٥٣- ص ٨٥).

[٦٧] أحمد سلامة أحمد بدر -المرجع السابق- ص ١٩١.

[٦٨] السيد صبرى -المرجع السابق- ص ٨٦.

- See also: A Brief Chronology of the House of Commons-Factsheet G3- General Series- August 2010- House of Commons Information Office- p: 5 -This Factsheet is also available on the Internet from: http://www.parliament.uk/factsheets.

بسلطتهما، وعليه تم استبدال عبارة التشريع بواسطة مشاريع القوانين بالتشريع بواسطة العرائض. ومن ثم أصبحت صلاحيات الملك التشريعية مقتصرةً على حق التصديق أو الاعتراض المطلق، وحقه في اقتراح القوانين، إذ ظل الملك يمارس حقه في اقتراح القوانين كالسلطة الممنوحة للبرلمان، ووفقاً لهذا التغيير في الصلاحيات، تغيرت الديباجة التي يسند عليها القانون، من النص على أن "القانون صادر بناء على ملتمس أحد المجلسين وموافقة المجلس الآخر"، بالنص على أن "القانون صادر بناء على سلطة البرلمان"[٦٩].

وفي عهد الملك (هنري السابع)، لم يعد المجلسان خلال هذه المرحلة يختصان بالمشورة فقط، بل أصبحا سلطة تشريعية حقيقية، يمارسان صلاحياتهما التشريعية في إعداد القوانين، وصياغتها، والتصويت عليها، ويقتصر دور الملك في القبول أو الرفض فقط، من دون أن يكون له الحق في إجراء أي تعديل على مشروع القانون المرسل إليه، وعليه أطلقت إنجلترا على مشروع القانون المعد من قبل السلطة التشريعية (قانون البرلمان)، إلا أن هذه المشاركة بحد ذاتها لم تنتقص من حق الملك في السلطة التشريعية، حيث استمرت صلاحيات الملك في اقتراح مشروعات القوانين بالإضافة إلى حقه في الاعتراض عليها، وإن كان البرلمان هو صاحب الاقتراح[٧٠].

وعلى الرغم من تطور الإجراءات التشريعية خلال هذه المرحلة في حق المصادقة الملكية، ظل الملك هو المشرع الوحيد، إذ كان يسن القوانين في برلمانه، ومصادقته على مشروع القانون هي وحدها التي تحول مشروع القانون إلى قانون، ومن ثم شهدت هذه المرحلة حالات رفض للتصديق مساوية لحالات التصديق على القوانين[٧١].

---

[٦٩] السيد صبرى–المرجع السابق– ص ٨٦.

[٧٠] محمد ربيع مرسى– المرجع السابق– ص ٢٨٩.

[٧١] خلال هذه المرحلة تمكنت الملك اليزابيث الأولى من رفض ٤٨ مشروع قانون، وفي المقابل صدقت على ٤٣ مشروع قانون. (جوي تابت –المرجع السابق– ص ٨٠–٨١. انظر كذلك: أحمد سلامة أحمد بدر –المرجع السابق– ص ١٩٧).

وعليه ظل حق الملك في الاعتراض على القوانين في ظل الملكية المطلقة حق تصديق بمفهومة التقليدي، ولا يمكن للبرلمان التغلب على إرادة الملك، بالرغم من أن الملك لا يستطيع أن يستغني عن موافقة البرلمان فيما يتعلق بسن القوانين، إلا أن الأخير لا يستطيع تجاوز إرادة الملك[٧٢].

واستمر البرلمان الضغط على الحكم المطلق لينتزع صلاحيات تشريعية جديدة، وتمكن خلال عهد آل ستيوارت من أن يجبر الملك (شارل الأول) تحت تهديد رفض تقديم المساعدات المالية على توقيع عريضة الحقوق أو ما عرفت بـ(إعلان الحقوق)، التي تضمن التأكيد على الحريات الأساسية الواردة في الشرعة الكبرى للعام ١٢١٥[٧٣]، وانتهت هذه المرحلة بتنفيذ حكم الإعدام بحق الملك شارل الأول[٧٤]، لينتهي معه عهد الملكية في إنجلترا مؤقتاً.

٣- مرحلة ظهور حق النقض التوقيفي ثم العودة إلى حق المصادقة الملكية

خلال هذه المرحلة ظهرت حكومة وصاية كروميل على أثر إلغاء حكومة الملكية في إنجلترا، أسندت السلطة في البداية إلى مجلس أطلق عليه البرلمان الطويل (١٦٤٠-١٦٤٩) جعل منه قوة مقابل القوة الملكية، وقد استأثر بجميع السلطات، وعليه ظهر نظام سمي بالملكية المحدودة[٧٥]، وعرفت إنجلترا في ذلك الوقت نظاماً يشبه النظام المجلسي[٧٦].

---

[٧٢] أحمد سلامة أحمد بدر -المرجع السابق- ص ١٩٢-١٩٣).

[٧٣] نص إعلان الحقوق صراحةً على الحد من سلطة الملك في إدخال أية تعديلات على القوانين أو الإعفاء من تنفيذها. (أحمد عبداللطيف إبراهيم السيد- الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية "دراسة مقارنة" بريطانيا – فرنسا – مصر- مكتبة القانون والإقتصاد- الرياض- الطبعة الأولى- ٢٠١٤م- ص ١٣).

- See also: A Brief Chronology of the House of Commons-opero citsto-p:6.

[٧٤] موريس دو فرجيه- المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى- ترجمة جورج سعد، الشبكة العربية للأبحاث والنشر والمؤسسة الجامعية للدراسات والنشر التوزيع- الطبعة الثانية- ٢٠١٤م- ص ٣٠-٣١.

[٧٥] موريس دو فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، المرجع السابق، ص ٣٢.

[٧٦] يقوم النظام المجلسي على رجحان كفة البرلمان على الحكومة، وعليه فإن البرلمان يضطلع بمهام السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتولى مهمة التشريع، إلا انه يترك مباشرة مهمة التنفيذ إلى لجنة تعمل تحت رقابته وإشرافه واختياره، ويختص البرلمان باختيار أعضاء اللجنة كما يختص بعزلهم من مناصبهم، وعليه فأعضاء اللجنة التنفيذية هم مجرد تابعين للبرلمان الذي له مطلق الحرية في بقائهم أو عدم بقائهم في الحكم، إذ أنهم مجرد أداء لتنفيذ إرادة البرلمان. (سعاد الشرقاوي- المرجع السابق- ص١٤٢).

وتبنى كروموبل مبدأ الفصل بين السلطات في تأسيس الجمهورية، رغبة منه في عدم تمركز السلطة في يد برلمان قوي، وقام بحل البرلمان الطويل، وأصدر وثيقة لتأسيس نظام الجمهورية، تستند إلى ثلاثة أقسام، تتمثل في الآتي: أداة الحكم، ومشروع القانون الدستوري للبرلمان الأول لحكومة الوصاية، إضافة إلى العريضة الوضعية والنصيحة.

أ- أداة الحكم:

منحت الأداة الصلاحيات التشريعية للبرلمان[٧٧]، واقتصرت اختصاصات اللورد الوصي بالتشريع فقط في القوانين العادية، واستبعدت إمكانية سن قوانين دستورية جديدة، أو حتى مجرد توقيعها، كما أن نصوص الأداة لا يمكن تعديلها، أو حتى إعادة النظر فيها ولو جزئياً، كما أنها لا تميّز بين القوانين الواردة فيها، ولا تفرق من حيث طبيعة الأحكام التي يقرها البرلمان، وإزاء النواقص التي تضمنتها الأداة، توجه كروموبل في خطاب ألقاه أمام البرلمان، معلناً نظريته حول القوانين الدستورية، ومن ثم قسم القوانين الواردة في الأداة إلى فئتين أساسيتين، الفئة الأولى القوانين الدستورية: تتضمن الأحكام الأساسية[٧٨]، والأحكام الظرفية، إذ يعتبر كروموبل القوانين الأساسية أحكاماً ثابتةً وغير قابلة للتعديل، أو إعادة النظر فيها، أما الأحكام الظرفية فهي قابلة للتعديل، وإعادة النظر فيها بموافقة اللورد الوصي والبرلمان معاً على ذلك[٧٩].

---

[٧٧] تعتبر أداة الحكم أول دستور مكتوب، تتضمن النظام السياسي لجمهورية إنجلترا وإسكتلندا، وإيرلندا، وتحدد طبيعة العلاقة بين السلطات- إذ إن طبيعة العلاقة كما أشرنا سابقاً تقوم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، ولا سيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية-، وتنشأ برلمان جديد بعد حل البرلمان السابق، وتنظم اختصاصاته، كما تنشأ منصب لرأس الدولة مستقل ومصون يحمل لقب (اللورد الوصي) يتم اختياره لمدى الحياة، ويعاونه مجلس يقوم اللورد الوصي بتعينه مكوناً من ١٣ إلى ٢١ عضواً.
(Samuel Rawson Gardiner, The Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 1625-1660, Third edition revised, Oxford: Clarendon Press, 1906, p405-406).

[٧٨] وتشمل الأحكام الأساسية أربعة مواضيع أساسية تتمثل في: ١- حكم الدولة بشخص واحد وبرلمان واحد، ٢-لا استمرارية لعمل البرلمان وتنظيم أعماله وفقاً لنظام الدورات العادية والاستثنائية، ٣- حرية الضمير، إذ إن أي نص مخالفاً لذلك يعتبر لاغياً، ٤- سلطة التصرف بالقوات المسلحة. وعليه فإن هذه الموضوعات التي تشمل الأحكام الأساسية لا يملك اللورد الوصي أو حتى البرلمان أي اختصاص تشريعي عليها، إذ إنها أحكام ثابتة ولا يمكن أن تعدّل. (جوي تابت - المرجع السابق- ص ٨٨-٨٩).

[٧٩] ورد في وثيقة الأداة النص الآتي: "أما بالنسبة للقوانين الظرفية فإن تعديلها يتوقف على موافقتي التي أمنحها حسبما يعن لي". (عمر حلمي- المرجع السابق- ص ١٤٦).

وأكد كروموبل في خطابه سالف الذكر ما نصت عليه المادة (٢٤) من الأداة[٨٠]، إذ ورد في خطابه ما يلي: (بإمكانكم سن أي قانون، وإذا لم أعط موافقتي خلال العشرين يوماً على القوانين التي صادقتم عليها، فإنها تصبح قانوناً بحكم الواقع، سواء وافقت أم لا، إذا لم تكن مناقضة لشكل الحكم)[٨١].

ويتضح لنا في هذا السياق، بأن موافقة اللورد الوصي على الأحكام الأساسية شرطاً اساسياً، لا يمكن للبرلمان تخطي هذه الموافقة بمعزل عن موافقة اللورد الوصي، ومفاد ذلك، أن اللورد الوصي أعطى لنفسه حق اعتراض مطلق على الأحكام الأساسية.

أما الفئة الثانية والمتمثلة في القوانين الظرفية: فهي تشمل القوانين التي يصوت عليها البرلمان بغرض استكمال أداة الحكم وتطبيقها، ويتمتع اللورد الوصي في شأنها بحق اعتراض نسبي، يمكن للبرلمان التغلب عليه متى أقر القانون مره أخرى[٨٢]، وعليه منحت الأداة اللورد الوصي الحق في طلب إعادة مناقشة القانون، حيث يستطيع اللورد الوصي خلال مدة عشرين يوماً من تاريخ رفع مشروع القانون إليه للتصديق، أن يطلب من البرلمان إعادة دراسة مشروع القانون مرة أخرى.

---

[٨٠] إذ تنص المادة (٢٤) من أداة الحكم على أن "كل القوانين العادية التي يصوت عليها البرلمان ستعرض على اللورد الوصي للحصول على موافقته، وفي حال أنه لن يعطي موافقته عليها خلال العشرين يوماً التي تلي عرضها عليه، أو أنه لم يُرضِ البرلمان أثناء هذه المهلة نفسها، فإن القوانين العادية في هذه الحالة –وبناء على تصريح للبرلمان بأن اللورد الوصي لم يوافق ولم يرضِ– ستقر وستصبح قوانين حتى ولو لم يُعط موافقته عليها، شريطة ألا تتضمن مثل هذه القوانين العادية شيئاً مناقضاً لما تتضمنه المواد الحالية". (جوي تابت – المرجع السابق – ص ٨٦). انظر كذلك:(Samuel Rawson Gardiner- opero citato - p413).

[٨١] حيث إن ممارسة اللورد الوصي لطلب المناقشة الجديدة تتم وفقاً للإجراءات التالية: تبدأ بعرض القانون الذي أقره البرلمان عليه للتصديق خلال مدة ٢٠ يوماً، فإذا لم يوافق عليه يرسله إلى البرلمان مره أخرى لمناقشته، فإذا استجاب البرلمان لهذا الطلب عدل القانون أو تخلى عنه، وبالمقابل إذا صوت عليه البرلمان بالرغم من اعتراض اللورد الوصي عليه أصبح قانوناً بحكم القانون، وعليه فإن هذا الإجراءات المتبع من قبل اللورد الوصي والبرلمان تتشابهة مع الإجراءات المتبعة لإعادة النظر في مشروعات القوانين في الدساتير الحديثة. (جوي تابت – المرجع السابق – ص ٨٦–٨٧).

[٨٢] ورد في وثيقة الأداة النص الآتي: "أنكم تستطيعون إقرار القوانين التي تعتبر نهائية إذا لم اعترض في خلال عشرين يوماً". (المرجع نفسه– ص ١٤٦)

واستمر العمل بأداة الحكم أحدَ عشر شهراً فقط، ثم قام البرلمان بإصدار وثيقتين جديدتين لتنظيم الحكم في إنجلترا: وثيقة القانون الدستوري للبرلمان الأول لحكومة الوصاية، والعريضة الوضعية والنصحية.

ب-القانون الدستوري للبرلمان الأول لحكومة الوصاية:

صوت البرلمان في العام ١٦٥٤ على دستور جديد سمي بـ (القانون الدستوري للبرلمان الأول لحكومة الوصاية)، يتضمن أحكاماً مشابهة لأداة الحكم فيما يتعلق بنظام الحكم، وقسم كروميل القوانين الواردة في الدستور الجديد إلى ثلاث فئات تتمثل في: القوانين الدستورية، والقوانين المتعلقة ببعض المواضيع الأساسية، والقوانين العادية التي يصوت عليها البرلمان. واحتفظ اللورد بصلاحياته في الاعتراض المطلق بالنسبة للقوانين الدستورية، والقوانين المتعلقة ببعض المواضيع الأساسية والمتمثلة في: القوانين المتعلقة بتحديد الدخل السنوي، والقوانين التي تنظم النفقات الحكومية، وعدد الجيش، والقوانين المتعلقة بحرية الضمير ، أما بالنسبة للقوانين العادية التي يصوت عليها البرلمان، فقد احتفظ اللورد الوصي بحقه في الاعتراض النسبي، وذلك خلال مدة عشرين يوماً بدءاً من تاريخ رفعها إليه، وهذه الصلاحية تمارس بشكل مماثل للإجراءات التي تضمنتها أداة الحكم.

ت-العريضة الوضعية والنصحية:

في العام ١٦٥٧ وافق البرلمان على شرعة دستورية جديدة لنظام الحكم بمسمى (العريضة الوضعية والنصحية)، واستناداً لما ورد في العريضة، اختلفت الوضع القانوني للورد الوصي في هذه الدستور عن الدستورين السابقين وهما: أداة الحكم والقانون الدستوري للبرلمان الأول لحكومة الوصاية، ومن ثم أصبحت صلاحيات اللورد الوصي مشابهة لصلاحيات الملوك في عصر الملكية في إنجلترا، فيما يتعلق بالصلاحيات الممنوحه لهم في التشريع والتصديق على القوانين، في حين أصبحت السلطة التشريعية مكونة من ثلاث سلطات: (مجلس العموم، والمجلس الآخر الذي حل محل مجلس اللوردات، واللورد الوصي)، ويشترط وفقاً لهذا الدستور موافقة السلطات الثلاث لإقرار القوانين، أو لتعديل الأحكام الدستورية، كما يشترط تصديق اللورد الوصي عليها لتنفيذها، ومن ثم أصبحت موافقته شرطاً لا يمكن التغلب عليه لنفاذ القوانين سواءً بالنسبة للقوانين الدستورية أو القوانين العادية، وبالتالي فإن هذه الوثيقة لم تتضمن التفرق التي تبناها كروميل بين القوانين

الدستورية والقوانين العادية، وعليه احتفظ اللورد استناداً لهذه العريضة بحق الاعتراض المطلق على على كافة أنواع القوانين[٨٣].

٤- مرحلة العودة للنظام الملكي ثم الإيقاف الكلي لممارسة رفض المصادقة على القوانين

تشمل هذه المرحلة العصر الأخير للملكية المطلقة وعصر الملكية المقيدة في إنجلترا، فعلى أثر تنازل ريتشارد كروموبل عن الحكم، أعيدت الملكية لتحكم من جديد من قبل آل ستيورات، وقد حاول ملوك هذه العائلة ترسيخ الطابع التقليدي المطلق للسلطة، إلا أن ثورة ١٦٨٨ كانت منعطفاً مهماً في الحياة الدستورية لإنجلترا، التي صدر على أثرها قانون الحقوق الذي أقره مجلسا البرلمان ووافق عليه الملك، حيث يقضي القانون بتقييد سلطة الملك تجاه البرلمان، ونقل السلطة من الملك إلى البرلمان، وأدى ذلك إلى حدوث صراع شديد بين الملك والبرلمان بسبب مطالب الملك بحقه في الاعتراض على القوانين[٨٤]، لا سيما وأن الملك وقبل هذه الثورة كان يمارس الصلاحيات المتصلة بالبرلمان، ويحرم البرلمان من حقه في إعداد القوانين، كما كان الملك يسن القوانين، ويدير المحاكم، ويضع قوانين التجارة، والضرائب والدفاع، ونحو ذلك من الاختصاصات[٨٥].

وبعد طرد أسرة الستيوارت من الحكم، انتقلت السلطة للأمير الحاكم على هولندا (غيوم اورانج)، الذي وافق وأقر إعلان الحقوق، الذي يعتبر النص الأساسي للقواعد الخاصة للنظام السياسي، والقواعد الأساسية المتضمنة للحريات الأساسية، فالسلطة التشريعية استناداً لذلك أصبحت من اختصاص البرلمان فقط، ومع ذلك احتفظ الملك بحقه في المصادقة على كل القوانين، كما احتفظ بحقه في إصدار النصوص التي تتضمن تطبيق القوانين.

وفيما يتعلق بحق رفض المصادقة، فالحاكم غيوم أورانج لم يستخدم حقه في رفض المصادقة إلا أربع مرات فقط، وفي عهد الملكة (آن ستيوارت) التي خلفت (غيوم أورانج)، لم يستخدم هذا الحق إلا لمرة واحدة فقط، عندما رفضت الملكة (آن) قانون الميليشيا الأسكتلندية في

---

[٨٣] جوي تابت – المرجع السابق – ص ٩٠-٩١.

[٨٤] مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ١٠٣. انظر كذلك: سعيد بو الشعير– المرجع السابق – ص ١٨٠.

[85] (Hilaire Barnet, Constitutional & Administrative Law - opero citato - p89).

العام ١٧٠٧[٨٦]، ويعد هذا الاعتراض آخر تطبيق لحق رفض المصادقة الملكية في إنجلترا، ومن ثم اعتبر هذا الحق أنه سقط بعدم الاستعمال[٨٧]، وبعد هذا التطبيق أصبحت جميع القوانين التي يصوت عليها البرلمان تحظى بالموافقة الملكية دون أي اعتراض أو رفض[٨٨]، فموافقة الملك أو الملكة أصبحت شكلية نظراً لتطور النظام السياسي في إنجلترا، ومن ثم غدت الموافقة على القوانين الصادرة من البرلمان تلقائية[٨٩]، ويرى جانب من الفقه بأن عهد الملك (غيوم اورانج) هو آخر عهد استخدم فيه حق رفض التصديق، إلا أن جانب آخر من الفقة يرى بأن هذا الرفض لم يكن رفضاً للتصديق، استناداً إلى أن اعتراض الملك غيوم أورانج تم بموافقة البرلمان الذي رأى أن استخدام هذا الحق أسرع من إلغاء القانون[٩٠].

ثم انتقل الحكم من الملكة (آن) إلى أسرة (هانوفر) الألمانية، الذي ازداد في عهدهم دور البرلمان، وتحول النظام في إنجلترا لنظام الملكية البرلمانية، واحتفظ الملك بسلطة المصادقة لإقرار القوانين، إلا أن رفض المصادقة خلال هذه المرحلة أصبح حقاً نظرياً فقط، وأصبحت ممارسته

---

[86] A Brief Chronology of the House of Commons-opero citsto-p:7.

[٨٧] ولكن حدث في العام ١٩١٣ أن طرح موضوع الاعتراض التوقيفي مرة ثانية بمناسبة (Home Rule Bill) إلا أن الوزير الأول المستر أسكويث أوضح بعدم إمكانية استخدام الحق في رفص التصديق على القوانين، وذلك بالقول "لقد أقمنا الآن عرفاً ثابتاً، يرجع إلى مائتي سنة، يقضي بأن الجالس على العرش يقبل ويعمل في آخر الأمر بناء على مشورة وزرائه، وإذاً فقد الملك بذلك بعض حقوقه وسلطانه فإن التاج بهذا الوضع يكون قد أبعد عن زوابع وتقلبات السياسة الحزبية، واستقر على أساس متين مدعم بالعرف وبالاعتقاد العام بأن مركزه الشخصي هو حصن يعلو كل قيمة لاستمرار وجودنا القومي"، كما أوضح أن هذا الحق يمكن استخدامه عن طريق إقالة الوزارة فقط، إذ لا تقبل أية وزارة ممارسة التاج لهذا الحق دون أن تستقيل. (السيد صبرى – المرجع السابق – ٣٥٣-٣٥٥).

[٨٨] حازم صادق – المرجع السابق – ص ٢٠٥. انظر أيضاً: موريس دو فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى – المرجع السابق– ص ٣٢. وانظر: محمد محمد بدران– القانون الإنجليزي: دراسة في تطوره التاريخي ومصادره القانونية، وانعكاساتها على التفرقة بين القانونين العام والخاص– دار النهضة العربية– ١٩٨٩– ص ١٠٤.

[٨٩] إسماعيل الغزالي – المرجع السابق – ص١٨٣.

[٩٠] ويعلل جانب من الفقه بأن رفض التصديق في هذه الحالة لا يعتبر رفضاً للتصديق بالمعنى الدقيق، إذ أن البرلمان عندما وافق على قانون يجيز تسريح المليشيا في إسكوتلندا، كانت المليشسيا قد سرحت بالفعل قبل صدور القانون، وعليه أصبح إصدار مثل هذا القانون من دون جدوى، وعليه قام البرلمان بالاتفاق مع الملكة لرفض التصديق بدلاً من التصديق على القانون ومن ثم إلغاء القانون. (عمر حلمي فهمي – المرجع السابق – ص ١٤٩).

مستحيلة عملياً، استناداً إلى أن الحكومة في إنجلترا هي من تشرع وذلك بالاتفاق مع الملك، الأمر الذي يستبعد معه إمكانية تطبيق رفض المصادقة على القوانين[٩١].

وأصبح هذا الوضع ينشأ عرف دستوري، تمثل في عدم إمكانية استخدام الملك حقه في رفض التصديق، وإن كان هذا الحق واقعياً موجود في النصوص الدستورية، إلا أن تطبيقه عملياً بات مستحيلاً، نظراً لأن مشروعات القوانين تعد بمبادرة من الحكومة وبالاتفاق مع الملك، الأمر الذي يستبعد معه إمكانية أن يرفض الملك مشروعات قوانين أعدها بنفسه وبالاتفاق مع الحكومة[٩٢].

فالقاعدة إذن، وهي تتفق مع الرأي الراجح، إن عدم استخدام النظام الإنجليزي رفض التصديق، يعود إلى طبيعة النظام البرلماني بحد ذاته، إذ إن الملك يتصرف بموافقة وزرائه، وإن الوزارة تتشارك مع البرلمان في العمل التشريعي، مما يستبعد معه إمكانية استخدام الحق في رفض التصديق، فطبيعة النظام البرلماني جعلت رفض الوزارة للقوانين يتم في أثناء مناقشتها وقبل اكتمال إجراءات إعدادها، كما أن تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد الحكومة باعتبارها اللجنة التنفيذية لحزب الأغلبية، هو ما يستبعد حصول خلاف في الرأي يستلزم استخدام الحق في رفض التصديق[٩٣].

وهناك جانب آخر من الفقه يرى بأن عدم استخدام الحق في رفض التصديق لا يعد حجة على سقوط هذا الحق بالتقادم، معللين ذلك بأنه ما دام أن هذا الحق لم يُلغَ صراحة فهذا الأمر لا يستبعد معه إمكانية استخدام هذا الحق من قبل الملك من جديد[٩٤].

---

[٩١] حازم صادق –المرجع السابق– ص ٢٠٥.

[٩٢] موريس دو فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى– المرجع السابق– ص ٣٢.

[٩٣] عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص ١٥٢–١٥٣، انظر كذلك: أمير فرج يوسف –النظام البرلماني لدول الخليج العربي "الإمارات – الكويت – السعودية– البحرين– سلطة عمان– قطر" دراسة قانونية مقارنة بالدول العربية والأجنبية– دار الكتب والدراسات العربية– الإسكندرية– ٢٠١٦– ص ٥٢٢.

[٩٤] عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص ١٥٠. انظر كذلك: أمير فرج يوسف –المرجع السابق– ص ٥٢٢.

وعليه نجد ومن خلال ما سبق، بأن حق المصادقة الملكية وما شهده من تطورات خلال المرحلة الملكية المطلقة مروراً بالملكية المقيدة، وتعاظم دور السلطة التشريعية لتتقاسم مع الملك اختصاصاته في التشريع[٩٥]، وما ترتب على ذلك، من أن يصبح حق المصادقة يمارسه الملك كمشرع وحيد، ثم كشريك في التشريع باعتباره رئيسياً للسلطة التنفيذية[٩٦]، وبالتالي يتطور هذا الحق

---

[٩٥] لإصدار أي قانون يجب أن يمر بجميع مراحلة التشريعية في البرلمان وإقراره، ثم يتم إرساله إلى الملك للتصديق. للاطلاع على إجراءات التصديق على مشروعات القوانين منذ عهد الملك شارل الثاني في العام ١٦٧١ انظر:
(M.F. Bond, La Reyne le Veult: The making and keeping of Acts at Westminster, Reprinted from: History Today, Vol. VI, pp. 765-773 (1956) House of Lords Record Office Additional Memorandum (1958), p1-8).
-إن الصيغة المستخدمة لتصديق الملك على مشروعات القوانين هي (الملك يشاء ذلك) (The Queen//king wills it) ، وفي حالة الرفض تستخدم عبارة (الملك سوف يستشير)(The Queen/king will be advised)، وتستخدم ثلاث صياغات مختلفة للتصديق على مشروعات القوانين، فإذا كان التصديق على مشروعات القوانين في القانون العام تستخدم عبارة "le Roy le veult, i.e. the King wills it so to be" ، وبالنسبة لمشروعات القوانين المتعلقة بالقوانين المالية تستخدم عبارة " le Roy remercie ses bons subjećts, "accepte leur benevolence, et ainsi le vault, i.e. the King "thanks his loyal subjećts, accepts their benevolence, and wills it so to be" ، أما لمشروعات القوانين المتعلقة بالقوانين الخاصة تستخدم عبارة " " be it fait comme il est désiré, i.e. be it as it is désiré".
(Gorges Edmond Howard, A Treatise of the Exchequer and Revenue of Ireland: Volume 2, Publisher J.A. Husband, 1776, p236).

[٩٦] إن السلطة التشريعية في المملكة المتحدة تتكون من ثلاثة عناصر، وهي: الملك، ومجلس اللوردات، ومجلس العموم، وللتصديق على مشروعات القوانين يدخل أعضاء مجلس اللوردات إلى المجلس ويتم استدعاء أعضاء مجلس العموم، ويقوم مجلس العموم بتقديم مشروعات القوانين التي تكون جاهزة للحصول على الموافقة الملكية، ثم يقوم اللورد المستشار بإلقاء العبارة التالية لإصدار القانون: "وطاعة لأوامر صاحبة الجلالة، وبموافقة اللجنة المكونة من أعضاء اللوردات الروحية والزمانية وأعضاء مجلس العموم، في هذا البرلمان مجتمعين، بأن صاحبة الجلالة قد أعطت موافقتها الملكية على الأعمال... في اللجنة المذكورة".
(https://publications.parliament.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso56.htm).
انظر كذلك:
- (Francis Bennion, Modern Royal Assent Procedure at Westminster, Statute Law Review, Volume 2, Issue 3, 1 October 1981, Pages 133–147)
- (https://doi.org/10.1093/slr/2.3.133)
- (https://academic.oup.com/slr/article-abstract/2/3/133/1609304?redirectedFrom=PDF)
وتجدر الإشارة إلى أن إعطاء الموافقة الملكية على مشروعات القوانين كانت بحضور الملوك شخصياً إلى مجلس اللوردات للإعلان عن موافقتهم أو رفضهم على مشروعات القوانين باللغة الفرنسية النورمندية، وذلك منذ عهد الملك شارل الثاني في العام ١٦٧١. وفي القرن السادس عشر توقفت الملكة فيكتوريا نهائياً عن الحضور شخصياً إلى البرلمان لأعطاء موافقتها على مشروع القانون، حيث كانت آخر موافقة ملكية بالحضور الشخصي في ١٢ أغسطس ١٨٥٤. وفي عهد الملك هنري الثامن- ولظروف خاصة تتعلق بالملك- استحدث طريقة جديدة لمنح الموافقة

من الإطلاق إلى التقييد، مروراً بحق الاعتراض المطلق، والحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين[٩٧].

الملكية، حيث أدرج مشروع قانون جديد ينص على أن الموافقة الملكية تتم من قبل اللجنة كما الموافقة الملكية المعطاه شخصياً، ومن ثم يقوم الملك بتكليف لجنة مكونة من ثلاثة إلى خمسة أعضاء من اللوردات برئاسة وزير العدل، للإعلان عن موافقة الملك نيابة عنه، وفي جلسة مشتركة في مجلس اللوردات وبحضور إعضاء المجلسين، وهكذا ظهرت أداة دستورية جديدة لإعطاء الموافقة الملكية على مشروعات القوانين. وفي فترة الستينات انقطع العمل بطريق منح الموافقة عن طريق اللجنة، منذ صدور قانون ١٩٦٧ الذي ينظم إجراءات منح الموافقة، الذي أطلق عليه قانون التصديق الملكي، حيث أصبح اللوردات المفوضون يعلنون موافقة الملك على مشروع القانون، ولكنهم يعلنون ذلك في قصر بكنغهام بدلاً من مجلس اللواردات، ومن ثم فإن منح الموافقة الملكية يتم إعلانه وفقاً للقانون المذكور في كل مجلس من مجلسي البرلمان على حده توفيراً للوقت والجهد، بواسطة رئيسي المجلسين أو من ينوب عنهما في حال غيابها، ومن ثم نصل إلى الإجراء المتبع حالياً، حيث يقوم كاتب البرلمان بإخطار اللورد المستشار بجميع القوانين التي تحتاج إلى الموافقة الملكية، بحضور ثلاثة أو أكثر من المفوضين، حيث يعلن أحد المفوضين نيابة عن الملك: "أن جلالته لا يفكر في أن يكون حاضراً شخصياً هنا في هذا الوقت"، وبعد قراءة كاتب التاج مشروعات القوانين التي تحتاج إلى التصديق، يتم منح الموافقة الملكية عن طريق الختم العظيم عليها، ويتم طباعة نسختين رئيسيتين يوقع عليها كاتب البرلمان ومساعده، وترسل نسخة واحدة إلى مكتب السجلات العامة لحفظها ضمن سجلات الديوان، وتوضع النسخة الثانية في برج فكتوريا، ومع ذلك فإن المراسم التقليدية المتعلقة بقيام اللورادت المفوضين بالإعلان عن الموافقة الملكية في حضور مجلسي البرلمان مجتمعين ما زالت متبعة عند فض كل دورة برلمانية. (حسن مصطفى البحري –المرجع السابق– ص٣٤٨–٣٤٩).

انظر كذلك:

(M.F. Bond - opero citato - p1-8).

[٩٧] إن السلطة الحقيقية في الوقت الحاضر أصبحت في يد مجلس العموم، وعلى الرغم من أن الملك يملك حق رفض التصديق على القوانين، إلا أنه منذ عهد الملكة آن، لم يسبق لملك من ملوك إنجلترا أن حاول حجب موافقته عن مشروع قانون حصل بشكل سابق على موافقة البرلمان، ومن ثم جرى العرف على عدم استخدام هذا الحق، كما لم يعد للملك أية سلطة فعلية قائمة على إرادته الشخصية، حيث لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه، ولا يعد مشاريع القوانين حسب رأيه الشخصي، بل أنه يتصرف بناء على مشورة الوزير الأول والوزراء الآخرين، على اعتبار أنهم هم المسؤولون أمام البرلمان طبقاً لقاعدة المسؤولية الوزارية، كما أن مجلس اللوردات قد بلغ من الضعف إلى حد لا يستطيع معه أن يقف في وجه قانون وافق عليه مجلس العموم، خاصة بعد صدور قانون البرلمان لعام ١٩١١ المعدل في عام ١٩٤٩، وعليه أصبحت إرادة مجلس العموم هي وحدها في الواقع التي تعبر عن إرادة ما يطلق عليه في إنجلتره البرلمان. (حسن مصطفى البحري –المرجع السابق– ص ٣٤٧). وقد فسر البعض استحالة رفض التصديق في إنجلترا بسبب قواعد القانون الإنجليزي نفسه، حيث إن سلطات التاج تجد مصدرها إما في الامتيازات الملكية التي تمنح بواسطة القانون العرفي، خاصة وأنه لم ينشأ عرف جديد يؤيد حق الملك في رفض التصديق، وإما يستمد من القانون البرلماني، الذي نازع البرلمان من خلاله الملك حقه في رفض التصديق؛ على

ثالثاً: طلب المناقشة الجديدة للقانون في النظام المختلط (الجمهورية الفرنسية):

إذا كان الوضع في الملكية الإنجليزية، مثلما أوضحت الباحثة سابقاً، يقف في مقاومة سلطة الملك لانتزاع العديد من صلاحياته المطلقة، فإن النظام الفرنسي يتجه بعكس النظام الإنجليزي، فالشعب الفرنسي يقف خلف رئيس الجمهورية يشد من أزره ليمتلك اختصاصات واسعه دون حدود لممارسة سلطاته.

حيث عرف النظام الفرنسي ثلاث فترات من التحول السياسي، بداية بالعهد القديم السابق على عهد الثورات، تميز فيها بالاستقرار السياسي، وخلال الفترة من ١٧٨٩-١٨٧٠ عرف النظام الفرنسي بعهد الثورات السياسية، الذي تعاقب فيه أكثر من ١٢ دستور مكتوب في أقل من قرن من الزمان، وأخيراً عصر الجمهورية الذي يتميز بالعودة إلى شيء من الاستقرار الدستوري[٩٨].

وعليه كانت جميع السلطات في العهد القديم في يد الملك، وكان الاتصال بين الحكومة والشعب نادراً، ولكنه كان موجوداً، إذ أنشأت مجالس طبقات الأمة ومجالس المقاطعات ومجالس الأعيان، والبرلمانات (المحاكم العليا)، إلا إن تلك المجالس قد تخلت عن اختصاصاتها لمجلس الملك المكون من أتباع الملك[٩٩].

وعند الحديث عن الحق في إعادة النظر، فإن ذلك يتطلب العودة إلى دستور ١٧٩١، حيث إن هذا الحق لم يكن معروفاً لدى الفرنسيين قبل هذا الدستور، ولم يكن من المتصور أن يفكر رأس الدولة في الاعتراض على قانون أعده بنفسه وأصدره، لا سيما وأن الشعب الفرنسي قبل هذا الدستور لا يفهم مضمون حق إعادة النظر، إذ كان الكثيرون يرددون كلمة (فيتو) دون فهم مضمونها، لدرجة أنهم كانوا يعتقدون بأن الكلمة هي صفة لرأس الدولة فقالوا:"أن الملك لا يصلح أن يكون فيتو"، في حين كان البعض الآخر يعتقد بأن كلمة (فيتو) تعني ضريبة جديدة[١٠٠].

أساس أن القانون هو عمل ممثلي الأمة، بينما ينحصر دور التاج في الموافقة الشكلية عليه لإدخاله حيز التنفيذ. (بدر محمد حسن الجعيدي -المرجع السابق- ص ٢٤٢-٢٤٣).

[٩٨] موريس دو فرجيه- دساتير فرنسا- ترجمة أحمد عباس- (لا، ن)-(لا، س)- ص ح.

[٩٩] المرجع نفسه- ص ٢٠.

[١٠٠] محمد ربيع مرسى -المرجع السابق- ص ٣٩٧.

وخلال دستور ١٧٩١ تطور السلطات في الجمهورية الفرنسية تطوراً ملحوظاً، وأصبح رأس الدولة يستمد سلطته من الأمة، وابتعد النظام الفرنسي عن مفهوم الملكية التقليدية؛ بسبب الثورات العديدة التي مر فيها النظام الفرنسي، وفقد رأس الدولة احتكار السلطة العامة في مواجهة جمعية وطنية قوية تنافسه الصلاحيات، وشهد النظام الفرنسي فصلاً واضحاً بين السلطات، ولا تمتلك أي سلطة وسائل للتأثير على الأخرى، لا سيما بين رأس الدولة والجمعية، حيث كانت السلطة التشريعية من اختصاص الجمعية، أما السلطة التنفيذية فهي بيد رأس الدولة، وعليه لم يكن رأس الدولة يشترك في وضع القوانين، ولم يكن له الحق حتى في اقتراحها، وفي المقابل لم تكن الجمعية تشترك في اختصاصات السلطة التنفيذية إلا في حالات نادرة وذات أهمية، ومن ثم أصبحت الجمعية خلال هذا العهد توسع من صلاحياتها، بعكس رأس الدولة الذي كان يرى في سلطاته تتضاءل يوماً بعد يوم[١٠١]، ومع ذلك احتفظ بحقه في الاعتراض على القوانين التي تقرها الجمعية، ومن ثم يستطيع أن يوقف تطبيق أحد القوانين، إلا أن هذا الاعتراض كان مؤقتاً ولا يسري إلا لمدة فصلين تشريعيين[١٠٢]، وعليه فإن الاعتراض الواقف هو أول صورة من صور الاعتراض عرفها النظام الفرنسي.

حيث يجوز رأس الدولة وخلال شهرين من تقديم مشروع القانون أن يعترض عليه، ولا يستطيع البرلمان إعادة الموافقة على هذا المشروع بأية أغلبية خلال الدور التشريعي الذي صدر الاعتراض فيه، إذ يظل هذا الاعتراض سارياً لفترة مجلسين تشريعيين متتاليين، وبالتالي لا يمكن رد مشروع القانون المعترض عليه من الهيئة التشريعية ذاتها التي أقرت مشروع القانون، ومن ثم يتطلب هذا النوع من الاعتراض الانتظار لمدة فصلين تشريعيين متتاليين، وفي حال رد مشروع القانون من قبل المجلس التشريعي الثالث، ففي هذه الحالة يجب على رأس الدولة التصديق عليه أيا كانت الأغلبية التي أقرته، واستناداً لذلك منح دستور سنة ١٧٩١ رأس الدولة حق الاعتراض الواقف على مشروعات القوانين[١٠٣].

---

[١٠١] أثار حق (الفيتو) جدلاً واسعاً، مما جعل أعضاء الجمعية يقترحون اتخاذ تدابير للاحتيال على حق (الفيتو)، وقرر إجراءات مختلفة تتخذها بلديه باريس لاستقبال المتطوعين المرسلين إليها بالرغم من اعتراض رأس الدولة على هذا القانون، وعليه أخذ نظام عام ١٧٩١ يندفع نحو تلاشي سلطة رأس الدولة وتقوية سلطة الجمعية. (موريس دو فرجيه– دساتير فرنسا، المرجع السابق– ص ٤٤–٤٧. انظر كذلك: أمير فرج يوسف –المرجع السابق– ص ٥٢٣).

[١٠٢] أحمد سلامة أحمد بدر –المرجع السابق– ص ١٨٠–١٨١.

[١٠٣] محمد ربيع مرسى –المرجع السابق– ص ٤٠٤. تجدر الإشارة إلى أن دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٧١ يتفق مع ما جاء في دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٣٠، في إن الفترة الزمنية التي يتعين خلالها رد مشروع

وما بين العام ١٧٩٩ و ١٨١٤ تعاقبت على النظام الفرنسي في الواقع ثلاثة دساتير مكتوبة، وهو دستور العام الثامن، ودستور العام العاشر، ودستور العام الثاني عشر، حيث كانت السلطة التشريعية تتكون من هيئة، يتم عرض مشروعات القوانين عليها بواسطة مجلس الدولة (باسم الحكومة) المكون من موظفين، أو بواسطة مجلس التربيون (باسم الشعب) وهو مجلس مكون من أعضاء ينتخبون من كل مقاطعة، وكان حق اقتراح مشروعات القوانين بداية من حق القنصل، حيث يتولى مجلس الدولة تحضيرها وصياغتها، ثم تعرض على مجلس التربيون لدارستها، وأخيراً تعرض على المجلس التشريعي للتصويت عليها بالقبول أو الرفض من غير مناقشة، وذلك بعد سماع أقوال مندوبي مجلس الدولة ومجلس التربيون، وعليه سمى المجلس التشريعي بمجلس البكم.

وفي عهد (نابليون بونابارت) عرفت فرنسا عهد الإمبراطورية الوراثية، وأصبح دور مجلس الدولة يتضاءل، وجرد مجلس التربيون من كل فائدة، واكتفى مجلس الشيوخ بعطايا الإمبراطور، وانفراد الإمبراطور بالسلطة وحده في مواجهة هيئات الدولة الكبرى التي أصبحت تحت إرادة الإمبراطور وعطاياه.

وفي عام ١٨١٤ زادت المطالبات بسقوط الديكتاتورية الإمبراطورية، ومن ذلك الوقت أصبح النظام الفرنسي يسير نحو الملكية المقيدة[١٠٤]، وفي عهد دستور ١٨١٤ تحول النظام إلى الملكية المعتدلة، وهي تختلف عن ملكية عام ١٧٩١، ولكنها شبيةً بالملكية البرلمانية في إنجلترا[١٠٥]، حيث يتمتع رأس الدولة بممارسة السلطة التشريعية بالاشتراك مع البرلمان، وتمارس السلطة التشريعية من قبل رأس الدولة، ومجلس الشيوخ، ونواب المقاطعات، وفقاً للمادتين ١٥ و١٦[١٠٦]، وكان لرأس الدولة الحرية التامة في للتصديق على القوانين أو رفضها، ولا يمكن التغلب على سلطته في رفض التصديق بأي أغلبيه برلمانية[١٠٧]، إلا أن الحق في رفض التصديق وبالرغم من التنصيص عليه لم

القانون المعترض عليه للبرلمان هي شهرين من تاريخ العرض على رأس الدولة. (أحمد سلامة أحمد بدر–المرجع السابق– ص ١٨٠–١٨١).

[١٠٤] موريس دو فرجيه– دساتير فرنسا– المرجع السابق، ص ٦١، ٦٣–٦٤، ٦٥، ٦٩.

[١٠٥] المرجع نفسه– ص ٧٢.

[١٠٦] جوي تابت – المرجع السابق– ص ٩٦.

[١٠٧] أحمد سلامة أحمد بدر–المرجع السابق– ص ١٨٢. انظر كذلك: محمد أبو زيد محمد علي –المرجع السابق– ص ٣١٤.

يكن له تطبيق عملي إلا نادراً، نظراً لقيام النظام الفرنسي آنذاك على منح رأس الدولة سلطات واسعة في التشريع[١٠٨].

وفي ظل دستور سنة ١٨٤٨ منح رأس الدولة الحق في طلب إجراء مداولة جديدة لمشروع القانون المعترض عليه من قبل البرلمان، إذ يجوز لرأس الدولة إعادة القانون إلى الجمعية الوطنية في نفس دور الانعقاد أو دور انعقاد آخر، وذلك خلال شهر واحد بالنسبة للقوانين العادية، وثلاثة أيام بالنسبة للقوانين التي تؤخذ صفة الاستعجال، بحيث إذا أقرت الجمعية الوطنية هذا القانون بأي أغلبية، يتعين على رأس الدولة إصداره، وعليه يعتبر دستور سنة ١٨٤٨ أول دستور يقر نظام الاعتراض البسيط في النظام الفرنسي[١٠٩].

وفي دستور سنة ١٨٥٢ تمتع الإمبراطور "لويس نابليون" بحق التصديق المطلق على مشروعات القوانين، إذ عمل على تقوية سلطاته التنفيذية دون السماح للهيئة التشريعية بالاشتراك معه في هذا الاختصاص، ومن ثم بات حق الاعتراض التوقيفي معدوماً[١١٠].

وفي دستور سنة ١٨٧٥ منح رأس الدولة الحق في الاعتراض على القوانين بموجب خطاب مسبب يتم توجيهه إلى المجلسين، ولا يجوز للمجلسين رفض طلب المداولة الجديدة للقانون، وفي حال صوت البرلمان بأي أغلبية على مشروع القانون مرة أخرى، يلتزم رأس الدولة بإصدار هذا القانون، وعليه فإن النظام الفرنسي وفقاً لدستور سنة ١٨٧٥ أخذ بالاعتراض البسيط[١١١].

وفي دستور سنة ١٩٤٦، منح رأس الدولة الحق في الاعتراض على مشروع القانون خلال الفترة التي يجوز له إصدارها، والمتمثلة في عشرة أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون في الأحوال العادية، وخمسة أيام في الأمور العاجلة، وذلك بموجب خطاب مسبب، وفي حال الاستجابة لطلب إجراء مناقشة جديدة للقانون من قبل الجمعية الوطنية، فإن الجمعية إما أن تؤيّد الأغلبية البرلمانية لمشروع القانون، ومن ثم وجب على رأس الدولة إصداره، وإما أن يرفض رئيس الجمعية الوطنية

---

[١٠٨] استخدم هذا الحق مرة واحدة خلال ميثاق ١٨١٤، حينما رفض رأس الدولة التصديق على قانون يتعلق بمكافحة القرصنة، واستخدم مرة أخرى خلال ميثاق ١٨٣٠، على مشروع قانون استهدف إلغاء الأوامر التي أصدرها لويس الثامن عشر بسحب الرتب والنياشين التي منحها الامبراطور نابليون للعسكريين مكافأة لهم على وقفتهم في أثناء حوادث المائة يوم، وطالب المشروع بإعادة هذه الرتب بأثر رجعي. (عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص ١٥٧-١٥٩)

[١٠٩] محمد ربيع مرسى –المرجع السابق– ص ٤٠٥.

[١١٠] أحمد سلامة أحمد بدر –المرجع السابق– ص ١٨٣.

[١١١] أمير فرج يوسف –المرجع السابق– ص ٥٢٣.

هذا الطلب، ومن ثم يتم إحالة الخلاف بين الجمعية ورأس الدولة إلى المجلس الدستوري للفصل فيه[١١٢]، وعليه يكون دستور سنة ١٩٤٦ قد تبنى الاعتراض على القوانين مع إمكانية التغلب على هذا الاعتراض بأي أغلبية.

وعليه فإن الدساتير الفرنسية السابق الإشارة إليها، أخذت بحق الاعتراض المطلق الذي لا يمكن التغلب عليه، كما أخذ البعض الآخر منها بحق الاعتراض التوقيفي دون اشتراط أي أغلبية برلمانية للتغلب على هذا الاعتراض.

وفي ظل دستور الجمهورية الفرنسية الحالي لسنة ١٩٥٨، منح رأس الدولة الحق في طلب مناقشة جديدة على مشروع القانون، على أن يعاد إقراره دون اشتراط أغلبيه معينة، وبالتالي يمكن للبرلمان إقراره بنفس الأغلبية التي أقر بها القانون لأول مرة، كما تضمنت المادة العاشرة منه حق رئيس الجمهورية في طلب مداولة جديدة للقانون برمته أو لبعض مواده، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إرساله إليه، وعليه نجد أن هذا الدستور أضاف حقاً لرئيس الجمهورية في طلب إعادة مناقشة القانون برمته، أو في بعض نصوصه، وهو ما يعرف بالاعتراض الجزئي، إلا أن هذا الدستور ألغى تحديد مدة معنية لطلب مناقشة جديدة للقانون في حالة الاستعجال، كما كان ينصُّ على ذلك في الدساتير السابقة، كما أن هذا الدستور لم يوجب تسبيب طلب المناقشة الجديدة للقانون[١١٣].

وبالرغم من أن الدستور الفرنسي نص على حق رأس الدولة في طلب المناقشة الجديدة للقانون والتصديق على مشروعات القوانين، إلا أن الفقه يرى بأن السلطة التنفيذية تملك العديد من الامتيازات تجعل حق رأس الدولة في طلب المناقشة الجديدة يندر استعماله إلا في أوضاع خاصة، ومنها تصحيح القانون دون أن يتعدى إلى مضمونه. كما أن حق التصديق الذي يملكه رأس الدولة لم يعد كذلك ذا قيمه عملية، لا سيما وأن رأس الدولة يتدخل بصوره فعّالة في مجال اقتراح القوانين بحكم رئاسته لجلسات مجلس الوزراء، ومن ثم يصبح بإمكانه الموافقة أو الاعتراض على مشروع

---

[١١٢] أحمد سلامة أحمد بدر –المرجع السابق– ص ١٨٢–١٨٥.

[١١٣] المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨. وكذلك انظر: أحمد سلامة أحمد بدر –المرجع السابق– ص ١٨٧.

القانون الذي يتم اقتراحه بداية قبل عرضه على البرلمان[١١٤]. واستناداً لما سبق، يرى غالبية الفقهاء أن حق طلب المناقشة الجديدة يندر تطبيقه في النظام الدستوري الفرنسي[١١٥].

الفرع الثاني: تعريف إعادة النظر في مشروعات القوانين

بداية، اختلفت المشرع حول المصطلح الذي يستخدمه للتعبير عن الصلاحية الممنوحة لإيقاف المشروع بقانون بعد إقراره من السلطة التشريعية، وإعادته مرة أخرى إلى السلطة التشريعية لمناقشته مجدداً، إذ إن هذا المصطلح يتشابه في بعض الدول، ويختلف في دول أخرى، ومنها من تستخدم مصطلح حق الاعتراض، ومنها من تستخدم مصطلح طلب إجراء مداولة ثانية، أو قراءة ثانية، حق النقض والمصطلحات باختلاف الصياغة اللغوية تهدف إلى لفت نظر البرلمان مرة أخرى حول مشروع قانون وافقت عليه، حيث يطلب رأس الدولة إعادة قراءته مرة ثانية؛ بغرض إدخال تعديلات عليه أو تأكيد وجهة نظر البرلمان بالإبقاء على النص دون تعديل[١١٦].

---

[١١٤] حازم صادق –المرجع السابق– ص ٢٠٧–٢٠٨.

[١١٥] رغم النص على حق رأس الدولة في طلب مداولة جديدة منذ دستور عام ١٨٧٥ فإن هذا الحق لم يستخدم إلا في ظل دستور سنة ١٩٥٨، إذ تم استخدامه لأول مرة في ١٣ يوليو ١٩٨٣ بشأن طلب إجراء مداولة جديدة على القانون الخاص بتنظيم المعارض العالمية في فرنسا لعام ١٩٨٩ استناداً لنص المادة العاشرة من الدستور، كما استخدم الحق في طلب المداولة الجديدة بموجب المرسوم الصادر في ٩ أغسطس ١٩٨٥ بشأن القانون المتعلق ببلدة كالدوني الجديدة، ويرجع سبب ندرة استخدام الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين؛ إلى تقييد دور البرلمان في مقابل اتساع الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية التي أصبحت صاحبة السلطة الحقيقية في التشريع (أحمد سلامة أحمد بدر –المرجع السابق– ص ١٨٨–١٨٩. انظر كذلك: علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مكتبة الوفاء القانونية–الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م، ص ٢٨١–٢٨٢).

[١١٦] سعيد بو الشعير– المرجع السابق– ص ١٦. وانظر كذلك: سيفان باكراد ميسروب– المرجع السابق– ص١٠٥. – استخدم المشرع البحريني وفقاً للمادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢ مصطلح: "إعادة النظر"، إذ ورد مصطلح إعادة النظر في الفقرتين (ب) و (ج) من ذات المادة، إذ نصت على أن: "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 مراعاه الأحكام الخاصة بتعديل الدستور، إذا رد الملك في خلال الفقرة المنصوص عليها في البند 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"، كما استخدم نفس المصطلح في دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ في المادتين (٦٥) و (٦٦)، إذ نصت المادة (٦٥) على أن "للأمير اقتراح

القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها، ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوما من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة، وتخفض 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 مصدقا عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة نظره". وتنص المادة (٦٦) على أن " يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب، فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه، فإن لم تتحقق هذه الأغلبية امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه فإذا عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوما من إبلاغه إليه". واستخدام مصطلح "الاعتراض التوقيفي" في دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، فنصت المادة (١٢٣) منه على أن "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يومًا من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونًا وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونًا وأصدر". (انظر كذلك: إبراهيم عبدالعزيز شيحا- تحليل النظام الدستوري المصري- الاسكندرية،- منشأة المعارف- ٢٠٠٣-ص ٢٨٠). أو مصطلح "المناقشة الجديدة للقانون" مثلما ورد في المادة العاشرة من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ والتي تنص على أن "يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الخمسة عشر يوماً التي تلي تبليغ الحكومة القانون الذي تم إقراره نهائياً. وله قبل انقضاء هذه المهلة، أن يطلب إلى البرلمان مناقشة جديدة للقانون، أو لبعض مواده، وهذه المناقشة الجديدة لا يمكن أن ترفض". كما استخدم مصطلح "الاعتراض النسبي" (عبد الغني بسيوني عبدالله- سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني- المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع- بيروت- لبنان- الطبعة الأولى- ١٩٩٥م- ص ٢٠١). أو مصطلح "الفيتو" كما استخدم في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، والفيتو (veto): "فعل لاتيني مُصرّف بالشخص الأول من الحاضر الدال لفعل (vetare) وتعني اعترض، وقد أُدخل استخدامها في اللغة الفرنسية في القرن الثامن عشر، ويبدو أنها استعملت بالفرنسية، مُحوَّلة إلى اسم نكرة مذكر للمرة الأولى في عام ١٧١٨، ولم تستعمل أبداً بالفرنسية كفعل، كما في أصلها اللاتيني، على الرغم من أن اللغة الفرنسية في جزء كبير منها من أصل اللاتيني، الأمر الذي كان من الممكن أن يُبسط استعمال الكلمة كما في اللاتينية. وبالمقابل، أُدخلت كلمة (veto)، واعتمدت في اللغة الإنجليزية كاسم نكرة مذكر، وكفعل متعدٍ (to veto) في الوقت نفسه، بمعنى "اعترض على ..." الأمر الذي يسهّل وبسَّط استعمال كلمة (veto) في الإنجليزية". (جوي تابت- المرجع السابق- ص ٣٣٨).

-وفي القانون الدولي تعني كلمة (فيتو): الصلاحية الممنوحة لأعضاء الدول الدائمة في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لرفض الموافقة على مشروعات القرارات أو المقترحات المتعلقة بالمسائل الموضوعية المعروضة على المجلس. وفي قانون الاتحاد الأوروبي تعني كلمة (فيتو): أ- سلطة ممنوحة لأعضاء الاتحاد الأوربي لنقض التشريعات المتعلقة بفرض الضرائب، والميزانية، والسياسة الخارجية، وقبول أعضاء جدد. ب: سلطة البرلمان الأوروبي إلى رفض التشريعات المقترحة من الهيئة وفقاً للإجراءات. (Oxford Dictionary of law, Edited by Jonathan Law, published in the United states of America by Oxford university press UK, Eighth Edition, 2015, p651-). كما تعني كلمة (فيتو) فقهياً: حق دستوري لرفض أي قرار أو اقتراح أعد من قبل السلطة التشريعية. (https://en.oxforddictionaries.com/definition/veto).

ولغرض التعريف بإعادة النظر في مشروعات القوانين، لابد من تعريف هذا الحق لغوياً ومن ثم تناول التعريف قانونياً لبيان ما إذا كان هناك تعريفاً جامعاً مانعاً يُبين المقصود بإعادة النظر في مشروعات القوانين، بما يجعلنا نميز هذا الحق عن غيره من الإجراءات التي يمر بها مشروع القانون.

فإعادة النظر لغوياً، (إعادة) اسم ، الجذر (عود): ١- عَاد ُ عَوْدًا هُ: صرفه/ و-السائلَ: ردَّه. ٢- عَادَ- عَوْدًا فلانًا بالمعروف: صنعهُ معهُ/ و-هُ صيَّره عادة/ و-عَوْدًا وعَوْدَةً ومَعَادًا لكذا او إلى كذا: صار اليهِ/ارتدَّ اليه بعد ما اعرض عنه. ويقال "عاد عليّ من فلان مكروهٌ" أي صار منه اليَّ/ و-عَوْدًا وعِيَادًا الشيءَ: بدأَه وباشره ثانيًا. وقبل ومنه المثل "العَوْدُ أَحمدُ"/ و-الامرُ كذا: صار (وهو من اخوات كان). عَاوَدَ مُعَاوَدَةً وعِوَادًا الرجُلُ: رجع الى الامر الاوّل/ و - الشيءَ: جعلهُ في عادتِهِ/يقال "عَاوَدَتْهُ الحمَّى" أي رجعت إليهِ/ ويقال "عاوده بالمسأَلة" أي سأَلهُ مرَّةً بعد أُخرى. أَعَادَ-إعَادَةً الامرَ او الكلامَ: كرَّرَهُ/ و-الشيءَ إلى مكانهِ: أرجعهُ[١١٧].

أما إعادة النظر قانونياً، فلم تجد الباحثة تعريفاً وارداً في نصوص التشريع وذات الأمر في أحكام القضاء يَخص إعادة النظر، وبالعودة إلى الفقهاء، نجد أنهم اختلفوا في وضع تعريف موحد لإعادة النظر في مشروعات القوانين، لأسبابٍ عديدةٍ منها: اختلاف المصطلح المستخدم من نظام

-ويعد الفيتو (Veto) من أهم الوسائل التي يتميز بها دستور الولايات المتحدة الأمريكية للتعاون بين الرئيس والكونغرس، والجدير بالذكر أن رؤساء الولايات المتحدة السابقين على عهد الرئيس جاكسون لم يستخدموا هذا الحق إلا قليلاً، وفي عهد الرئيس جاكسون تطور استخدام هذا الحق بشكل كبير، وقد استخدمه الرئيس روزفلت ٦١٣ مرة، واستطاع الكونغرس أن يتخطى هذا الاعتراض فقط في عشر حالات، إذ من الصعوبة أن يتخطى الكونغرس الفيتو الرئاسي إلا بتصويت كل من المجلسين بأغلبية الثلثين. (موريس دو فرجيه- المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى- المرجع السابق- ص ٣٠٤).

-مهما يكن أمر التفرقة في المصطلحات سالفة الذكر، فاستخدام الباحثة لتلك المصطلحات "الاعتراض"، "حق التصديق"، "النقض"، "الفيتو"، ونحو ذلك...، بصدد شرح هذا الحق، اقتداءً بما جرى عليه الفقه الدستوري، ونصت عليه الدساتير المنظمة لهذا الحق، وإن كان المقصود من ذكرها بنفس سياقها هو للتوضيح، ومن الناحية النظرية لهذه الدراسة، فإن الباحثة فضلت أن تختار مصطلح "إعادة النظر" في العديد من فصولها اقتداءً بما نص عليه الدستور البحريني.

[١١٧] لويس معلوف -المرجع السابق- ص ٥٣٦.

إلى آخر، أو اختلاف تأثير استخدام هذا الحق على مشروع القانون بحد ذاته، أو اختلاف أحكامه، أو تشابهه بمصطلحات تدخل ضمن الإجراءات المتبعة في العملية التشريعية، مما حذا الفقه وضع تعريفات عديدة لتنظيم هذا الحق واستخدام مصطلحات مختلفة.

وعليه عرف إعادة النظر فقهياً بأنه: "إعادة القانون مرة أخرى إلى البرلمان ليتداول بشأنه على ضوء الأسباب التي بنى عليها الاعتراض"[١١٨]، كما عرف بأنه: "وسيلة تمكّن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"[١١٩]، كما تم تعريفه بأنه: "حق رئيس الدولة في رفض التصديق على قانون أقره البرلمان لاعتقاده في عدم ملاءمته للمصلحة العامة"[١٢٠]، أو أنه "إعاقة إصدار القانون بعض الوقت، إذ يجب على المجلس الوطني بشعبتيه أن يتجاوز هذه الإعاقة بأغلبية خاصة"[١٢١]. وعرف بأنه "الحق الذي كفله الدستور لرئيس الدولة في رفض مشروع القانون المصادق عليه من قبل البرلمان بحيث يؤدي ذلك إلى إنهاء مشروع قانون بصورة مطلقة أو إلى تعطيله بصوره مؤقتة ريثما تتخذ الجهة المختصة قرارها النهائي"[١٢٢]. كما يعرف بأنه "العمل الذي مؤداه امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون وإعادته وبالتالي إلى البرلمان لإعادة النظر فيه في حدود نصاب التصويت المنصوص عليه بالدستور"[١٢٣].

وعند مطالعة التعريفات السابقة نجد بأنها لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً يوضح المقصود في إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث وصفت مشروع القانون بالقانون في حين أنه لا يزال مشروعاً في مرحلة الإعداد، كما أنها وضعت أحياناً تعريفاً قد يوحي بأنه حق رفض التصديق المطلق وليس حق إعادة النظر، كما أنها قد قصرت الإجراءات المطلوبة للتغلب على رغبة رأس الدولة في إعادة النظر على شرط الأغلبية فقط، ونحو ذلك...، ومن ثم يفضل أن يتضمن التعريف تحديداً واضحاً للمقصود بإعادة النظر في مشروعات القوانين.

---

[١١٨] حازم صادق- المرجع السابق- ص ٢٠٥.

[١١٩] المرجع نفسه- ص ٧١٩، وانظر كذلك: عمر حلمي فهمي- المرجع السابق- ص١٢٠.

[١٢٠] عاصم أحمد عجيلة- المرجع السابق- ص ٢٩١

[١٢١] سالم محمد سالم الكواري -المرجع السابق- ص٨٨.

[١٢٢] أمير فرج يوسف- المرجع السابق- ص٥١٥.

[١٢٣] محمد ربيع مرسى- المرجع السابق- ص ١٦٦.

ومن خلال استقراء التعاريف سابقة الذكر، فيمكن للباحثة أن تحاول أن تضع تعريفاً لإعادة النظر تستخلصه من التعريفات السابقة، ومن ثم تعرف الباحثة إعادة النظر في مشروعات القوانين بأنه: (حق كفله الدستور لرأس الدولة، لإرجاء التصديق على مشروع القانون مؤقتاً؛ بغرض لفت نظر السلطة التشريعية إلى ضرورة إعادة مناقشة مشروع القانون، وإن سبق مناقشته وإقراره، وذلك في ضوء المبررات والأسباب التي يستند إليها رأس الدولة في هذا الطلب، ويجب على السلطة التشريعية الاستجابة لهذا الطلب أو تجاوزه وفقاً للإجراءات والشروط التي يحددها الدستور أو القانون).

المطلب الثاني

تمييز إعادة النظر في مشروعات القوانين عما يشابهه من حالة

تمهيد وتقسيم:

يعد حق التصديق الذي يمارسه رأس الدولة كما بينت الباحثة في المطلب السابق أساساً تاريخياً لنشأة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث إن تقييد صلاحيات رأس الدولة وما قابلها من تطور في اختصاصات البرلمان في المجال التشريعي، أدى إلى التخفيف من الحق في الاعتراض المطلق إلى حق أقل صلابة في صورته المتمثلة في إعادة النظر في مشروعات القوانين، إضافة إلى ذلك أن التصديق وإعادة النظر مرحلتين يختص بهما رأس الدولة ضمن اختصاصاته المكفولة له دستورياً، ومن ثم يمارس كلا الاختصاصين من قبل سلطة واحدة، ونظراً لذلك أصبح من الصعوبة الفصل بينهما، ومن ثم اعتبر البعض من الفقهاء بأن الحق في التصديق هو ذاته الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين[١٢٤]، باعتبار أن السلطة التشريعية تستطيع التغلب على اعتراض رأس الدولة في حال تم إقرار التشريع المعترض عليه بأغلبيه خاصة، وهناك من خالف ذلك، باعتبار أن التصديق يختلف عن حق إعادة النظر، إذ إن التصديق امتياز يُمنح لرأس الدولة للموافقة على القوانين التي يصدرها البرلمان لكي تصبح نافذة، وبالتالي لا يمكن إصدار إي قانون إلا بعد تصديق رأس الدولة عليه، أما إعادة النظر فيعني إعادة القانون إلى البرلمان مرة أخرى للمناقشة في ضوء الأسباب التي وردت مع الاعتراض[١٢٥]. كما يستند هذا الرأي إلى النظر إلى ما ورد في نصوص الدساتير التي تميل إلى تغليب إرادة رأس الدولة على إرادة البرلمان، ومن ثم تعتبر التصديق اعتراضاً مطلقاً، حيث إن الدساتير نصت صراحة على عدم إمكانية البرلمان التغلب على إرادة رأس الدولة، أو يفهم من ذلك ضمنياً بعدم النص على كيفية تجاوز اعتراض

---

[١٢٤] سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، مدينة نصر– جمهورية مصر العربية، الطبعة السادسة– مزيدة ومنقحة، ١٩٩٦م، ص ١٤١–١٤٢. وانظر كذلك: عاصم أحمد عجيلة –المرجع السابق– ص ٢٩١.

[١٢٥] عبد الغني بسيوني عبدالله– سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني– المرجع السابق– ص ٥٦–٥٧

رأس الدولة، وبالتالي يخرج التصديق في هذا السياق عن المعنى الذي يجعله يتطابق مع إعادة النظر[١٢٦].

وللتمييز بين التصديق وإعادة النظر في مشروعات القوانين ارتأت الباحثة تقسيم هذا المطلب إلى أربعة أفرع، تتناول في الفرع الأول: تعريف التصديق، والفرع الثاني: الطبيعة القانونية لحق التصديق، وفي فرع ثالث: صور التصديق، وفي فرع رابع وأخير: التمييز بين التصديق وإعادة النظر في مشروعات القوانين.

الفرع الأول: تعريف التصديق

إن دور رأس الدولة في العملية التشريعية، وتحديداً خلال مرحلة التصديق على مشروعات القوانين التي ترد إليه من السلطة التشريعية بعد إقرارها، من أكثر الصلاحيات الممنوحة له، استناداً للدستور، أهمية، حيث يختص بالتصديق على مشروعات القوانين بصورة منفردة دون اشتراك السلطة التشريعية هذا الاختصاص، وتعُد موافقته على مشروعات القوانين التي أقرتها السلطة التشريعية أمراً ضرورياً وعنصراً أساسياً في الإجراءات التشريعية لإعداد القوانين، ويترتب على عدم قيام رأس الدولة بالتصديق على مشروعات القوانين عدم إمكانية إصدارها بأي شكل من الأشكال ما لم يوافق عليها رأس الدولة[١٢٧]، ولا يمكن في هذه الحالة التغلب على إرادته في عدم التصديق، في حال تبني النظام السياسي صورة التصديق المطلق، لأن هذا الحق كفل دستورياً لرأس الدولة من دون معقب عليه من أي سلطة أخرى، ومن هذا المنطلق تبرز أهمية مرحلة التصديق باعتبارها المرحلة التي تسمح باختتام إجراءات إنجاز القانون، وبالتالي فإن رفض التصديق يعني نهاية هذا

[١٢٦] رأفت دسوقي- هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان- منشأة المعارف بالإسكندرية- ٢٠٠٦- ص ٢٦١.

[١٢٧] نواف سالم كنعان- مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني- إثراء للنشر والتوزيع- الأردن- الطبعة الأولى- ٢٠١٣-ص ٢٠٩.

القانون وإعدامه[١٢٨]، وبعباره أخرى فإن امتناع رأس الدولة عن التصديق يُعد نهاية مشروعات القوانين[١٢٩].

ولغرض التعريف بحق التصديق، نتطرق بداية إلى تعريف هذا الحق لغوياً، ومن ثم نتناول التعريفات التي وضعها الفقهاء، لا سيما وإن الحق في التصديق على مشروعات القوانين لم يتم تعريفه في نصوص التشريع، وذات الأمر في أحكام القضاء.

ويعرف التصديق لغوياً بأنه: صدق: صَدَقَ ـُ صَدْقًا وصِدْقًا ومَصْدُوقَةً وتَصْدَاقًا: ضدّ كذب/ و– في وعدهِ او وعيدهِ: انفذه/ و–هُ النصيحةَ والمحبَّةَ: اخلصهما لهُ/ و – هُ الحديثَ: أَنبأَه بالصدق. صَادَق على الشيء: وافق عليه وأَجازه (عامّية). الصادِقة: يقال "فعلهُ غبَّ صادِقةٍ" أي بعد ما نبيَّن له الامر[١٣٠]. ويُقصد بهذا الاصطلاح، في لغة المعاهدات والاتفاقيات "الموافقة التي يوقعها صاحب السلطة العليا في الدولة على المعاهدة التي عُقدت باسمه ووافق عليها الشخص المكلف من قبله. ومن المتفق عليه إن الدولة لا تلتزم بنود وأحكام المعاهدات إلا بعد موافقة ومصادقة رئيس البلاد"[١٣١].

ويعرف الفقهاء التصديق بأنه "العمل الذي يسجل رئيس الدولة من خلاله موافقته على الإرادة التي عبر عنها المجلس أو المجلسان التشريعيان، ويكمل بذلك عملية إنجاز القانون"[١٣٢]. كما يعرف بأنه "المكنة أو الوسيلة التي يملكها الملك ويتمكن بمقتضاها من إنفاذ القانون أو وقفه رغم الموافقة عليه من قبل البرلمان، ومن ثم فإن القوانين التي يصدرها البرلمان يجب أن يصدق عليها الملك كي تصبح نافذة، فإذا رفض الملك التصديق على قانون فلا يمكن إصداره"[١٣٣]، ويعرف بأنه "موافقة الملك على التشريعات التي أقرها البرلمان، فإذا لم يقم بالتصديق فإن ذلك يعني اعتراضه عليها"[١٣٤]، وأنه "إعلان من جانب الملك بموافقته على مشروع القانون المقرّ من البرلمان

---

[١٢٨] يلاحظ في هذا السياق بأن رفض التصديق الذي ينهي مشروع القانون يتماثل مع حق التصديق الممنوح لرأس الدولة على التعديلات الدستورية، فالدستور في هذه الحالة منح رأس الدولة حق تصديق مطلق، أي أنه إذا لم يوافق على مشروع تعديل الدستور، فذلك يمنع من إصدار تلك التعديلات نهائياً. (المرجع نفسه– ص ٢١٠).

[١٢٩] سالم محمد سالم الكواري –المرجع السابق– ص٨٨.

[١٣٠] لويس معلوف– المرجع السابق– ص ٤١٩ – ٤٢٠.

[١٣١] جرجس جرجس– المرجع السابق–ص ١٠٨.

[١٣٢] سيروان زهاوي– النظام البرلماني "دراسة مقارنة"– منشورات زين الحقوقية والأدبية ش.م. م– بيروت لبنان– الطبعة الأولى– ٢٠١٥– ص ٣١٢.

[١٣٣] حازم صادق –المرجع السابق– ص ٢٠٤.

[١٣٤] عبد الغني بسيوني عبدالله– سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني– المرجع السابق– ص ٦٦.

بشعبتيه"[١٣٥]. كما عرف التصديق بأنه "حق رئيس السلطة التنفيذية أن يصدق على التشريع فينفذ، أو يرفض التصديق عليه فيقبر المشروع نهائياً"[١٣٦].

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لحق التصديق

اتفق الفقهاء على اعتبار حق التصديق حقاً تشريعياً، واعتباره جزءاً لا يتجزأ من العمل التشريعي لإعداد القوانين، يضطلع بهذا الاختصاص رأس الدولة باعتباره شريكاً في السلطة التشريعية[١٣٧]، حيث إن موافقة رأس الدولة أمرٌ ضروريٌ لاستيفاء مشروع القانون شكلياً كافة الإجراءات التي يتطلبها الدستور لإعداده، إلا أنهم اختلفوا في تحديد أهميته في العملية التشريعية إلى ثلاثة آراء رئيسية، وهي على النحو الآتي:

يرى الرأي الأول من فقهاء القانون الدستوري بأن رأس الدولة يمارس التصديق باعتباره عضواً في السلطة التشريعية، وعليه يعتبرون هذا الحق عملاً تشريعياً[١٣٨]، بل إن بعض الفقهاء الألمان يرون بأن مشروع القانون لا يصبح تشريعاً حقيقياً إلا بتصديق رأس الدولة عليه، ومن ثم يعتبرون التصديق هو الذي يعطي للقانون صفة الإلزام، وإن الدور الذي يضطلع به البرلمان في مناقشة مشروع القانون وإقراره، مجرد تحرير مشروع القانون وتحديد محتوياته[١٣٩]. ومن مؤيدي هذا الرأي الفقية لاباند (Laband) الذي بين أهمية التصديق من خلال التفرقة في نطاق عمل القانون بين دورين أساسيين، أولهما: تحديد محتوى القانون، وبالتالي فإنه يرى بأن دور البرلمان هو مجرد نشاط عقلي خالي من أيه قيمة تشريعية وينحصر دوره في تحديد وتقدير ما يجب أن يتضمنه القانون، والثاني: هو إصدار القرار الذي يعطي القانون صفة الأمر والإجبار وهذه هو دور رأس

---

[١٣٥] سالم محمد سالم الكواري –المرجع السابق– ص٨٩.

[١٣٦] إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية بالقاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٣، ص ٤٢٥.

١٣٧ نعمان أحمد الخطيب– البسيط في النظام الدستوري– دار الثقافة للنشر والتوزيع– الطبعة الأولى– ٢٠١٤م– ص ٢٦٤.

[١٣٨] سالم محمد سالم الكواري –المرجع السابق– ص٩٢–٩٣.

[١٣٩] يحي الجمل– النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة– مطبوعات جامعة الكويت– كلية الحقوق والشريعة– القانون العام، ١٩٧٠/١٩٧١– ص ٢٠٦. انظر كذلك: فيصل شطناوي و سليم سلامة حتامله– سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني "دراسة مقارنة"– دراسات– علوم الشريعة والقانون– المجلّد ٤٢– العدد ٢ – ٢٠١٥– ص ٥.

الدولة عند التصديق على مشروع القانون[١٤٠]، وعليه يذهب لاباند (Laband) إلى أن التصديق هو الذي له قيمة تشريعية؛ لأنه يعطي القانون صفة الإجبار، ويرى بأن عمل البرلمان نشاط عقلي خالٍ من أي قيمة تشريعية، وبالتالي ينحصر في تحديد ما يجب أن يحتويه القانون، ومن ثم يميل أصحاب هذا الاتجاه إلى ترجيح كفة رأس الدولة في التصديق على كفة البرلمان، ومن ثم فرق أصحاب هذا الاتجاه بين دور القانون بتحديد محتواه، وهذا عمل البرلمان، وبين دور القانون وهو إصدار القرار والذي يضفي على مشروع القانون قيمة الإلزامية، وهو دور رأس الدولة عند التصديق على القانون[١٤١].

في حين يرى الرأي الثاني ومن مؤيديه الفقيه يلنك (Uellinek) إلى معارضة لاباند إذ أنه يرى بأن التصديق عملاً تشريعياً معلقاً على موافقة مسبقة من قبل البرلمان على مشروع القانون، وبالتالي فإن موافقة البرلمان على مشروع القانون تعتبر المرحلة الأولى التي تسبق التصديق، وعليه فإن البرلمان لا يقتصر دوره في العملية التشريعية على مجرد تحرير النصوص الخالية من أي قيمة تشريعية، وإنما يتجاوز ذلك لأن البرلمان حينما يناقش مشروع القانون ويصوت عليه بالموافقة، فإنه بالتالي يصرح لرأس الدولة التصديق عليه، ونتيجة لذلك يصبح مشروع قانون قانوناً كاملاً يتضمن عنصر الإجبار والإلزام[١٤٢].

ويرى الرأي الثالث والأخير من الفقهاء ومن مؤيديه الفقيه كاريه دى مالبرج (Careé de Malberg) بأن تصديق رأس الدولة يعتبر مكملاً للتشريع، إذ يضفي على مشروع القانون صفة الإلزام، ولكنه لا يكسبه موضوعياً أي شيء جديد، وهو بالتالي لا يجرد دور البرلمان من كل قيمة تشريعية[١٤٣]، وعليه يعتبر التصديق عملاً تشريعياً متمماً لتصويت البرلمان على مشروع القانون، ويقع كلاهما على موضوع واحد، فلا تكفي موافقة أحداهما لإعداد القانون[١٤٤].

---

[١٤٠] أمير فرج يوسف –المرجع السابق– ص٥١٢–٥١٣.

[١٤١] محمد ربيع مرسى –المرجع السابق– ص ١٦٦.

[١٤٢] أحمد سلامة أحمد بدر –المرجع السابق– ص ١٤٥–١٤٦. انظر كذلك: سيفان باكراد ميسروب –المرجع السابق– ص١٠٨.

[١٤٣] انظر رأي الفقيه الفرنسي كاريه دى مالبرج معروضاً في مرجع: يحيى الجمل –النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت– كلية الحقوق والشريعة– القانون العام– ١٩٧٠–١٩٧١– ص ٢٠٦.

[١٤٤] أحمد سلامة أحمد بدر –المرجع السابق– ص ١٤٧. انظر كذلك: سيفان باكراد ميسروب –المرجع السابق– ص١٠٨.

واستناداً لما سبق، فإن الباحثة ترجح رأي الفقيه كاريه دى مالبرج (Careé de Malberg) باعتبار أن التصديق عملاً تشريعياً مكملاً لدور البرلمان، حيث إن دور البرلمان في عملية إقرار مشروعات القوانين، ودور رأس الدولة في عملية التصديق، يُكمل كل منها الآخر، ومن ثم يُعد تصديق رأس الدولة عملاً مكملاً لإقرار مشروعات القوانين من قبل البرلمان، فلا يكفي أحدهما لإعداد المشروع القانون دون الآخر.

الفرع الثالث: صور التصديق

يقسم التصديق إلى صورتين رئيسيتين، وهي على النحو الآتي:

أ- التصديق المطلق: هو التصديق الذي يوجب الدستور ضرورة موافقة سلطة عليا على مشروع القانون، مثل: رأس الدولة، المجلس الأعلى، ونحو ذلك...، حتى يعتبر مشروع القانون قانوناً نهائياً، وفي حال لم يعرض مشروع القانون على سلطة التصديق، أو عرض ولم توافق عليه، فلا يمكن إصداره بأي حال من الأحوال، ومفاد ذلك أن التصديق المطلق يوجب ضرورة عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتصديق وأن يحصل على موافقتها عليه، ومن ثم إذا لم توافق هذه السلطة على مشروع القانون فلا يمكن أن يصدر بأي حال من الأحوال[١٤٥].

ب-التصديق النسبي: هو التصديق الذي يوجب الدستور ضرورة موافقة سلطة أخرى على مشروع القانون حتى يعتبر نهائياً، وفي حالة عدم موافقة السلطة المختصة بالتصديق على مشروع القانون، وجب رده إلى البرلمان لمناقشته مره أخرى، ولكن إذا أصر البرلمان على رأيه السابق في مشروع القانون بعد رده إليه، يجب على السلطة المختصة بالتصديق الموافقة على مشروع القانون وإصداره، وفي هذه الحالة يتطلب الدستور لتجاوز عدم التصديق النسبي توافر أغلبيه

---

[١٤٥] الجدير بالذكر أن المجلس الأعلى للاتحاد في دولة الإمارات العربية المتحدة يمارس سلطة التصديق المطلق، إذ لا يتم إصدار أي قانون دون موافقة المجلس الأعلى للاتحاد، ولم يتطلب الدستور أغلبية برلمانية يمكن من خلالها أن تصدر القوانين في حال اعترض المجلس الأعلى للاتحاد على المشروع بقانون، ولا يغير من أن طبيعة التصديق مطلقة السماح للمجلس الوطني الاتحادي إجراء تعديلاً على المشروع بقانون، إذ ربط هذه الإجازة بقبول رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى على هذا التعديل، إذ أنه في حال رفض المجلس الوطني الاتحادي للمشروع أو لم يكن هذا التعديل مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى للاتحاد، كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه. (صلاح الدين فوزي- واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم-مركزية السلطة المركزية- دار النهضة العربية- القاهرة- ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص ١١٥-١١٧).

خاصة، أي أن التصديق النسبي أصبح عباره عن حق إعادة النظر من شأنه إيقاف مشروع القانون بغرض إعادة مناقشته من جديد[١٤٦].

الفرع الرابع: التمييز بين التصديق وإعادة النظر في مشروعات القوانين

يرى جانب من الفقه بأن التصديق هو حق تشريعي يجعل رأس الدولة عضواً مساوياً في التشريع مع البرلمان؛ باعتبار أن استخدامه حقه في الاعتراض المطلق يقضي نهائياً على القانون، ومن ثم لا يستطيع البرلمان تجاوز هذا الاعتراض، أما إعادة النظر فإنه يتعين على رأس الدولة رد مشروع القانون إلى البرلمان لدراسته مرة ثانية، فإذا أقر البرلمان مره أخرى صدر القانون بالرغم من اعتراض رأس الدولة عليه، وعليه يختلف حق التصديق عن الحق في إعادة النظر. ومن رواد هذا الرأي الفقيه "مونتيسكيو" حيث يرى بأن الفارق بين حق التصديق وحق إعادة النظر، يكمن في أن التصديق سلطة مطلقة وهو حق تقريري، أما إعادة النظر فهو حق منع ذو سلطة محددة[١٤٧]. كما يستند الفقه في تبرير الفرق بين الحق في التصديق وإعادة النظر بأن كلا الحقين لا يتم تطبيقهما في ذات الوقت على مشروع القانون، فإذا وجد الحق الأول وتم تطبيقه امتنع تطبيق الحق الثاني[١٤٨]، ومفاد ذلك إذا قام رأس الدولة بالتصديق على مشروع القانون امتنع تطبيق إعادة النظر عليه، وإذا تم تطبيق إعادة النظر على مشروع القانون امتنع التصديق مؤقتاً إلى حين البت في موضوع إعادة النظر من قبل البرلمان. وعليه فإن حق التصديق هو حق الموافقة وهذا الحق يقوم به رأس الدولة حالة موافقته على التشريع دون إدخال أي تعديل عليه، فإذا أدخل رأس الدولة أي تعديل على النص القانوني أو تحفظات عليه، يكون في مواجهة حق إعادة النظر، بشرط أن يكون هذا الرفض المؤقت صريحاً ومكتوباً، وأيا كان موقف البرلمان من هذا الرفض المؤقت سواء أعتد به أو لم يعتد به[١٤٩].

---

[١٤٦] المرجع نفسه- ص١١٥-١١٦.

[١٤٧] أحمد سلامة أحمد بدر -المرجع السابق- ص ١٤٨.

[١٤٨] سالم محمد سالم الكواري -المرجع السابق- ص٩٢.

[١٤٩] يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٦، ص ٢٠٤.

وتؤيد الباحثة رأي الفقه في هذا الجانب، حيث إن التصديق المطلق يختلف عن طلب إعادة النظر، ويتضح الفارق بينهما في إن التصديق هو عدم إصدار القانون من دون موافقة رأس الدولة، ومن ثم جعل صلاحية رأس الدولة في هذا الاختصاص مطلقة، ودون أن يكون للبرلمان الحق في تجاوز رغبة رأس الدولة في عدم التصديق على مشروع القانون، وعليه لا يستطيع البرلمان إصدار مشروع القانون من دون الحصول على موافقة رأس الدولة عليه، أما إعادة النظر فهو مجرد إعاقة إصدار القانون لبعض الوقت إلى حين عرض مشروع القانون مرة ثانية على البرلمان لإعادة مناقشته من جديد في ضوء الأسباب الواردة مع طلب إعادة النظر، ومن ثم يمتلك البرلمان الخيار في الاستجابة لهذا الطلب ومن ثم تعديل القانون وفقاً لمرئيات رأس الدولة، أو تجاوزه بالإجراءات والشروط التي ينص الدستور عليها.

ولكن يجب التفرق بين صور التصديق التي أوردتها الباحثة سابقاً، ومن ثم فإن التصديق المطلق هو الذي يختلف عن إعادة النظر، إلا إن إعادة النظر هو في حقيقته صورة من صور وجزء لا يتجزء من التصديق النسبي الذي أشارت له الباحثة عند التطرق إلى صور التصديق، حيث إن التصديق النسبي يوقف مشروع القانون مؤقتاً في حال لم توافق السلطة المختصة بالتصديق عليه، ومن ثم يجب عرض مشروع القانون مرة ثانية على البرلمان كي يصبح مشروع القانون قانوناً، وذلك من خلال إصرار البرلمان عليه وتوافر الأغلبية الخاصة التي يشترطها الدستور لتجاوز عدم التصديق النسبي، وعليه فإذا كانت الصلاحية مطلقة لرأس الدولة دون اشتراك لممثلي الشعب أو أي سلطة أخرى في قبول المشروع أو رفضه، تحقق مفهوم التصديق المطلق، وهو الذي يختلف عن الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين، ولكن في حال كان لممثلي الشعب دورٌ في هذا الإجراء بحيث يمكن للبرلمان تجاوز عدم تصديق رأس الدولة لمشروع القانون، أصبح هذا التصديق أقل شدة من التصديق المطلق، فإن هذا الحق والمسمى بالتصديق النسبي هو ذات الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين.

المبحث الثاني

الأحكام العامة لإعادة النظر في مشروعات القوانين والغاية منه

تمهيد وتقسيم:

تطرقت الباحثة خلال المبحث الأول إلى النشأة التاريخية لظهور الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين، بداية منذ نشأت الاعتراض المطلق من روما، ثم ظهوره بصورة أقل صلابة في إنجلترا، ثم انتقاله في صورته الأكثر مرونه إلى فرنسا، ومن ثم انتشاره في العديد من النظم السياسية، واستناداً لذلك تم تضمين هذا الحق وتنظيمه في العديد من الدساتير، وحددت الجهة المختصة لممارسة هذا الحق.

وبينت الباحثة خلال المبحث الأول أن أغلبية الفقهاء اجمعوا على الطبيعة التشريعية للحق في التصديق، واعتباره جزءاً لا يتجزء من عملية إعداد القوانين، ولكن هل يجمع الفقهاء على ذات الطبيعة القانونية بالنسبة لإعادة النظر في مشروعات القوانين.

ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يتطلب ممارسة كل سلطة من السلطات الثلاث صلاحياتها من دون تدخل من أي سلطة أخرى، فهل يعتبر الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين تجاوزا لهذا المبدأ، أو أن المشرع قد أوضح وبيّن الغاية من كفالته.

ولبيان ما سبق، ارتأت الباحثة تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين، تبين في المطلب الأول: الأحكام الدستورية المنظمة لإعادة النظر في مشروعات القوانين وجهة الاختصاص. وفي مطلب ثانٍ: طبيعة إعادة النظر في مشروعات القوانين وغايته.

المطلب الأول

الأحكام الدستورية المنظمة لإعادة النظر في مشروعات القوانين وجهة الاختصاص

تقسيم:

إن ممارسة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين، يتطلب وجود نصوص دستورية تجيز استخدام هذا الحق وممارسته من قبل الجهة المختصة قانونياً بذلك، حيث إن غياب التنظيم الدستوري عن تنظيم هذا الحق لا يجيز استخدام هذا الحق من قبل أي جهة.

وفي حالة تنظيم الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين وفقاً لنصوص الدستور فإنه يحدد الجهة المختصة في ممارسته.

ولذلك ستقسم الباحثة هذا المطلب إلى فرعين أساسيين، الفرع الأول: الأحكام الدستورية المنظمة لإعادة النظر في مشروعات القوانين، والفرع الثاني: الجهة المختصة في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين.

الفرع الأول: الأحكام الدستورية المنظمة لإعادة النظر في مشروعات القوانين

إن الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين ورد في النصوص الدستورية، وطبق في مختلف أشكال النظم الديمقراطية التي تتبنى مبدأ الفصل الصارم أو المرن بين السلطات، إذ يُعد هذا الحق أحد الحقوق التقليدية المسلم بها لرأس الدولة في معظم الأنظمة – إن لم نقل جميعها– ملكية كانت أم جمهورية وسواء كان النظام السياسي السائد فيها رئاسياً أم برلمانياً أم مختلطاً –وإن كان هذا الحق يصعب تطبيقه في النظام المجلسي[١٥٠]–، وتنص الدساتير على تنظيم هذا الحق مع اختلاف تسمياته وإجراءاته.

---

[١٥٠] إن النظام المجلسي يقوم على أساس ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ومن ثم فإن أعضاء السلطة التنفيذية هم مجرد تابعين للبرلمان (سعاد الشرقاوي–المرجع السابق– ص ١٤٢). وعليه ترى الباحثة بأن طبيعة النظام المجلسي الذي يرجح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية؛ يجعل من الصعوبة تطبيق إعادة

ومع ذلك فإن بعض الدساتير لم تنظّم هذا الحق، ولم تكرس أي نصوص سواءً أكانت صريحة أم ضمنية لتنظيمه، ومن ثم فإن عدم النص على هذا الحق دستورياً يعني بأن النظام القانوني في الدولة لا يجيز تطبيق هذا الحق على مشروعات القوانين المحالة إلى رأس الدولة للتصديق[١٥١]، ومن ثم يصبح رأس الدولة أمام خيارين عند إحالة مشروع القانون إليه، إما أن يصدق على مشروع القانون، أو أن يرفضه نهائياً ومن ثم يُقبره ويُنهيه، حيث لا يستطيع رأس الدولة أن يتبنى لنفسه ممارسة اختصاص بإعادة مشروع القانون إلى البرلمان لدراسته من جديد، في حين لم يكرس هذا الحق وفقاً لنصوص الدستور.

وعليه فإن الباحثة تجد أن النص على هذا الحق وتحديد صورته المطبقة على مشروع القانون، يستلزم بالضرورة وجود نص دستوري صريح يكرس هذا الحق.

إذن، ولما سبق ذكره، فما هو موقف النظم الدستورية المقارنة بهذا الخصوص؟

بالرجوع إلى النصوص الدستورية الواردة في دستور مملكة البحرين، ومنها نص المادة (٣٥)، والتي تنص على أن "أ- للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها"، يوحي ظاهر هذه المادة بأن الدستور البحريني قد تنبى الحق في التصديق المطلق، لذا يجب أن تفسر هذه المادة ومعها الفقرات الأخرى في ذات المادة، وعليه فإن الفقرة (ب) في نص المادة سالفة الذكر، تنص على أن "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. ونص الفقرة (ج)، والتي تنص على أن "مع مراعاة الأحكام الخاصة بتعديل الدستور، إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند 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". إضافة إلى نص الفقرة (د) والتي تنص على أن "إذا

النظر في مشروعات القوانين، لا سيما وأن البرلمان يستطيع بمجرد مخالفة السلطة التنفيذية لرأيه أن يقوم بعزل أعضاء السلطة التنفيذية واختيار غيرهم.

[١٥١] مثال على ذلك النظام المتبع في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث إن دستورها لم ينص على الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين، وعليه فإن رأس الدولة أما أن يصدق على مشروعات القوانين، أو أن يرفضها نهائياً.

أعاد كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبيه ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك، وأصدره في خلال شهر من تاريخ إقراره للمرة الثانية"[١٥٢].

وعليه نجد أن المشرع الدستوري البحريني نص على الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين وفقاً لصريح النص، ومن ثم يجوز للملك إما أن يصدق على مشروع القانون أو أن يطلب إعادة النظر فيه، ومن ثم لا يستطيع رأس الدولة رفض مشروع القانون بصورة نهائياً، إذ إن رفضه يتخذ صورة مؤقته فقط إلى حين عرضه مرة أخرى على البرلمان لإبداء رأيه في هذا الطلب، إما بالاستجابة وإعادة مناقشة مشروع القانون وفقاً للأسباب التي أحاطهم بها رأس الدولة، وإما أن يصر البرلمان على رأيه السابق في مشروع القانون وفقاً للشروط التي نص عليها الدستور، وفي هذه الحالة يجب على رأس الدولة التصديق على مشروع القانون وإصداره.

ونص دستور دولة الكويت في المادة (٦٥) على أن "للأمير اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها، ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة، وتخفض 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 مصدقا عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة نظره". وتنص المادة (٦٦) على أن "يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب، فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوما من إبلاغه إليه، فان لم تتحقق هذه الأغلبية امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه، فإذا عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوما من إبلاغه إليه".[١٥٣]

ومفاد ما سبق، أن المشرع الدستوري الكويتي نص على الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين وفقاً لصريح النص[١٥٤]، ومن ثم يجوز للأمير إما أن يصدق على مشروع

---

[١٥٢] المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢ وتعديلاته.

[١٥٣] المادة (٦٥) والمادة (٦٦) من دستور دولة الكويت ١٩٦٢.

[١٥٤] خلا الدستور الكويتي الأول لسنة ١٩٣٨ من الإشارة إلى حق الأمير في إعادة النظر في مشروعات القوانين، واكتفى بالإشارة إلى حق الأمير في التصديق المطلق، حيث نص في مادته (١٤) على أن "لا يصدر القانون إلا إذا أقره المجلس التأسيسي وصدق عليه الأمير"، ومن ثم يفسر نص المادة بأن عدم موافقة الأمير على مشروع القانون يعني رفضه للتصديق عليه بالمعنى المطلق، ومن ثم يجب موافقة الأمير والمجلس التأسيسي على مشروع

القانون، أو أن يطلب إعادة النظر فيه، وعليه فإن رأس الدولة في النظام الدستوري الكويتي لا يستطيع رفض مشروع القانون بصورة نهائياً، إذ إن رفضه يتخذ صورة مؤقته فقط إلى حين عرضه مره أخرى على مجلس الأمة لإبداء رأيه في هذا الطلب، إما بالاستجابة وإعادة مناقشة مشروع القانون وفقاً للأسباب التي أحاطهم بها رأس الدولة، وإما أن يصر مجلس الأمة على رأيه السابق في مشروع القانون، وفي هذه الحالة يجب على رأس الدولة التصديق على مشروع القانون.

ونص دستور جمهورية مصر العربية في المادة (١٢٣) على أن "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يومًا من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا

القانون، وقد برر الفقهاء عدم النص على حق رأس الدولة في إعادة النظر وفقاً لهذا الدستور؛ انتفاء الحاجة لذلك، حيث إن السلطة التنفيذية وحدها هي التي تقترح القوانين، ومن ثم يحرم المجلس التأسيسي من حقه في اقتراحها، وعليه لا يوجد مبرر للنص على حق الأمير في إعادة النظر في مشروعات القوانين، ووجه إلى هذا الرأي انتقاداً من جانب آخر من الفقهاء، ويرون بأنه وإن كان المجلس التأسيسي ليس له الحق في اقتراح القوانين إلا أن من حقه أن يقترح تعديل مشروعات القوانين المقترحة من الحكومة، وعليه فإذا حدث هذا الأمر فإن من الضرورة النص على حق الأمير في إعادة النظر على تلك التعديلات التي أجراها المجلس التأسيسي على الاقتراحات الواردة من الحكومة. (علي الباز– النظام الدستوري والسياسي الكويتي– تطوراته الدستورية والسياسية منذ نشأة الدولة وحتى نفاذ دستورها الدائم (١٩٦٣–١٧٥٦)، إصدارات مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت، ٢٠٠٨، ص ١٨٦–١٨٧). وهذا ما يؤكده الرأي المؤيد لاعتبار أي اقتراح بالتعديل هو اقتراح في حد ذاته، حيث يستطيع المجلس التأسيسي تعديل الاقتراح أثناء مناقشته، فدور المجلس التأسيسي هو إقرار القوانين، ولا يتم هذا الإقرار إلا بمناقشة مشروع القانون، الذي قد يترتب عليه إجراء بعض التعديلات عليه من قبل المجلس. وقد قام المجلس التأسيسي بإجراء تعديل على مشروع قانون تقدمت به الحكومة في العام ١٩٦٢ بشأن قانون الوظائف العامة، الذي كان يقتصر التعيين في بعض الوظائف على الكويتيين بصفة أصلية، وجعل المجلس هذا التعديل بأثر رجعي ليسري على شاغلي هذه الوظائف وقت صدوره، حيث قرر المجلس استخدام تعبير "شغل الوظيفة" بدلاً من "التعيين فيها"، ومن ثم لم يصدق الأمير آنذاك على هذا المشروع نظراً للتعديل الذي أدخله المجلس على هذا المشروع، وعلى آثر ذلك تقدمت الحكومة بمشروع قانون جديد في ذات الموضوع لا يتضمن الأثر الرجعي الذي تم إدخاله من قبل المجلس على مشروع القانون التي تقدمت به الحكومة سابقاً، وقام المجلس التأسيسي بتكرار إضافة الأثر الرجعي على مشروع القانون، ولم يصدق الأمير أيضاً عليه، ومن ثم لم يتم إصدار هذه القانون نهائياً. وعليه يتبين بأن المجلس التأسيسي قد اشترك في عملية الاقتراح بواسطة اقتراح التعديل على مشروع القانون الذي اقترحته الحكومة، حيث إن المجلس عدّل بالفعل على صيغة مواد مشروع القانون، ولو كان دور المجلس التأسيسي مقصوراً فقط على الموافقة أو عدم الموافقة عليه، من دون أن يكون هذا الحق يجيز اقتراح التعديلات عليه، لكانت الحكومة اعترضت على تدخل المجلس نظراً لتجاوزه اختصاصاته الدستورية، وهذا لم يحدث. (المرجع نفسه–ص ١٨٤–١٨٥).

الميعاد اعتبر قانونًا وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونًا وأصدر"[١٥٥].

ومفاد نص المادة سالفة الذكر، أن المشرع الدستوري المصري نص على حق رئيس الجمهورية في طلب إعادة النظر في مشروع القانون وفقاً لصريح النص، ومن ثم يجوز لرئيس الجمهورية إما أن يصدر مشروع القانون أو أن يعيده إلى مجلس النواب، وعليه فإن رأس الدولة في النظام الدستوري المصري لا يستطيع رفض مشروع القانون بصورة نهائياً، إذ إن رفضه يتخذ صورة مؤقته فقط إلى حين عرض مشروع القانون مرة أخرى على مجلس النواب لإبداء رأيه في هذا الطلب، إما بالاستجابة وإعادة مناقشة مشروع القانون، وإما أن يصر مجلس النواب على رأيه السابق في مشروع القانون، وفي هذه الحالة يجب على رأس الدولة التصديق عليه.

وتنص المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية للعام ١٩٥٨ وتعديلاته، على أن "يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الخمسة عشر يوماً التي تلي تبليغ الحكومة القانون الذي تم إقراره نهائياً. وله قبل انقضاء هذه المهلة، أن يطلب إلى البرلمان مناقشة جديدة للقانون، أو لبعض مواده، وهذه المناقشة الجديدة لا يمكن أن ترفض"[١٥٦].

ومفاد نص المادة سالفة الذكر، أن المشرع الدستوري الفرنسي نص على حق رئيس الجمهورية في طلب إعادة النظر في مشروع القانون وفقاً لصريح النص، ومن ثم يجوز لرئيس الجمهورية إما أن يصدر مشروع القانون أو أن يعيده إلى البرلمان لإعادة مناقشته، وعليه فإن رأس الدولة في النظام الدستوري الفرنسي لا يستطيع رفض مشروع القانون بصورة نهائياً، حيث إن رفضه يتخذ صورة مؤقته فقط إلى حين عرضه مره أخرى على البرلمان لإبداء رأيه في هذا الطلب، ويلزم المشرع الدستوري الفرنسي البرلمان في الاستجابة لهذا الطلب، ومن ثم يجب عليه إعادة مناقشة مشروع القانون المحال إليه من رئيس الجمهورية.

وفي ضوء النصوص الدستورية سالفة الذكر، فإن الباحثة تستخلص من ذلك، بأن هذه النصوص الدستورية تمنح لرأس الدولة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين الصادرة من البرلمان، سواءً بالنسبة لدستور مملكة البحرين ودستور دولة الكويت، وأن هذا الأمر هو ما أخذ به

---

[١٥٥] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

[١٥٦] المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية ١٩٥٨ وتعديلاته.

دستور جمهورية مصر العربية وفقاً لظاهر النص السالف الذكر[١٥٧]، ونص دستور الجمهورية الفرنسية في منح رئيس الجمهورية حق إعادة النظر بصورته المتمثلة بطلب المناقشة الجديدة للقانون، ومن ثم فإنها تستبعد إعطاء رأس الدولة الحق في رفض مشروع القانون نهائياً، حتى وإن كانت بداية النصوص الدستورية، لا سيما وفقاً لما ورد في دستور مملكة البحرين ودستور دولة الكويت تفسر بأنها تعطي لرأس الدولة حق تصديق مطلق على مشروعات القوانين، إلا أنه يجب أن تفسر نصوص الدستور تفسيراً متكاملاً، نستخلص معها تفسير النص تفسيراً صحيحاً، حيث جاء في حكم للمحكمة الدستورية في جمهورية مصر العربية استناداً لقضية معروضة عليها ما يؤكد هذا الجانب، حيث قرر الحكم أن: "الأصل فى النصوص الدستورية أنها تؤخذ باعتبارها

---

[١٥٧] ظهر حق الاعتراض على القوانين في جمهورية مصر العربية أول مره في دستور سنة ١٨٨٢، إذ نصت المادة (٢٥) منه على "أنه لا يكون المشروع بقانون قانوناً ما لم يقر في مجلس النواب ثم يجري التصديق عليه من طرف الحضرة الخديوية"، وقد اعتبر الفقه المصري هذا النص تكريساً للتصديق الملكي الذي يمنح الخديوي حق الاعتراض المطلق، حيث إن اختصاص المجلس يعد استشارياً ولا يملك سلطة التقرير التشريعي. وللخديوي الحق في أن يضرب برأيها عرض الحائط. وتعاقبت دساتير جمهورية مصر العربية اللاحق بالنص على هذا الحق، حيث نصت المادة (٢٥) من دستور ١٩٢٣ على أن "لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان، وصدق عليه الملك" مفاد ذلك إن دستور عام ١٩٢٣ تبنى صورة الاعتراض المطلق وليس الاعتراض التوقيفي. كما نص على هذا الحق في دستور سنة ١٩٣٠. وبالرغم من النص على هذا الحق في دساتير جمهورية مصر العربية المتعاقبة في دستور سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٥٨ وسنة ١٩٦٤، إلا أن رئيس الجمهورية لم يستخدم هذا الحق؛ ويرجع السبب في عدم استخدام هذا الحق المطلق إلى طبيعة النظام الحكم الشمولي الذي ساد بعد الثورة، وما ترتب عليه من اندماج فعلي للسلطات، إضافة إلى وجود أغلبية حزبية بمجلس الشعب تقوم بتكوين الحكومة التي ينتمي إليها رئيس الجمهورية، ونظراً لاتفاق هذه الأغلبية مع وجهة نظر رئيس الجمهورية وهو ما يفسر حدوث نوع من التوازن بين إرادة الحكومة وإرادة مجلس الشعب، ومن ثم يستبعد معه القول بحدوث تعارض على قانون ما تم مناقشته وإقراره من قبل مجلس الشعب، إلا أن الرئيس السادات استخدم حقه في الاعتراض على القوانين مرة واحدة في تاريخ دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١، عندما اعترض على قانون الضرائب بتاريخ ٣١ مايو ١٩٧٨. (عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص ٢١٨–٢١٩. وينظر: حازم صادق –المرجع السابق– ص ٧١٨–٧١٩. وانظر أيضاً: فاضل أحمد عبدالغني السنبائي، النظام السياسي والدستوري لرئيس الدولة في اليمن– دراسة مقارنة بكل من: فرنسا–الولايات المتحدة الأمريكية–مصر، (لا.ن)، ١٩٩٩م، ص٣٠٣–٣٠٤. وانظر: عيد أحمد الغفلول– القانون الدستوري المبادئ الدستورية النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية– دار النهضة العربية–القاهرة، ٢٠٠٩، ص٤٧٥، وانظر: يحيي محسن ناصر المسوري –المرجع السابق– ص٣٨٦–٣٨٧. وانظر كذلك: علي سعد عمران –المرجع السابق– ٢٠١٦م، ص ٢٨٥–٢٨٦. وانظر كذلك: عماد طارق البشري، نظرة في العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري المصري– مقال منشور في مجلة الدستورية الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا – جمهورية مصر العربية– العدد ٢٩، للاطلاع على المقال يراجع الرابط الإلكتروني التالي:
(http://sccourt.gov.eg/SCC/faces/Portal_Pages/PortalHome.jspx?_adf.ctrl-state=s2dws2yf4_4&_afrLoop=5969939365919272).

متكاملة، وأن المعانى التى تتولد عنها يتعين أن تكون مترابطة فيما بينها بما يرد عنها التنافر أو التعارض. هذا بالإضافة إلى أن هذه النصوص إنما تعمل فى إطار وحدة عضوية تجعل من أحكامها نسيجًا متآلفًا متماسكًا، بما مؤداه: أن يكون لكل نص منها مضمون محدد يستقل به عن غيره من النصوص استقلالاً، لا يعزلها عن بعضها البعض، وإنما يقيم منها في مجموعها ذلك البنيان الذى يعكس ما ارتأته الإرادة الشعبية أقوم لدعم مصالحها فى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولا يجوز بالتالى أن تفسر النصوص الدستورية بما يبتعد بها عن الغاية النهائية المقصودة منها، ولا أن ينظر إليها بوصفها هائمة في الفراغ، أو باعتبارها قيمًا مثالية منفصلة عن محيطها الاجتماعي، وإنما يتعين دومًا أن تحمل مقاصدها بمراعاة أن الدستور وثيقة تقدمية لا ترتد مفاهيمها إلى حقبة ماضية، وإنما تمثل القواعد التي يقوم عليها، والتي صاغتها الإرادة الشعبية، انطلاقة إلى تغيير لا يصد عن التطور آفاقه الرحبة"[١٥٨].

الفرع الثاني: الجهة المختصة في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين

إن الأصل العام هو ممارسة السلطة التشريعية صلاحياتها في المجال التشريعي منفردة، وفقاً لما نص عليه الدستور والقانون، إلا أنه وحرصاً من المشرع بأن لا يتمادى صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة صلاحياته التشريعية، كان على المشرع منح سلطة أخرى ممارسة نوع من الرقابة على العمل التشريعي؛ بهدف حفظ عملية التوازن التشريعي لممارسة الاختصاص الأصيل اختصاصه في التشريع.

إلا أن الأنظمة الدستورية التي كرست الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين، اختلفت في تحديد جهة الاختصاص المخولة دستوراً بتقديم هذا الطلب طبقًا لمدى تبينها لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ يختص رأس الدولة منفرداً بممارسة إعادة النظر في مشروعات القوانين، لا سيما في النظم التي تقوم على أساس الفصل التام بين السلطات، ومنها النظام الرئاسي[١٥٩]، وأما أن يمارسه رأس الدولة عن طريق وزرائه؛ بعبارة أخرى فإن الوزراء أنفسهم هم الذين يباشرون هذا

---

[١٥٨] القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٠/٥/١٩ جـ ٤" دستورية" صـ٢٥٦. القضية رقم ٥١ لسنة ٢٤ قضائية "دستورية "بجلسة 5/20058 /جـ١/١١"دستورية"صـ١٧٧٥.

[١٥٩] عادل الطبطبائي– النظام الدستوري في الكويت "دراسة مقارنة"– كلية الحقوق–جامعة الكويت– الطبعة الخامسة منقحة– ٢٠٠٩م– ص ٧٦٧.

الحق، ولكن عن طريق رأس الدولة[١٦٠]، لا سيما في النظام البرلماني، إذ يتم إحالة طلب إعادة النظر إلى السلطة التشريعية بواسطة الحكومة، أي أن هذا الحق لا يصدر من رأس الدولة منفرداً، بل تشترك السلطة التنفيذية في اتخاذ هذا القرار، والغالب أن يكون ممارسة الحق في إعادة النظر بناءً على توجيه من قبل السلطة التنفيذية المسئولة سياسياً أمام السلطة التشريعية[١٦١].

ومن مؤيدي هذا الجانب، يرى بأن اعتراض رأس الدولة لا يصدر من الناحية الفعلية منه وحدة أي بصورة منفردة، بل تشترك معه الوزارة في اتخاذ هذا القرار، والغالب أن يكون ممارسة رأس الدولة لإعادة النظر في مشروعات القوانين بناء على سعي وتوجيه من جانب الوزارة المسئولة سياسياً أمام البرلمان[١٦٢].

وتؤيد الباحثة هذا الرأي، حيث إن رأس الدولة لا يتولى دراسة النص التشريعي بنفسه، إنما يتم إحالته إلى المختصين في مجال مشروع القانون في الحكومة، لإعداد حجج ومبررات طلب إعادة النظر، ثم يتم عرض تلك المبررات على رأس الدولة، ولرأس الدولة الأخذ بتلك الحجج والمبررات كما له الحرية التامة في إبداء أي سبب يبدو كافياً يبرر سبب إعادة مشروع القانون على البرلمان، سواءً أكان الأمر يتعلق بالموضوع أم بالشكل، ولا نعني في هذا السياق بأن هذا الحق يكون مقسماً بين رأس الدولة والحكومة، فإنه بالرغم من مشاركة الحكومة في دراسة مشروع القانون المحال إلى رأس الدولة للتصديق، يبقى هذا الاختصاص منفرداً لرأس الدولة، وهو صاحب الاختصاص الأصيل في طلب إعادة النظر في مشروع القانون من عدمه.

ويرى بعض الفقهاء أن الحق في إعادة النظر في النظام البرلماني يكاد يكون حقاً ميتاً ونادراً استخدامه، ويرجع السبب في ذلك إلى قاعدة عدم مسئولية رأس الدولة في النظام البرلماني، التي توجب أن يقوم الوزراء بالتوقيع على قرارات رأس الدولة، حيث إن الوزراء وفقاً للنظام البرلماني

---

[١٦٠] إن رأس الدولة لا يمارس سلطاته بشكل منفرد، بل يمارسها بواسطة وزرائه، ولا سيما في النظام البرلماني، حيث إن رأس الدولة يسود ولا يحكم، وإن الوزراء هم المسئولون أمام الشعب وممثليه المسئولية السياسية، وعليه فإن رأس الدولة حينما يمارس الصلاحيات التشريعية يباشرها بصفته رئيس للسلطة التنفيذية. كما أن رأس الدولة يباشر دوره في العملية التشريعية بواسطة وزرائه عن طريق المراسيم، ومن ثم فإن دوره في العملية التشريعية يمكن أن يسمى دور السلطة التنفيذية في التشريع. كما أن الدليل واضح على أن رأس الدولة يمارس حقه في طلب إعادة النظر بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، ذلك إن الطلب المرفق مع إعادة النظر يكون بمرسوم مسبب يمارسه رأس الدولة بواسطة وزرائه. (يحيى الجمل–المرجع السابق– ص١٩٢–١٩٣، ٢٠١، ٢٠٩–٢١٠. انظر كذلك : عاصم أحمد عجيلة –المرجع السابق– ص ٢٨١).

[١٦١] عاصم أحمد عجيلة –المرجع السابق– ص٢٩١. انظر كذلك: عادل الطبطبائي –المرجع السابق– ص ٧٦٧.

[١٦٢] للاطلاع على رأي الكاتب انظر: عاصم أحمد عجيلة –المرجع السابق– ص ٢٩١.

هم المسئولون سياسياً نيابة عن رأس الدولة، ولا يختلف الوضع في الدول البرلمانية ذات النظام الجمهوري، فمن غير المتصور أن يقوم رئيس الجمهورية بطلب إعادة النظر في مشروع قانون وافقت عليه الأغلبية البرلمانية، التي تقوم ذاتها بانتخاب رئيس الجمهورية، إلا إذا كان لرأس الدولة شخصية مستقلة عن الأغلبية البرلمانية، ويتبنى هذا الرأي الفقيه (Esmein) الذي يؤكد بأنه لا مجال لتطبيق طلب إعادة النظر في مشروع القانون الذي وافقت عليه الأغلبية البرلمانية، حيث يرى أن هذا الحق لن يمارس إلا في حال وجود رأس دولة يتمتع باستقلال كامل في مباشرة اختصاصاته، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، أما في ظل النظام البرلماني وما يتطلبه من ضرورة التوقيع الوزاري على أعمال رأس الدولة، فإنه يرى بأن هذا الحق يمارس في الحقيقة من قبل الوزراء أنفسهم، مما لا يجعل هناك ضرورة حقيقية لاستعمال الحق في إعادة النظر في مشروع قانون وافقت عليه الأغلبية البرلمانية التي تستند عليها الحكومة[١٦٣].

كما أن هناك دساتير لم تمنح الحق في إعادة النظر إلى رأس الدولة، وإنما منحته إلى جهة أخرى ذات اختصاص، ومثال على ذلك دستور جمهورية سلوفينيا، حيث إن نص المادة (٩١) منه، منح صلاحية إعادة النظر في مشروع القانون إلى المجلس الوطني، ومن ثم حرم رأس الدولة من هذا الاختصاص[١٦٤].

ومن معارضين هذا التوجه، من انتقد منح البرلمان اختصاص إعادة النظر في مشروعات القوانين، ويرى بأن منح رأس الدولة الحق في إعادة النظر؛ كفل بغرض تدارك أخطاء معينة وقعت في مشروع القانون، أو بيان مدى تناسب مشروع القانون مع النظام السياسي للدولة، وعليه فإن هذه الأمر يتطلب الوقوف على رأي وتوجيهات رأس الدولة في مشروع القانون، ولا ينبغي الاكتفاء برأي البرلمان فقط[١٦٥].

---

[١٦٣] عادل الطبطبائي –المرجع السابق– ص ٧٦٨–٧٦٩.

[١٦٤] تنص المادة (٩١) من دستور جمهورية سلوفينيا لسنة ١٩٩١ على أن "يصدر رئيس الجمهورية القوانين في موعد لا يتجاوز ثمانيه أيام من صدورها. ويجوز للمجلس الوطني في غضون سبعه أيام من صدور القانون وقبل إصداره أن يطلب من الجمعية الوطنية أن تبت مرة أخرى في هذا القانون. وعند البت مره أخرى، يجب على أغلبيه الأعضاء التصويت لصالح هذا القانون ما لم ينص الدستور على اغلبيه أكبر لإقرار القانون قيد النظر. وهذا القرار الجديد الذي اتخذته الجمعية الوطنية نهائي".

[١٦٥] للاطلاع على رأي الكاتب انظر: ماجد ممدوح شبيطة– سلطات رئيس الجمهورية في الدساتير المصرية دستور ١٩٧١، ٢٠١٢ التعديل الدستوري ٢٠١٤ دراسة مقارنة مع الدول الديمقراطية ذات النظام المختلط "فرنسا، البرتغال، بولندا، سلوفنيا وغيرها من الدول"– دار النهضة العربية–القاهرة– ٢٠١٦م– ص ٤٠٩.

وتؤيد الباحثة وجهة النظر سالفة الذكر، حيث إن منح ذات الجهة التي أقرت مشروع القانون اختصاص إعادة النظر فيه قد يفوت الغاية من منحه إلى سلطة أخرى لم تشارك في إقرار مشروع القانون، وخصوصاً وأن الغاية من إعادة النظر في مشروع القانون هو لفت نظر السلطة التشريعية لتدارك الخطأ الذي وقعت فيه عند إعدادها لمشروع القانون، حيث إنها لن تمارس اختصاصها في إعادة النظر في مشروع قانون قد سبق لها أن قامت بمناقشته وإقراره، فكيف لذات الجهة أن تقر مشروع قانون وأن تطلب في ذات الوقت إعادة النظر فيه، وعليه فإن الباحثة تفضل منح الحق في إعادة النظر إلى جهة أخرى لم تمارس بشكل سابق إقرار ومناقشة مشروع القانون؛ بهدف تمتع هذه السلطة بالحيادية والرقابة الفعلية على العمل التشريعي.

واستناداً لما سبق، فما هو موقف القانون المقارن من الجهة المخولة دستورياً بممارسة هذا الحق؟

أوضح المشرع البحريني أن الحق في إعادة النظر يمارسه الملك، وذلك بمقتضى ما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة (٣٥)، والتي تنص على أن "مع مراعاة الأحكام الخاصة بتعديل الدستور، إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند 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"[١٦٦].

استناداً لنص المادة سالف الذكر، فمن الواضح من صريح النص بأنها تمنح الملك الاختصاص في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، وقد بيّن النص بأن ممارسة رأس الدولة هذا الاختصاص يتم بواسطة مرسوم مسبب يبين فيه أسباب طلب إعادة النظر، وعليه فهل يضطلع رأس الدولة بمهمة مراجعة مشروع القانون بنفسه، ومن ثم يختص في طلب إعادة النظر في مشروع القانون بصورة منفردة؟

بالرجوع إلى ما هو مطبق في مملكة البحرين، فإن جلالة الملك يمارس مع المجلس الوطني السلطة التشريعية، ويشترك مع مجلس الوزراء في ممارسة السلطة التنفيذية، وفقاً لما نصت عليه الفقرة (ب) من المادة (٣٢) والتي تنص على أن (السلطة التشريعية يتولها الملك والمجلس الوطني وفقاً للدستور، ويتولى الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر الأحكام

[١٦٦] الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢ وتعديلاته.

القضائية، وذلك كله وفقاً لأحكام الدستور)[١٦٧]، واستناداً إلى المادة (٣٥) سالفة الذكر، التي حددت فيها الأداة المستخدمة لإعادة النظر وهي المرسوم، وعليه فإن الملك يباشر هذا الحق بمشاركة مجلس الوزراء، ومفاد ذلك أن الملك لا يتقدم مباشرة إلى السلطة التشريعية بطلب إعادة النظر في مشروع القانون ولم يُعرض على مجلس الوزراء بشكل مسبق.

وهذا ما يتم العمل به بالفعل، إذ إن مجلس الوزراء يقوم بدراسة مشروع القانون المرفوع لجلالة الملك للتصديق، وفي حال ارتأى المجلس أن مشروع القانون يجب إعادة النظر فيه، يرفع توصية إلى جلالة الملك لإصدار مرسوم ملكي مسبب بإعادة مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه. وإن كان مجلس الوزراء يشترك مع جلالة الملك في هذا الحق، كما بينت الباحثة، فإن هذا ليس من شأنه أن يجعل مجلس الوزراء هو صاحب الحق في ممارسة طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، بل يظل الحق في إعادة النظر دائماً من سلطة رأس الدولة، وهو وحدة صاحب الاختصاص الأصيل فيه، وفقاً لصريح النص الدستوري المنظم لهذا الجانب.

وعليه فإن الباحثة تفضل أن يتم تعديل النص الدستوري في مملكة البحرين، بما يتوافق مع دور السلطة التنفيذية المسئولة سياسياً أمام البرلمان، ومن ثم إضافة عبارة "بعد اطلاع مجلس الوزراء" للتأكيد على الدور الذي يضطلع به مجلس الوزراء المتولي للسلطة التنفيذية، بحيث تصبح الفقرة (ج) من المادة (٣٥)، على النحو التالي: "مع مراعاة الأحكام الخاصة بتعديل الدستور، إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب، لإعادة النظر فيه، وذلك بعد اطلاع مجلس الوزراء، حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تتم في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له".

ونص دستور دولة الكويت في المادة (٦٦) على أن "يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب، فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوما من إبلاغه إليه، فإن لم تتحقق هذه الأغلبية امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه، فإذا عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوما من إبلاغه إليه"[١٦٨].

---

[١٦٧] الفقرة (ب) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢ وتعديلاته.

[١٦٨] المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

استناداً لما سبق، فمن الواضح من صريح النص بأنها تمنح الأمير الاختصاص في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، وقد بيّن النص بأن ممارسة رأس الدولة هذا الاختصاص يتم بواسطة مرسوم مسبب يبين فيه أسباب طلب إعادة النظر، وذلك مثلما سلك المشرع الدستوري البحريني، وعليه فإن الأمير في النظام الدستوري الكويتي يضطلع بمهمة مراجعة مشروع القانون بواسطة الوزراء، ويؤكد على ذلك ما ورد في نص المادة (٥٥) من الدستور الكويتي والتي تنص على "يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه"[١٦٩].

كما جاءت المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت لتؤكد المقصود من نص المادة (٥٥) سالفة الذكر، التي نصت في أولاً–٢ على ما يلي: "يقتضي مبدأ ممارسة الأمير لسلطاته الدستورية بواسطة وزرائه، حلول المراسيم الأميرية محل الأوامر الأميرية، ولكن ترد على هذا المبدأ استثناءات ثلاثة، أولها اختيار ولي العهد بناء على مبايعة مجلس الأمة (مادة٤)، وثانيها لا يمارس بطبيعته إلا بأمر أميري وهو تعيين رئيس الوزراء وإعفاؤه من منصبه (مادة ٥٦)، وثالثها وثيق الصلة بالأمير وهو اختيار نائب عنه يمارس مؤقتا، في حالة تغيبه خارج الإمارة وتعذر نيابة ولي العهد عنه، كل أو بعض صلاحياته الدستورية (مادة ٦١)، وفيما عدا هذه الأمور الثلاثة يكون المرسوم هو الأداة الدستورية لممارسة السلطات الأميرية المقررة بالدستور، وقد حرصت بعض نصوص الدستور (كالمواد ٦٦ و٦٨ و٦٩) على ذكر كلمة (بمرسوم) وذلك توكيداً للحكم المنوه عنه وبرغم كفاية نص المادة ٥٥ في الدلالة عليه، ومن ثم لا يفيد عدم ذكر هذه الكلمة في سائر النصوص أي شك في سريان حكم المادة ٥٥ عليها كاملا غير منقوص".

ومفاد ما سبق، أن النظام الدستوري الكويتي جعل اختصاص إعادة النظر في مشروعات القوانين من صلاحيات الأمير التي يباشره من خلال وزرائه؛ نظراً لأن النظام الدستوري الكويتي تبنى نظاماً وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي، وإن كان يميل بصورة أكبر إلى النظام البرلماني، ومن ثم فإن المشرع الكويتي سار على غرار المشرع الدستوري البحريني في تحديد جهة الاختصاص بجعلها من صلاحيات رأس الدولة التي يباشرها من خلال وزرائه.

كما نصت المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية على أن "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يومًا من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في

[١٦٩] المادة (٥٥) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

هذا الميعاد اعتبر قانونًا وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونًا وأصدر"[١٧٠].

مفاد النص سالف الذكر، إن المشرع الدستوري المصري جعل اختصاص طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين من صلاحيات رئيس الجمهورية، إلا أن صريح النص لم يتطرق إلى الأداة التي تمارس في هذا الاختصاص، ومن ثم فإن تحديد الجهة التي تختص في طلب إعادة النظر وفقاً لصريح النص تكون من صلاحيات رئيس الجمهورية، ويتم ذلك بصورة منفردة وفقاً لصريح النص.

وتنص المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية للعام ١٩٥٨ وتعديلاته على أن "يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الخمسة عشر يوماً التي تلي تبليغ الحكومة القانون الذي تم إقراره نهائياً. وله قبل انقضاء هذه المهلة، أن يطلب إلى البرلمان مناقشة جديدة للقانون، أو لبعض مواده، وهذه المناقشة الجديدة لا يمكن أن ترفض"[١٧١].

مفاد النص سالف الذكر، إن المشرع الدستوري الفرنسي جعل اختصاص طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين من صلاحيات رئيس الجمهورية، إلا أن صريح النص لم يتطرق إلى الأداة التي تمارس في هذا الاختصاص، ومن ثم فإن تحديد الجهة التي تختص في طلب إعادة النظر هي من صلاحيات رئيس الجمهورية، ويتم ذلك بصورة منفردة وفقاً لصريح النص.

---

[١٧٠] المادة (١٣٢) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

[١٧١] المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية ١٩٥٨ وتعديلاته.

المطلب الثاني

طبيعة إعادة النظر في مشروعات القوانين وغايته

تمهيد وتقسيم

إن طبيعة إعادة النظر في مشروعات القوانين هي العناصر التي تميز هذا الحق عن غيره من الإجراءات التي تدخل ضمن مراحل إعداد القانون، وإن درجة تأثير هذا الحق على مشروع القانون، ونتائجه، لا شك بأنها تدخل ضمن تحديد هذه الطبيعة، في حين أن غاية إعادة النظر يقصد به الهدف من كفالته، وتتحدد في ضوء الأسباب التي دفعت رأس الدولة إلى استخدام حقه في إعادة النظر على مشروع القانون المرسل له من قبل السلطة التشريعية للتصديق.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين أساسين: الفرع الأول: الطبيعة القانونية لإعادة النظر في مشروعات القوانين، والفرع الثاني: الغاية من كفالة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لإعادة النظر في مشروعات القوانين

إن تحديد الطبيعة القانونية لإعادة النظر في مشروعات القوانين ليست محل اتفاق فقهي[١٧٢]، ويرجع بداية هذا الاختلاف إلى تحديد موقع رأس الدولة بالنسبة للسلطة التشريعية أو التنفيذية، وما إذا كان هذا العمل جزءاً من العملية التشريعية ومكملاً للإجراءات التشريعية، أو أن حق رأس الدولة في إعادة النظر على مشروعات القوانين هو عمل تنفيذي فقط[١٧٣].

وعليه فإن تحديد الطبيعة القانونية لإعادة النظر يقصد به تحديد ما إذا كان هذا الإجراء يدخل ضمن الإجراءات التشريعية، على اعتبار رأس الدولة مساهماً في العملية التشريعية، أو يعد

---

[١٧٢] جوي تابت –المرجع السابق– ص ١٤٢.

[١٧٣] محمد ربيع مرسى –المرجع السابق– ص ١٦٩.

هذا الإجراء امتيازاً يُمنح للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، ولكن هذا الامتياز أقل من سلطة البرلمان الذي يتمتع بالدور التشريعي الكامل، أو يعد هذا الإجراء ذو طبيعة خاصة؟

وعليه اختلف الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية لهذا الحق إلى ثلاثة آراء، على الرغم من إجماعهم على الطبيعة القانونية للاعتراض المطلق مثلما أوضحت الباحثة عند بيانها الطبيعة القانونية لحق التصديق، حيث اتفقوا على اعتبار التصديق إجراء ذو طبيعة تشريعية[١٧٤]، وحق مطلق يجعل من رأس الدولة في مركزٍ مساوٍ للبرلمان في العملية التشريعية، وإن لم يكن أعلى من مركز البرلمان[١٧٥]، وهي على النحو الآتي:

الرأي الأول: يرى جانب من الفقه بأن الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين عملاً تشريعياً، يدخل ضمن الإجراءات التشريعية لإعداد القوانين، إذ إن مشروع القانون استناداً لهذا الرأي لن تكتمل إجراءاته التشريعية إلا بموافقة رأس الدولة دون أن يعترض عليه، فمشروع القانون لا يصبح قانوناً مادام في وسع رأس الدولة الاعتراض عليه، ومن ثم فإن إقرار البرلمان لمشروع القانون لا يكسبه صفة القاعدة القانونية مادام معرضاً للإبطال[١٧٦].

واستند مؤيدو هذا الرأي إلى تعريف السلطة التشريعية، باعتبارها سلطة سن وصياغة القوانين، وعليه فإن العمل التشريعي يتطلب موافقة جميع الأشخاص والهيئات التي نص عليهم الدستور لإعداد القانون، فلا يوجد القانون بصورته النهائية إلا متى اجتمعت كل الأطراف التي يستلزم الدستور تدخلها، وعليه فإن وجود أية عقبة تحول دون استكمال هذه الإجراءات، فإن ذلك يؤدي إلى عدم اكتساب النص قوة القانون، إضافة إلى ذلك، إن قرار البرلمان لم يضفِ على مشروع القانون صفة القاعدة القانونية مادام معرضاً للإبطال، وعليه فإن حق إعادة النظر في مشروعات القوانين يعتبر عملاً تشريعياً. كما يبرر أصحاب هذا الرأي أن عمل رأس الدولة عند ممارسته لحق إعادة النظر لا يختلف من الناحية الموضوعية عن عمل البرلمان، فهو يتأكد من توافر الشروط التي تطلبها الدستور في مشروع القانون، وعليه فإن تكريس الدستور لهذا الحق وضع لحماية السلطة التنفيذية والدفاع عن الدستور، وعليه فإن طبيعة هذا الحق لا تختلف عن الأعمال التي يمارسها البرلمان، ولا يعتبر هذا الإجراء تدخلاً في عمل السلطة التشريعية، ولا

---

[١٧٤] عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص٢٤٢. انظر كذلك: محمد ربيع مرسى –المرجع السابق– ص ١٦٩. وانظر: فيصل شطناوي و سليم سلامة حتامله –المرجع السابق– ص ٨.

[١٧٥] مهند صالح الطروانة –المرجع السابق– ص ٨٤.

[١٧٦] عز الدين بغدادي –المرجع السابق– ص ٨٧. وانظر: سيفان باكراد ميسروب –المرجع السابق– ص ١١١. وانظر كذلك: حسن مصطفى البحري –المرجع السابق– ص٩١١.

يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، ومن ثم لا يحول دون أن تمارس السلطة التنفيذية أعمالاً تدخل بطبيعتها في الوظيفة التشريعية. كما يرى أنصار هذا الرأي بأنه لا يوجد فرق في الطبيعة بين حق الاعتراض وبين رفض التصديق، فكلاهما يهدف إلى إيقاف استكمال الإجراءات التشريعية وإعطاء مشروع القانون القوة القانونية[١٧٧].

كما يؤكد مؤيدو هذا الرأي، إلى أن الأغلبية التي يطلبها الدستور للتغلب على اعتراض رأس الدولة على القانون أغلبية مشددة في بعض النظم، وأن هذه الأغلبية يصعب توافرها في الكثير من الأحيان، ومن ثم فإن هذا الأمر لم يقصد منه أن يجعل دور رأس الدولة ثانوياً في العملية التشريعية، وأن يستأثر البرلمان ويهيمن على العمل التشريعي، بل أن القصد من ذلك اعتبار الحق في إعادة النظر مكملاً للعمل التشريعي، وبالتالي فهو ذو طبيعية تشريعية[١٧٨]، وعليه فإن ممارسته لهذا الحق ليس بوصفة رأس الدولة فقط، بل باعتباره مشاركاً في العملية التشريعية، واستناداً لذلك فإن القانون لا يصدر ولا ينشر في الجريدة الرسمية إلا بعد إعادة النظر فيه من قبل السلطة التشريعية، أو تجاوزه وفقاً للإجراءات والأغلبية التي يشترطها الدستور بهذا الشأن[١٧٩].

ومن مؤيدي هذا الرأي من يرى بأن القانون الذي يعترض عليه رأس الدولة لا يكتسب خصائص التشريع، إذ يظل من وجهة نظره قراراً يخلو من قيمة الإلزام، ولا يصبح قانوناً إلا بعد موافقة البرلمان عليه من جديد بالأغلبية المشددة، ولا تؤثر موافقة البرلمان من جديد على قيمة الاعتراض التشريعي، إذ يظل عملاً تشريعياً خاب أثره بفعل الدستور الذي أجاز التغلب على اعتراض رأس الدولة بأغلبية الثلثين[١٨٠].

خلاصة القول، أن مؤيدي هذا الرأي يرون أن الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين جزءاً من العملية التشريعية تجعل رأس الدولة شريكاً في العملية التشريعية، ومن ثم يشترك من خارج البرلمان في عملية التصويت التي تعدُ جزء من العملية التشريعية، ويعتبر صوت رأس الدولة

---

[١٧٧] عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص٢٥٤–٢٦٤. انظر كذلك: نومان فالح الظفيرى –المرجع السابق– ص ٢٥٤–٢٥٥. انظر كذلك: سيفان باكراد ميسروب –المرجع السابق– ص١١١.

[١٧٨] علي خطار شطناوي، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن–الكتاب الثالث النظام الدستوري الأردني، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٣م، ص ٣٧٣.

[١٧٩] باديس سعودي، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض في النظام الدستوري الجزائري–دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية– جامعة أم البواقي–الجزائر، العدد ٣٨، ديسمبر ٢٠١٢، ص ٣٠٣.

[١٨٠] للاطلاع على رأي الأستاذ (BOX) انظر: عز الدين بغدادي –المرجع السابق– ص ٨٨.

يساوي أكثر من الأغلبية البرلمانية التي أدلت بصوتها بالموافقة على مشروع القانون، ومن ثم يرجح صوت رأس الدولة على البرلمان، وبذلك يشترك رأس الدولة مع البرلمان في صناعة وإعداد القوانين، ومن ثم يكون عمل البرلمان في إعداد مشروعات القوانين عملاً مشروطاً على صوت رأس الدولة، وهذا الصوت بالموافقة أو الرفض له وزنه في العملية التشريعية التي لا يمكن أن تصدر مشروعات القوانين من دون موافقة رأس الدولة عليها، وهذا ما يجعل من الحق في إعادة النظر صورة للتعاون بين السلطات وليس خروجاً على هذا المبدأ[١٨١].

الرأي الثاني: يرى جانب آخر من الفقه أن الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين عملاً تنفيذياً، ولا يدخل ضمن الإجراءات التشريعية لإعداد القوانين[١٨٢]، بالنظر إلى أن الإجراءات السابقة على إقرار مشروع القانون عبارة عن إجراءات تمهيدية ليس لها طبيعة العمل التشريعي حيث إنها لا تؤدي مباشرة إلى خلق القانون، ومن ثم فإن الإجراءات التي تلي الموافقة على مشروع القانون والمتمثلة في الإقرار هي التي تلزم نفاذ القانون، وأن آثار إعادة النظر على مشروع القانون لا تمس في طبيعة القانون ذاته، ولا حتى الإجراء البرلماني نفسه المتعلق بالتصويت على القانون، وإنما هذه الآثار تقتصر على الإصدار[١٨٣]، ومن ثم يمكن لرأس الدولة اللجوء لإعادة النظر وقد لا يلجأ لاستخدامه، وعليه فهي سلطة اختيارية لرأس الدولة، ومن ثم فهو عمل تنفيذي وسلطة توقيفية للقانون، ولكنها أقل من سلطة البرلمان الذي له الدور الكبير في العملية التشريعية[١٨٤]، وعليه ووفقاً لهذا الرأي فإن الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين حق تنفيذي يمنح لرئيس السلطة التنفيذية كي يظهر للبرلمان المساوئ المترتبة على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحرية الكاملة في الأخذ برأي رأس الدولة أو العدول عنه[١٨٥]، ومن ثم فإن الأثر المترتب على هذا الحق لا يمس طبيعة القانون ذاته، فهو يمنع فقط تصديق هذا القانون الذي اكتمل أركانه بالإقرار.

ويستند مؤيدو هذا الرأي إلى أن جميع الإجراءات التي تلي إقرار مشروع القانون تعد إجراءات تنفيذية تمت بعد استكمال القانون إجراءاته، وعليه فإن اعتراض رأس الدولة على القانون يفترض أن هذا القانون قد اكتمل وجوده القانوني، وبالتالي فإن رأس الدولة يعترض على قانون

---

[١٨١] محمد ربيع مرسى –المرجع السابق– ص ١٧١–١٧٢.

[١٨٢] على خطار شطناوي –المرجع السابق– ص ٣٧٣. انظر كذلك: فيصل شطناوي و سليم سلامة حتامله – المرجع السابق– ص ٨.

[١٨٣] سيفان باكراد ميسروب –المرجع السابق– ص١١٢–١١٣.

[١٨٤] نومان فالح الظفيرى –المرجع السابق– ص ٢٥٤.

[١٨٥] بدر محمد حسن الجعيدي –المرجع السابق– ص ٢٤٣.

مكتمل الأركان ليمنع نفاذه[١٨٦]. كما أن إعادة النظر لا يفقد القانون شيئاً من كيانه، إذ إن القانون يحمل سلطة الإجبار والإلزام بمجرد إقراره من قبل البرلمان، وعليه يقوم هذا الحق استناداً لعوامل يبديها رئيس السلطة التنفيذية للبرلمان الذي يظل صاحب الأمر التشريعي، إذ له مطلق الحرية في الاستجابة لهذا الطلب، ومن ثم الأخذ بأسباب إعادة النظر، أو عدم الاستجابة لهذا الطلب، ومن ثم إقرار مشروع القانون مره ثانية، وعليه يضطر رئيس السلطة التنفيذية إلى تنفيذه بلا اعتراض جديد[١٨٧].

الرأي الثالث: يميز مؤيدو هذا الاتجاه بين طلب إعادة النظر سواءً سمي بحق طلب مناقشة جديدة أو بحق نقض، انطلاقاً من درجة تأثيرهما على مشروع القانون بحد ذاته، وقد انقسم هذا الرأي إلى قسمين، القسم الأول: يرى بأن طلب إعادة النظر وبالرغم من اختلاف تسمياته (مناقشة جديدة، نقض، ونحو ذلك...) فهو حق واحد لا يختلف في أحكامه وطبيعته، بالرغم من الفوارق البسيطة في صلابة ومرونة وآثاره، وعليه فإن المؤيدين للطبيعة التنفيذية للحق في إعادة النظر ينظرون إلى هذا الحق بأنه امتيازاً ممنوح للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، في إطار تحقيق نوع من التوازن والرقابة بين السلطات، وعليه فإن هذا الحق بمثابة امتياز استثنائي لمبدأ الفصل بين السلطات، يختص به رأس الدولة في إطار حفظ التوازن التشريعي، ومنع احتكار السلطة التشريعية للعمل التشريعي، ومانعاً لإصدار قوانين غير متفقة مع المصلحة العامة للدولة، أما القسم الثاني: فإنه يرى بأن الحق في طلب المناقشة الجديدة والنقض التشريعي حقان مختلفان، وهم بالتالي يفرقون بين الطبيعة القانونية لحق الاعتراض بين النوع البسيط (إعادة النظر) والمرن (طلب مناقشة جديدة) والنوع الجامد (حق الاعتراض المطلق)، وعليه فإن المؤيدين لهذا التقسيم ينظرون إلى هذا الحق من زاوية اختصاص رأس الدولة في السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ويتبنون الطبيعة التنفيذية للاعتراض المطلق، على اعتبار أن هذا الحق حقٌ استثنائيٌ للسلطة التنفيذية يسمح بإلغاء القانون نهائياً، أما إعادة النظر أو طلب مناقشة جديدة فهو حق يمنح لرأس الدولة بصفته شريكاً في العملية التشريعية، وعليه فإن هذا الحق يحمل في طياته الطبيعة التشريعية[١٨٨]، كما أن جانب من الفقه يضفي الطبيعة التشريعية على حق رأس الدولة في الاعتراض الموصوف الذي يتطلب أغلبية خاصة أو مشددة للتغلب على اعتراض رأس الدولة على مشروع

---

[١٨٦] عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص٢٤٨–٢٤٩.

[١٨٧] يحيى الجمل –المرجع السابق– ص ٢٠٧.

[١٨٨] جوي تابت –المرجع السابق– ص ١٤٢–١٥٠.

القانون، دون غيره من صور الاعتراض، أما بقيه أنواع الاعتراض فيضفي عليهم الصفة التنفيذية لأن رأس الدولة يتدخل بعد إتمام القانون واستكمال إجراءاته التشريعية لإعداده[١٨٩].

واستناداً إلى الآراء سابقة الذكر، فإن الباحثة تؤيد الرأي الأول الذي يرى بأن الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين عملٌ تشريعيٌّ، يدخل ضمن الإجراءات التشريعية لإعداد القوانين، حيث إن إجراءات إعداد القوانين تمارس من قبل السلطة التشريعية ورأس الدولة، ولا تنتهي تلك الإجراءات إلا بانتهاء مرحلة الإصدار والنشر، وعليه فإن جميع الإجراءات التي يمر بها مشروع القانون تعد أعمالاً بطبيعتها تشريعية هذا من جانب، ومن جانب آخر يتساوى إعادة النظر مع إجراءات مناقشة المجلسين لمشروع القانون، إذ يمثل رفض أحد المجلسين لمشروع القانون، وإحالته للمجلس الآخر لمناقشته، كصلاحية رأس الدولة في إعادة النظر، وكأنه في حُكم مجلس آخر يعرض عليه مشروع القانون، فإما أن يوافق عليه ويقره، وإما أن يرفضه، ومن ثم يعيده للمجلس الآخر لمناقشته مرة أخرى، ومن ثم فإن رأس الدولة يضطلع في أثناء إحالة مشروع القانون إليه للتصديق بمهمة فحصه، ومراجعته للتأكد من مدى مطابقته للدستور وملاءمته للنظام القائم في الدولة، وهو بالتالي لا يختلف عن دور المجلس الثاني الذي يقوم بدوره في مناقشة مشروع القانون المحال إليه من المجلس الأول الذي يضطلع بذات المهام، وعليه فإن رأس الدولة يظل شريكاً في العملية التشريعية بممارسته هذا الاختصاص، ومفاد ذلك، إن الحق في إعادة النظر هو حق تشريعي يدخل ضمن المراحل التشريعية لإعداد القوانين.

[١٨٩] عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص٢٤٧.

الفرع الثاني: الغاية من إعادة النظر في مشروعات القوانين

وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يتطلب ممارسة كل سلطة صلاحياتها دون تدخل من أي سلطة أخرى، بحيث تختص السلطة التشريعية بالتشريع، وتضطلع بممارسة مهامها دون وجود أي رقابة عليها من قبل السلطة التنفيذية، ومن ثم يقتصر دور السلطة التنفيذية على تنفيذ تلك القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، إلا أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات لا يكفي بحد ذاته ضماناً لعدم تجاوز السلطة التشريعية اختصاصاتها، وعليه فإن كفالة المشرع لرأس الدولة الحق في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، لا يعتبر نوعاً من أنواع التدخل أو التعسف في استخدام السلطة، لا سيما إن النظام القائم بين السلطات يقوم أساساً على وجود نوع من أنواع التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات[١٩٠].

وتأسيساً لما سبق، فإن كفالة هذا الحق وغايته تظهر جلياً باعتباره مظهراً من مظاهر التعاون والرقابة بين السلطات، حيث إن الفصل الجامد بين السلطات لم يعد مطبقاً في النظم الحديثة، لا سيما في الدول التي تقوم أساساً على النظام البرلماني، الذي يستند الحكم فيها على مبدأ التعاون والرقابة بين السلطات[١٩١].

وعليه فإن كفاله هذا الحق يضع التزاماً على السلطة التشريعية لضمان تقيدها بالحدود الدستورية في ممارسة اختصاصاتها، ومانعاً من استبدادها في حال استفردت بممارسة صلاحياتها

---

[١٩٠] المرجع نفسه- ص١٣٠-١٣١.

[١٩١] على الرغم من ذلك، فقد رأى جانب من الفقهاء بأن قليلاً ما يتم اللجوء إلى استخدام الحق في إعادة النظر في النظام البرلماني؛ ويرجع ذلك إلى طبيعة النظام البرلماني بحد ذاته، إذ إن الحكومة تجمع كل السلطتين التشريعية والتنفيذية في يدها، وذلك بحكم تشكيلها من حزب الأغلبية في البرلمان، ومن ثم تسيطر على المناقشات البرلمانية، وعليه يعتبر هذا الرأي بأن استخدام الحق في إعادة النظر في النظام البرلماني غير فعّال، إضافة إلى أن الحكومة تستطيع حل البرلمان كوسيلة لرفضها لصدور تشريع ما، إلا أن هناك من يرى بأن طبيعة النظام البرلماني، وأن كان قليلاً ما يلجأ إلى استخدام الحق في إعادة النظر، إلا أن ذلك مشروطٌ في تبني مبادئ النظام البرلماني النموذجي الذي يقوم أساساً على وجود أغلبية متجانسة ومنظمة من الحكومة، حيث إن الحكومة وفقاً لهذا التشكيل ستركز عملياً كل السلطات بيدها، مما يصعب معه القول حاجة الحكومة لاستخدام الحق في إعادة النظر، إلا أن هذه الفرضية لا تكون دائماً مطبقة، لا سيما مع وجود الحكومة الائتلافية، إذ يصعب معها القول بوجود ذلك الاندماج الذي يغني عن استخدام الحق في إعادة النظر، أو الحق في استخدام الحل، إلا أن هذا الحق تزداد أهميته في النظام الرئاسي، حيث تنص الدساتير على مبدأ الفصل التام بين السلطات، وعليه فإن الحاجة إلى استخدام الحق في إعادة النظر في النظام الرئاسي وسيلة فعالة لمنع تعدي السلطة التشريعية وتجاوزها لاختصاصاتها. (المرجع نفسه- ص١٣١-١٣٢).

من دون وجود أي نوع من أنواع الرقابة عليها، وضماناً إضافياً ضد إصدار قوانين غير سليمة أو معيبة من جراء التسرع في إقرار القوانين، فالمشرع ليس معصوماً عن الوقوع في الخطأ، ولذلك كان يجب إيجاد رقابة حقيقية على صلاحيات المجلس التشريعي في إصدار القوانين، من قبل سلطة مستقلة تعمل على حفظ التوازن التشريعي، وعليه فإن حق إعادة النظر في مشروعات القوانين يضمن عدم تعسف السلطة التشريعية في استخدام حقها في سن قوانين من شأنها التعدي على اختصاصات السلطة التنفيذية، أو الإضرار بالسياسة العامة للدولة[١٩٢]. وعليه يرى غالبية الفقهاء بأن كفالة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين لرأس الدولة؛ يهدف إلى تفادي تعسف السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها، وللحد من صدور تشريعات لا تتوافق مع الدستور، أو السياسة العامة للدولة[١٩٣].

كما أن مجرد إشارة رأس الدولة إلى أنه قد يستخدم حقه في إعادة النظر في مشروع القانون الذي يتم مناقشته في البرلمان، ما يكفي لإعادة تفكير أعضاء البرلمان في مشروع القانون، ومن ثم جعله ينسجم مع رغبة رأس الدولة، وذلك قبل عرضه على التصويت[١٩٤]. إلا أن هذه الإشارة باستخدم الحق في إعادة النظر في مشروع القانون لجعل أعضاء مجلس البرلمان يعدلون القانون بما يتفق مع مرئيات رأس الدولة يصعب تحقيقها لا سيما في حالة ما إذا كان مؤيدو مشروع القانون أكثر من الرافضين له[١٩٥].

---

[١٩٢] يحيي محسن المسوري –المرجع السابق– ص٣٧٤.

[١٩٣] عز الدين بغدادي –المرجع السابق– ص ٨٩. انظر كذلك: عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص١٣٠ . حيث يرى القاضي وايت (white) في رأيه الصادر في العام ١٩٦٧: إن الهدف الأساسي من منح الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين؛ "هو عدم توافر فحص آخر ضد التشريعات السيئة"، ومن ثم كفل لحماية السلطة التنفيذية من التعديات التشريعية. ورى بعض من المندوبين في اتفاقية فيلالفيا، ومنهم ايليبريدج جيري (Elbridge Gerry): إن كفالة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين هو في المقام الأول أداة للدفاع عن السلطة التنفيذية وليس المصلحة العامة. في حين يرى ماديسون (Madison): إن كفالة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين؛ "لتقييد السلطة التشريعية من التعدي على الإدارات الأخرى التنسيقية، أو على حقوق الشعب بوجه عام، أو من تمرير قوانين غير حكيمة من حيث المبدأ، أو غير صحيحة شكلياً".
(Louis Fisher- Constitutional conflicts between congress and the President- Published by Princeton University Press-United Kingdom- 1985-p 143).

[١٩٤] مقال منشور بعنوان (Le veto, l'arme suprême du président américain) بتاريخ ٣ نوفمبر ٢٠١٠، في الموقع الإلكتروني: (http://www.lapresse.ca/international/dossiers/elections-de-mi-mandat/٢٠١٠١١٠٣-٠١٤٣٣٩٠٧٦-le-veto-larme-supreme-du-president-americain.php).

[١٩٥] محمد ربيع مرسى –المرجع السابق– ص ١٩٢.

وعليه فإن كفالة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين له دور سياسي وآخر تشريعي، حيث يتمثل الدور السياسي في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وخصوصاً وأن تقسيم العمل في الدولة على ثلاث سلطات ليس كافياً لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات، وإنما يجب إلى جانب ذلك أن تحذر كل سلطة من تعدي السلطة الأخرى على اختصاصاتها، ومن هنا تتضح الحاجة إلى منح رأس الدولة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين. فإذا كان النظام البرلماني على سبيل المثال يتيح لرأس الدولة الحق في حل البرلمان، الذي يعتبر إجراء استثنائياً يصعب اللجوء إليه، فالحق في إعادة النظر يمثل وسيلة معتدلة لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتزداد أهميته في النظم التي تتبنى الفصل الشديد بين السلطات، كما هو مطبق في النظام الرئاسي، فالسلطة التنفيذية غير مسئولة أمام البرلمان، إضافة إلى أن السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية في الاختصاصات، ومن ثم تبرز الحاجة لاستخدام إعادة النظر في مشروعات القوانين كوسيلة تحمي رأس الدولة من اندفاع السلطة التشريعية في إقرارها للتشريعات دون وجود معقب عليها. في حين يتمثل الدور التشريعي في تزويد السلطة التنفيذية بأداة تمكنها من كفالة تنفيذ برامجها التشريعية والمالية، وتفادي ظاهرة القوانين المعيبة، وذلك بسبب احتمالية سوء إعداد السلطة التشريعية لمشروعات القوانين، أو ضعف صياغتها، أو عدم ملاءمتها. وفي هذا الدور التشريعي لإعادة النظر أوضح (ماديسون) عند مناقشته دستور (فيلاديلفيا) إلى أن: "حق الاعتراض ليس فقط هو الدرع الذي يحمي امتيازات الحكومة واختصاصاتها، وإنما يمثل صمام الأمان الذي يدفع عن الأمة آثار الحزبية والاندفاع، والتشريع الذي يؤثر على الأغلبية البرلمانية، فهذا الحق يستهدف في المقام الأول تفادي ظاهرة القوانين المعيبة التي تصدر تحت وطأة الاندفاع أو التهور أو الانفعال، ذلك أن البرلمان بوصفه هيئة جماعية يسهل انسياقه تحت وهم طارئ، أو انفعال وقتي، مما يستلزم إخضاع القوانين البرلمانية لفحص تالٍ من جانب سلطة مستقلة"[١٩٦].

أضف إلى ما سبق أن السلطة التشريعية قد توافق بصورة سريعة على تشريعات بسبب قرب انتهاء الفصل التشريعي، أو في الحالات التي يتم إقرار التشريعات بأغلبية ضئيلة، أو يوافق عليها البرلمان من دون مشاركة عدد كبير من النواب، وخاصة في الدول التي تأخذ بنظام المجلس الواحد، وعليه فإن كفالة هذا الحق لرأس الدولة يعد ضمانة لصدور تلك التشريعات دون أن تعتريها عيوب عدم الدستورية، أو أن تكون غير ملائمة لسياسة الدولة، لا سيما وأن منصب رأس الدولة وهو على قمة الجهاز التنفيذي، تجعله أعلم بمواضع النقص في التشريع، وما إذا كان لا يتوافق مع الصالح العام للدولة، إضافة إلى أن هذا الحق ليس مجرد وسيلة لتفادي تسرع السلطة التشريعية

[١٩٦] عز الدين بغدادي –المرجع السابق– ص ٨٩–٩٠.

في إقرار التشريعات، بل إنه أيضاً وسيلة تُمكن الحكومة من تحقيق برامجها المختلفة، وخاصة في الدول التي لا تمنح رأس الدولة الحق في اقتراح القوانين، ومن ثم فإن السلطة التشريعية تستوضح في هذه الحالة وجهة نظر رأس الدولة في المشروعات المعروضة عليه، وما إذا كان رأس الدولة سيستخدم حقه في الاعتراض على المشروع القانون بصورته الحالية، وما هي التعديلات التي يطلبها رأس الدولة من السلطة التشريعية إجراءها حتى يوافق عليها[١٩٧].

وعليه فإن الغاية من كفالة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين هو السبب والباعث الذي يدفع رأس الدولة إلى إرجاء التصديق على مشروعات القوانين التي تحال إليه من السلطة التشريعية، وعليه فإن المشرع قيد الحق في طلب إعادة النظر بضرورة أن تكون هناك أسباباً لهذا الطلب سواءً أكانت أسباباً مادية وشكلية وتقنية أم أسباباً موضوعية أم دستورية، وما نحو ذلك...، حتى تتمكن السلطة التشريعية من دراسة مشروع القانون على ضوء الأسباب والمبررات الواردة معه، وإن كانت القاعدة العامة للأسباب هي عدم دستورية القوانين إلا أن التحول في الحق في إعادة النظر جعله وسيلة فعالة لتحقيق فعالية مشروع القانون وملاءمته للظروف السائدة[١٩٨]، إلا أن المشرع لا يشترط أحياناً على رأس الدولة التقيد بالأسباب، واكتفى بالنص فقط على حق رأس الدولة في إعادة النظر من دون تحديد الأسباب التي تجيز له إحالة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه.

ومن ثم تنقسم أسباب إعادة النظر في مشروعات القوانين إلى ثلاثة أسباب، وتفصيلها على النحو الآتي:

أولاً: أسباب شكلية ومادية وتقنية

من الأسباب التي تدفع رأس الدولة إلى طلب إعادة النظر في مشروع القانون التي تشكل أسباباً شكلية، أو مادية، أو تقنية ما يلي:

---

[197]Raoul Henri Bertrand –Le veto du président de la République et la sanction royale– 1906–p122 .

انظر كذلك: عمر حلمي فهمي–المرجع السابق– ص١٣٥.

[١٩٨] مروان محمد المدرس– مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي دراسة مقارنة– دار الإعلام– (لا.ت)– ص ٤٩.

١. الأخطاء المطبعية في نصوص مشروع القانون، التي من شأنها تحريف مضمونه وغايته.
٢. استخدام مصطلحات غير صحيحة ومخالفة للمصطلحات المستخدمة في النظام الدستوري.
٣. أن يكون مشروع القانون غير قابل للتطبيق، أو من الصعب تطبيقه.
٤. أن يحيل مشروع القانون إلى قوانين غير موجودة أو ملغية.

وعليه تكون الغاية من طلب إعادة النظر وفقاً لهذه الأسباب هي تصحيح الأخطاء المادية، أو الشكلية، أو التقنية. ومن ثم فإن رأس الدولة وفقاً لهذه الأسباب يردُ مشروع القانون إلى السلطة التشريعية لتصحيح تلك الأخطاء، من دون أن يتجاوز رأس الدولة مضمون مشروع القانون الذي أقرته السلطة التشريعية[١٩٩].

ثانياً: أسباب موضوعية

هي الأسباب التي تستند إلى مضمون مشروع القانون، أو لأحد مواده، أو إلى مبرراته، أو إلى السياسة من تشريعه، وعليه في حال ارتأى رأس الدولة عدم ملاءمة مشروع القانون على سبيل المثال للسياسة العامة للدولة[٢٠٠]، أو أنه لا يناسب الظروف التي تم التصويت عليه، أو أن مشروع القانون مخالفاً للمصلحة العامة، أو صوت عليه من قبل السلطة التشريعية دون دراسة كافية أو تحت تأثير ضغط من قبل جهات أخرى[٢٠١]، وما نحو ذلك من الأسباب التي تدخل ضمن الأسباب الموضوعية التي تحيط مشروع القانون. وعليه يجوز لرأس الدولة إذا ارتأى ذلك، طلب إعادة النظر في مشروع القانون ورده إلى السلطة التشريعية مشفوعاً بهذه الأسباب والمبررات.

ثالثاً: أسباب دستورية

يقصد بالأسباب الدستورية: أن يكون مشروع القانون به شبه عدم الدستورية[٢٠٢]، نظراً لمخالفته أحكام الدستور، أو لبعض مبادئه، وعليه يجوز لرأس الدولة إرجاء التصديق على مشروع

---

[١٩٩] جوي تابت –المرجع السابق– ص ١٣١–١٣٢.

-See also: Louis Fisher- opero citsto -p 143.

[٢٠٠] فتحي فكري –المرجع السابق– ص ٣٨٣.

[201] Louis Fisher- opero citsto -p 143.

[٢٠٢] المرجع نفسه– ص ٣٨٣.

القانون مؤقتاً وإعادته مشفوعاً بالمخالفة الدستورية إلى السلطة التشريعية لإعادة النظر فيه، خصوصاً وأن رأس الدولة ملزماً باحترام مواد الدستور وضمان التزام كافة السلطات بتطبيقه، لا سيما في الدول التي لا يوجد بها هيئة أو مجلس أو سلطة قضائية متخصصة بمراقبة دستورية القوانين[٢٠٣].

ووفقاً لما سبق ذكره، فما هي الأسباب التي تجيز رأس الدولة أن يحيل مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه وفقاً للقانون المقارن؟

بالرجوع إلى نص الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين، نستخلص منه بأن المشرع الدستوري لم يحدد الأسباب التي تجيز لرأس الدولة إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث إن صريح النص خلا من بيان الأسباب التي تجيز لرأس الدولة إحالة مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة دراسة مشروع القانون من جديد[٢٠٤].

ومفاد ذلك، فإن عدم النص على الأسباب التي تجيز لرأس الدولة ممارسة إعادة النظر في مشروع القانون، تجعل لرأس الدولة سلطة تقديرية واسعة في تحديد الأسباب التي يرتأيها من دون حصرها صراحة بأسباب معينة.

ومن ثم يجوز لرأس الدولة إحالة مشروعات القوانين إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيها، سواءً بسبب الأخطاء الشكلية أو المادية أو التقنية، أو لأسباب موضوعية، أو لأسباب دستورية، أو لعدم ملاءمتها لمصلحة الدولة، وما نحو ذلك من أسباب قد يرتأيها رأس الدولة توجب رد مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة مناقشته من جديد.

−See also: Louis Fisher- opero citsto -p 142.

- Raoul Henri Bertrand -opero citato-p122.

[٢٠٣] الجدير بالذكر في هذه الحالة أن رأس الدولة يستطيع أن يستخدم حقه في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين أولاً، وفي حال عدم قيام السلطة التشريعية بإزالة المخالفة الدستورية، فإن رأس الدولة يستطيع إحالة المشروع بقانون إلى القضاء الدستوري كرقابة سابقة على المشروع بقانون.

[٢٠٤] الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢ وتعديلاته.

وبالرجوع إلى نص المادة (٦٦) من الدستور الكويتي[٢٠٥]، نستخلص منه بأن المشرع الدستوري لم يحدد الأسباب التي تجيز لرأس الدولة إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث إن صريح النص خلا من بيان الأسباب التي تجيز لرأس الدولة إحالة مشروع القانون إلى مجلس الأمة لإعادة دراسة مشروع القانون.

وعليه فإن الأمير يستطيع أن يطلب إعادة النظر، مستنداً في ذلك لأسباب قد تكون دستورية، مثال على ذلك: مخالفة نصوص القانون أو بعضها لأحكام الدستور، أو بسبب وجود تعارض بين نصوص القانون، أو يكون الطلب في إعادة النظر مستنداً لاعتبارات الملاءمة التي تحيط إصدار القانون[٢٠٦]، وغيرها من الأسباب التي يرتأيها الأمير وتستوجب رد مشروع القانون إلى مجلس الأمة لإعادة دراسته من جديد.

كما نستخلص من نص المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية، بأن المشرع الدستوري لم يحدد الأسباب التي تجيز لرأس الدولة إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث إن صريح النص خلا من بيان الأسباب التي تجيز لرأس الدولة إحالة مشروع القانون إلى مجلس النواب لإعادة دراسة مشروع القانون[٢٠٧].

ومفاد ذلك، فإن رأس الدولة يتمتع بسلطة تقديرية في تحديد الأسباب التي تجيز له ممارسة إعادة النظر في مشروع القانون، وعليه يجوز له إحالة مشروع القوانين سواءً أكان بسبب الأسباب الشكلية والمادية والتقنية أم للأسباب الموضوعية، أم للأسباب الدستورية، وما نحو ذلك من أسباب.

وبالرجوع إلى نص الفقرة الثانية من المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية نستخلص منه بأن المشرع الدستوري لم يحدد الأسباب التي تجيز لرأس الدولة إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث إن صريح النص خلا من بيان الأسباب التي تجيز لرأس الدولة إحالة مشروع القانون إلى مجلس الشيوخ أو الجمعية الوطنية لإعادة دراسة مشروع القانون[٢٠٨].

---

[٢٠٥] المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[٢٠٦] عادل الطبطبائي –المرجع السابق– ص ٧٧١.

[٢٠٧] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

[٢٠٨] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

وبالرغم من أن الدستور الفرنسي لم يحدد الأسباب التي تجيز لرأس الدولة طلب مناقشة جديدة للقانون، إلا أن الفقه قد أورد أمثلة لذلك، ومنها "تحرير القانون تحريراً سيئاً أو غير مناسب كونه عديم الأهمية[٢٠٩].

واستناداً لما سبق، فإن رأس الدولة يتمتع بسلطة تقديرية في تحديد الأسباب التي تجيز له ممارسة إعادة النظر في مشروع القانون، وعليه يجوز له إحالة مشروع القوانين سواءً أكان بسبب الأسباب الشكلية والمادية والتقنية أم للأسباب الموضوعية، أم للأسباب الدستورية[٢١٠]، وما نحو ذلك من أسباب.

وعلى ضوء النصوص سالفة الذكر، نستخلص بأن دستور مملكة البحرين ودولة الكويت ودستور جمهورية مصر العربية ودستور الجمهورية الفرنسية لم تحدد الأسباب التي تجيز لرأس الدولة طلب إعادة النظر بشكل صريح، وعليه فإن رأس الدولة يتمتع بسلطة تقديرية في تحديد الأسباب التي تدفعه إلى طلب إعادة النظر في مشروع القانون، وعليه يجوز لرأس الدولة طلب إعادة النظر سواءً أكانت الأسباب شكلية أم مادية أم تقنية، أم لأسباب موضوعية، أم لأسباب دستورية، وما نحو ذلك من أسباب.

وعليه ترى الباحثة وبالرغم من أهمية الأسباب وفقاً لما ورد أعلاه، إلا أنها غير ملزمة ولا تقيد رأس الدولة فيها، حيث إن سلطة رأس الدولة في إحالة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه من عدمه سلطة تقديرية لما يراه رأس الدولة من أسباب لا سيما في الأحوال التي لا ينص عليها الدستور على أسباب محددة تجيز ممارسة إعادة النظر في مشروعات القوانين، ومن ثم فإن الوقائع التي تدفع رأس الدولة إلى إصدار قراره بإحالة النص التشريعي إلى البرلمان مرة آخرى لإعادة النظر فيه سلطة تقديرية ولا يلتزم بأسباب معينة بذاتها، ومن ثم فإن الأمر متروك لما يراه رأس الدولة من أسباب وظروف تبرر الحاجة إلى إعادة مشروع القانون إلى البرلمان لدراسته من جديد.

---

[٢٠٩] أحمد سلامة أحمد بدر –المرجع السابق– ص ١٨٧.

[٢١٠] ومثال على ذلك طلب إجراء مناقشة جديدة للقانون المراد إصداره على تنظيم المعارض العالمية في فرنسا لعام ١٩٨٩ استناداً لنص المادة العاشرة من الدستور، حيث إن السبب من إعادة مشروع القانون إلى البرلمان لدراسة من جديد؛ بغرض تجنب الموقف القريب المتعلق بإصدار قانون لا يوجد سبب حالي في وجودة، كما تم استخدام طلب مناقشة جديدة بموجب المرسوم الصادر في ٩ أغسطس سنة ١٩٨٥ بشأن القانون المتعلق ببلدة كالدوني الجديدة، ويرجع السبب في طلب المداولة إلى أن المجلس الدستوري قضى باعتبار المادة (٢١٤) من القانون غير دستورية. (المرجع نفسه– ص ١٨٩).

المبحث الثالث

صور إعادة النظر في مشروعات القوانين ونطاقه

تمهيد وتقسيم:

وفقاً لما سبق ذكره بأن التصديق هو في حقيقته الصورة الإيجابية للاعتراض المطلق، إذ لا توجد وفقاً لاستخدام رأس الدولة حقه في الاعتراض المطلق إي وسيلة تُمكن السلطة التشريعية من التغلب على هذا النوع من أنواع الاعتراض، كما أن رأس الدولة حينما يستخدم حقه في الاعتراض المطلق لا يلتزم بضرورة تسبيب اعتراضه، وهو يختلف مضموناً عن طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين الذي يُمكن السلطة التشريعية التغلب على اعتراض رأس الدولة على مشروع القانون وفقاً للشروط التي يحددها الدستور والقانون، وقد أورد الفقه صوراً مشابهةً وصريحة للاعتراض على القوانين، وأخرى ضمنية، ومن ثم فمن المفيد التطرق إلى هذه الصور بشكل موجز، للوصول إلى صورة إعادة النظر في مشروعات القوانين، والصور المشابهة لهذا الحق.

وعليه ستقسم الباحثة المبحث الثاني إلى مطلبين، المطلب الأول: صور إعادة النظر في مشروعات القوانين. والمطلب الثاني: نطاق ممارسة إعادة النظر في مشروعات القوانين.

المطلب الأول

صور إعادة النظر في مشروعات القوانين

تمهيد وتقسيم:

تختلف صور إعادة النظر في مشروعات القوانين التي تبناها المشرع الدستوري في النظم السياسية المختلفة، كما أنها تتفاوت وفقاً لشدتها ومرونتها من نظام إلى آخر، وأخذت النظم السياسية مثلما أشارت الباحثة بمصطلحات متعددة لبيان هذه الصلاحية، وما ترتب على هذا الاختلاف من اختلاف مماثل في توضيح هذه الصور وفقاً لتلك المصطلحات.

كما أن اختلاف الشروط التي تطلبها المشرع لتنظيم هذا الحق وإجراءاته، ترتب عليه أيضاً ظهور صور ضمنية تتشابه في تنظيمها مع إعادة النظر.

ولبيان هذه الصور سنقسم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين، نبين في الفرع الأول: الصور الصريحة لإعادة النظر في مشروعات القوانين، والفرع الثاني: الصور الضمنية لإعادة النظر في مشروعات القوانين.

الفرع الأول: الصور الصريحة لإعادة النظر في مشروعات القوانين

إن الصور الصريحة لإعادة النظر هي تلك الصور التي تتشابه إلى حد ما مع إجراءات إعادة النظر في مشروعات القوانين، إلا أن الاختلاف يكمن في الإجراءات المتبعة أو الأغلبية المطلوبة لتجاوز هذا الحق، وتقسم الصور الصريحة لإعادة النظر إلى ثلاث صور، وهي على النحو الآتي:

أولاً: الاعتراض الواقف

يعد الاعتراض الواقف من أقوى صور الاعتراض، حيث لا يستطيع البرلمان الذي وافق على مشروع القانون أول مرة التغلب على طلب رأس الدولة في الاعتراض على مشروع القانون بأية أغلبية[٢١١]، ومن ثم فإن هذا الاعتراض يتطلب تحكيم رأي الشعب على مشروع القانون اختلف عليه رأس الدولة والسلطة التشريعية، ولكننا لا نعني في هذا السياق إحالة مشروع القانون إلى الاستفتاء الشعبي، بل إن هذا التحكيم يتم من خلال إما حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، أو في حالة انتخاب برلمان جديد بعد انتهاء الفصل التشريعي للبرلمان السابق، ومن ثم فإذا أعاد البرلمان الجديد موافقته على مشروع القانون وجب على رأس الدولة إصداره، دون أن يشترط المشرع الدستوري توافر أغلبية مشددة[٢١٢].

ثانياً: الاعتراض الموصوف

هو الاعتراض الذي يتطلب الدستور موافقة أغلبية خاصة أو مشددة للتغلب على اعتراض رأس الدولة[٢١٣]، أو إجراءات برلمانية تختلف عن الإجراءات التي تمت خلالها المناقشة الأولى لمشروع القانون[٢١٤]. ومن ثم فهو يتطلب موافق أغلبية معنية بشرط أنها تختلف عن الأغلبية اللازمة لإقرار مشروع القانون أول مره باتجاه التشديد[٢١٥]، وعليه قد يتطلب موافقة البرلمان بأغلبية الثلثين أو بأغلبية ثلاثة أرباع الحاضرين[٢١٦].

---

[٢١١] نومان فالح الظفيرى –المرجع السابق– ص ١٦٢.

[٢١٢] مثال على الاعتراض الواقف، ما جري تطبيقه وفقاً للدستور الفرنسي للعام ١٧٩١، إذ يستطيع رئيس الجمهورية أن يعترض على تطبيق أحد القوانين، ولكن هذا الإيقاف كان مؤقتاً لا يسري إلا لمدة فصلين تشريعيين، وفي حال موافقة البرلمان الذي يتم تجديده للمرة الثالثة على نفس مشروع القانون فإنه في هذه الحالة يصدر بالرغم من اعتراض رئيس الجمهورية عليه قبل فصلين تشريعيين، حيث إن المشرع قد افترض بأن إرادة البرلمان تحققت بموافقة البرلمان الثالث. (موريس دو فرجيه– دساتير فرنسا– المرجع السابق– ص ٤٥. انظر كذلك: أحمد سلامة أحمد بدر –المرجع السابق– ص ١٨٠–١٨١. وانظر: يحيي محسن المسوري –المرجع السابق– ص ٣٧٢–٣٧٣).

[٢١٣] يحيي محسن المسوري –المرجع السابق– ص٣٧٣.

[٢١٤] لمزيد من المعلومات حول الإجراءات الخاصة أو الأغلبية المطلوبة لإجراء المناقشة الثانية انظر: (جوي تابت –المرجع السابق– ص ١٥٤–١٧٨).

[٢١٥] أمير فرج يوسف –المرجع السابق– ص٥١٧.

[٢١٦] نومان فالح الظفيرى –المرجع السابق– ص ١٦٣.

ويرى البعض بأنه لا يجب أن تصل الأغلبية الخاصة للتغلب على طلب رأس الدولة في إعادة دراسة القانون إلى الثلثين أو ثلاثة الأرباع، بل يكفي أن يوافق عليها البرلمان بأغلبية تختلف عن الأغلبية التي أقرت مشروع القانون أول مرة[٢١٧].

وعليه يعتبر الاعتراض الموصوف أقل شدة من الاعتراض الواقف وإن كان يتطلب أغلبية خاصة أو إجراءات برلمانية مختلفة تحددها الدساتير.

ثالثاً: الاعتراض البسيط

هو الاعتراض الذي يتطلب الدستور موافقة ذات الأغلبية التي أقرت مشروع القانون في المرة الأولى، وعليه يمكن أن يطلق على هذا الاعتراض مسمى "المداولة الثانية"، أو "المناقشة الجديدة"، وما نحو ذلك...، إذ يكفي لتجاوز اعتراض رأس الدولة على مشروع القانون أن تعيد نفس الأغلبية التي أقرت القانون لأول مرة موافقتها عليه[٢١٨]. وهذا النوع من الاعتراض تتضاءل فرص نجاحه في البرلمانات التي تقوم على تعدد الأحزاب في تكوينها، إذ يكفي للتغلب على رغبة رأس الدولة أن تُعيد ذات الأغلبية التي أقرت مشروع القانون لأول مرة الموافقة عليه في المرة الثانية[٢١٩].

وعليه لا يختلف هذا النوع عن الاعتراض الموصوف من حيث مدى إمكانية البرلمان من التغلب على اعتراض رأس الدولة على مشروع القانون، ماعدا نسبة الأغلبية التي يتطلبها الدستور لتجاوز اعتراض رأس الدولة[٢٢٠].

في حين اختلف الفقهاء في اعتبار هذا النوع اعتراضاً على مشروع القانون، حيث يرى أصحاب الرأي الأول: إن الاعتراض البسيط سلطة اختيارية تُمنح للسلطة التنفيذية في أن تحيل مشروع القانون إلى السلطة التشريعية لإعادة مناقشة مشروع القانون، وهو يخرج بذلك عن صور الاعتراض، ومن مؤيدي هذا الرأي الفقيه (كاري دو مالبرغ) الذي يرى أن حق رأس الدولة في هذا النوع ليس حق "منع لإرادة المجلسين الحاليين" بقدر ما هو "مجرد حق لفت انتباههما لبعض المساوئ التي تعتقد السلطة التنفيذية أنها تجدها في التدبير التشريعي الذي صوّتا عليه"، كما

---

[٢١٧] عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص ١٢٤.

[٢١٨] المرجع نفسه– ص ١٢٥. انظر كذلك: يحيي محسن المسوري –المرجع السابق– ص٣٧٣.

[٢١٩] نومان فالح الظفيرى –المرجع السابق– ص ١٦٤.

[٢٢٠] أمير فرج يوسف –المرجع السابق– ص٥١٥.

أوضح: "إن حق طلب مداولة ثانية لا يمكن اعتبارها إسهاماً في السلطان التشريعي نظراً لأن هذا الامتياز لا يشكل أبداً اعتراضاً بالمعنى الحقيقي لهذا التعبير لذلك فإن الاعتراض الرئاسي المدعى به أو المزعوم لا يعدو في حقيقته إلا مجرد رخصه رئاسية للفت انتباه المجلسين إلى مساوئ معينة تعتقد السلطة التنفيذية أنها تناسب إجراءات مشروع القانون الذي صوت عليه البرلمان". ويرى الفقيه (إملر فيرى) أن هذا الحق "طريقة تهدف للسماح للبرلمان بالعودة عن تدابير قد اتخذتها بلا روية"[٢٢١].

في حين يرى أصحاب الرأي الثاني بأن هذا النوع يشكل حق اعتراض بسيط ومرن، استناداً إلى أن هذا النوع من الاعتراض لا يتطلب أي إجراءات برلمانية معينة، أو أغلبية خاصة، إذ يكفي للبرلمان أن يناقش مرة ثانية مشروع القانون بنفس الإجراءات التي يطلبها مناقشة القوانين وإقرارها بالأغلبية البسيطة، أو العادية[٢٢٢].

واستناداً لما سبق، فإن الباحثة تؤيد ما جاء في الرأي الثاني بأن الاعتراض البسيط يعتبر نوعاً من أنواع الاعتراض وصورة صريحة لإعادة النظر في مشروعات القوانين، وإن كان لا تختلف إجراءات مناقشة مشروع القانون، أو نسبة الأغلبية المطلوبة لتجاوز اعتراض رأس الدولة عن الإجراءات العادية لمناقشة مشروع القانون، إذ إنه يكفي بأن ينص الدستور على إمكانية عدم التصديق وإرجاع القانون مره أخرى لمناقشة مشروع القانون من قبل السلطة التشريعية لاعتبار هذه الصورة نوعاً من أنواع إعادة النظر في مشروعات القوانين حتى وإن كانت شروط وإجراءات مناقشته لا تختلف عن شروط وإجراءات مناقشة مشروع القانون في الأحوال العادية.

الفرع الثاني: الصور الضمنية لإعادة النظر في مشروعات القوانين

تعد الصور الضمنية لإعادة النظر في مشروعات القوانين طريقة غير مباشرة يطلبها المشرع في حال وجود خلاف بين رأس الدولة والسلطة التشريعية على مشروع القانون، وتكون هذه الصور أكثر صلابة وقوة، لأن المشرع لا يستطيع التغلب عليها مباشرة كما هو الحال في الصور الصريحة سالفة الذكر، ولا يمكن للسلطة التشريعية التغلب على هذا الاعتراض بإعادة الموافقة على مشروع القانون من جديد وفقاً لأغلبية خاصة، أو إجراءات معينة، ولا يتقيد رأس الدول عادة

---

[٢٢١] انظر رأي الفقيه (كاري دي مالبير) مذكور في كتاب أمير فرج يوسف –المرجع السابق– ص٥١٨.

[٢٢٢] جوي تابت –المرجع السابق– ص ١٧٩–١٨١.

بمدة زمنية يحددها الدستور لممارسة هذه الصور، إضافة إلى عدم وجوب تسبيب هذا الاعتراض في بعض الحالات، وهي على النحو الآتي:

أولاً: الاعتراض الناقل

الاعتراض الناقل هو الاعتراض الذي ينقل سلطة اتخاذ القرار النهائي في مصير مشروع القانون إلى جهة ثالثة محايدة يحددها الدستور، إذ إن اعتراض رأس الدولة وفقاً للصور الصريحة منه ينقل القرار في قبول أو رفض طلب رأس الدولة في إعادة دراسة القانون إلى السلطة التشريعية، إلا أن الاعتراض الناقل لا يترك سلطة اتخاذ القرار في يد رأس الدولة أو السلطة التشريعية، بل يحيل ذلك إلى جهة ثالثة يحددها الدستور[٢٢٣].

ويقسم هذا النوع من الاعتراض إلى صورتين، الصورة الأولى: الاعتراض الناقل إلى الشعب والمسمى "الاعتراض الاستفتائي" أو "الاعتراض الناقل إلى الشعب"، متى نص الدستور على وجوب عرض مشروع القانون الذي اعترض عليه رأس الدولة على الاستفتاء الشعبي، والصورة الثانية: الاعتراض الناقل إلى هيئة سياسية، والمسمى "النقض المحيل بطريق قضائي" أو ما يسمى "الرقابة الدستورية عن طريق هيئة سياسية"، متى ما نص الدستور على وجوب إحالة اعتراض رأس الدولة على مشروع القانون إلى هيئة سياسية ينص الدستور على اختصاصها، وهو ما يعرف باسم الرقابة الدستورية عن طريق هيئة سياسية[٢٢٤].

والجدير بالذكر أن بعض الفقهاء يعد الاعتراض الناقل تطبيقاً مباشراً للاعتراض الواقف، خصوصاً وأن الاعتراض الواقف ينقل سلطة تقرير مصير مشروع القانون والفصل بين نزاع رأس

---

[٢٢٣] نومان فالح الظفيرى –المرجع السابق– ص ١٦٤. انظر كذلك: يوسف راشد فليفل –المرجع السابق– ص ٢٠٢.

[٢٢٤] إن هذا النوع من الرقابة المتمثل في إحالة مشروع القانون قبل إصداره إلى هيئة سياسية يتم تشكيلها وفقاً لما نص عليه الدستور، تختص بفحص دستورية مشروع القانون قبل إصداره، وفي حال وجدت هذه الهيئة أن مشروع القانون يخالف الدستور، ينحصر دورها في رده إلى السلطة التشريعية لإعادة التداول فيه، وهي بالتالي تختلف عن جوهر الرقابة على دستورية القوانين التي تعني بفحص القانون من الناحية الموضوعية، وتصدر في حال مخالفة القانون للدستور قراراً بعدم دستورية القانون المحال إليها. (حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية–الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٢٢–١٢٣).

الدولة والسلطة التشريعية إلى الأمة وأخذ رأيها مباشرة عن طريق استفتائها في مشروع القانون المعترض عليه[٢٢٥].

وقد أهدر بعض الفقهاء اعتبار الاعتراض الناقل صورة من صورة إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث رأوا أن أمر الإحالة لا يرتقى إلا درجة إعادة النظر المعروفة، ولا يعد اعتراضاً حقيقياً، وإنما مجرد نقل سلطة التقرير النهائي في مصير مشروع القانون إلى جهة ثالثة، الأمر الذي لا يقرر أمراً معيناً من قبل رأس الدولة، فهو فقط يستعمل نص دستوري يعطيه الحق في إحالة الموضوع إلى جهة محايدة تماماً، تستطيع أن تقرر ما تراه بشأنه، إذن فإن هذا النوع مجرد أمر إحالة وليس أمر تقرير[٢٢٦].

ثانياً: اعتراض الجيب

يعتبر اعتراض الجيب أحد أشكال الاعتراضات المكرس فقط في الدستور الأمريكي[٢٢٧]، حيث تبنى مؤتمر فيلادلفيا الذي وضع الدستور الأمريكي فكرة حق الاعتراض من النظام الإنجليزي[٢٢٨]، بالرغم من أن النظام الرئاسي يقوم على أساس الفصل التام بين السلطات مما يحرم

---

[٢٢٥] عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص ١٢٨.

[٢٢٦] محمد ربيع مرسى –المرجع السابق– ص ١٧٥.

[٢٢٧] اعتراض الجيب: هو نقض غير مباشر للمشروع بقانون يختص به الرئيس الأمريكي أو حاكم الولاية، للإبقاء على المشروع بقانون دون التصديق عليه أو نقضه إلى حين انتهاء الدورة التشريعية.
(https://en.oxforddictionaries.com/definition/pocket_veto).
(انظر كذلك: محمد هلال الرفاعي–تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي "دراسة تحليلية"–مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية– المجلد ٢٦–العدد٢– ٢٠١٠–ص: ٦٠١).

[٢٢٨] إن الضغط المستمر من قبل النقابات والمنظمات المهنية دفع رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية إلى استعمال اعتراض الجيب بكثرة، ومثال على ذلك أن الرئيس فرنكلين روزفلت استعمل هذا الحق ستمائة وواحد وثلاثين مرة خلال فترة رئاسته ولم يتجاوز الكونغرس إلا تسعة من اعتراضات الرئيس.(نعمان أحمد الخطيب– الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري– دار الثقافة للنشر والتوزيع–عمان–الأردن– ٢٠١٢– ص٣٧٠. انظر كذلك: رقية المصدق– القانون الدستوري والمؤسسات السياسية– دار توبقال للنشر– ١٩٨٦– ص ١٦١)، في حين استخدم جورج واشنطن هذا الحق ١٠٠ مرة، واستخدم الرئيس جورج بوش حقه في النقص ١٢ مرة، في حين استخدم الرئيس باراك أوباما حقه في الاعتراض على مشروعات القوانين في مناسبتين منذ بداية ولايته، ولأسباب تتعلق بالإجراءات التشريعية لمشروعات القوانين.انظر: مقال منشور بعنوان Le veto, l'arme suprême du président américain) بتاريخ ٣ نوفمبر ٢٠١٠ في الموقع الإلكتروني:

السلطة التنفيذية من حق اقتراح القوانين، إلا أن الأعراف الدستورية منحت رأس الدولة دوراً في العمل التشريعي، ومنها رسالة الاتحاد السنوية التي يوجهها رئيس الجمهورية إلى البرلمان، التي تتضمن برامج تشريعية، واعتراض الجيب المعروف باسم (Pocket–veto) أو (الاعتراض المستتر)[٢٢٩]، وهو الاعتراض الذي يسمح لرئيس الجمهورية أن يمتنع عن التوقيع على مشروع القانون الذي وافق عليه مجلسا البرلمان دون بيان أسباب امتناعه[٢٣٠]. ولا يستطيع الكونغرس تجاوز اعتراض رأس الدولة بالتصويت على مشروع القانون من جديد[٢٣١].

ونصت المادة الأولى الفقرة السابعة – الجزء الثاني من دستور الولايات المتحدة الأمريكية، على ذلك[٢٣٢]، حيث أوجب الدستور الأمريكي عرض مشروع القانون الذي تم إقراره من قبل الكونغرس على رأس الدولة للتصديق عليه، إلا أنه وفي حال وصل مشروع القانون إلى رأس الدولة قبل عشرة أيام من أن ينتهي انعقاد الكونغرس، سواءَ بسبب اختتام دورة الانعقاد أو بسبب التأجيل النهائي الذي يسبق تجديد الكونغرس، فإن رأس الدولة في هذه الحالة يستطيع أن يترك مشروع القانون دون تصديق إلى أن تنتهي العشرة أيام، ولهذا السبب قيل أن الرئيس يضع مشروع القانون في جيبه، ويعد اعتراض الجيب اعتراضاً لا يقبل الدفع، ولا يمكن للكونغرس أن يتجاوزه[٢٣٣].

وعليه فإن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في حال عدم رغبته في التصديق على مشروع القانون، فإنه يتركه دون تصديق ودون اعتراض، ويعتبر عملياً عطل نفاذ القانون طيلة فترة عطلة

(http://www.lapresse.ca/international/dossiers/elections-de-mi--le-veto-larme-supreme-du-president-americain.php٤٣٣٩٠٧٦-٠١/٠٣/٢٠١٠١١mandat/).

[٢٢٩] يحيى السيد الصباحي– النظام الرئاسي–دراسة مقارنة–رسالة للحصول على درجة دكتور في الحقوق– ١٩٩١– ص ٣٤١.

[٢٣٠] عادل الطبطبائي –المرجع السابق– ص ٧٦٨.

[٢٣١] رقية المصدق –المرجع السابق– ص ١٦٠.

[٢٣٢] إن مصطلح (نقض الجيب) لم يرد في الدستور الأمريكي صراحة، إلا أن هذا المصطلح تم تداوله في عهد الرئيس السابق أندرو جاكسون. (جوي تابت –المرجع السابق– ص٦١٣).

233 Raoul Henri Bertrand -opero citato-p121.

See also: Steven S Smith, Jason M. Roberts, and Ryan J. Vander Wielen - The American Congress- Fourth Edition-2007- p 37.

الكونغرس، والفترة التي يناقش فيها مشروع القانون مجدداً[٢٣٤]. وعليه فإذا لم يرفض رئيس الولايات المتحدة الأمريكية مشروع القانون صراحةً خلال الفترة السابقة على فض دورة الانعقاد، ولم يوافق أيضاً عليه خلال مدة عشرة أيام، ولو تعدت تاريخ فض دورة الانعقاد، فإن مشروع القانون لا يتحول إلى قانون بالرغم من عدم قيام رئيس الولايات بالاعتراض على مشروع القانون صراحة[٢٣٥].

كما لم ينص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على ضرورة تسبيب اعتراض الجيب، إلا أن استخدام مثل هذا الإجراء أصبح مطبقاً عملياً في عهد الرئيس "جيمس ماديسون"، حيث درج على توجيه رسالة رئاسية لشرح أسباب نقض الجيب[٢٣٦].

وعليه يشترط لتوافر اعتراض الجيب ما يلي:

١- انقضاء دورة انعقاد الكونغرس، قبل أن تنقضي عشرة أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون إلى الرئيس للتصديق.
٢- ألا يوافق الرئيس على مشروع القانون خلال عشرة أيام من تقديمه إليه، حتى في حال مناقشة مشروع القانون مجدداً من قبل الكونغرس.
٣- ألا يرفض الرئيس مشروع القانون صراحة، ويعيده إلى الكونغرس قبل فض دورته.

والجدير بالذكر أن الاعتراض وفقاً لاعتراض الجيب لا يكون إلا كلياً، فرئيس الولايات المتحدة الأمريكية إما أن يوافق على مشروع القانون جملةً وتفصيلاً، أو أنه يرفض القانون كاملاً، وعليه فإن الرئيس لا يمتلك الحق في قبول بعض مواد مشروع القانون ورفض مواد أخرى[٢٣٧].

---

٢٣٤ مروان محمد المدرس –المرجع السابق– ص ٥٠.

٢٣٥ عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا– دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة "دراسة مقارنة"– رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية– جمهورية مصر العربية– ٢٠٠٦– ص ٩٨.

٢٣٦ استمر هذا الإجراء مع الرؤساء الذين خلفوا الرئيس (ماديسون)، إلا أن هذه التطبيق قد توقف مؤقتاً مع الرئيس (يوليسيس جرانت) الذي مارس حقه في نقض الجيب (٤٨) مرة، دون تسبيب اعتراضه، وقد استمر هذا الوضع إلى ولاية الرئيس (هربرت كلارك هوفر)، ثم استأنف مره ثانية تسبيب الاعتراض مع ولاية الرئيس (فرانكلين روزفلت)، ومن ذلك الوقت أصبحت هذه العادة مستمرة في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ أصبح ممارسة اعتراض الجيب مقرونه بضرورة التسبيب، حيث سجلت الولايات المتحدة الأمريكية من عام ١٩٤٣ ولغاية ١٩٦٣ أربع حالات فقط من أصل ٤٤٧ نقض جيب بدون رسالة رئاسية لشرح أسباب الاعتراض. (جوي تابت –المرجع السابق– ص٦١٤–٦١٥).

٢٣٧ استغل الكونغرس حاجة الحكومة لبعض القوانين، وقام بتضمينها بعض الفقرات التي يدرك مقدماً بأن الرئيس سوف يرفضها، فيضطر الرئيس إلى قبول تلك القوانين بالرغم من وجود بعض المواد والبنود التي لا تكون مقبولة

ويرى أحد الباحثين أن الغاية من ترتيب الدستور حق رأس الدولة في اعتراض الجيب بالرغم من النص على حق رأس الدولة في الاعتراض الصريح، هو عدم تمكين الكونجرس من حرمان رئيس الولايات المتحدة الأمريكية من حقه في استخدام الاعتراض الصريح خلال فترة الأيام العشر التالية لتقديم المشروع إليه، عن طريق إحالة هذه المشروعات إلى رئيس الولايات قبل فض الدورة بأقل من عشرة أيام، فلا يتمكن من ممارسة حقه كاملاً في الاعتراض، إذ إن الاعتراض يجب أن يتم عن طريق إعادة مشروع القانون مرفقاً معه اعتراضات الرئيس إلى المجلس، ومرور عشرة أيام على تقديم المشروع إلى الرئيس، فإن الرئيس وفقاً لذلك لن يتمكن من ممارسة حقه في الاعتراض بكامل مدته[٢٣٨].

وبالرغم من قصر الفترة التي يمكن أن يقع فيها اعتراض الجيب إلا أن هذا الاعتراض مارسه رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية بأعداد كبيرة؛ نظراً إلى أن الفترة الأخيرة من دورة انعقاد الكونجرس تكون فترة قصيرة ويصدر فيها عدد كبير من مشروعات القوانين التي يريد إنجازها قبل فض دورة انعقاده، ومن ثم يستطيع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية من أن يحول دون صدور العديد من القوانين التي لا يؤيدها، وذلك عن طريق استخدام حقه في اعتراض الجيب[٢٣٩].

ووفقاً لما سبق ذكره، وبيان صور إعادة النظر في مشروعات القوانين، فما هي صورة إعادة النظر الذي أخذ بها القانون المقارن؟

بالرجوع إلى نص الفقرة (د) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين، والتي تنص على أن "إذا أعاد كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبيه ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك، وأصدره في خلال شهر من تاريخ إقراره للمرة الثانية"[٢٤٠].

لديه، وقد أطلق على هذه القوانين (وجبة المخلوط الشهي) أو (فرسان الميزانية). (مروان محمد المدرس –المرجع السابق– ص ٥١.

[٢٣٨] للاطلاع على رأي الباحث انظر: عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا –المرجع السابق– ص ٩٩.

[٢٣٩] إن الرئيس فرانكلين روزفلت اعترض على ٦٣١ مشروع قانون اعتراضاً صريحاً، ومنها ٢٦٠ استخدم حقه في اعتراض الجيب، وكذلك الرئيس كليفلاند الذي سمي بالرئيس فيتو، حيث اعترض على ٤٢ مشروع قانون اعتراضاً صريحاً، في حين استخدم حقه في اعتراض الجيب على ١٢٨ مشروع قانون (المرجع نفسه– ص ٩٩. انظر كذلك: إبراهيم عبدالعزيز شيحا– وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة–الوزارة" في الأنظمة السياسية المعاصرة– دراسة تحليلية بين النصوص والواقع– توزيع منشأة المعارف–الإسكندرية، ٢٠٠٦– ص ١٢٥.

[٢٤٠] المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢ وتعديلاته.

باستقراء النص سالف الذكر، تستخلص الباحثة أن المشرع الدستوري البحريني تبنى صورة الاعتراض الموصوف، استناداً إلى ما تطلبه المشرع من توافر نسبة ثلثي أعضاء مجلسي الشورى والنواب للتغلب على طلب رأس الدولة في إعادة النظر في مشروع القانون، وأطلق على هذا النوع من الاعتراض مسمى إعادة النظر وفقاً للنص الدستوري.

ونص الدستور الكويتي في مادته (٦٦) على أن " يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب، فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوما من إبلاغه إليه، فان لم تتحقق هذه الأغلبية امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه، فإذا عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوما من إبلاغه إليه".

باستقراء النص سالف الذكر، تستخلص الباحثة أن المشرع الدستوري الكويتي تبنى الاعتراض الموصوف، استناداً إلى ما تطلبه المشرع من توافر نسبة ثلثي أعضاء مجلس الأمة للتغلب على طلب رأس الدولة في إعادة النظر في مشروع القانون، وأطلق على هذا النوع من الاعتراض مسمى إعادة النظر وفقاً للنص الدستوري.

ونص دستور جمهورية مصر العربية في مادته (١٢٣) على أن "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يومًا من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونًا وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونًا وأصدر"[٢٤١].

باستقراء النص السالف الذكر، تستخلص الباحثة أن المشرع الدستوري المصري تبنى الاعتراض الموصوف، استناداً إلى ما تطلبه المشرع من توافر نسبة ثلثي أعضاء مجلس النواب للتغلب على طلب رأس الدولة في إعادة النظر في مشروع القانون، وقد أطلق على هذا النوع مسمى الاعتراض التوقيفي وفقاً للنص الدستوري.

[٢٤١] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

حيث يستطيع البرلمان التغلب على الاعتراض التوقيفي لرئيس الجمهورية ويفقده آثره، إذا أقر مشروع القانون مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه[٢٤٢].

ومنحت كافة الدساتير المتعاقبة لجمهورية مصر العربية حق رأس الدولة في إعادة النظر في مشروعات القوانين[٢٤٣]، وهي نصوص تشابه إلى حد ما نص المادة (١٢٣) من الدستور الحالي، حيث جاء هذا الحق في دستور ١٩٢٣ مع استخدامه لمصطلح إعادة النظر، حيث نصت المادة (٣٥) منه على أن "إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون رده إليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه..."[٢٤٤]، كما أن ذات الدستور قد نص على ذات الأغلبية المطلوبة وهي ثلثي الأعضاء، حيث نص في المادة (٣٦) على أن "إذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر. فإن كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه فإذا عاد البرلمان في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر"[٢٤٥].

ونصت الفقرة الثانية من المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية على أن "... وله، قبل انقضاء هذه المهلة، أن يطلب إلى البرلمان مناقشة جديدة للقانون، أو لبعض مواده، وهذه المناقشة الجديدة لا يمكن أن ترفض"[٢٤٦].

باستقراء النص السالف الذكر، تستخلص الباحثة أن المشرع الدستوري الفرنسي قد تبنى صورة الاعتراض البسيط، استناداً إلى أن المشرع لم يتطلب توافر أغلبية معينة لتجاوز طلب رئيس الجمهورية، إذ يكفي في هذا السياق توافر الأغلبية العادية التي تطلبها المشرع لمناقشة القوانين، وقد أطلق على هذا النوع من الاعتراض مسمى مناقشة جديدة للقانون وفقاً للنص الدستوري.

---

[٢٤٢] ماجد راغب الحلو– القانون الدستوري "المبادئ العامة–التاريخ السياسي–الأحزاب السياسية–التمثيل النيابي– النظام الانتخابي–السلطة التنفيذية–السلطة التشريعية"– دار المطبوعات الجامعية–الإسكندرية، ١٩٩٣– ص ٣٦٨.

[٢٤٣] المرجع نفسه – ص ٣٦٨.

[٢٤٤] المادة (٣٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٢٣.

[٢٤٥] المادة (٣٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٢٣.

[٢٤٦] المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية ١٩٥٨.

وعليه نجد بأن النص الوارد في دستور مملكة البحرين في هذا الخصوص يتشابه إلى حد ما مع النص الوارد في الدستور الكويتي للعام ١٩٦٢، والدستور المصري للعام ٢٠١٤ الذي يحدد الأغلبية المطلوبة للتغلب على طلب رأس الدولة في إعادة دراسة مشروع القانون، في حين أن المشرع الدستوري الفرنسي تبني صورة مختلفه من صور الاعتراض، ومن ثم تبنى صورة الاعتراض البسيط، الذي لا يتطلب توافر أغلبية معينة لتجاوز طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، بل تكفي ذات الأغلبية التي أقرت مشروع القانون.

المطلب الثاني

نطاق ممارسة إعادة النظر في مشروعات القوانين

تقسيم:

إن تحديد نطاق ممارسة إعادة النظر في مشروعات القوانين يتطلب منا التطرق إلى مدى سريان إعادة النظر موضوعياً وزمنياً، بتحديد القوانين التي يسري عليها إعادة النظر، والقوانين الخارجة من هذا التطبيق، ومن ثم يصبح محصناً من أي نوع من أنواع الرقابة، إضافة إلى تحديد ممارسة هذا الحق، فيما إذا كان إجمالياً أو جزئياً على مشروعات القوانين، وتحديد المدة الزمنية التي يجوز لرأس الدولة ممارسة حقه في إعادة النظر.

وعليه ستقسم الباحثة هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول: النطاق الموضوعي لإعادة النظر في مشروعات القوانين، والفرع الثاني والأخير: النطاق الزمني لإعادة النظر في مشروعات القوانين.

الفرع الأول: النطاق الموضوعي لإعادة النظر في مشروعات القوانين

إن رأس الدولة يمارس حقه في إعادة النظر في مشروعات القوانين المرسلة إليه للتصديق، وحدد الدستور القوانين القابلة لإعادة النظر، واستثنى البعض الآخر من ممارسة هذا الحق عليها، وتأسيساً لذلك فإن النطاق الموضوعي لإعادة النظر في مشروعات القوانين ينقسم إلى فئتين، الفئة الأولى: القوانين الخاضعة لممارسة إعادة النظر، والفئة الثانية: القوانين المحمية من ممارسة إعادة النظر.

أولاً: القوانين الخاضعة لممارسة إعادة النظر

نقصد بالقوانين الخاضعة لممارسة إعادة النظر: مجموعة القوانين التي يجوز لرأس الدولة ممارسة حقه في إعادة النظر عليها، وتشمل هذه الفئة: القوانين العادية–باستثناء القوانين المحمية والتي سنتطرق لبيانها فيما بعد–، والقوانين الأساسية.

١- القوانين العادية:

جميع القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، والتي لم تستثنَ صراحة أو ضمنياً من خضوعها لممارسة إعادة النظر فيها، وعليه فإن هذه الفئة من القوانين تشمل جميع القوانين الصادرة من البرلمان، باستثناء القوانين الدستورية والقوانين المستثناة بحكم الدستور، ومنها: القوانين الشعبية، والقوانين الاستفتائية، والقوانين ذات الأصل البرلماني، والتي سنتطرق لها أدناه، بمعنى جميع القوانين الصادرة من السلطة التشريعية باستثناء تلك القوانين المحمية بناءً على نصوص الدستور التي تنص صراحة أو ضمنياً على حمايتها من ممارسة إعادة النظر عليها، والتي سنتطرق لها آنفاً.

٢- القوانين الأساسية:

جميع القوانين الصادرة من السلطة التشريعية وتنظم مسائل دستورية بطبيعتها أو في جوهرها، ومن ثم تشمل هذه القوانين القواعد القانونية التي تنظم ممارسة وظيفة الحكم في الدولة وبيان تشكيل السلطات العامة واختصاصاتها، وهذه القواعد تكمل الوثيقة الدستورية في تنظيمها لوظيفة الحكم في الدولة في ضوء القواعد التي نص عليها الدستور[٢٤٧].

ثانياً: القوانين المحمية من ممارسة إعادة النظر

هي تلك القوانين المستثناة من أن تخضع لإعادة النظر، ومن ثم فإنها محمية من أي نوع من أنواع الرقابة عليها بحكم الدستور، ومن ثم لا يمكن تطبيق إعادة النظر عليها؛ نظراً إلى مصدرها، أو طبيعتها، أو طريقة إعدادها، أو بهدف حمايتها من ممارسة إعادة النظر عليها؛ لأسباب واعتبارات الملاءمة، أو حسن سير عمل المؤسسات في الدولة، وبالتالي فإن المشرع كفلها من أي نوع من أنواع الرقابة أو الطعن، وعليه يمكن تقسيم هذه القوانين إلى ثلاث فئات: الفئة الأولى: القوانين الشعبية، والفئة الثانية: القوانين الاستفتائية، والفئة الثالثة: القوانين ذات الأصل البرلماني.

---

[٢٤٧] محمد حسنين عبدالعال- القانون الدستوري- دار النهضة العربية- ١٩٩٢، ص ٦٨-٦٧. انظر كذلك: أشرف إبراهيم سليمان -المرجع السابق- ص ١٨.

أ-القوانين الشعبية:

توجد هذه القوانين في الدول التي تمارس الديمقراطية المباشرة، عندما يحكم الشعب بنفسه جميع السلطات، لا سيما السلطة التشريعية، وهو المشرع الوحيد، كما توجد في الدول التي تمارس الديمقراطية شبه المباشرة، حيث يقوم عدد من الناخبين بتحرير مشروع قانون في صورة "قانون مدون ومبوب" ولا يتم عرضه على الاستفتاء إلا بناءً على طلب عدد معين منهم، ويصبح هذا القانون نافذ بعد نتيجة الاستفتاء دون الحاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر، ومن ثم تكون تلك القوانين الصادرة عن الإرادة الشعبية تعبيراً مباشرة عن السيادة الوطنية.

ونتيجة لخطورة تلك القوانين على النظام السياسي، لا سيما وإنها تسمح لفئة من الشعب أن تفرض قوانين على الدولة، قد تخل بالنظام السياسي القائم، تشترط بعض النظم الدستورية بأن تنفيذ هذه القانون لا يتم بشكل فوري بعد موافقة الشعب، إذ يجب إحالته إلى البرلمان لدراسته والموافقة عليه أو تعديله أو رفضه أو اقتراح مشروع قانون آخر، ثم تعرض مقترحات البرلمان على الشعب للاستفتاء مجدداً والتصويت عليها[٢٤٨].

واستناداً لما سبق، فإن هذه القوانين من حيث طبيعتها محصنة من أي نوع من أنواع الرقابة، إذ إنها من صنع الشعب، والشعب وحدة من يستطيع أن يوافقة عليها أو يلغيها وفقاً لإرادته، وعليه فلا يجوز أن تخضع هذه القوانين لإعادة النظر فيها.

ب-القوانين الاستفتائية:

توجد هذه القوانين في الدول التي تمارس الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة، إذ يتطلب المشرع صراحة أن تعرض مشروعات القوانين على الشعب للموافقة عليها، سواءً عرضت مباشرة على الشعب للموافق عليها دون أن تعرض بشكل سابق على البرلمان، وهو ما يعرف بالاستفتاء التشريعي المباشر، أو أنها عرضت على البرلمان بشكل سابق، ولكنها لا تصبح قانوناً إلا بعد حصولها على موافقة الشعب عليها، وهو ما يعرف باستفتاء المصادقة أو استفتاء الموافقة[٢٤٩].

---

[٢٤٨] إسماعيل الغزالي -المرجع السابق- ص ١٠٤-١٠٥.

[٢٤٩] تنص المادة (١١) من دستور الجمهورية الفرنسية ١٩٥٨ على أن " لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة أثناء دورات انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية أن يعرض في

وتتعدد صور الاستفتاء، وذلك من خلال ممارسته قبل أو بعد إقرار القانون من قبل البرلمان، إذ يتم استفتاء الشعب قبل إقرار القانون في مبادئه العامة ليكتسب القوة التنفيذية عند إقراره في البرلمان، أما الاستفتاء اللاحق لإقرار القانون من قبل البرلمان فإن المجالس النيابية تتقيد بنتيجة التصويت الشعبي عليه، وبذلك تلتزم بنتيجة التصويت عليه، بعكس الحال في الاستفتاء الاستشاري الذي لا يتقيد البرلمان بنتيجته[٢٥٠].

وعليه فإن القوانين الاستفتائية التي يتم إحالتها إلى الشعب للموافقة عليها، أو رفضها، أو تعديلها بعد عرضها على البرلمان، يصبح رأي الشعب في هذه الحالة نهائيًا ولا يجوز الرجوع عنه بأي شكل من الأشكال، وهو بالتالي محصن من أي رقابة عليه من قبل أي سلطة من السلطات، ولا تملك أي جهة الفصل في صحة قانون، ويعدُّ تعبيراً مباشراً عن السيادة الوطنية، فالشعب عندما يعبر عن إرادته فإن تلك الإرادة لا تخضع للرقابة بحكم الدستور، أما القوانين الاستفتائية التي تعرض على الشعب قبل عرضها على البرلمان، فإن نتيجة الاستفتاء السابق استشاري فقط لا يمنع البرلمان من إقراره لمشروع قانون مخالف لرأي الشعب[٢٥١].

استفتاء عام كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة أو بإقرار أتفاق بين مجموعة الدول أو خاص بالإذن بالتصديق على معاهدة يكون من شأنها – دون أن تتعارض مع الدستور – التأثير على سير المنظمات. وعندما يسفر الاستفتاء عن الموافقة على المشروع يصدره رئيس الجمهورية في المدة المنصوص عليها في المادة السابقة". وعليه نجد أن القوانين الاستفتائية وفقاً للنظام الدستوري الفرنسي تتحصن من أي نوع من أنواع الرقابة، وبالتالي تتحصن أيضاً من خضوعها لطلب مناقشة جديدة عليها.

٢٥٠ يقسم الاستفتاء من حيث مدى إلزاميته إلى استفتاء إجباري حين ينص الدستور على وجوب إجرائه، أو استفتاء أختياري بنص الدستور، وفي هذه الحالة فإن الدستور يترك الأمر لمؤسسات الدولة المختصة ومنها رأس الدولة أو البرلمان أو عدد من الناخبين لاتخاذ قرارها بشأن اللجوء إلى الشعب من عدمه.(سعيد بو الشعير –المرجع السابق– ص ٩٤–٩٥. وانظر: فاضل أحمد عبدالغني السنبائي –المرجع السابق– ص ٢١٩). وعليه ينطوي الاستفتاء الإجباري على عرض القوانين المعدلة للدستور على الشعب، ونتيجة الاستفتاء تعطي القانون وجوداً حقيقياً، حيث يحل الاستفتاء الإجباري محل مجلس الشعب ويقتصر دور البرلمان على إعداد القوانين، أما الاستفتاء التشريعي فإنه يتم من خلال طرح القانون الصادر من البرلمان على الاستفتاء الشعبي، بحيث يقترح الشعب نفسه تنظيم استفتاء على القانون، ومن ثم فإن نتيجة الاستفتاء تؤدي إلى إقرار القانون أو رفضه، بعكس الاستفتاء السياسي إذ تطرح السلطة الحاكمة على الشعب قانوناً معين بغرض منحها صلاحيات واسعة تتعدى الصلاحيات المحددة لها في الدستور. (إسماعيل الغزالي –المرجع السابق– ص ١٠٢–١٠٣).

٢٥١ فاضل أحمد عبدالغني السنبائي –المرجع السابق– ص ٢١٩.

ونظراً لخضوع تلك القوانين إلى الإرادة الشعبية، فإن هذه القوانين محمية من أي نوع من أنواع الرقابة، إذ إنها حصلت على الموافقة الشعبية عليها مثلها مثل القوانين الشعبية، ومن ثم لا يجوز أن تخضع لإعادة النظر عليها، إذ أصبحت نهائية بموافقة الشعب عليها.

واستناداً لذلك فإن القوانين الاستفتائية لا تخضع لإعادة النظر، لأن تلك القوانين محمية من أي نوع من أنواع الرقابة، وبمجرد موافقة الشعب عليها تصبح نهائية ونافذة.

وتطبيقاً لاستثناء القوانين الاستفتائية من الخضوع لأي رقابة باعتبارها قوانين نهائية لا تقبل الطعن، ومن ثم لا يجوز عرضها على البرلمان لإعادة النظر فيها، حكم المجلس الدستوري الفرنسي والذي جاء فيه :"بعد استدعاء المجلس الدستوري من قبل رئيس مجلس الشيوخ، بالاستناد إلى الفقرة الثانية من المادة ٦١ من الدستور، للنظر في نص القانون المتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الاقتراع العام المباشر، والمتبنّى من قبل الشعب بواسطة الاستفتاء الحاصل في ٢٨ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٦٢، بغية التحقق من مدى مطابقة هذا النص مع الدستور، واستناداً إلى الدستور؛ واستناداً إلى القرار الصادر في ٧ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٥٨ الذي يحمل طابع القانون الأساسي المتعلق بالمجلس الدستوري. حيث إنه، إذا كانت المادة ٦١ من الدستور تنيط بالمجلس الدستوري مهمة تقدير مدى مطابقة أحكام القوانين الأساسية مع الدستور، وكذلك القوانين العادية التي يجب، أو يمكن عرضها عليه للنظر فيها، من دون تحديد ما إذا كانت هذه الصلاحية تشمل مجمل النصوص ذات الطابع التشريعي، وبصرف النظر عما إذا كان قد تمّ تبنّيها من قِبل الشعب إثر استفتاء شعبي، أو التصويت عليها من قبل البرلمان، أو أنها على العكس، تنحصر فقط بهذه الفئة الأخيرة، فإنه يستنتج من روح الدستور، الذي جعل من المجلس الدستوري هيئةً منظمة لنشاط السلطات العامة، أن القوانين التي قصدها في المادة ٦١ منه، هي فقط تلك التي يصوت عليها البرلمان، وليس تلك التي يتم تبنّيها من قبل الشعب عبر استفتاء شعبي، والتي تمثّل التعبير المباشر عن سيادة الأمة؛ حيث إن هذا التفسير يستنتج أيضاً من أحكام الدستور الصريحة، سيّما المادة ٦٠ منه، التي تحدّد دور المجلس الدستوري في مجال الاستفتاء، والمادة ١١ التي لم تلحظ وجود أي إجراء شكلي بين تبنّي مشروع قانون ما بواسطة الشعب وإصداره من قبل رئيس الجمهورية؛ حيث إنه ونتيجةً لما سبق، فإنه ليس في الدستور أو في القانون الأساسي سالف الذكر، ما يعطي المجلس الدستوري صلاحية النظر في الطلب المُشار إليه أعلاه، والذي بموجبه، أحال إليه رئيس مجلس الشيوخ مشروع القانون المتبنّى من قِبل الشعب الفرنسي عن طريق الاستفتاء الحاصل في ٢٨ تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٦٢، وذلك من أجل الحكم في مدى مطابقته للدستور،

يقرّر: المادة الأولى– ليس للمجلس الدستوري صلاحية النظر في الطلب المُشار إليه أعلاه والموجَّه إليه من قِبل رئيس مجلس الشيوخ"[٢٥٢].

إلا أن الباحثة ومع احترامها للحكم السابق، ترى بأن خضوع القوانين إلى الاستفتاء الشعبي لا يجعلها محصنة من أن تخضع إلى الرقابة، خصوصاً وأنه قد لا يكون جميع الشعب على مستوى واحد من العلم والمعرفة، ومن ثم تسيطر اعتبارات وآراء معينة على نتيجة التصويت، وتجعل من قانون ما يصدر بالرغم من عدم ملاءمتة للنظام القائم في الدولة، ومن ثم فإن الاستفتاء من وجهة نظر الباحثة لا يجعل مشروع القانون خالياً من أي عيوب موضوعية، وعليه فإن الباحثة ترى بأن القوانين الاستفتائية وبالرغم من حصولها على تأييد الشعب الذي هو مصدر للسلطات جميعاً، إلا أن هذا الأمر لا يرتقي إلى تحصين مشروعات القوانين بجعلها قوانين تسمو من أن تخضع للرقابة، وبالتالي فإن الباحثة تفضل إن تخضع القوانين الاستفتائية إلى إعادة النظر فيها إذا رأى رأس الدولة الحاجة إلى ذلك، باعتبار أن رأي الشعب في هذا المسائل قد حل محل رأي أعضاء البرلمان في إقرارهم لمشروعات القوانين، وقد مارس الشعب سلطاته الأساسية بممارسة الاختصاص التشريعي دون أن يمارسها نيابة عنه أعضاء البرلمان.

وقد جاء حكم للمحكمة الدستورية في جمهورية مصر العربية يخالف الحكم الصادر من المجلس الدستوري الفرنسي، استناداً لقضية معروضة عليها بأن "المسائل التي طرحت للاستفتاء الشعبي – الموافقة الشعبية عليها لا ترقى بها إلى مرتبة النصوص الدستورية – مؤدى ذلك: بقاء النصوص التشريعية المقننة لها خاضعة للرقابة الدستورية". "ما نصت عليه المادة (١٥٢) من الدستور على أنه "لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا"، لا يخرج عن أن يكون ترخيصًا لرئيس الجمهورية بعرض المسائل التي يقدر أهميتها واتصالها بالمصالح القومية الحيوية، على هيئة الناخبين لاستطلاع رأيها فيها من الناحية السياسية، ومن ثم لا يجوز أن يتخذ هذا الاستفتاء – الذى رخص به الدستور وحدد طبيعته والغرض منه – ذريعة إلى إهدار أحكامه أو مخالفتها، كما أن الموافقة الشعبية على مبادئ معينة طرحت في الاستفتاء، لا ترقى بهذه المبادئ إلى مرتبة النصوص الدستورية التي لا يجوز تعديلها إلا وفقًا للإجراءات الخاصة المنصوص عليها في المادة (١٨٩) من الدستور، وبالتالي لا تصحح هذه الموافقة ما قد يشوب النصوص التشريعية المقننة لتلك المبادئ من عيب مخالفة الدستور، وإنما

[٢٥٢] قرار صادر عن المجلس الدستوري رقم ٢٠ في ٦ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦٢، قانون استفتائي.

تظل هذه النصوص على طبيعتها كعمل تشريعي أدنى مرتبة من الدستور، فتتقيد بأحكامه، وتخضع بالتالي لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية"[٢٥٣].

ومن ثم فإن الباحثة ترى في الحكم السالف الذكر، مبدأ يقاس عليه لخضوع القوانين الاستفتائية لإعادة النظر عليها، حيث إن النصوص التشريعية وفقاً للحكم السابق تبقى خاضعة للرقابة الدستورية، فمن باب أولى أن تخضع مشروعات القوانين المستفتي عليها من قبل الشعب لإعادة النظر فيها، متى رأى رأس الدولة الحاجة لذلك؛ وتبرير ذلك أن الشعب حل محل البرلمان في مرحلة الإقرار النهائي لمشروع القانون، ولم يحل محل رأس الدولة في ممارسته لصلاحياته، ومنها التصديق أو إعادة النظر في مشروع القانون، وبالتالي فإن مشروعات القوانين التي يستفتى فيها الشعب تبقى مشروعات قوانين دون تطهيرها مما قد يشوبها من عيوب، ودون تحصينها ضد الطعن بعدم دستوريتها، ومن ثم تظل مجرد مشروعات قوانين لا ترتقي لكونها قانوناً نافذاً أتم جميع الإجراءات التشريعية وأصبح محصناً بنتيجة الاستفتاء، شأنها شأن مشروعات القوانين التي يتم إقرارها من قبل أعضاء البرلمان، وعليه يستطيع رأس الدولة ممارسة إعادة النظر في حق مشروعات القوانين الاستفتائية، فإن انتهى رأس الدولة بالتصديق عليها دون طلب إعادة النظر فيها، كان ذلك استصحاباً لأصل صحتها، لتزول إمكانية إيقافها وردها إلى البرلمان لمناقشتها من جديد أو الإصرار عليها، ويعد تجاوزاً لطلب إعادة النظر فيها، وفي جميع الأحوال يظل الحق في إحالتها إلى المحكمة الدستورية قائماً إلى حين انتهاء المحكمة من إصدار حكمها بشأنها متى ما أحيلت إليها.

ت- القوانين ذات الأصل البرلماني:

وهي القوانين التي يصوت عليها البرلمان أو هيئة تأسيسية وفقاً للإجراءات التشريعية العادية أو الخاصة، وهذه القوانين محصنة من أي نوع من أنواع الرقابة، بنص الدستور صراحة

[٢٥٣] القضية رقم ٥٦ لسنة ٦ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٨٦/٦/٢١ جـ٣" دستورية" صـ٣٥٣.

على ذلك، ومثال على ذلك، قوانين الميزانية[٢٥٤]، والمالية[٢٥٥]، ونحو ذلك من القوانين التي يستبعدها المشرع بإرادته من خضوعها لإعادة النظر، باستثناء البرلمان الذي يستطيع وحدة الموافقة أو رفض تلك القوانين أو تعديلها.

وبعد التطرق لبيان القوانين الخاضعة والمحمية من ممارسة إعادة النظر، فإن المشرع الدستوري اختلف في بيان القوانين الخاضعة والمحمية لممارسة إعادة النظر، على النحو الآتي[٢٥٦]:

أ- ينص المشرع صراحة على حق رأس الدولة في إعادة النظر ويطبق على القوانين العادية والدستورية بلا استثناء[٢٥٧].

ب- ينص المشرع صراحة على حق رأس الدولة في إعادة النظر على القوانين العادية فقط بلا استثناء، ويمنع صراحة الاعتراض على القوانين الدستورية[٢٥٨].

---

[٢٥٤] إن الرأي الراجح في الفقة الدستوري يرى بأن قانون الميزانية العامة هو بطبيعته قانون شكلي لا يتضمن أية قواعد قانونية موضوعية لها صفة العمومية والتجريد، ويعمل به من تاريخ صدوره بغير أثر رجعي، ويكفي لإقراره الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وفقاً لأحكام المادة الدستورية التي حددت هذا النصاب، ولا يستوجب لإقراره موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم البرلمان. (نواف سالم كنعان- النصاب القانوني لاجتماعات وقرارات المجالس التشريعية- دراسة مقارنة في الدساتير العربية- دراسات- علوم الشريعة والقانون- المجلد ٤٥- عدد ٢- ٢٠١٨- ص ٢٩١).

[٢٥٥] إن استبعاد القوانين ذات الطابع المالي، أو قوانين الميزانية من تطبيق إعادة النظر فيها، يرجع إلى إن إعادة النظر على تلك القوانين يسيء إلى مكانة البرلمان عبر التاريخ، لا سيما وأن البرلمان حاول جاهداً تأكيد قوتهم تجاه الملك، ونزع الصلاحيات منه ولا سيما المالية، في تجاه تقوية سلطتهم التشريعية في المجال المالي. (جوي تابت -المرجع السابق- ص ٣٠١).

[٢٥٦] المرجع نفسه- ص ٢٧٨-٢٧٩.

[٢٥٧] انظر المادة (٥٧) من دستور الجمهورية اللبنانية، حيث تنص المادة على أن: "لرئيس الجمهورية بعد اطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره، ولا يجوز أن يرفض طلبه وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذي يؤلفون المجلس قانوناً...".

[٢٥٨] انظر الفقرتان (ب، ج) من المادة (٣٥) والمادة (٩٣)من دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠١٢.

ت- ينص المشرع صراحة على حق رأس الدولة في إعادة النظر على القوانين العادية بلا استثناء، مع صمت دستوري عن تنظيم حق رأس الدولة في إعادة النظر على القوانين الدستورية[٢٥٩].

ث- ينص المشرع صراحة على حق رأس الدولة في إعادة النظر على القوانين العادية والدستورية، وينص صراحة على استثناء بعض القوانين تحديداً من إعادة النظر عليها[٢٦٠].

ج- ينص المشرع صراحة على حق رأس الدولة في إعادة النظر على القوانين، مع استثناء صريح لبعض القوانين، وصمت دستوري عن تنظيم حق رأس الدولة في إعادة النظر على القوانين الدستورية[٢٦١].

---

[٢٥٩] انظر المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية للعام ٢٠١٤. انظر كذلك ما ورد في نص المادة (٦٠) من الدستور البرازيلي، والذي تمنع ضمنياً من أن تخضع التعديلات الدستورية لإعادة النظر فيها، حيث نصت المادة على ما يلي : "تجري مناقشة التعديل المقترح والتصويت عليه في كل مجلس من الكونغرس الوطني على جولتين، ويعتبر موافقاً عليه إذا حصل على ثلاثة اخماس الأصوات في كلا الجولتين. وتنشر التعديلات الدستورية من قبل اللجنة التنفيذية...". وعليه فإن رأس الدولة لا يستطيع تطبيق إعادة النظر في التعديلات الدستورية، إذ أنها تنشر مباشرة بعد موافقة الكونغرس عليها.

[٢٦٠] انظر المادة (٨٩) و المادة (١٧٥) من دستور الجمهورية التركية. حيث تنص المادة (٨٩) على أن : "يصدر رئيس الجهورية القوانين التي تعتمدها الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا في غضون تلك الفترة القوانين التي يراها غير صالحة للإصدار، كلياً أو جزئياً، مع بيان الأسباب، لإعادة النظر فيها. وفي حال كان رفض رئيس الجمهورية جزئياً، تلتزم الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا بمناقشة المواد المعنية دون غيرها. ولا تخضع قوانين الموازنة لهذا الحكم..... وكل ما سبق دون الإخلال بالاحكام المتعلقة بالتعديلات الدستورية". وتنص الفقرات ٢و ٣و ٤ من المادة (١٧٥) على أن : "... ويخضع نظر مشروعات قوانين تعديل الدستور واعتمادها للأحكام المنظمة لنظر القوانين واعتمادها، فيما عدا الشروط المنصوص عليها في هذه المادة. ويجوز لرئيس الجمهورية إعادة قوانين التعديلات الدستورية إلى الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا لإعادة النظر فيها. وإذا أيدت الجمعية الوطنية اعتمادها لمشروع القانون المعاد إليها من رئيس الجمهورية دون تعديل بأغلبية الثلثين، يجوز لرئيس الجمهورية أن يطرح القانون للاستفتاء. وإذا اعتمد قانون يعدل الدستور بأغلبية ثلاثة اخماس عدد أعضاء الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا وأقل من اغلبية الثلثين من الإجمالي، ولم يعيده رئيس الجمهورية إلى الجمعية الوطنية مرة أخرى لإعادة النظر فيه، يُنشر القانون في الجريدة الرسمية ويُطرح للاستفتاء العام...".

[٢٦١] انظر المادة (١١١) من دستور الجمهورية الهندية الصادر عام ١٩٤٩ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠١٢. حيث تنص المادة على أن: "... كما يشترط أن يقوم الرئيس، في أقرب وقت ممكن، بعد عرض مشروع القانون عليه للموافقة على المشروع بالعمل على إرجاع مشروع القانون المقدم له إذا لم يكن مشروع قانون مالي إلى كلا مجلسي البرلمان مع رساله يطلب فيها ضرورة إعادة النظر في مشروع القانون أو أي احكام محددة من المشروع...".

ح- ينص المشرع صراحة على حق رأس الدولة في إعادة النظر على القوانين، مع استثناء ضمني لبعض القوانين، وصمت دستوري عن تنظيم حق رأس الدولة في إعادة النظر على القوانين الدستورية[٢٦٢].

كما حدد المشرع الدستوري صلاحية رأس الدولة في طلب إعادة النظر في موضوع مشروع القانون سواءً أكان برمته أم جزء منه.

ومفاد ما سبق، فإنه إذا نص الدستور صراحةً على صلاحية رأس الدولة في إعادة النظر كلياً على مشروع القانون، فإنه يلتزم بإعادة مشروع القانون برمته إلى البرلمان لإعادة دراسته من جديد، حتى وإن كان رأس الدولة يكمُن اعتراضه على أحد مواد مشروع القانون فقط، إلا أن صريح النص الدستوري أوجب عليه أن يعيد مشروع القانون برمته دون أن يحدد المادة محل اعتراضه، وبالتالي يصبح إلزامياً على رأس الدولة أن يُعيد مشروع القانون برمته إلى السلطة التشريعية لإعادة النظر فيه، دون أن يكون له الحرية في أن يعترض جزئياً عليه. وقد ينص الدستور على صلاحية رأس الدولة في إعادة النظر سواءً أكان كلياً أم جزئياً على مشروع القانون، وبالتالي يترك لرأس الدولة سلطة تقديرية في الاختيار بأن يعرض مشروع القانون برمته على السلطة التشريعية لإعادة النظر فيه، أو أن يحدد المادة أو المواد التي يرغب في إعادة النظر فيها. كما أن بعض الدساتير لا تنص على بيان ما إذا كان هذا الطلب ينطبق إجمالي على القانون، أو جزءاً منه، وإزاء هذا الصمت الدستوري، يترك مجال تحديد مدى التطبيق للاجتهاد والعرف[٢٦٣].

وعليه يرى بعض الفقهاء بأن تحديد ما إذا كان هذا الطلب ينطبق إجمالياً على القانون أو جزئياً، يجب أن يكون استناداً إلى نص صريح في الدستور يجيز ذلك، وإزاء الصمت الدستوري عن بيان ما إذا كان طلب إعادة النظر إجمالياً أو جزئياً، فإن بيان ذلك، يترك لما يكرسه العرف من إمكانية تطبيق الاعتراض المزدوج، كما يمكن أن يفسر بأن الدستور قد أوجب خضوع القانون برمته لإعادة النظر دون إمكانية تطبيق إعادة النظر الجزئي على مشروع القانون[٢٦٤].

---

[٢٦٢] دستور الجمهورية الفرنسية يستثني ضمنياً القوانين الاستثنائية والقوانين الأساسية والقوانين المالية من الخضوع لإعادة النظر فيها.

[٢٦٣] جوي ثابت-المرجع السابق- ص ٥٥٠-٥٥١.

[٢٦٤] المرجع نفسه- ص ٥٥٨.

وترى الباحثة أن إطلاق النص الدستوري دون تحديد ما إذا كان طلب إعادة النظر إجمالياً أو جزئياً، يجيز لرأس الدولة ممارسة إعادة النظر إجمالياً على مشروع القانون أو جزئياً، وفقاً إلى سلطته التقديرية، ما دام صريح النص لم يقتصر إعادة النظر على مشروعات القوانين كلياً فقط.

كما أن ممارسة رأس الدولة لطلب إعادة النظر الجزئي للقانون، يجب أن يقتصر على حالة وجود نصوص منفصلة في مشروع القانون، ومن ثم يستطيع أن يعترض على جزء منه مع إصدار الجزء المتبقي[٢٦٥]، وهذا ما قرره المجلس الدستوري الفرنسي استناداً إلى القرار رقم ٢٠ الصادر في ٦ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦٢، بشأن قانون استفتائي، والذي جاء فيه "حيث إن هذا التفسير نفسه تؤيّده صراحةً أحكام المادة ١٧ من القانون الأساسي المُشار إليه أعلاه الصادر بتاريخ ٧ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٥٨، الذي لا يتناول سوى حالة "القوانين التي يتبنّاها البرلمان"، وكذلك أحكام المادة ٢٣ من القانون المذكور التي تنص أنه "في حال أعلن المجلس الدستوري أن القانون الذي يشكل موضوعه سبب الاستدعاء الموجه إليه، ينطوي على حكم مخالف للدستور، من دون أن يستنتج في الوقت عينه، أنه لا يمكن فصله عن مجمل القانون، فإن لرئيس الجمهورية إما أن يصدر القانون مستثنياً هذا الحكم منه، أو أن يحيله إلى البرلمان لإعادة قراءته من جديد"[٢٦٦].

ووفقاً لما سبق، فما هو موقف النظم السياسية المقارن من تحديد النطاق الموضوعي لإعادة النظر في مشروعات القوانين:

ينص دستور مملكة البحرين صراحة على حق رأس الدولة في إعادة النظر على القوانين بلا استثناء، إذ إن النص قد ورد عاماً، من دون أي استثناءات على ذلك، وذلك وفقاً لنص المادة (٣٥) الفقرات (ب، ج، د)[٢٦٧]. كما ينص الدستور صراحة على حق رأس الدولة في التصديق أو الاعتراض المطلق على القوانين الدستورية، وقد تبين ذلك من استثناء المادة (٣٥) الفقرة (ج) الأحكام الخاصة بالتعديلات الدستورية من الخضوع لإعادة النظر، إضافة إلى أن المادة (١٢٠)

---

[٢٦٥] فاضل أحمد عبدالغني السنبائي –المرجع السابق– ص ٣٠٠.

[٢٦٦] قرار صادر عن المجلس الدستوري رقم ٢٠ في ٦ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦٢، قانون استفتائي، الجريدة الرسمية ٧ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦٢، ص: ١٠٧٧٨).

[٢٦٧] المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته.

الفقرة (أ) قد أوردت بصراحة النص حق الملك في التصديق على التعديلات الدستورية، وذلك استثناءً من حكم المادة (٣٥) البند (ب، ج، د) التي تنص على حق في إعادة النظر في القوانين العادية[٢٦٨].

وفيما يتعلق بتحديد ما إذا كان طلب إعادة النظر كلياً أو جزءاً على مشروع القانون، فإنه وبالرجوع إلى الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين، والتي تنص على أن "... إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند 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"[٢٦٩].

وعليه فإن النص سالف الذكر لم يحدد ما إذا كان طلب إعادة النظر كلياً أم جزئياً على مشروع القانون، ونظراً للصمت الدستوري بهذا الخصوص، فإن ذلك يتيح إحالة مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر كلياً عليه أو جزئياً[٢٧٠].

---

[٢٦٨] تنص المادة (١٢٠) الفقرة (أ) من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته على أن "يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء التي يتألف منهم كل من مجلسي الشورى والنواب، وأن يصدق الملك على التعديل، وذلك استثناء من حكم المادة (٣٥ بند ب، ج، د)".

[٢٦٩] الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته.

[٢٧٠] وجاء في المرسوم رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٤ برد مشروع قانون بشأن مكافحة الغش التجاري إلى مجلسي الشورى والنواب في مادته الأولى ما يلي " يرد مشروع قانون مكافحة الغش التجاري إلى مجلسي النواب والشورى لإعادة النظر في نص المادة (١٠) منه، التي منحت النيابة العامة صلاحية مصادرة السلع، لما يتضمنه ذلك من شبهة مخالفة للنص المادة (٩) من البند (د) من الدستور، باعتبار أن عقوبة المصادرة الخاصة للأموال لا تكون إلا بحكم قضائي في الأحوال المبينة في القانون". وعليه يتضح مما سبق، تطبيقاً عملياً لإعادة النظر الجزئي على مشروع القانون سالف الذكر، إذ حدد طلب إعادة النظر بنص المادة العاشرة فقط. كما جاء في المرسوم رقم (٨) لسنة ٢٠١٦ برد مشروع قانون بشأن الدين العام إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه في مادته الأولى ما يلي "يُرد مشروع القانون بشأن الدين العام إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه، وذلك لأن إصدار المشروع المشار إليه سوف يؤدي إلى عدم قدرة الحكومة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنتين الماليتين ٢٠١٥/٢٠١٦، وإعاقة تمويل النفقات الخاصة بالخدمات الاجتماعية التي تمس المواطن بشكل مباشر، بالإضافة إلى تعارض المشروع بقانون المشار إليه مع المرسوم بقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٥ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٧ بإصدار سندات التنمية". وعليه فإن المرسوم سالف الذكر تبنى صورة إعادة النظر الكلي لمشروع القانون.

وينص دستور دولة الكويت صراحة على حق رأس الدولة في إعادة النظر على القوانين بلا استثناء، وذلك وفقاً لنص المادتين (٦٥، ٦٦)[٢٧١]. كما ينص الدستور صراحة على حق رأس الدولة في التصديق أو الاعتراض المطلق على القوانين الدستورية، وذلك وفقاً لنص المادة (١٧٤)، وذلك استثناءً من حكم المادتين (٦٥، ٦٦) والتي نظمت أحكام إعادة النظر في القوانين العادية[٢٧٢].

وفيما يتعلق بتحديد ما إذا كان طلب إعادة النظر كلياً أو جزءاً على مشروع القانون، فإنه دستور دولة الكويت ينص في مادته رقم (٦٦) على أن "يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب، ..."[٢٧٣].

وعليه فإن النص سالف الذكر لم يحدد ما إذا كان طلب إعادة النظر كلياً أم جزئياً على مشروع القانون، فإن ذلك يتيح للأمير إحالة مشروع القانون إلى مجلس الأمة لإعادة النظر كلياً عليه أو جزئياً.

وينص دستور جمهورية مصر العربية صراحة على حق رأس الدولة في إعادة النظر على القوانين بلا استثناء، إذ إن النص قد ورد عاماً بخضوع القوانين لإمكانية إعادة النظر عليها من قبل رئيس الجمهورية، وذلك وفقاً لنص المادة (١٢٣)[٢٧٤]. إلا انه لم ينص على حق رأس الدولة في إعادة النظر في القوانين الدستورية أو التصديق المطلق عليها، إذ إن الدستور قد أوضح بأن التعديلات الدستورية التي يصوت عليها مجلس الشعب في استفتاء المصادقة، فإنها تدخل حيز

---

[٢٧١] المادتين (٦٥) و (٦٥) من دستور دولة الكويت ١٩٦٢.

[٢٧٢] تنص المادة (١٧٤) من دستور دولة الكويت ١٩٦٣ على أن "للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم من أحكامه، أو بإضافة أحكام جديدة إليه، فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة على مبدأ التنقيح وموضوعه، ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة، وتشترط لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يكون التنقيح نافذاً بعد ذلك إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره، وذلك بالاستثناء من حكم المادتين ٦٥ و٦٦ من هذا الدستور".

[٢٧٣] المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[٢٧٤] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

التنفيذ بعد ظهور نتيجة الاستفتاء وموافقة أغلبية الشعب عليها، وعليه فإن الدستور قد صمت عن خضوع التعديلات الدستورية للتصديق أو للاعتراض المطلق أو حتى إعادة النظر فيها، وذلك وفقاً لنص المادة (٢٢٦)[٢٧٥].

وفيما يتعلق بتحديد ما إذا كان طلب إعادة النظر كلياً أو جزءاً على مشروع القانون، فإنه دستور جمهورية مصر العربية نص في مادته رقم (١٢٣) على أن "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يومًا من إبلاغ المجلس إياه، ...."[٢٧٦].

وعليه فإن النص سالف الذكر لم يحدد ما إذا كان طلب إعادة النظر كلياً أو جزئياً على مشروع القانون، فإن ذلك يتيح إحالة مشروع القانون إلى مجلس النواب لإعادة النظر كلياً أو جزئياً.

وأخيراً، ينص دستور الجمهورية الفرنسية صراحة على حق رأس الدولة في طلب مناقشة جديدة على القوانين وذلك وفقاً لنص المادة (١٠) من الدستور[٢٧٧]، وتم تحديد مواضيع هذه القوانين وفقاً لنص المادة (٣٤) من الدستور[٢٧٨]. كما أن القوانين الاستفتائية محمية بالنظر إلى طبيعتها

---

[٢٧٥] تنص المادة (٢٢٦) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ على أن "لرئيس الجمهورية، أو لخُمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل وفى جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً، أو جزئياً بأغلبية أعضائه. وإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي. وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء. وفى جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات".

[٢٧٦] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

[٢٧٧] المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية للعام ١٩٥٨ وتعديلاته.

[٢٧٨] إن الموضوعات التي يتم تنظيمها وفقاً للقانون، حددت وفقاً لنص المادة (٣٤) منه، والتي تنص على أن" يحدد القانون القواعد التي تخص بالمسائل الآتية:

الاستفتائية، إضافة إلى حماية القوانين الأساسية والقوانين المالية ضمنياً من حق إعادة النظر فيها[٢٧٩]. إلا أن الدستور لم ينص على حق رأس الدولة في التصديق أو الاعتراض المطلق أو حتى إعادة النظر على القوانين الدستورية، حيث أوضح بأن القوانين الدستورية لا تكون نهائية إلا بعد الموافقة عليها باستفتاء، وذلك وفقاً للفقرة الثانية من المادة (٨٩) من الدستور، كما خول الدستور رأس الدولة في عدم عرض القوانين الدستورية على الاستفتاء متى ما عرضت على البرلمان في هيئة مؤتمر، وفي هذه الحالة لا يقر مشروع قانون التعديل إلا إذا حاز على غالبية ثلاثة أخماس الأصوات المعبرة عنها، وذلك وفقاً للفقرة الثالثة من المادة سالفة الذكر.

وفيما يتعلق بتحديد ما إذا كان طلب إعادة النظر كلياً أو جزءاً على مشروع القانون، فإنه الفقرة الثانية من المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية للعام ١٩٥٨ وتعديلاته، تنص على

– الحقوق الوطنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة والواجبات المفروضة على المواطنين في أشخاصهم وفي أموالهم للدفاع الوطني.

– الجنسية وحالة الأشخاص وأهليتهم والنظم المالية للزواج والتركات والتبرعات.

– تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المقررة لها والإجراءات الجنائية والعفو وإنشاء قواعد جديدة للتقاضي ونظام القضاء.

– وعاء الضرائب المختلفة الأنواع ومقدارها وطرق تحصيلها ونظام إصدار النقد.

كما يحدد القانون القواعد التي تخص:

– نظام الانتخاب للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية.

– إنشاء فئات من المؤسسات العامة.

– الضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين.

– تأميم المشروعات ونقل ملكية المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

يحدد القانون المبادئ الأساسية التي تخص:

– التنظيم العام للدفاع الوطني.

– الاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها.

– التعليم.

– نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية.

– حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي.

تحدد القوانين المالية موارد وأعباء الدولة بالشروط وفي الحدود التي يبينها قانون أساسي.

تحدد قوانين تخطيطية أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

– يجوز أن تحدد وتستكمل أحكام هذه المادة بقانون أساسي."

[٢٧٩] جوي تابت –المرجع السابق– ص ٢٨٧.

أن "...وله قبل انقضاء هذه المهلة، أن يطلب إلى البرلمان مناقشة جديدة للقانون، أو لبعض مواده، وهذه المناقشة الجديدة لا يمكن أن ترفض"[٢٨٠].

ووفقاً للنص السالف الذكر، نجد أن دستور الجمهورية الفرنسية تبنى صراحةً طلب مناقشة جديدة للقانون مزدوجاً، وعليه فإن هذا الحق يطال القانون برمته أو جزءاً منه، ومن ثم يستطيع رأس الدولة طلب إعادة النظر في مشروع القانون برمته، كما يجوز له طلب إعادة النظر في بعض مواده دون البعض الآخر، وهو التجديد الذي جاء به الدستور الحالي للجمهورية الفرنسية، حيث كان حق إعادة النظر في مشروعات القوانين في الدساتير السابقة على دستورها الحالي مقتصرة على إعادة النظر في مشروع القانون برمته، من دون أن يكون لرأس الدولة الحق في طلب إعادة النظر جزئياً عليه[٢٨١].

الفرع الثاني: النطاق الزمني لإعادة النظر في مشروعات القوانين

يقصد بالنطاق الزمني لإعادة النظر في مشروعات القوانين تحديد المدة الزمنية التي يمكن لرأس الدولة أن يمارس خلالها طلب إعادة النظر، ومن ثم إلزامية تسليم هذا الطلب إلى البرلمان في هذا الميعاد، وعليه فإن السلطة التقديرية لرأس الدولة في ممارسة هذا الحق محددة في ميعاد معين يختلف من نظام إلى نظام دستوري آخر، وإن عدم تقديم هذا الطلب خلال هذا الفترة الزمنية يترتب عليه آثار سنتطرق إليها آنفاً، وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

أولاً: المدة الزمنية لتسليم طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين:

إن المدة زمنية لممارسة الحق في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، هي الفترة الزمنية التي يجوز خلالها لرأس الدولة ممارسة هذا الحق وفقاً لما ينص عليه الدستور، ومفاد ذلك إن سلطة رأس الدولة في ممارسة هذا الحق ليست مطلقة، ومن دون تحديد فترة زمنية ينتهي بفواتها الحق في ممارسة هذا الحق على مشروعات القوانين، ومن ثم فإن رأس الدولة وفي حدود هذه المدة يستطيع أن يمارس إعادة النظر في مشروع القانون، أو أن يقوم بالتنازل عن هذا الحق، وذلك من

---

[٢٨٠] الفقرة الثانية من المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية ١٩٥٨.

[٢٨١] علي سعد عمران –المرجع السابق– ص ٢٨٠.

خلال قيامه بالتصديق على مشروع القانون، في حين لم تنظم بعض النظم السياسية مدة زمنية لطلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، ولم تنص دساتيرها على ذلك، ومن ثم نجد أن النص الدستوري ينص على حق رأس الدولة في إعادة النظر في مشروعات القوانين من دون النص على تحديد المدة التي تجيز له ممارسة هذا الحق[٢٨٢].

كما أن هذه الفترة الزمنية ليست موحدة في مختلف النظم السياسية بل تختلف من نظام إلى آخر، كما أنها ليست ثابته في بعض النظم، لا سيما في حالة الاستعجال التي تتطلب ضرورة الإسراع في إصدار القوانين، ومن ثم يتم تقليص هذه المدة الزمنية[٢٨٣]، إلا أن ليست جميع النظم السياسية قد وضع نظام خاص يحكم إجراءات التصديق على القوانين وإصدارها في حالة الاستعجال، ومن ثم تقليص المدة المخصصه لإعادة النظر في مشروعات القوانين.

ثانياً: فوات ميعاد تسليم طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين:

كما سبق لنا الإشارة بأن الحق في طلب إعادة النظر محدد بمدة زمنية ينص عليها الدستور صراحة أو يفهم من ذلك ضمنياً، يجوز خلالها لرأس الدولة ممارسة حقه في إعادة النظر في مشروع القانون المحال إليه من قبل السلطة التشريعية للتصديق، ولكن ماذا يحدث حين تنقضي هذه المدة من دون قيام رأس الدولة باستعمال حقه في إعادة النظر في مشروع القانون ورده إلى السلطة التشريعية لإعادة مناقشته.

إن سكوت رأس الدولة عن استخدام حقه في إعادة النظر، ومن ثم فوات المدة المحدد دستورياً التي تجيز له استخدام هذا الحق، لا يعتبر تفكيراً منه وتمهَّل قبل أن يتخذ قراراً بشأن قبول مشروع القانون ومن ثم التصديق عليه، أو اعتراضاً منه، ومن ثم إعادته إلى السلطة التشريعية لدراسته من جديد، بل يعتبر تنازلاً عن استخدام حقه في ممارسة إعادة النظر، سواء أكانت السلطة

---

[٢٨٢] ومثال على ذلك ما جاء في نص المادة (١١١) من الدستور الهندي التي نصت على أن "... كما يتشرط ان يقوم الرئيس، في أقرب وقت ممكن، بعد عرض مشروع القانون عليه للموافقة على المشروع، بالعمل على إرجاع مشروع القانون المقدم له إذا لم يكن مشروع القانون مالي إلى كلا المجلسي البرلمان، مع رسالة يطلب فيها ضرورة إعادة النظر في مشروع القانون أو أي أحكام محددة من المشروع. وخاصة، النظر في إمكانية قبول إدخال أية تعديلات على مشروع القانون كما قد يوصي بها في رسالته...". (أنظر كذلك: أحمد عبدالحميد الخالدي– المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري، دار الكتب القانونية–القاهرة، ٢٠١١، ص ٢٩٩).

[٢٨٣] رأفت دسوقي –المرجع السابق– ص ٢٦١–٢٦٢.

التشريعية منعقدة أم لا، وهذا خلاف لما هو مستقر في النظام الرئاسي المتبع في الولايات المتحدة الأمريكية، فسكوت رأس الدولة عن استخدام حقه في إعادة النظر لا يعتبر تنازلاً، بل يعتبر تمهلاً في أن يتخذ قراراً بشأن مشروع القانون، وخصوصاً عندما يستخدم حقه في اعتراض الجيب في مشروعات القوانين المحاله إليه.

ووفقاً لما سبق ذكره، فما هو موقف النظم الدستورية المقارنة بهذا الخصوص؟

بالرجوع إلى الفقرة (ب) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين، التي تنص على أن "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"[٢٨٤].

وعليه فإن النص سالف الذكر حدد مدة إعادة النظر في ستة أشهر من تاريخ رفع مشروع القانون إلى الملك للتصديق[٢٨٥]، وأعتبر فوات ميعاد التصديق أو إعادة النظر قبولاً ضمنياً لمشروع القانون ونزولاً عن حقه في طلب إعادة النظر، ومن ثم استوجب على الملك التصديق على مشروع القانون وإصداره بفوات تلك المدة.

---

[٢٨٤] الفقرة (ب) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢ وتعديلاته. الجدير بالذكر إن دستور مملكة البحرين لسنة ١٩٧٣ حدد الفترة الزمنية لإعادة النظر بثلاثين يوماً، وذلك وفقاً للفقرة (ب) من المادة (٣٥) والتي تنص على أن "يعتبر القانون مصدقا عليه ويصدره الأمير إذا مضت ثلاثون يوما من تاريخ رفعه إليه من المجلس الوطني دون أن يرده إلى هذا المجلس لإعادة نظره"، ومن ثم يتشابه في تحديد تلك المدة مع دستور دولة الكويت ودستور جمهورية مصر العربية، إلا أن الدستور الحالي قد جعل المدة المحددة للتصديق أو إعادة النظر بستة أشهر، وعليه فإن النص الحالي عدل على المدة الزمنية وفقاً لما كان جاري العمل عليه وفقاً لدستور سنة ١٩٧٣.

[٢٨٥] جاء في المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين للعام ٢٠٠٢، وذلك توضيحاً للمادة (٣٥) منه على ما يلي "كان نص البند (ب) من المادة المذكورة قبل تعديله يحدد المدة التي يجب أن يرد فيها القانون إلى المجلس الوطني لإعادة نظره بثلاثين يوما. ولما كانت هذه المدة غير كافية للتأني في بحث القانون المعروض على الملك للتصديق عليه، وخاصة في ظل ما ورد في المادة (١٠٦) من حق الملك في إحالة ما يراه من مشروعات القوانين إلى المحكمة الدستورية قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، فقد عدل هذا البند ليجعل هذه المدة ستة أشهر، حتى يتاح الوقت الكافي للفحص الدقيق للقانون والتحقق من مدى مطابقته أو عدم مطابقته للدستور، وذلك قبل التصديق عليه أو رده إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه أو إحالته إلى المحكمة الدستورية".

كما نص دستور دولة الكويت في المادة (٦٥) على أن "للأمير اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها، ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة، وتخفض 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 مصدقا عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة نظره "[٢٨٦].

وعليه فإن النص سالف الذكر حدد مدة إعادة النظر بثلاثين يوماً من تاريخ رفع مشروع القانون إلى الأمير للتصديق، وأعتبر فوات ميعاد إعادة النظر قبولاً ضمنياً لمشروع القانون، ومن ثم استوجب على الأمير التصديق عليه وإصداره. كما وضع الدستور فترة مغايرة لإمكانية إعادة النظر على مشروع القانون في حالة الاستعجال تختلف عن الأحوال العادية، وحددها في سبعة أيام، دون أن تحتسب أيام العطل الرسمية ضمن هذه المدة.

ونص دستور جمهورية مصر العربية في المادة (١٢٣) على أن "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يومًا من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونًا وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونًا وأصدر"[٢٨٧].

وعليه فإن النص سالف الذكر حدد المدة الزمنية بثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ رئيس الجمهورية بمشروع القانون، وأعتبر فوات ميعاد الاعتراض قبولاً ضمنياً له، ومن ثم استوجب على رئيس الجمهورية إصدار هذا القانون.

وتنص المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية للعام ١٩٥٨ وتعديلاته، على أن "يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الخمسة عشر يوماً التي تلي تبليغ الحكومة القانون الذي تم

---

[٢٨٦] المادة (٦٥) من دستور دولة الكويت ١٩٦٢.

[٢٨٧] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

إقراره نهائياً. وله قبل انقضاء هذه المهلة، أن يطلب إلى البرلمان مناقشة جديدة للقانون، أو لبعض مواده، وهذه المناقشة الجديدة لا يمكن أن ترفض"[٢٨٨].

ويتضح من النص السالف الذكر أن المهلة الزمنية للإصدار وطلب المناقشة الجديدة للقانون واحدة، وهي خمسة عشر يوماً، إلا أن المشرع الدستوري وفقاً لهذا الدستور النافذ ألغى تحديد مدة معينة لطلب المناقشة الجديدة في حالة الاستعجال مثلما ورد النص عليها في الدساتير السابقة[٢٨٩].

والجدير بالذكر أن رئيس الجمهورية ملزماً باحترام الفترة الزمنية المحددة لطلب المناقشة الجديدة للقانون، إلا أن المشرع قد منح رئيس الجمهورية خياراً يؤدي إلى تأخير عملية الإصدار ومن ثم تمديد المدة الزمنية التي يجوز خلالها طلب المناقشة الجديدة للقانون، وذلك وفقاً لنص المادة (٦١) من الدستور، إذ أوجبت هذه المادة لرئيس الجمهورية عرض مشروعات القوانين التي يجد بأنها تخالف الدستور أو القوانين التي تتعلق بلوائح المجالس البرلمانية على المجلس الدستوري، وهنا توقف مدة الإصدار المحددة بخمسة عشر يوماً مؤقتاً إلى حين انتهاء المجلس الدستوري من النظر في مشروع القانون المحال إليه لفحص دستوريته[٢٩٠].

وباستقراء النصوص السابقة وتنظيمها للمدة الزمنية لإعادة النظر في مشروعات القوانين، فإن الباحثة تفضل أن تكون المدة الزمنية لممارسة الحق في إعادة النظر ليست بالمدد الطويلة نسبياً، مثلما تبنها المشرع البحريني وفقاً لدستورها الحالي، وليست أيضاً بالمدد القصيرة، وذلك مثلما تبنها المشرع الفرنسي؛ بغرض إتاحة الفرصة الكافية رأس الدولة لفحص مشروعات القوانين

---

[٢٨٨] المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

[٢٨٩] أحمد سلامة أحمد بدر –المرجع السابق– ص ١٨٧). ومن الدساتير التي حددت مدة مختلفة لطلب المناقشة الجديدة للقانون، دستور سنة ١٨٤٨، والذي حدد مدة شهر بالنسبة للقوانين العادية وثلاثة أيام بالنسبة لقوانين الاستعجال وذلك وفقاً للمادة (٥٨) منه، ودستور سنة ١٩٤٦، والذي حدد مدة عشرة أيام لإصدار القوانين، وخمسة أيام بالنسبة للأمور العاجلة ويجوز خلال هذه المدد طلب مناقشة جديدة للقانون، وذلك وفقاً للمادة (٣٦) منه.

[٢٩٠] تنص المادة (٦١) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨ على أن: "...ويجب أن يبت المجلس الدستوري في الحالات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين خلال شهر. غير أنه بناءً على طلب الحكومة وفي حالة الاستعجال يتم تقصير المدة إلى ثمانية أيام. وفي هذه الحالات نفسها يترتب على إشعار المجلس الدستوري وقف موعد الإصدار.". انظر كذلك: أحمد سلامة أحمد بدر– المرجع السابق– ص ١٨٨. انظر كذلك فاضل أحمد عبدالغني السنبائي –المرجع السابق– ص ٣٠٩.

ورؤية مدى ملاءمتها للنظام القائم في الدولة، ومن ثم تفضل أن تكون المدة مناسبة لدراستها والنظر في ملاءمة مشروعات القوانين من قبل رأس الدولة، وبما يحفظ التوازن والضرورة لفحص القوانين بصورة دقيقة، وبين الحاجة إلى سرعة إصدارها دون تأخير، إضافة إلى الحاجة إلى النص على تخفيض تلك المدة لا سيما عند تقرير صفة الاستعجال، وذلك مثلما نظمها المشرع الكويتي، إلا أن تقرير صفة الاستعجال يفضل أن يكون بقرار مشترك بين البرلمان ورأس الدولة، وليس فقط مثلما أخذ بها المشرع الكويتي بجعلها استناداً إلى قرار من مجلس الأمة فقط؛ إذ أن كلا الجانبين قد يرى ضرورة أن تصدر بعض القوانين بصورة عاجلة، إضافة إلى الحاجة إلى النص على إيقاف تلك المدة في حال إحالتها إلى المحكمة الدستورية، وذلك مثلما جاء في الدستور الفرنسي من إيقاف المدة إلى حين فحص تلك القوانين من قبل المجلس الدستوري، ومن ثم تستأنف المدد بعد انتهاء المجلس الدستوري من فحص تلك القوانين وعدم مخالفتها للنصوص الدستورية وإصدار قرار بذلك، كما يفضل تحديد تلك المدد بالأيام وليس بالشهور؛ خصوصاً وأن الأيام في كافة الشهور ليست متساوية، ومن ثم احتمالية اللبس في احتساب هذه المدة، إضافة إلى احتساب المدد من تاريخ استلام رأس الدولة مشروع القانون فعلياً للتصديق وليس من تاريخ الإحالة، مع ضرورة عدم احتساب أيام الإجازات الرسمية والعطل من تلك المدة.

ومن ثم فإن الباحثة تفضل أن يحدد المشرع البحريني المدة المقررة لإعادة النظر بستين يوماً، مع ضرورة النص على الملاحظات سالفة الذكر ضمن نص المادة، بحيث يتم النص على إنقاص المدة عند تقرير صفة الاستعجال من قبل البرلمان ورأس الدولة، وعدم احتساب أيام العطل أو الإجازات الرسمية ضمن هذه المدة، إضافة إلى إيقاف المدة المشار إليها إلى حين انتهاء القضاء الدستوري من فحص دستورية مشروع القانون المحال إليها إذا ارتأى رأس الدولة الحاجة إلى إحالته إليه قبل إصداره قراره بالتصديق أو إعادة النظر في مشروع القانون.

وبعد الانتهاء من الفصل الأول من هذه الدراسة، والتي أوضحت الباحثة خلاله ماهية إعادة النظر في مشروعات القوانين، ومن ثم ستطرق الباحثة خلال الفصلين الثاني والثالث من هذه الدراسية إلى الإجراءات السابقة على إعادة النظر في مشروعات القوانين، وإلى إجراءات إعادة النظر في مشروعات القوانين مع بيان آثار ممارسة هذا الحق على مشروعات القوانين.

الفصل الثاني

الإجراءات السابقة على إعادة النظر في مشروعات القوانين

تمهيد وتقسيم:

إن إجراءات إعادة النظر في مشروعات القوانين تمر بثلاث مراحل رئيسه، أولها المرحلة التي تسبق تطبيق إعادة النظر في مشروعات القوانين، إذ تبدأ هذه المرحلة فور إحالة اقتراح القانون إلى البرلمان لمناقشته والتصويت عليه وإقراره، وإعداد مشروع القانون لإحالته إلى رأس الدولة للتصديق، ثانيها مرحلة التطبيق الفعلي لإعادة النظر في مشروعات القوانين، وآخرها وهي المرحلة التي تلي استجابة البرلمان لإعادة النظر أو تجاوزه.

وسنبين إجراءات مناقشة مشروعات القوانين، والتصويت عليها، والأغلبية المطلوبة لإقرارها من قبل السلطة التشريعية في المرحلة التي تسبق إحالتها للتصديق؛ بغرض مقارنتها بالإجراءات المتبعة أثناء مناقشتها وإقرارها بعد الاستجابة لإعادة النظر فيها أو تجاوزه.

وعليه ستقسم الباحثة هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، تبين خلال المبحث الأول: إجراءات مناقشة مشروع القانون وإقراره، والمبحث الثاني: إجراءات إحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق، والمبحث الثالث والأخير: التصديق على مشروعات القوانين.

المبحث الأول

إجراءات مناقشة مشروع القانون وإقراره

تمهيد وتقسيم:

تختلف عادةً إجراءات مناقشة مشروعات القوانين، والتصويت عليها، والأغلبية المطلوبة لإقرارها من قبل السلطة التشريعية في المرحلة التي تسبق إحالتها للتصديق، عن إجراءات مناقشتها وإقرارها بعد الاستجابة لإعادة النظر أو تجاوزه، وعليه سنبين خلال هذا المبحث إجراءات مناقشة مشروعات القوانين في المرحلة التي تسبق الاستجابة لإعادة النظر، وما إذا كانت تحكمها إجراءات خاصة تختلف من نظام قانوني إلى آخر، مع بيان فيما إذا كانت الإجراءات تنطبق على مختلف أنواع القوانين، أو أن تحكمها إجراءات خاصة تطبق على بعض أنواع من القوانين دون الآخر، كما سنبين آلية إقرار مشروعات القوانين من قبل السلطة التشريعية، والأغلبية المطلوبة للتصويت عليها.

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نوضح في المطلب الأول: إجراءات مناقشة مشروعات القوانين، وفي المطلب الثاني: التصويت على مشروع القانون والأغلبية المطلوبة لإقراره.

المطلب الأول

إجراءات مناقشة مشروعات القوانين

إن تنظيم إجراءات مناقشة مشروعات القوانين تحكمها قواعد وإجراءات تختلف من نظام دستوري إلى آخر، وقد أوضحت بعض الدساتير الإجراءات المتبعة لمناقشة مشروعات القوانين، والبعض الآخر أحالتها إلى اللوائح والأنظمة الداخلية لتنظيم هذا الأمر[٢٩١]، ووفقاً للسياسات التشريعية التي تنتهجها الدول عند إقراراها للوائح والأنظمة الداخلية، فإنها تضع في دستورها القواعد الإجمالية، التي تتضمن تنظيم تلك القواعد، ثم تحيل عند تطبيق النصوص الدستورية إلى القوانين واللوائح والأنظمة، ولا يجوز لتلك القوانين واللوائح والأنظمة أن تخالف الأصل العام الذي استمدت منه أحكامها وهو الدستور، إضافة إلى أنها تتمتع بالمرونة لتعديلها لمواكبتها للتغيرات والمستجدات التي تطرأ بعد إقرارها، بعكس الإجراءات التي يحتاجها تعديل الدستور، وعليه فإن أغلب النظم الدستورية، ومنها الدول المقارنة في هذه الدراسة، وضعت القواعد الإجمالية لتنظيم الإجراءات في نصوص دستورية، واحالة تفصيلاتها إلى القوانين واللوائح والأنظمة، وعليه سنركز خلال توضيح إجراءات مناقشة مشروعات القوانين على النصوص الدستورية، إضافة إلى القوانين واللوائح الداخلية المنظمة لهذا الجانب بشكل أكبر.

ولا تختلف مشروعات القوانين الواردة من الحكومة عن اقتراحات القوانين الواردة من أعضاء البرلمان، إذ إن التمييز بين المصطلحان هو تمييز شكلي، دون أن يكون لأحدهما أفضلية على الآخر، إلا أن التمييز الوحيد بينهما يكمن في ضرورة إحالة اقتراحات القوانين الواردة من أعضاء البرلمان إلى لجنة خاصة قبل عرضها على المجلس كما سنبين آنفاً، بحيث تختفي تلك التفرقة بعد صياغة اقتراح القانون ووضعه في صيغة مشروع قانون، إلا إن بعض الدساتير اتجهت إلى عدم المساواة بين اقتراحات القوانين المقترحة من قبل أعضاء البرلمان، وبين مشروعات القوانين المقترحة من قبل الحكومة، وذلك خلافاً للقاعدة المستقرة، والتي تقضي بعدم التمييز بين مشروعات القوانين ذات المصدر الحكومي ومشروعات القوانين ذات المصدر البرلماني، سواءً من حيث وقت المناقشة، أو التصويت، إذ إن أولوية مناقشتها حسب تاريخ وصولها إلى البرلمان، وعليه تعطي بعض النظم

[٢٩١] نعمان عطا الله الهيتي –المرجع السابق– ص ٦٧.

السياسية الأولوية لمشروعات القوانين الواردة من الحكومة في عرضها على البرلمان على مشروعات القوانين ذات المصدر البرلماني[٢٩٢].

كما أن الحق في اقتراح مشروعات القوانين يأتي بمبادرة من أعضاء البرلمان وأيضاً من السلطة التنفيذية، إلا أن هناك اجتهاد قضائي يقضي بعدم إمكانية البرلمان من تقديم مقترحات القوانين إلا من خلال السلطة التنفيذية، ومن ثم يميز هذا الاجتهاد بين مشروعات القوانين ذات المصدر الحكومي ومشروعات القوانين ذات المصدر البرلماني، ويرى بأن القوانين لا يمكن أن تُشرع إلا من خلال المشروعات المتأتية من السلطة التنفيذية، أمَا مجلس النواب فيجب عليه تقديم اقتراحاته أولاً للسلطة التنفيذية، لتقوم بتحويله وتعديله إن شاءت إلى مشروع قانون، ثم يتم إعادته بعد ذلك إلى المجلس ليشرعّه، وتطبيقاً لذلك صدر قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٤٣) لسنة ٢٠١٠–الطعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة ما يلي: "إن الدستور العراقي اقر نظاماً دستورياً برلمانياً قائماً على مبدأ توزيع السلطات واحترام كل مؤسسة دستورية سلطات المؤسسات الأخرى، وقد حدد الدستور على سبيل الحصر صلاحيات مجلس النواب في المادة (٦١) منه، وفي مجال التشريعات اناط الدستور بالمجلس المذكور صلاحية تشريع القوانين الاتحادية استناداً إلى مشروعات القوانين التي يقدمها مجلس الوزراء بموجب المادة (٨٠) من الدستور، وهذه الصلاحية من الصلاحيات الحصرية التي أناطها الدستور بالسلطة التنفيذية حصراً، حينما خول رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء صلاحية تقديم مشروعات القوانين استناداً لأحكام المادة (٦٠/أولاً) منه". كما جاء في الحكم سالف الذكر: "فرق الدستور بين (مشروع) القانون الذي خول مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية صلاحية اقتراح الأول على مجلس النواب وفق ما ورد في أعلاه وبين (مقترح) القانون الذي خول عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه المختصة صلاحية تقديمه وفقاً للمادة (٦٠/ثانياً) من الدستور. والمقترح هو غير المشروع، إذ ينبغي أن يقدم المقترح إلى الجهة التي تملك صلاحية صياغته في مشروع قانون (مجلس الوزراء) بعد مروره بسلسلة من الإجراءات الإدارية والتشريعية في وزارات ومؤسسات حكومية قبل أن يناقشه مجلس الوزراء ويقترح على مجلس النواب تشريعية"[٢٩٣].

---

[٢٩٢] سيروان زهاوي –المرجع السابق– ص ١٢٢–١٢٣).

[٢٩٣] وجاء في منطوق الحكم ما يلي: " لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية وجد ان المدعي رئيس مجلس الوزراء/ إضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية قانون. فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة المرقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ لمخالفته لأحكام الدستور. ووجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور أنه قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في المادة ٤٧ منه. وإن مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وأن الذي يقوم بإيفاء هذه

كذلك جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا في الجمهورية العراقية رقم ٦٤/اتحادية/٢٠١٣ ما يلي: " لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن رئيس مجلس الوزراء/ إضافة لوظيفته أقام هذه الدعوى وطعن فيها بعدم دستورية قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وذلك لمخالفته للدستور وما استقر عليه القضاء الدستوري في العراق. وتبين للمحكمة من الاطلاع عليه بأن المدعى عليه/ إضافة لوظيفته قد قام بتشريع القانون محل الطعن وهو (قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٣) وقد تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٤٢٧٣) في ٢٠١٣/٤/٨ وأصبح نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية بموجب المادة (٨) منه وقد حدد فيه

الالتزامات هي السلطة التنفيذية، وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية. حيث إن دستور جمهورية العراق في المادة (٦٠) منه منفذين نقدم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية، وهما: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وإذا ما قدمت من غيرهما فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠/اولا) من الدستور. وان الفقرة (ثانيا) من المادة (٦٠) من الدستور أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب ومن إحدى لجانه المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لأن المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين المشار إليهما لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب، ومن متابعة القانون موضوع هذه الدعوى المشار إليه أعلاه وجد أنه كان مقترحاً تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب إلى هيئة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل تقديمه، وحيث تم إقرار هذا القانون من مجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية، حيث إن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وذلك لنص المادة (٧٨) من الدستور ويمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للمادة (٦٠/اولا) من الدستور، لذا فان من حقه إضافة لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم اتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه ولمخالفته القانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠ المادة (٦٠/اولاً) من الدستور قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغاءه وإلغاء الآثار المترتبة عليه وتحميل المدعى عليهما رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته ورئيس مجلس الرئاسة إضافة لوظيفته مصاريف الدعوى وأتعاب المحاماة لوكيلي المدعي والشخص الثالث مبلغاً مقداره عشرة الآف دينار مناصفة بينهما وصدر الحكم حضورياً باتا وبالاتفاق استنادا لأحكام المادة (٩٤) من الدستور وأفهم علناً في ١٢\ ١٧\ ٢٠١٠ (قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٤٣) لسنة ٢٠١٠–الطعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة). كذلك جاء في نفس الموضوع: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٤٤\اتحادية\٢٠١٠ الخاص بإلغاء قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشوؤن الاجتماعية رقم ١٨. للمزيد من المعلومات حول ذات الحكم راجع: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢)/اتحادية/٢٠١٣ بخصوص عدم دستورية قانون التعديل الثاني لقانون الخدمة الجامعية رقم ٩٣ لسنة ٢٠١٢.

مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، وقد تبين للمحكمة من أقوال وكيل المدعى عليه في لائحته المؤرخة في ٢٠١/٧/٢٣ وفي لائحته الجوابية المؤرخة في (٢٠١٣/٨/١٤) المقدمة إلى هذه المحكمة من قبل وكيله القانوني بأن أصل القانون محل الطعن هو مقترح قانون وليس مشروع قانون وقد قدم من اعضاء في مجلس النواب لتشريعه وإن مجلس النواب قام بتشريعه بعدد (٨) لسنة ٢٠١٣ ولم يتم إعداد هذا المشروع من قبل السلطة التنفيذية كما رسمته المادة (٦٠/اولا) من الدستور التي تقضي (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) وإن مقترح القانون لم يتم إرساله الى السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء) من قبل مجلس النواب وحسب توجيه المحكمة الاتحادية العليا الوارد في الأحكام الصادرة عنها في عديد من الدعاوى منها الدعوى المرقمة (٤٣/اتحادية/٢٠١٠) و (٤٤/اتحادية/٢٠١٠) بوجوب إرسال مقترحات القوانين التي تقدم من أعضاء مجلس النواب أو من احدى لجانه المختصة إلى السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء) مصدره الأحكام الواردة في المادتين (٦٠/اولا و٨٠/أولا وثانيا) من الدستور إذ إن تطبيق أحكام هاتين المادتين ليس هدفه الحيلولة بين مجلس النواب وحقه الأصيل في تشريع القوانين لأن ذلك من صلب اختصاصاته المنصوص عليها في المادة (٦١/اولا) من الدستور. وإنما لكي تأخذ (مقترحات القوانين) سياقاتها الدستورية في مجال التشريع بأن تصاغ بصيغة (مشاريع قوانين) بالتنسيق مع السلطة التنفيذية التي أناطت بها المادة (٨٠/اولا) من الدستور مهام (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) وأن تنفيذ هذه المهام يلزم أن ترسل (مقترحات القوانين) إلى السلطة التنفيذية لدراستها وجعلها على شكل مشاريع قوانين إذا كانت لا تتقاطع مع الأحكام الدستورية والقوانين ومنسجمة مع السياسة العامة للدولة ومع الخطط المعدة في المجالات كافة ومنها المجالات السياسية والاجتماعية والمالية، وذلك وفق السياقات المحددة لإعداد مشاريع القوانين وإذا ما تلكأت السلطة التنفيذية أو امتنعت عن إعداد مشروع قانون جاء بصيغة (مقترح قانون) من مجلس النواب دون أن تستند السلطة التنفيذية في ذلك إلى سند من الدستور أو القانون ودونما سبب مخالف للسياسة العامة للدولة فبإمكان مجلس النواب استعمال صلاحياته المنصوص عليها في المادة (٦١/ثامنا) من الدستور، ومنها سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء واعتبار الوزارة مستقيلة بعد إجراء الاستجواب المقتضى وفقاً للدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، باعتبار أن مجلس الوزراء قد خالف أحكام الدستور، وبذا نكون أمام التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور، والتطبيق السليم لمبدأ تقاسم المهام الذي نصت عليه المادتان (٦٠/اولا و٨٠/أولا وثانيا) من الدستور، والحيلولة دون تداخل هذه المهام بين السلطات، وتحقيقاً لوحدة السياسة العامة للدولة، وعليه وحيث إن القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ (قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء) قد شرع

دون اتباع السياقات المتقدمة والمشار إليها أعلاه فإنه جاء مخالفاً للدستور، لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستوريته والغائه وتحميل المدعى عليه / إضافة لوظيفته مصاريف الدعوى كافة، وأتعاب المحاماة لوكيل المدعي مبلغا قدره مائة الف دينار، وصدر القرار باتاً استناداً لأحكام المادة (٥/ثانيا) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٩٤) من الدستور وبالاتفاق، وأفهم علناً في ٢٠١٣/٨/٢٦"[٢٩٤].

إلا أن الباحثة ومع احترامها للاجتهادين القضائيين سالفي الذكر، لا تؤيد هذا الاتجاه، ما دام صريح النص الدستوري قد نص على حق كل من السلطة التنفيذية وأعضاء البرلمان في التشريع، فإن ذلك دلالة صريحة على رغبة المشرع الدستوري في مشاركة كلٍ من السلطة التنفيذية وأعضاء البرلمان في العملية التشريعية، من دون أن يحرم أحدهما من هذا الاختصاص، ومن ثم فإن هذا الاتجاه قد خالف صريح النص وجاء بحكم مخالف لرغبة المشرع الدستوري، إلا في حال إذ نص المشرع الدستوري صراحة على حصر هذا الاختصاص للسلطة التشريعية، أو لأعضاء البرلمان ولكن من خلال السلطة التنفيذية.

وتبدأ إجراءات مناقشة مشروع القانون بإحالته إلى اللجنة المختصة لدراسته وإعداد تقرير بشأنه، ثم يعرض على المجلس أو المجلسان بحسب الأحوال للمناقشة والتصويت عليه وإقراره، وفرق المشرع الدستوري بين الاقتراح المقدم من أعضاء البرلمان، وبين مشروع القانون المقدمة من رأس الدولة أو الحكومة، إذ يتم إحالة الاقتراح المقدم من أعضاء البرلمان أولاً إلى لجنة خاصة لإبداء الرأي فيه؛ للنظر في مدى جواز مناقشته في البرلمان من عدمه، ثم يعرض فيما بعد على اللجنة المختصة لإعداد تقرير بشأنه، أما مشروع القانون المقدم من الحكومة فيتم إحالته مباشرة إلى اللجنة المختصة في البرلمان لإعداد تقرير بشأنه[٢٩٥].

---

[٢٩٤] قرار المحكمة الاتحادية العليا في الجمهورية العراقية رقم ٦٤/اتحادية/٢٠١٣. وكذلك للمزيد راجع القرار رقم ٩٦/اتحادية/اعلام/٢٠١٣.

[٢٩٥] لا يوجد فرق في الطبيعة القانونية بين الاقتراح المقدم من الحكومة، والاقتراح المقدم من أحد أعضاء البرلمان، فالاقتراح المقدم من الحكومة يسمى "مشروع قانون" أما الاقتراح المقدم من أحد أعضاء البرلمان يسمى "اقتراح قانون"، ويعود السبب لإحالة مشروع القانون المعد من قبل الحكومة إلى اللجنة المختصة في المجلس من دون إحالتها إلى اللجنة المختصة بدراسة اقتراحات القوانين والمقدمة من أحد أعضاء البرلمان؛ إن الحكومة لديها أجهزة فنية تساعدها على إعداد مشروعات القوانين وبحثها قبل تقديمها إلى البرلمان، في حين لا تعد اقتراحات القوانين في مثل هذه الأجهزة، فضلاً عن قيام أعضاء البرلمان أحياناً بتقديم اقتراحات لا تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، أو إنها غير مدروسة بشكل كاف، ومن ثم فإن المشرع وحرصاً منه على دراسة تلك الاقتراحات بشكل كافي يستوجب عرضها على اللجنة المختصة لإبداء الرأي في جواز نظرها من عدمه في البرلمان. (إبراهيم عبدالعزيز

كما أثيرت مسألة صلاحية البرلمان في إجراء تعديل على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، ومدى اعتباره في حدود صلاحيات البرلمان وفقاً لما تضمنه الدستور من منح البرلمان الحق في تعديل مشروع القانون، وبناء عليه صدر القرار التفسيري رقم (١) لسنة ١٩٧٤ الصادر عن المجلس العالي الأردني، بشأن بيان مدى حق مجلس النواب في تعديل مشروع القانون التي تعرض عليه من رئيس الوزارة بمقتضى المادة (٩١) من الدستور، وخلص إلى: "إن التعديل الذي يملك مجلس النواب إدخاله على أي قانون تعرضه الحكومة عليه يجب أن ينحصر في حدود أحكام المشروع وفي نطاق غاياته ومراميه"[٢٩٦]. كما جاء في ذات التفسير للمادة وفقاً للقرار رقم (١) لسنة ١٩٥٥[٢٩٧]، الذي خلص فيه إلى أن: "أن المقصود من – كلمة – التعديل الذي نصت عليه المادة (٩١) هو التعديل الذي ينحصر في حدود أحكام مشروع القانون وفي نطاق أهدافه ومراميه سواء أكان ذلك بالزيادة أو النقصان ولا يجوز أن يتناول التعديل أحكاماً جديدة لا صلة لها بالنواحي والغايات التي وضع المشروع من أجلها".

وعليه تؤيّد الباحثة التفسير السابق لمدى حق البرلمان في تعديل مشروع القانون الوارد لها من الحكومة، حيث إن صلاحية البرلمان في تعديل مشروع القانون يجب أن يكون في حدود الغاية من إصدار هذا القانون، أما إذا تجاوز هذا التعديل الغاية منه، وتضمن التعديل في نصوصه، وفي صورة رفضاً لمشروع القانون المقدم لها، ومن ثم استبداله بمشروع قانون جديد تختلف أحكامه عن نص مشروع القانون الأصلي، فإن هذا التعديل يعد تجاوزاً للصلاحيات الدستورية التي تخول البرلمان الحق في اقتراح تعديلات على مشروع القانون، وبالتالي يكون هذا الإجراء غير دستوري، لا سيما وإن الدستور كفل للبرلمان حقه في اقتراح القوانين، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها دستورياً.

كما يشترط المشرع الدستوري حضور عدد محدد من الأعضاء لانعقاد البرلمان صحيحاً، وعلى سبيل المثال اشتراط حضور أغلبية الأعضاء، حتى يتسنى الموافقة على مشروع القانون بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، ومن ثم فإن عدم اكتمال النصاب المطلوب يؤدي إلى عدم إمكانية مناقشة مشروع القانون والتصويت عليه وإقراره – وذلك في غير الأحوال التي يتطلب فيها أغلبية خاصة كشرط للموافقة على مشروع القانون، كما كان الأمر في حال مناقشة مشروع القانون

شيحا– تحليل النظام الدستوري المصري– المرجع السابق– ص ١٧٩–١٨٠. انظر كذلك: يحيى الجمل– المرجع السابق– ص ٢٠٣. وانظر: عبد الغني بسيوني عبدالله– الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري– (لا، ن)– ٢٠٠٤– ص ٧٣٥.

[٢٩٦] القرار التفسيري رقم (١) لسنة ١٩٧٤ الصادر عن المجلس العالي الأردني بتاريخ ١٩٧٤/٤/١٦.

[٢٩٧] القرار التفسيري رقم (١) لسنة ١٩٥٥ الصادر عن المجلس العالي الأردني بتاريخ ١٩٥٥/١/٤.

بعد الاستجابة لطلب إعادة النظر فيه، والتي سنبينها لاحقاً – ومن ثم فإن نصاب الانعقاد لا يكون صحيحاً إلا إذا حضره العدد المنصوص عليه دستورياً أو قانونياً لإقرار القانون[٢٩٨].

واستناداً لما سبق، تختلف آليات مناقشة مشروعات القوانين من نظام دستوري إلى آخر، وعليه كيف نظمت النظم السياسية المقارنة إجراءات مناقشة مشروعات القوانين في المرحلة التي تسبق الاستجابة إلى إعادة النظر عليها؟

إن حق المبادرة باقتراح القوانين أو تقديم مشروعات القوانين وفقاً للنظام الدستوري البحريني، هو حق مكفول دستورياً للملك ولأعضاء مجلسي الشورى والنواب، إذ يتم تقديم مشروع القانون بموجب مرسوم موقع عليه من الملك والحكومة[٢٩٩]، ومن ثم فإن عرض مشروعات القوانين على السلطة التشريعية يتم من خلال رئيس مجلس الوزراء[٣٠٠].

ونظراً إلى أن النظام الدستوري في مملكة البحرين تبنى ثنائية المجلس النيابي، فإن إجراءات مناقشة مشروعات القوانين تتم في كلا المجلسين تباعاً، إذ يتم عرضها في مجلس النواب أولاً، ثم تعرض على مجلس الشورى، وبين دستور مملكة البحرين الإجراءات والشروط الشكلية لمناقشة مشروعات القوانين[٣٠١]، كما تم تنظيمها بشكل تفصيلي في اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وفي اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

حيث تعرض مشروعات القوانين أو الاقتراحات على مجلس النواب أولاً[٣٠٢]، ثم يتم عرضها على مجلس الشورى، ويتعاقب المجلسان مناقشتها، إلى أن يتم التوافق عليها من قبل المجلسان أو

---

[٢٩٨] إبراهيم عبدالعزيز شيحا– تحليل النظام الدستوري المصري– المرجع السابق– ص ١٨١.

[٢٩٩] سالم محمد سالم الكواري –المرجع السابق– ص ٨٣.

[٣٠٠] وهذا ما أكدت المادة (٨١) من الدستور مملكة البحرين ٢٠٠٢ التي تص على أن "يعرض رئيس مجلس الوزراء مشروعات القوانين على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الشورى الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه أو قبول أية تعديلات كان مجلس النواب قد أدخلها على المشروع أو رفضها أو قام بتعديلها. على أن تعطى الأولوية في المناقشة دائماً لمشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من الحكومة". ومن ثم فإن مشروعات القوانين يتم عرضها على مجلس النواب من خلال رئيس مجلس الوزراء.

[٣٠١] تم بيان هذه الإجراءات في المادة (٨١) ولغاية المادة (٨٧) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٣٠٢] جاءت المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب للتأكيد على ما جاء في المادة (٨١) من الدستور، وذلك بالنص على أن مشروعات القوانين تعرض على مجلس النواب أولاً، إذ جاء فيها "يعرض الرئيس على المجلس

المجلس الوطني بحسب الأحوال، كما إن المشرع الدستوري قد جعل أولوية عرض مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على الاقتراحات المقدمة من أعضاء البرلمان، وذلك وفقاً لنص المادة (٨١) من الدستور، وإعطاء أولوية نظر مشروعات القوانين التي تنظم موضوعات اقتصادية أو مالية وتقرر لها صفة الاستعجال، وذلك وفقاً للمادة (٨٧) من الدستور[٣٠٣].

وتفضل الباحثة عدم التفرقة بين مشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من أعضاء البرلمان بأولوية عرض مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أولاً على المجلس، إذ إن التفرقة الشكلية تختفي بمجرد صياغة اقتراح القانون بوضعه في صيغة مشروع قانون، ومن ثم فإن الباحثة ترى بأن أولوية العرض على المجلس يفضل أن تقرر في حالة الاستعجال فقط، أما فيما عدا ذلك

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 ..."، إلا أن المادة (٩٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى قد نص على أن "يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو التي أقترحها الأعضاء وقامت الحكومة بصياغتها وفقاً للمادة (٩٤) من هذه اللائحة في أول جلسة تالية لورودها، للنظر في إحالتها إلى اللجان المختصة، ما لم تطلب الحكومة نظر المشروع على وجه الاستعجال أو يرى رئيس المجلس أن له صفة الاستعجال، فيحيله الرئيس الى اللجنة المختصة مباشرة، ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة تالية مع توزيع المشروع على الأعضاء برفقة جدول أعمال هذه الجلسة". وعند استقراء النصوص يتبين بأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى قد أوحت بأن عرض مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على مجلس الشورى أولاً، في حين أن النص الدستوري قد أوضح بأن مشروعات القوانين تعرض على مجلس النواب أولاً، ثم يتم إحالة مشروع القانون بعد عرضه على مجلس النوب وقيام المجلس بقبول المشروع أو تعديله أو رفضه على مجلس الشورى، وهذا ما يؤكده النص الدستوري: "وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الشورى الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه أو قبول أية تعديلات كان مجلس النواب قد أدخلها على المشروع أو رفضها أو قام بتعديلها.." ومن ثم فإن الباحثة تفضل تعديل المادة (٩٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى بما يتوافق مع النص الدستوري السالف الذكر، وبما ينسجم مع رغبة المشرع الدستوري بأن يتم عرض مشروعات القوانين على مجلس النواب أولاً، ومن ثم إزالة اللبس في فهم النص بأن يفسر في ذلك بأن مشروعات القوانين أو الاقتراحات تعرض على مجلس الشورى قبل عرضها على مجلس النواب أو بالتزامن معها، ومن ثم فإنه يفضل تعديل النص، بإضافة عبارة (مع رأي مجلس النواب بشأنها) في النص على النحو التالي "يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة مع رأي مجلس النواب بشأنها، أو التي اقترحها الأعضاء وقامت الحكومة بصياغتها وفقاً للمادة (٩٤) من هذه اللائحة في أول جلسة تالية لورودها...".

[٣٠٣] انظر المادة (١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب والتي تقابلها المادة ١٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، كذلك المادة (٢٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، تقابلها المادة (١٨٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

فالأولوية تكون بتاريخ إدراجها على جدول أعمال المجلس، بشرط انتهاء اللجنة المختصة من إعداد تقريرها بشأنها.

وتبدأ إجراءات مناقشة مشروعات القوانين، بعد استيفاء اقتراح القانون المقدم من أحد الأعضاء مجلسي الشورى أو النواب للشروط الشكلية[٣٠٤]، وإحالته إلى هيئة التشريع والافتاء القانوني لوضعه في صيغة مشروع قانون[٣٠٥]، وذلك بعد موافقة اللجنة المختصة عليه ابتداءً للعرض على المجلس[٣٠٦]، أو حينما يرد مشروع القانون إلى مجلس النواب من الحكومة مباشرة، فلا يتطلب المشرع الدستوري إحالته على اللجنة المختصة، ومن هنا يبدأ كلا المجلسين في مناقشته باتباع الإجراءات التي نصت عليها كل من لائحة مجلس النواب ولائحة مجلس الشورى، ويتعاقب المجلسان المناقشة، إلى أن يتم التوافق على صيغة مشروع القانون من قبل المجلسان أو المجلس الوطني بحسب الأحوال[٣٠٧].

---

[٣٠٤] تنص المادة (٩٣) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب – تقابلها بنفس الصياغة نص المادة (٩٢) من المرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، وتطابقها بنفس المضمون– على أن: "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".

[٣٠٥] ورد إلى هيئة التشريع والافتاء القانوني الاقتراح بقانون بشأن مكافحة الغش التجاري المقدم من مجلس الشورى لوضعه في صيغة مشروع قانون مع إبداء الرأي القانوني بشأنه، وقامت الهيئة باتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع الاقتراح برغبة في صيغة مشروع قانون وإرساله إلى نائب رئيس مجلس الوزراء رئيس اللجنة الوزارية للشئون القانونية لعرضه على مجلس الوزراء الموقر، وتمت الموافقة على إحالته إلى السلطة التشريعية، تنفيذاً لقرار مجلس الوزراء الموقر رقم (٩–١٩٩٢) بجلسته رقم (١٩٩٢) المنعقدة بتاريخ ٢١ سبتمبر ٢٠٠٨.

[٣٠٦] تنص المادة (٩٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب –تقابلها بنفس المضمون المادة (٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى– على أن: "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 تعديله بموافقة مقدمي الاقتراح، أو إرجائه إلى فترة زمنية محددة ومسببة. وللجنة أن تشير على المجلس برفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة. فإذا ما وافق المجلس على نظر الاقتراح بعد مناقشة أسسه ومبادئه أحاله إلى الحكومة لتضعه في صيغة مشروع القانون".

[٣٠٧] ناقش مجلس النواب مشروع قانون رقم ( ) لسنة ( ) بشأن مكافحة الغش التجاري، ووافق عليه من حيث المبدأ، وأجرى التعديلات على مواد، وأحاله إلى مجلس الشورى عملاً بأحكام المادة (٨١) من الدستور. (قرار مجلس النواب رقم (٩٩) من دور الانعقاد الثاني–الفصل التشريعي الثالث–الجلسة العاشرة–الثلاثاء الموافق ٢٧ ديسمبر ٢٠١١). ناقش مجلس الشورى مشروع القانون بعد اطلاعه على قرار مجلس النواب بالموافقه عليه وما أدخل على مواده، وبعد المداولة وافق عليه من حيث المبدأ، وأدخل تعديلات على بعض مواده على خلاف ما انتهى إليه

حيث يعرض رئيس مجلس الوزراء مشروعات القوانين على مجلس النواب أولاً الذي له حق قبول مشروع القانون أو تعديله أو رفضه، ومن ثم يقوم رئيس مجلس النواب بإحالة مشروع القانون إلى مجلس الشورى لاستكمال إجراءات مناقشته، وله الحق في قبول المشروع أو تعديله أو رفضه أو قبول أية تعديلات كان مجلس النواب قد أدخلها على المشروع أو رفضها أو قام بتعديلها، ثم يحيل رئيس مجلس الشورى إلى رئيس مجلس النواب المشروع من جديد، لمجلس النواب أن يرفض أي تعديل على مشروع قانون أقره مجلس الشورى، وأن يصر على قراره السابق دون إدخال أية تعديلات جديدة عليه. وفي هذه الحالة يعاد المشروع إلى مجلس الشورى مرة ثانية للنظر فيه. ولمجلس الشورى أن يقبل قرار مجلس النواب أو أن يصر على قراره السابق، وإذا قبل مجلس النواب مشروع القانون كما ورد من مجلس الشورى يحيله رئيس مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك، ولكن إذا اختلف المجلسان حول مشروع أي قانون مرتين، يجتمع المجلس الوطني برئاسة رئيس مجلس النواب لبحث المواد المختلف عليها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين[٣٠٨].

أما فيما يتعلق بإجراءات مناقشة مشروعات القوانين في مجلسي الشورى والنواب، فقد اشترط الدستور حضور أغلبية أعضاء المجلس لصحة انعقاد الجلسة، بحيث تصدر قراراته بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين– وذلك في غير الأحوال التي يتطلب بها المشرع الدستوري أغلبية خاصة، ومنها الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون بعد الاستجابة لإعادة النظر–، وفي حال لم يكتمل النصاب المطلوب لانعقاد المجلس مرتين متتاليتين، أعتُبر في هذه الحالة وبرغم من عدم اكتمال النصاب المطلوب، إن جلسة المجلس صحيحة، بشرط ألا يقل عدد الأعضاء عن ربع أعضاء المجلس[٣٠٩]، وعليه فإن المشرع الدستوري قد وضع حكماً تنظيماً لتلافي استمرارية عدم

مجلس النواب، وإعادة إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه ثانية عملاً بأحكام المادة (٨٢) من الدستور. (قرار مجلس الشورى رقم (٢٣) من دور الانعقاد السنوي العادي الثالث–الفصل التشريعي الثالث–الجلسة الثانية والعشرون–الاثنين الموافق ٢٥ مارس ٢٠١٣). ناقش مجلس النواب مشروع القانون بعد إعادته إليه من قبل مجلس الشورى، وبعد المداولة قرر الموافقة على ما انتهى إليه مجلس الشورى في كل مواد المشروع، وإحالته إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى جلالة الملك عملاً بأحكام المادة (٨٣) من الدستور. (قرار مجلس النواب رقم (٦٤) من دور الانعقاد السنوي العادي الرابع–الفصل التشريعي الثالث–الجلسة الحادية عشرة المنعقدة يوم الثلاثاء الموافق ٧ يناير ٢٠١٤).

[٣٠٨] المادة (٨١) ولغاية المادة (٨٧) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٣٠٩] تنص المادة (٨٠) من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته الصادرة في العام ٢٠١٢ على أن: "يشترط لصحة اجتماع كل من مجلس الشورى ومجلس النواب حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وعند تساوي

اكتمال النصاب المطلوب لصحة انعقاد الجلسة، وما قد سيترتب على آثر ذلك من احتمالية تأخر المجلسين في مناقشة الموضوعات المدرجة على جدول أعمالهما.

وكأصل عام تعقد الجلسة علنية لمناقشة مشروع القانون، وتحرر المناقشات في مضابط، كما يجوز عقد جلسة سرية في حالات استثنائية، بناءً على طلب من الحكومة، أو رئيس المجلس، أو بطلب مقدم من عشرة أعضاء من المجلس[٣١٠].

وتعرض مشروعات القوانين وفقاً لأهميتها على جدول أعمال المجلس، بحيث يتم مناقشة القوانين مع مراعاة اولوياتها، ومن ثم تعطى أولوية عرض مشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة أولاً، ثم تعرض الاقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس، كما يعطى للمجلس السلطة في تقدير أهمية الموضوعات التي تدرج بالأسبقية في جدول الأعمال، ويبلغ رئيس المجلس بجدول الأعمال، ويخطر الأعضاء والحكومة به قبل انعقاد الجلسة بوقت كافٍ[٣١١].

ويتم مداولة مشروعات القوانين في مداولة واحدة، ومع ذلك أجاز المشرع أن تجري مداولة ثانية متى اقتضى ذلك، بشرط تقديم طلب كتابي من الحكومة، أو رئيس اللجنة، أو بناءً على طلب مقدم من خمسة أعضاء من المجلس، على أن يتم تقديم الطلب قبل الجلسة المحددة لأخذ الرأي النهائي فيه، بحيث يتم تحديد المادة أو المواد المطلوب إعادة مناقشتها فيها، مع توضيح أسباب ومبررات التي تستوجب إعادة الدراسة[٣١٢].

ويقوم المجلس بمناقشة المشروع الأصلي، مع ما قررته اللجنة المختصة بشأن المشروع والتعديلات أن وجدت، ويجوز للمجلس أن يقوم بتوزيع مشروع القانون، والمستندات، والتقرير على الأعضاء، حفاظاً على الوقت، على أن يثبت ذلك في مضبطة الجلسة، وتبدأ المناقشة بتوضيح

الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس. وإذا كان التصويت متعلقاً بالدستور وجب أن يتم بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم، وإذا لم يكتمل نصاب انعقاد المجلس مرتين متتاليتين اعتبر اجتماع المجلس صحيحا، على ألا يقل عدد الحاضرين عن ربع أعضاء المجلس".

[٣١٠] المادة (٧٩) من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته الصادرة في العام ٢٠١٢.

[٣١١] المادة (١٨/أ) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ونص المادة (١٨/أ) من مرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

[٣١٢] المادة (١٠٣) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ونص المادة (١١٠) من المرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، ونص المادة (١١١) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب. انظر كذلك: سالم محمد الكواري –المرجع السابق– ص ٢١٤.

من مقرر اللجنة، ومن ثم الحكومة، وأخيراً الأعضاء، فإذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ يستمر المجلس في المناقشة، أما إذا رفض المجلس المشروع من حيث المبدأ عدَّ ذلك رفضاً للمشروع برمته، ثم يقوم المجلس باستعراض مشروع القانون مادة تلو الأخرى، ويوافق الأعضاء على كل مادة مع الأخذ بالتعديلات إن وجدت، ثم يؤخذ الرأي على المشروع برمته[٣١٣]، وأجاز المشرع لكل عضو الاحتفاظ بحقه باقتراح التعديل اللازم على المشروع سواءً أكان بالإضافة، أم بالحذف، أم بالتجزئة، قبل انعقاد الجلسة بثمانية وأربعين ساعة على الأقل، أو بناءً على موافقة المجلس على نظر هذه التعديلات قبل انعقاد الجلسة مباشرة، أو في أثناء انعقاد جلسة المناقشة، وبعد سماع مقدم الاقتراح يقرر المجلس الموافقة على هذه التعديلات أو رفضها، وفي حالة موافقة المجلس على التعديلات المقترحة، يجوز لرئيس المجلس أن يقرر بحثها في نفس الجلسة، أو إحالتها إلى اللجنة المختصة لبحثها، وإعداد تقرير عنها، إذا كانت هذه التعديلات جوهرية وتمس المشروع، وتخطر اللجنة بالتعديلات قبل الجلسة لتبين رأيها أثناء المناقشة، مع وجوب أن تكون التعديلات المطلوبة محدده ومصاغة صياغة قانونية صحيحة، كما أجاز المشرع للحكومة أن تطلب في أثناء الجلسة إحالة طلب التعديل إلى اللجنة لأخذ مرئياتها في هذا الخصوص، متى ما كان جوهرياً ولم يسبق نظره في المجلس، وتلتزم اللجنة بتقديم تقريرها في الميعاد الذي يحدده المجلس، ويتوقف المجلس عن نظر باقي مواد المشروع متى ما كان لهذه التعديلات التي أحيلت للجنة تأثيراً على باقي مواده، فيتم تأجيل مناقشتها إلى حين انتهاء اللجنة من إعداد تقريرها بشأن التعديلات المطلوبة، وتعتبر هذه التعديلات كأن لم تكن، ولا يتم مناقشتها، إذا تنازل عنها مقدميها، ولم يتبنها أحد الأعضاء فيما بعد[٣١٤].

ويجوز للمجلس أن يقوم بإعادة مناقشة أي مادة سبق أن أقرها، إذا بدت أسباب جديدة تستوجب إعادة مناقشتها من قبل المجلس أو إقرار تعديل عليها[٣١٥].

وبعد الانتهاء من مناقشة المشروع نهائياً، لا يجوز أن يتم أخذ الرأي النهائي فيه إلا بعد مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المناقشة، وأجاز المشرع في حالة الضرورة والاستعجال أن

---

[٣١٣] المادة (١٠٤) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ونص المادة (١٠٣) من المرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

[٣١٤] المادة (١٠٥، ١٠٦، ١٠٧) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ونص المادة (١٠٤، ١٠٥، ١٠٦) من مرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

[٣١٥] المادة (١٠٩) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ونص المادة (١٠٨) من مرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

يتم أخذ رأي الأعضاء في ذات الجلسة التي تمت الموافقة عليه، وذلك بعد مضي ساعة على الأقل من الانتهاء من إجراءات مناقشته، ويجب موافقة أغلبية أعضاء المجلس على تقصير المدة[٣١٦].

وينص دستور دولة الكويت في مادته (٧٩) على أن "لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير"[٣١٧]، وتكفلت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في توضيح إجراءات مناقشة مشروع القانون[٣١٨].

وعليه يتم مناقشة مشروعات القوانين والاقتراحات في مجلس الأمة[٣١٩]؛ نظراً لأن النظام الدستوري الكويتي تبنى نظام المجلس الواحد. ويشترط لصحة انعقاد المجلس حضور نصف أعضاء مجلس الأمة، حيث تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة [٣٢٠]، والمبدأ العام أن تكون جلسات مجلس الأمة علنية، إلا إذا تقرر عقد الجلسة بصورة سرية[٣٢١]، كما يشترط في الاقتراح المقدم من أحد أعضاء مجلس الأمة أن يكون مصاغاً ومحدداً قدر المستطاع، إضافة إلى قيام مقدميه بالتوقيع عليه وتضمينه أسباب

---

[٣١٦] المادة (١١٥) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ونص المادة (١١٤) من مرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

[٣١٧] نص المادة (٧٩) من دستور دولة الكويت للعام ١٩٦٢.

[٣١٨] تنص المادة (١١٧) من دستور دولة الكويت للعام ١٩٦٢على أن "يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور، وتبين اللائحة الداخلية الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو النظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مشروع". ومن ثم يتضح من النص الدستور السالف الذكر بأنه قد أحال تنظيم إجراءات سير العمل في مجلس الأمة لمناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها إلى اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

[٣١٩] يتكون مجلس الأمة الكويتي من ٥٠ عضواً منتخباً بطريقة الانتخاب العام السري والمباشر من قبل الشعب، إضافة إلى الوزراء بحكم منصبهم، بشرط ألا يزيد عددهم عن ثلث عدد النواب (لا يزيد العدد عن ١٦ وزير)، كما يجوز أن يشغل الوزير وظيفة وزير في السلطة التنفيذية ونائباً في السلطة التشريعية.

[٣٢٠] تنص المادة (٩٧) من دستور دولة الكويت للعام ١٩٦٢ على أن "يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة. وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضا". انظر كذلك المادة (٧٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

[٣٢١] تنص المادة (٩٤) من دستور دولة الكويت للعام ١٩٦٢ على أن "جلسات مجلس الأمة علنية ويجوز عقدها سرية بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة أعضاء وتكون مناقشة الطلب في جلسة سريه".

اقتراحه، وبعد استيفاء الشروط الشكلية للاقتراح، يقوم رئيس المجلس بإحالته إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية لإبداء رأيها فيه، وفي حالة موافقة اللجنة من حيث المبدأ عليه[٣٢٢]، تقوم اللجنة بوضعه في الصيغة القانونية، ويجوز للجنة أن تأخذ رأي مقدم الاقتراح قبل وضع التقرير بشأنه[٣٢٣]، في حين أن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة لا تمر على هذه اللجنة، وترسل مباشرة إلى اللجان المختصة.

وبعد انتهاء اللجنة من إعداد تقريرها بشأن اقتراح القانون، يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، أو اقتراحات القوانين التي تقدم بها الأعضاء ونظرتها لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، لإحالتها إلى اللجان المتخصصة، وفي حال طلب كل من الحكومة، أو الرئيس، أو اللجنة المذكورة، نظر المشروع على وجه الاستعجال، يحيل الرئيس مباشرة مشروع القانون إلى اللجنة المتخصصة، ويخطر المجلس في أول جلسة تالية لانعقاده، ويتم توزيع مشروع القانون على الأعضاء مع جدول أعمال الجلسة، مع ضرورة بيان الأسباب التي دعت إلى تقرير صفة الاستعجال[٣٢٤].

ويحال أي اقتراح أو مشروع قانون مرتبط باقتراح أو مشروع آخر، ومعروض على إحدى اللجان، إلى تلك اللجنة مع إخطار المجلس بذلك، وفي حال كانت المشروعات أو الاقتراحات في ذات الموضوع، اعتبر اسبقها هو الأصل، والاقتراح أو مشروع القانون اللاحق تعديلاً لما سبق، وفي حال أدخلت اللجنة المتخصصة التي تم إحالة مشروع القانون عليها تعديلات عليه، جاز لها إحالته إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية قبل رفع تقريرها إلى المجلس لتبدي رأيها في صياغة المشروع وتنسيق مواده وأحكامه[٣٢٥].

وبعد انتهاء اللجنة المختصة من إعداد تقريرها، يتم إحالة مشروع القانون إلى المجلس لمناقشته، وتبدأ إجراءات مناقشته بتلاوة المشروع الأصلي، ومذكرته التفسيرية، وتقرير اللجنة المتخصصة، وما تضمنه مشروع القانون من تعديلات مقترحة، ثم تعطى الكلمة لبحث المشروع بصورة عامة لمقرر اللجنة، ثم الحكومة، ثم الأعضاء، ولا يجوز لهم الكلام في المبادئ العامة

---

[٣٢٢] إن رفض الاقتراح المقدم من أحد أعضاء المجلس من قبل اللجنة التشريعية والقانونية نهائياً، وفي حال رفضت اللجنة الاقتراح ووافق عليه المجلس، قامت اللجنة بإعداد الاقتراح في الصياغة الفنية القانونية (يحيى الجمل – المرجع السابق– ص ٢٦٩).

[٣٢٣] المادة(٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

[٣٢٤] المادة (٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

[٣٢٥] المواد (٩٩، ١٠٠، ١٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

للمشروع أكثر من مرتين إلا بإذن المجلس، وبعد موافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، يتم مناقشة المواد التي قدمت اقتراحات بتعديلها، وذلك بعد عرض تقرير اللجنة المرفق به المشروع الأصلي، ويؤخذ الرأي على التعديلات المقدمة على كل مادة من هذه المواد على حدا، وذلك بعد قراءتها، ثم يؤخذ رأي المجلس على مشروع القانون برمته[٣٢٦].

ويجوز لك عضو من أعضاء مجلس الأمة عند مناقشة مشروع القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو التجزئة في مواده أو فيما يعرض من تعديلات، حتى وإن كان قد سبق للمجلس عرضها على اللجنة المتخصصة. بشرط أن يتم اقتراح التعديل كتابةً قبل الجلسة التي سيناقش المجلس فيها التعديلات بأربع وعشرين ساعة على الأقل. ويجوز تقديمها قبل الجلسة مباشرة أو في أثنائها بشرط موافقة المجلس، ويصدر قرار المجلس في التعديلات بعد سماع إيضاحات مقدم الاقتراح ودون مناقشة، ويجوز له أن يحيل أي تعديل على مشروع القانون إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لتبدي رأيها في صياغته وتنسيق أحكامه، ولا يجوز مناقشة المشروع إلا فيما يتعلق بالصياغة بعد ذلك[٣٢٧].

ولا يجوز للمجلس إعادة مناقشة مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المناقشة الأولى فيه، ومع ذلك يجوز بقرار من أغلبية اعضاء المجلس مناقشته قبل ذلك، وتخصص المناقشة الثانية لمناقشة التعديلات التي أقرها المجلس في المناقشة الأولى بشرط أن تكون تلك الاقتراحات مكتوبة، ثم يتم مناقشة مشروع القانون برمته[٣٢٨].

ويجب أن يكون اقتراح التعديل محدداً ومصاغاً قدر المستطاع[٣٢٩]، وأن تخطر اللجنة المتخصصة في جميع الأحوال بالتعديلات التي يقدمها الأعضاء قبل الجلسة المحددة لنظر المشروع أمام المجلس لبحثها، ويجوز للحكومة ولمقرر اللجنة طلب إحالة التعديل المقترح إلى

---

[٣٢٦] المادة (١٠٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

[٣٢٧] المادة (١٠٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

[٣٢٨] المادة (١٠٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

[٣٢٩] لا يشترط أن يكون عضو مجلس الأمة الذي تقدم باقتراح التعديل ذو خبرة قانونية، حيث إن اشتراط أن يكون الاقتراح قدر الإمكان مصاغاً ومحدداً قدر المستطاع ومرفق معه الأسباب التي تستوجب التعديل، لا يقصد بطبيعة الحال أن يكون الاقتراح قد أفرغ في الصيغة القانونية الدقيقة، وصاحبته مذكرة توضح فلسفته وأهدافه، ولكن المقصود من ذلك أن يكون نوعاً من ضمان الجدية والتريث وعدم استعجال الأعضاء في تقديم اقتراحات بالتعديل. (يحيى الجمل –المرجع السابق– ص ٢٦٩).

اللجنة المتخصصة، ويجب إجابة هذا الطلب إذا لم يكن اقتراح التعديل قد عرض على اللجنة من قبل[٣٣٠].

وإذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها، فيجوز له إعادة مناقشة تلك المادة، وفي حال ظهرت أسباب جديدة تستوجب إعادة مناقشة مادة من مواد مشروع القانون سبق للمجلس مناقشتها وقبل انتهاء مناقشة المشروع يجوز للمجلس أن يعيد مناقشتها، وذلك بناء على طلب الحكومة، أو اللجنة، أو أحد الأعضاء، وإذا كان للتعديل المقترح تأثير على باقي مواد مشروع القانون، جاز للمجلس تأجيل مناقشته إلى حين انتهاء اللجنة من إعداد تقريرها، كما يجوز للمجلس أن يستمر في مناقشة باقي المواد[٣٣١].

وإذا تنازل مقدمي اقتراح التعديل، أو زالت عضوية مقدميها لأي سبب من الأسباب. تعتبر تلك التعديلات لاغية، ولا تعرض للمناقشة، كما يجوز لكل من تقدم باقتراح أو بمشروع قانون أن يسترده، ولو كان ذلك في أثناء مناقشته، فلا يستمر المجلس في مناقشته، إلا بناءً على طلب من الحكومة أو أحد الأعضاء، أو في حالة تبنى التعديلات أحد الأعضاء، ويستمر المجلس في نظر التقارير المقدمة عن مشروعات القوانين التي اقترحتها الحكومة بعد انتهاء الفصل التشريعي الذي قدمت فيه، ما لم تر اللجنة سحب التقرير لإعادة النظر فيه، فتجاب إلى طلبها دون مناقشة[٣٣٢]. وبعد الانتهاء من مناقشة المادة والتعديلات المقدمة بشأنها، يتم أخذ رأي المجلس على التعديلات أولا، ثم على المواد في مجموعها[٣٣٣].

ويشترط المشرع الدستوري المصري إحالة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة[٣٣٤]، أو من عشرة أعضاء من مجلس النواب إلى اللجان الفرعية المختصة بمجلس النواب، وذلك لدراستها

---

[٣٣٠] المادة (١٠٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة،

[٣٣١] المادتين (١٠٧، ١٠٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

[٣٣٢] المادتين (١٠٨، ١٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

[٣٣٣] المادة (١٠٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة. لمزيد من المعلومات حول الإجراءات المتبعة لمناقشة مشروعات القوانين في مجلس الأمة الكويتي انظر: نعمان عطا الله الهيتي- المرجع السابق- ص٧٨-٨٩.

[٣٣٤] إن الدستور المصري جعل حق الاقتراح حق مشترك بين رئيس الجمهورية والحكومة، فلا يتقدم رئيس الجمهورية مباشرة إلى مجلس الشعب بمشروع قانون لم يعرض على مجلس الوزراء، إذ يقوم الوزير المختص بإعداد مشروع

وفحصها وتقديم تقرير عنها للمجلس، مع جواز استعانة اللجنة بسماع آراء ذوي الخبرة في موضوع القانون، كما يشترط الدستور إحالة الاقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس إلى اللجنة المختصة في المجلس أولاً وقبل عرضها على اللجنة الفرعية؛ للحصول على موافقتها، فإذا وافقت اللجنة المختصة على اقتراح القانون[٣٣٥]، يتم إحالتها إلى اللجان الفرعية[٣٣٦]، وفي حال رفضت اللجنة الاقتراح أوجب الدستور أن يكون هذا الرفض مسبباً[٣٣٧].

وبعد إحالة مشروعات القوانين إلى اللجنة المختصة لدراستها وإعداد تقرير عنها، تتم إحالة مشروعات القوانين والتقرير المعد عنها من قبل اللجنة إلى المجلس لمناقشتها، ويشترط الدستور لانعقاد المجلس صحيحاً حضور أغلبيه أعضائه، حيث إن المجلس يتخذ قراراته بشأنها بالأغلبية

القانون وإحالته إلى مجلس الدولة لصياغته مرفق معه مذكرته الإيضاحية، ثم يعرض المشروع بقانون على مجلس الوزراء لمناقشته، ولرئيس الجمهورية أن يعدل المشروع بقانون. (عز الدين بغدادي –المرجع السابق– ص ٧٤–٧٥).

[٣٣٥] مراد بقالم– نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته "دراسة مقارنة"– مكتبة الوفاء القانونية– (لا، ت)– ص ١٨٠.

[٣٣٦] يرجع السبب في التفرقة في الإجراءات المتبعة بين مشروعات القوانين والاقتراحات القوانين، إلى أن الحكومة تمتلك أجهزة فنية تساعدها على إعداد مشروعات القوانين وبحثها قبل عرضها على المجلس، ومن ثم تعرض مشروعات القوانين إلى اللجنة المختصة في المجلس مباشرة لفحصها وإعداد تقرير بشأنها، في حين لا يمتلك أعضاء مجلس النواب مثل تلك الأجهزة، وعليه تطلب الدستور أن تعرض الاقتراحات بقوانين على اللجان الخاصة لإبداء رأيها في جواز نظر المجلس لهذا الاقتراح، ثم يحال فيما بعد إلى إحدى لجان المجلس لتقديم تقرير بشأنه، مع التأكيد على أن رأي اللجنة ليس نهائياً، إذ يجوز للمجلس نظر الاقتراح بالرغم من رفض اللجنة الخاصة له، اعتباراً إلى أن صاحب القرار النهائي هو مجلس النواب، ولكن إذا رفض مجلس النواب اقتراح القانون فلا يجوز تقديمه في دور الانعقاد ذاته، في حين إذا رفض المجلس مشروع القانون مقدم من الحكومة، يجوز للحكومة أن تعيد عرض المشروع في نفس دور الانعقاد. (محمد عبدالحميد أبو زيد– الوسيط في القانون الدستوري "دراسة مقارنة"– دار النهضة العربية–القاهرة– ٢٠٠٧– ص ٤٤٤).

[٣٣٧] تنص المادة (١٢٢) من دستور جمهورية مصر العربية للعام ٢٠١٤ على أن "لرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشرة أعضاء إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع. ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسبباً".

المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الأحوال التي يشترط فيها الدستور أغلبية خاصة، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (١٢١) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ [٣٣٨].

ويجوز للمجلس وبناءً على طلب من رئيس المجلس أو بناء على طلب من الحكومة تلاوة المشروع على المجلس في أثناء إحالته إلى اللجنة، أو توزيعه مطبوعاً على كافة أعضاء المجلس مشفوعاً بمذكرته الإيضاحية. ولكل عضو في أثناء مناقشة مشروع القانون أن يقترح تعديل أو حذف أو إضافة أو تجزئة مواده، بشرط أن تكون تلك التعديلات مكتوبةً، وتعرض على رئيس المجلس قبل الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ومن ثم تخطر اللجنة بتلك التعديلات لبحثها، ويبين المقرر رأي اللجنة في أثناء مناقشة مشروع القانون في الجلسة، وفي حال كان للتعديل المقترح تأثيراً على مواد المشروع الأخرى يتم تأجيل نظر المشروع إلى حين انتهاء اللجنة من إعداد تقريرها، ويجوز للجنة إحالة إي مشروع قانون إذا كانت قد أجرت تعديلات عليه إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، أو إلى مكتب هذه اللجنة؛ لإعادة صياغته خلال الموعد الذي يحدده رئيس المجلس. وبناءً على اقتراح من رئيس المجلس، أو الحكومة، أو مقرر الاقتراح، النظر في اقتراحات التعديل إذا تم تقديمها مباشرة قبل الجلسة، أو في أثنائها، وبعد سماع إيضاحات مقدم اقتراحات التعديل، يجوز لرئيس المجلس مناقشتها في الجلسة، أو إحالتها إلى اللجنة المختصة لدراستها وإعداد تقرير بشأنها. ويجب قراءة تقرير اللجنة قبل مناقشة المشروع إذا كان متعلقاً بمشروعات القوانين المكملة للدستور، أو القوانين الأساسية، أو إذا كان التقرير المعد من قبل اللجنة مخالفاً لرأي أغلبية أعضاء اللجنة، أو في حال رأى المجلس أن يقرأ تقرير اللجنة قبل مناقشة مشروع القانون[٣٣٩].

وبعد قراءة تقرير اللجنة يتم مناقشة مشروع القانون في جلسة واحدة مع جواز مناقشته في أكثر من جلسة، ويبدأ المجلس مناقشة المشروع من حيث المبدأ، فإذا لم يوافق المجلس عليه من

---

[٣٣٨] تنص المادة (١٢١) من دستور جمهورية مصر العربية للعام ٢٠١٤ على أن "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً. وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس. كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور مكملة له". (انظر كذلك: إبراهيم عبدالعزيز شيحا– تحليل النظام الدستوري المصري– المرجع السابق– ص ١٨٠–١٨١).

[٣٣٩] انظر المواد (١٥٨–١٦٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

حيث المبدأ، أعتبر ذلك رفضاً للمشروع برمته. أما إذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، يتم مناقشته مادة مادة بعد قراءة كل مادة على حدة، ويتم أخذ رأي الأعضاء في كل مادة، ثم يؤخذ الرأي في المشروع إجمالاً[٣٤٠]، ولا يجوز إلا لمقدم الاقتراح ولمعارض واحد وللحكومة ولمقرر اللجنة ورئيسها إبداء الرأي في اقتراحات التعديل، ومع ذلك يجوز رئيس المجلس أخذ رأي أحد الأعضاء أو لممثلي الهيئات البرلمانية ولغيرهم إذا رأى ضرورة ذلك. ومع ذلك يجوز للمجلس أن يعيد مناقشة مادة تم إقرارها بشكل سابق إذا بدت أسباب جديدة، وقبل انتهاء المناقشة، أو أن يجري تعديلاً في مادة سبق أن وافق عليها، وذلك بناءً على طلب من الحكومة أو مقررها أو عشرة من أعضاء المجلس[٣٤١].

ويجوز قبل الجلسة أو الموعد المحدد لأخذ الرأي النهائي على مشروع القانون أن يتم تقديم طلب كتابيّ إلى رئيس المجلس بإجراء مداولة ثانية في بعض مواده، وذلك بناءً على طلب من رئيس المجلس، أو الحكومة، أو مقرر اللجنة، أو رئيسها، أو أحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب، أو عشرين عضواً على الأقل، مع تضمين الطلب المادة، أو المواد المراد تعديلها، وأسباب طلب التعديل، والصياغة المقترحة للمادة المراد تعديلها، وتسري نفس الأحكام الخاصة بالتعديلات الواردة في المداولة الأولى على ما يقدم من تعديلات في المداولة الثانية، ولا يجوز في المداولة الثانية مناقشة مواد لم يتضمنها طلب إجراء المداولة الثانية، ويتم أخذ رأي الأعضاء في المادة التي تم اقتراح تعديلها بحسب ترتيبها في مشروع القانون، ثم يتم أخذ رأي الأعضاء على المشروع بصفة نهائية، ويجوز للمجلس أن يحيل التعديلات قبل ذلك إلى اللجنة المختصة لتقديم تقرير بشأنها بالاشتراك مع لجنة الشئون الدستورية والتشريعية أو مكتبها في صياغة وتنسيق الأحكام، ولا يجوز بعد ذلك إجراء مناقشة على المشروع إلا فيما يتعلق بالصياغة[٣٤٢].

وأوجبت اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦، ضرورة إحالة مشروعات القوانين قبل أخذ الرأي النهائي عليها إلى مجلس الدولة، وذلك وفقاً لنص المادة (١٧٥) منها[٣٤٣]، ومن ثم فإن هذه المادة أوجبت إحالة مشروع القانون إلى مجلس الدولة لمراجعته وصياغته، قبل أخذ الرأي النهائي عليه، ومن ثم فإن مشروع القانون يتم إحالته مره أخرى إلى

---

[٣٤٠] محمد عبدالحميد أبو زيد –المرجع السابق– ص٤٤٤.

[٣٤١] انظر المواد (١٦٥–١٧٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

[٣٤٢] انظر المواد (١٧٢–١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

[٣٤٣] تنص المادة (١٧٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن: "يرسل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين، وبعد موافقة المجلس عليها في مجموعها، وقبل أخذ الرأي النهائي عليها إلى مجلس الدولة، لمراجعتها وصياغتها، خلال ثلاثين يوماً على الأكثر...".

مجلس النواب بعد مراجعته وصياغته من قبل مجلس الدولة، ليتم أخذ الرأي النهائي عليه من قبل مجلس النواب.

وفي كل دور انعقاد تستأنف اللجان بحث مشروعات القوانين الموجودة لديها دون الحاجة إلى اتخاذ أي إجراء، أما مشروعات القوانين والاقتراحات التي بدأ المجلس في مناقشتها، فيستأنف المجلس نظرها في دور الانعقاد الجديد، ما لم يقرر المجلس إعادتها إلى اللجنة بناءً على طلب من الحكومة، وذلك بسبب التغيير الوزاري لمجلس الوزراء، أو إذا طلبت الحكومة تأجيل نظرها لفترة لا تزيد على ثلاثين يوماً، أو إلى حين الانتهاء من الإجراءات الدستورية لتعديلها أو استردادها، ويجب على رئيس المجلس خلال خمسة عشر يوماً التالية لافتتاح دور الانعقاد الجديد إخطار رئيس مجلس الوزراء بمشروعات القوانين التي لم تفصل فيها الهيئة التشريعية، فإذا لم تطلب الحكومة من رئيس المجلس الاستمرار في نظر مشروعات القوانين السابقة خلال شهرين من تاريخ الإخطار اعتبرت غير قائمة، وإذا طلبت نظرها، أحالها المجلس إلى اللجنة المختصة، وله أن يكتفي بالتقرير السابق للجنة، إذا سبق لها أن وضعت تقرير بشأن مشروع القانون[٣٤٤].

والجدير بالذكر أن مشروعات القوانين المالية تكون لمجلس الشعب الولاية العامة عليها بالرقابة عليها وإقرارها، حيث ترى الباحثة أن هذا أمر منطقي، باعتباره ممثلاً عن الشعب صاحب السيادة، بحيث يكون لممثلي الشعب الدور النهائي والمسموع في هذا الشأن، ومن ثم فإن إجراءات مناقشتها تختلف عن إجراءات مناقشة مشروعات القوانين العادية، بحيث لا تخضع تلك القوانين إلى إعادة النظر فيها ولا إلى أي رقابة.

ومن القوانين المالية ما يلي[٣٤٥]:

أ- الخطة العامة: إذ يقوم مجلس الوزراء بإعداد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ثم تعرض على مجلس النواب لإقرارها.

ب-الموازنة العامة: إذ يتم إعداد الموازنة العامة للدولة من قبل وزارة المالية، وذلك بعد التنسيق مع الهيئات العامة والوزارات المختلفة لإعداد بيانات تقديرية لإيراداتها ونفقاتها خلال سنة ميلادية، والتي تحتاجها لتنفيذ برامجها وخططها ووظائفها، وبعد إعداد الموازنة العامة يقدم رئيس الجمهورية مشروعها إلى مجلس النواب، بحيث يجب عرض مشروع الموازنة العامة قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ثم يحيل رئيس المجلس مشروع الموازنة العامة

---

[٣٤٤] نعمان عطا الله الهيتي -المرجع السابق- ص ١٠٠-١٠٤.

[٣٤٥] محمد عبدالحميد أبو زيد -المرجع السابق- ص٤٤٥).

إلى اللجنة المالية لتقديم تقرير بشأنها، وعلى ضوء التقرير المعد من قبل اللجنة يقوم مجلس النواب بمناقشة مشروع الموازنة العامة، ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة بإستثناء النفقات التي يترتب عليها التزامات على الدولة، وفي حال ترتب على التعديل زيادة النفقات، يجب أن يتم التعديل بموافقة الحكومة لتدبير مصادر للإيرادات[٣٤٦]. وكأصل عام يجب اعتماد الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية ليتم العمل بها مع بدء السنة المالية الجديدة، ولكن في حالة حدوث تأخير في اعتماد الموازنة العامة، قرر الدستور حكم خاص في هذه الحالة، حيث أوجب الدستور العمل بالموازنة القديمة لحين اعتماد الموازنة الجديدة. وإذا قام مجلس النواب بالموافقة على الموازنة العامة، فإن الحكومة لا تستطيع نقل المبالغ من باب إلى آخر، أو تجاوز الاعتمادات المقرر فيها إلا بموافقة مجلس النواب، وإصدار تلك التعديلات بقانون[٣٤٧].

ويميز المشرع الدستوري وفقاً للنظام الفرنسي بين الإجراءات المتبعة لمناقشة مشروعات القوانين باختلاف القواعد التي تنظمها؛ ويرجع السبب في ذلك إلى طبيعة تلك القوانين ومضمونها، ومن ثم يتبع البرلمان لتنظيم مناقشة عدد من القوانين إجراءات عادية، وإجراءات خاصة تنطبع على أنواع معينة من القوانين، فصلاحيات البرلمان وإجراءاته تحكمها القواعد الدستورية المنظمة لهذا الجانب، إضافة إلى ما نصت عليه اللوائح الداخلية المنظمة لعمل البرلمان[٣٤٨]. كما أن اقتراح القوانين حق لأعضاء البرلمان، وإلى الوزير الأول[٣٤٩]، وعليه يحرم النظام الفرنسي رئيس الجمهورية من حقه في التقدم بمشروعات القوانين.

ولم يختلف المشرع الفرنسي عن مسلك القانون المقارن في تسمية اقتراح قانون "Proposition de loi" حينما تكون المبادرة مقدمة من أعضاء البرلمان، في حين يطلق تسميه مشروع قانون "Projet de loi" على المبادرة المقدمة من الوزير الأول، وتتلاشى التفرقة

---

[٣٤٦] المادة (١٢٤) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

[٣٤٧] وإذا كانت الميزانية العامة لا تعتبر قانون من الناحية الموضوعية، إذ إنها لا تتضمن قواعد عامة مجردة، إلا بالنظر إليها من الناحية الشكلية لإصدارها من المجلس النيابي، حيث اشترطت الدساتير اعتماد مشروع الموازنة العامة بقانون، ومن ثم فإنها يمكن اعتبارها من الناحية الشكلية كمشروع قانون.

[٣٤٨] نلاحظ أن المشرع الدستوري الفرنسي قد أورد في الدستور تفصيلاً للإجراءات المتبعة لمناقشة مشروعات القوانين في البرلمان، وضمن هذه الإجراءات بنوع من التفصيل في الباب الخامس منه في المواد من ٣٤ ولغاية ٣٧، كما أحال تفصيل تلك الإجراءات إلى اللوائح المنظمة لعمل المجلسين.

[٣٤٩] المادة (٣٩) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

في الاصطلاحين بعد قيام اللجنة الخاصة بصياغة اقتراح القانون ووضعه في صيغة مشروع القانون[٣٥٠]. ويلتزم الوزير الأول عرض مشروعات القوانين المقدمة منه على مجلس الدولة لمراجعة صياغتها، والنظر في مدى الترابط بين نصوصها وأحكامها وملاءمتها للغاية المنشودة منها، وعدم معارضتها للدستور أو للقوانين النافذة، ويبحث مجلس الدولة مشروع القانون في جمعية عامة، أو أمام لجنة دائمة على وجه الاستعجال، ثم يحيل الوزير الأول بعد انتهاء مجلس الدولة من مناقشة مشروع القانون وإعداد تقرير بشأنه على الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، في حين تعرض مشروعات القوانين المتعلقة بالأمور المالية على الجمعية الوطنية أولاً[٣٥١]، ويتم تداول مناقشة مشروعات القوانين بالتعاقب في كلا المجلسين: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ.

ويمكن تفصيل إجراءات مناقشة مشروعات القوانين وفقاً للنظام الفرنسي على النحو الآتي:

أ- **الإجراءات العادية:** يتم عرض مشروعات القوانين الذي تقدم بها الوزير الأول على مجلس الوزراء، وذلك بعد أخذ رأي مجلس الدولة عليها، ثم يتم إحالتها إلى مكتب أحد المجلسين[٣٥٢]، ثم يتم إحالة مشروعات القوانين والاقتراحات التي تقدم بها أعضاء البرلمان إلى اللجان المختصة لفحصها ودراستها وإعداد تقرير بشأنها إذا طلبت الحكومة أو المجلس التي قدمت إليه أولاً، أو يتم إحالتها إلى إحدى اللجان الدائمة إذا لم يتم تقديم طلب من الجهات سالفة الذكر لإحالتها إلى اللجان المختصة[٣٥٣]، ويجوز للجنة عند دراستها لمشروعات القوانين أن تقوم بتعديل النصوص، أو أن تتبناها كما هي من دون تعديل، ولكنها لا تستطيع استبدال النصوص بنصوص أخرى، في حين بإمكان اللجنة أن تقوم باستبدال النصوص بالكامل إذا تعلق الأمر باقتراح القانون. وبعد انتهاء اللجنة من دراسة الاقتراحات ومشاريع القوانين يتم تسجيلها على جدول أعمال الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ لمناقشتها[٣٥٤]. ويتم مناقشة مشروعات القوانين في المجلس الذي قامت الحكومة بإحالة مشروع القانون إليه أولاً، ثم يتم إحالته إلى المجلس الآخر لمناقشة النصوص التي وافقه عليها المجلس الأول أو النص كاملاً في حالة عدم وجود

---

[٣٥٠] إسماعيل الغزالي –المرجع السابق– ص٢٣٢.

[٣٥١] مُريد أحمد عبدالرحمن حسن –المرجع السابق– ص ٦٤.

[٣٥٢] تنص الفقرة الثانية من المادة (٣٩) من الدستور الفرنسي للعام ١٩٥٨ على أن "تناقش مشروعات القوانين في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم تودع مكتب أحد المجلسين".

[٣٥٣] تنص المادة (٤٣) من الدستور الفرنسي للعام ١٩٥٨ على أن "تحال مشاريع واقترحات القوانين على إحدى اللجان الدائمة التي لا يتجاوز عددها ثماني لجان في كل مجلس. وبناء على طلب الحكومة أو من المجلس المختص تحال مشاريع أو اقتراحات القوانين للنظر فيها إلى لجنة منشأه خصيصاً لهذا الغرض."

[٣٥٤] إسماعيل الغزالي –المرجع السابق– ص٢٣٢.

نصوص قد تم اعتمادها[٣٥٥]، حيث يمكن أن تقدم الحكومة مشاريع قوانين لأي من المجلسين، باستثناء مشاريع قوانين المالية وسندات تمويل نظام الضمان الاجتماعي، الذي يجب أولاً أن يعرض على الجمعية الوطنية[٣٥٦]،ويجوز لأعضاء البرلمان أو للحكومة اقتراح تعديل نصوص مشروع القانون أو الاقتراح، ويتم إحالة التعديلات المقترحة على اللجنة المختصة، ومن ثم يتم أخذ رأي المجلس على النص في مجملة أو في جزء منه[٣٥٧]، ويدرس المجلسين بالتوالي كل مشروع أو اقتراح قانون من أجل الوصول إلى موافقة على المواد، وذلك وفقاً لنص المادة (٤٥) من الدستور[٣٥٨]، ويكون مناقشة النص أمام مجلس الشيوخ بالحالة التي انتهت إليها مناقشات الجمعية الوطنية إذا تم إحالته مشروع القانون عليها أولاً[٣٥٩].

ويجوز لأعضاء الحكومة حضور مناقشة مشروع القانون أو الاقتراح سواءً أكان في الجمعية الوطنية أم مجلس الشيوخ، أم اللجان التشريعية، كما يجوز لهم الكلام بمجرد طلبهم لذلك، الأمر الذي يعطي للحكومة الهيمنة على هذه المناقشات، ومن ثم تحصل الحكومة على نص تشريعي مطابقة لرغباتها، وإذا اعترضت على مشروع القانون، فإنها تستطيع طلب مناقشة جديدة لمشروع القانون قبل التصويت عليه، وتكون المناقشة الثانية وجوبية أمام الجمعية الوطنية، وليست إلزامية أمام مجلس الشيوخ[٣٦٠].

وفي حال لم يتوصل المجلسين إلى اتفاق على نصوص القانون بعد قراءتين في كل مجلس، تجتمع لجنة تتكّون من سبعة أعضاء من كل مجلس، وذلك بطلب من رئيس الحكومة

---

[٣٥٥] تنص المادة (٤٢) من الدستور الفرنسي للعام ١٩٥٨ على أن "تجرى مناقشة مشروعات القوانين في المجلس الذي تقدم إليه أولاً على أساس النص المقدم من الحكومة. وإذا وافق أحد المجلسين على نص وأرسله للمجلس الآخر فتدور المناقشة في هذا المجلس الأخير حول النص الذي وافق عليه المجلس الأول". انظر كذلك المادة (٩٠) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية.

[356]http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9511

[٣٥٧] تنص المادة (٤٤) من الدستور الفرنسي للعام ١٩٥٨ على أن "لأعضاء البرلمان وللحكومة حق التعديل. للحكومة بعد بدء المناقشة أن تعترض على كل تعديل لم يعرض مقدماً على اللجنة. يجري أخذ الرأي في المجلس مرة واحدة على النص موضوع المناقشة في جملته أو في جزء منه دون اعتبار لغير التعديلات التي اقترحتها الحكومة أو وافقت عليها إذا طلبت الحكومة ذلك".

[٣٥٨] تنص المادة (٤٥) من الدستور الفرنسي للعام ١٩٥٨ على أن " تجرى دراسة كل مشروع أو اقتراح بقانون في مجلسي البرلمان بالتعاقب بغية الاتفاق على نص موحد...".

[٣٥٩] الفقرة الثانية من المادة (٤٢) من الدستور الفرنسي للعام ١٩٥٨.

[٣٦٠] مُريد أحمد عبدالرحمن حسن –المرجع السابق– ص ٦٩–٧٠.

للوصول إلى اتفاق على النصوص المختلف عليها. وفي حال فشلت عملية التوافق على نصوص مشروع القانون يمكن للحكومة بعد قراءة جديدة في كلتا المجلسين، أن تطلب من الجمعية الوطنية البت نهائياً في قراءة أخيرة[٣٦١]، ومن ثم يجوز للجمعية الوطنية أن توافق على النص كما انتهت إليه اللجنة المشتركة أو أن توافق على النص الذي وافقة عليه بشكل مسبق مع التعديل، أو أن توافق على آخر تعديل قام باقتراحه مجلس الشيوخ.

كما يجوز للوزير الأول عقد لجنة خاصة مشتركة لمناقشة نصوص مشروعات القوانين أو الاقتراحات محل الخلاف بين المجلسين، وذلك بناءً على إعلان الحكومة حالة الاستعجال بعد مداولة مشروع القانون أو الاقتراح حتى ولو لمرة واحدة في كل مجلس، وعليه فإن إقرار حالة الاستعجال من قبل الحكومة يطبق عليها نفس إجراءات مناقشة النصوص القانونية التي يختلف عليها كلا المجلسين مرتين[٣٦٢].

ب-**الإجراءات الخاصة:** تخضع عدد من القوانين إلى إجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات العادية المتبعة عند مناقشة مشروعات القوانين، وقد حدد الدستور واللوائح الداخلية للبرلمان إجراءات معينه يتم اتباعها عند مناقشتها، ومن هذه القوانين: القوانين الأساسية، والقوانين المالية، وتفصيل ذلك على النحو الآتي[٣٦٣]:

- القوانين الأساسية: ويقصد بها القوانين التي تنظم السلطة العامة وسير عملها، والقواعد المنصوص عليها في الدستور والمنظمة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية وبالمصالح العامة، إذ إن هذه القوانين تحتل مرتب وسط بين النصوص الدستورية، وبين القوانين

---

361 http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9511.

٣٦٢ تنص المادة (٤٥) من الدستور الفرنسي للعام ١٩٥٨ على أن "تجري دراسة كل مشروع أو اقتراح بقانون في مجلسي البرلمان بالتعاقب بغية الاتفاق على نص موحد. وإذا حدث بسبب الخلاف بين المجلسين أن مشروعاً أو اقتراحاً بقانون لم تتم الموافقة عليه بعد المداولة فيه مرتين في كل مجلس. أو إذا أعلنت الحكومة حالة الاستعجال بعد المداولة فيه مرة واحدة في كل مجلس، فللوزير الأول الحق في طلب عقد لجنة مشتركة من أعضاء المجلسين بالتساوي لاقتراح نص للأحكام التي ظلت محل الخلاف. ويجوز للحكومة أن تعرض النص الذي انتهت إليه اللجنة المشتركة على المجلسين للموافقة عليه ولا يقبل أي تعديل فيه إلا بموافقة الحكومة. فإذا لم تصل اللجنة المشتركة إلى اتفاق على نص موحد، أو إذا لم تتم الموافقة على النص وفق الأوضاع المنصوص عليها في الفقرة السابقة، فللحكومة بعد مداولة جديدة في الجمعية الوطنية وفي مجلس الشيوخ، أن تطلب إلى الجمعية الوطنية أن تبت فيه بصفة نهائية. وللجمعية الوطنية في هذه الحالة أن توافق على النص الذي انتهت إليه اللجنة المشتركة. أو آخر نص وافقت هي عليه مع تعديل أو آخر التعديلات التي أدخلها مجلس الشيوخ حسب الظروف".

٣٦٣ إسماعيل الغزالي -المرجع السابق- ص٢٣٣.

العادية الصادرة من البرلمان، وقد حددت المادة (٤٦) من الدستور الفرنسي الإجراءات المتبعة لمناقشة هذه الفئة من القوانين، ويرجع سبب خضوعها لإجراءات خاصة نظراً لطبيعة القواعد التي تنظمها، وعليه فإن هذه القوانين تتميز عن القوانين العادية من حيث الإجراءات الشكلية التي تخضع لها عند مناقشتها في البرلمان. ومن هذه الإجراءات، أوجب المشرع الدستوري إحالة هذه القوانين إلى المجلس الدستوري قبل مناقشتها في البرلمان؛ لتحقق من مدى دستوريتها، كما يشترط المشرع الدستوري انقضاء مهلة ١٥ يوماً بين إيداع المشروع القانون أو الاقتراح القانون المتعلق بالقوانين النظامية قلم المجلس الذي قدمت له أولاً وبين مناقشتها[٣٦٤]، وتتم المناقشة في جلسة عامة، تعرض على كلا المجلسين، وفي حالة عدم اتفاق مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية على نص من نصوص هذه القوانين لمرتين متتاليتين، يصبح رأي الجمعية الوطنية صاحب كلمة الفصل بالنسبة لمصير هذه القوانين، بشرط حصوله على موافقة الأغلبية المطلقة لأعضائها، وذلك وفقاً لنص المادة (٤٦) من الدستور[٣٦٥].

- إعداد قوانين المالية (الموازنة): يتم إعداد القوانين المتعلقة بالميزانية العامة من قبل وزارة المالية، التي تنظم النفقات والإيرادات والتعهدات الحكومية، ويتم بعد ذلك عرضها على البرلمان لمناقشتها والتصويت عليها، كما أن المادة (٤٠) من الدستور الفرنسي تمنع أعضاء البرلمان من السماح لهم باقتراح تخفيض الإيرادات العامة، أو تعديلها، أو حتى اقتراح نفقات جديدة والتي من شأنها زيادة الأعباء العامة[٣٦٦]، إضافة إلى ذلك فإن مناقشة الميزانية العامة تخضع لمدة محددة، يجب خلالها أن ينتهي البرلمان من إجراءات مناقشتها، وقد حددت هذه المدة بسبعين يوماً مقسمة بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ويعد انقضاء هذه المدة دون التصويت عليها موافقة عليها، ومن ثم يجوز للحكومة أن تتخطى موافقة البرلمان، وتقوم بنشر الموازنة العامة بمرسوم.

---

[٣٦٤] تنص المادة (٤٦) من دستور الجمهورية الفرنسية للعام ١٩٥٨ على أن "القوانين التي يعطيها الدستور صفة القوانين الأساسية يجرى التصويت عليها وتعديلها وفقاً للأوضاع الآتية: -لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت عليه في المجلس الذي قدم إليه أولاً إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً من ايداعه. – وتطبق في هذه الحالة الإجراءات المنصوص عليها في المادة (٤٥). ومع ذلك فإنه في حالة عدم الاتفاق بين المجلسين فإن النص لا يكون إقراراه من الجمعية الوطنية في المداولة الأخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها".

[٣٦٥] الفقرة الثانية من المادة (٤٥) من دستور الجمهورية الفرنسية للعام ١٩٥٨.

[٣٦٦] عرف هذا الشرط في مختلف دساتير العالم تقريباً؛ إذ يهدف إلى الحد من مبادرات النواب لأغراض انتخابية وغير جدية، والتي تؤدي إلى إهدار المال العام. (عز الدين بغدادي -المرجع السابق- ص ٧٥).

المطلب الثاني: التصويت على مشروع القانون والأغلبية المطلوبة لإقراره

بعد الانتهاء من عملية مناقشة مشروع القانون في البرلمان، تبدأ عمليه التصويت عليه، ثم يتم إقراره من قبل أعضاء البرلمان، ويعد التصويت هو الإجراء الذي يتم استخلاص رأي أعضاء البرلمان حول مشروع القانون، في حين يعتبر الإقرار هو الإجراء الذي يتم من خلاله اعتماد مشروع القانون من قبل أعضاء البرلمان بعد انتهاء عملية التصويت.

واختلفت النظم السياسية في وضع آلية موحدة لتنظم عملية التصويت، والأغلبية المطلوب تحققها لإقرار مشروع القانون، كما تختلف هذه الأغلبية أحياناً في مرحلة التصويت السابقة على طلب إعادة النظر مقارنة بالتصويت عند الاستجابة إلى إعادة النظر في مشروع القانون أو تجاوزه، وقد يتطلب المشرع الدستوري إجراءات تصويت خاصة وأغلبية معينة بحسب القواعد القانونية التي ينظمها مشروع القانون.

كما يجب الإشارة في هذا السياق بأن الأغلبية المطلوبة لصحة انعقاد الجلسة تختلف عن الأغلبية المطلوبة لمناقشة مشروعات القوانين وإقرارها، حيث ميز المشرع وفقاً لنصوصه الدستورية بين نصاب الحضور لافتتاح الجلسة، وبين صحة استمرار الجلسة بعد انتهاء الافتتاح[٣٦٧].

إضافة إلى اختلاف حكم تساوي الأصوات عند إقرار مشروعات القوانين بين ترجيح كفة رئيس الجلسة، وبين اعتبار مشروع القانون مرفوضاً عند تساوي الأصوات الموافقة والرافضة له.

ولكن ما هو أثر التصويت النهائي على مشروع القانون وإقراره من قبل أعضاء البرلمان، فهل يتحول مشروع القانون إلى قانون بمجرد التصويت والإقرار؟ أو يبقى مشروع القانون محتفظاً بطبيعته القانونية كمشروع قانون إلى حين التصديق عليه وإصداره؟

يرى بعض الفقهاء أن مشروع القانون بعد التصويت النهائي عليه في البرلمان فإنه يكتسب وصف القانون سواءً أكان قبل الإصدار، أم بعد طلب إعادة النظر عليه، وذلك بالقول بأنه: "طلب المناقشة الجديدة للقانون، الذي يمارسه رئيس الجمهورية، في فرنسا، وفقاً للمادة ١٠، البند ١، من الدستور، لا يسيء في شيء إلى طبيعة النص المحال إلى البرلمان، والذي يحتفظ في مطلق الأحوال بصفته وطبيعته كقانون، وذلك سواءً قبل الإصدار، أم بعد طلب المناقشة الجديدة.

---

[٣٦٧] علي خطار شطناوي –المرجع السابق– ص ٣٤٨.

والتصويت الجديد يأتي ليثبِّت القانون الموجود، أو ليُعدل القانون، وفقاً لأمنيات رئيس الجمهورية"[٣٦٨].

إلا أن الباحثة ترى بأن الرأي السابق أخذ بالتفسير الحرفي للنص الدستوري واللوائح المنظمة بهذا الخصوص، باعتبار أن مشروع القانون يكتسب وصف القانون بمجرد التصويت عليه من قبل البرلمان، ومن ثم فإن صفته كمشروع قانون تتلاشى خلال الإجراءات اللاحقة على التصويت عليه وإقراره من قبل البرلمان، وبالتالي يكتسب وصف قانون مكتمل الأركان، ومن ثم فإن هذا الرأي يرى بأن المراحل التالية لعملية التصويت، هي إجراءات تنفيذية تخرج عن نطاق العمل التشريعي، باعتبار مشروع قانون اكتملت إجراءاته التشريعية من بعد التصويت عليه في البرلمان وإقراره، إلا إن الدراسة المتأنية للنصوص الدستورية يجب ألا تقف عند التفسير الحرفي للنص، من دون الوقوف على نية المشرع الدستوري، إذ إننا قد انتهينا خلال الفصل الأول إلى بيان أن الحق في التصديق وإعادة النظر هما حقان تشريعيان، وبالتالي فإن تصويت البرلمان على مشروع القانون لا يكسبه صفه القانون المكتمل الأركان، في ظل بقاء مشروع القانون عرضه للتعديل أو حتى الإلغاء، إلا في حالات القوانين المحمية مثلما بينا سابقاً فإن بالإمكان اعتبار مرحلة إقرار البرلمان عليها تعطي مشروع القانون صفة القانون المكتمل الإركان بعد التصويت عليه في البرلمان، ومنها على سبيل المثال القوانين المالية، وبخلاف هذه القوانين المحمية من تطبيق إعادة النظر، فإن أي مشروع قانون يتطلب تصديق رأس الدولة ومن ثم إصداره لا يمكن أن نصفه قانوناً إلا بعد انتهاء كافة الإجراءات التشريعية في حقه.

وكما ترى الباحثة بأن مشروع القانون متى ما أصبح واجب النفاذ وملزم للمخاطبين به، بإمكاننا اعتباره قانوناً مكتمل الأركان، ولا نتصور اكتمال أركان مشروع القانون إلا بانتهاء مرحلتي الإصدار والنشر، ولا نعني هنا عدم إمكانية خضوعه للرقابة الدستورية اللاحقة على إصداره، والتي لا تمنع من اعتباره قانوناً مكتمل الأركان، وإن كان من المتصور أن يتم إصدار قرار بإلغائه لعدم دستوريته فيها بعد، وبالتالي فإن المرحلة التي يصبح فيها القانون واجب النفاذ للمخاطبين به، هي المرحلة التي يُمكن أن يعتد بها لاعتبار أن القانون قد اكتملت إجراءاته التشريعية، وبالتالي يصبح ملزماً بمجرد إصداره وذلك في مواجهة السلطة التنفيذية، ويجب تنفيذه من قبل المخاطبين به منذ تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بحسب التاريخ المحدد للعمل به ونفاذه، وعليه فإن مشروع القانون يتحول إلى قانون مكتمل الأركان بعلم الكافة بما جاء فيه من أحكام، وهو ما ينطبق عليه انتهاء الإجراءات التشريعية بإتمامها، أما استخدام المشرع الدستوري لمصطلح القانون قبل إصداره

[٣٦٨] جوي تابت –المرجع السابق– ص ٣٨٠.

ونشره؛ جاء لغرض التمييز بين مرحلة المبادرة في اقتراح مشروع القانون وإجراءات مناقشته في البرلمان والمراحل التي تلي ذلك، حيث إن ما هو مطبق بهذا الخصوص يؤكد بأن مشروع القانون لا يكتسب صفة القانون ويلزم بتنفيذه على المخاطبين بمجرد إقراره من البرلمان دون الحاجة للتصديق عليه وإصداره، وهذا ما أكدت الأحكام الدستورية بهذا الخصوص.

حيث جاء في حكم المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية ما يؤكد على أن تطبيق القاعدة القانونية قبل نشرها، يزيل عن القواعد القانونية التي تضمنها صفتها الإلزامية، فلا يكون لها قوة القانون، حيث جاء في حيثيات الحكم مايلي: "وحيث إن إخطار المخاطبين بالقاعدة القانونية بمضمونها، يعتبر شرطا لإنبائهم بمحتواها؛ وكان نفاذها بالتالي يفترض إعلانها من خلال نشرها، وحلول الميعاد المحدد لبدء سريانها؛ وكان ذلك مؤداه أن دخول هذه القاعدة مرحلة التنفيذ مرتبط بواقعتين تجريان معا وتتكاملان – وإن كان تحقق ثانيتهما معلق على وقوع أولاهما – هما نشرها وانقضاء المدة التي حددها المشرع لبدء العمل بها؛ فإذا لم تتابعا على هذا النحو، وكان من المقرر أن كل قاعدة قانونية – سواء تضمنها قانون أو لائحة – لا يجوز اعتبارها كذلك، إلا إذا قارنتها صفتها الإلزامية التي تمايز بينها وبين القواعد الخلقية، فإن خاصيتها هذه تعتبر جزءاً منها، فلا تستكمل مقوماتها بفواتها. وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن نشر القاعدة القانونية ضمان لعلانيتها وذيوع أحكامها واتصالها بمن يعنيهم أمرها، وامتناع القول بالجهل بها؛ وكان هذا النشر يعتبر كافلاً وقوفهم على ماهيتها ونطاقها، حائلا دون تنصلهم منها، ولو لم يكن علمهم بها قد صار يقينياً، أو كان إدراكهم لمضمونها واهياً؛ وكان حملهم قبل نشرها على النزول عليها –وهم من الأغيار في مجال تطبيقها– متضمنا إخلالاً بحرياتهم أو بالحقوق التي كفلها الدستور، دون التقيد بالوسائل القانونية التي حدد تخومها وفصل أوضاعها، فقد تعين القول بأن القاعدة القانونية التي لا تنشر، لا تتضمن إخطاراً كافياً بمضمونها ولا بشروط تطبيقها، فلا تتكامل مقوماتها التي اعتبر الدستور تحققها شرطا لجواز التدخل بها لتنظيم الحقوق والحريات على اختلافها. وعلى الأخص ما اتصل منها بصون الحرية الشخصية، والحق في الملكية. وحيث إن من المقرر أن كل قاعدة قانونية لا تكتمل في شأنها الأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور فيها، كتلك المتعلقة باقتراحها وإقرارها وإصدارها وشروط نفاذها، إنما تفقد مقوماتها باعتبارها كذلك، فلا يستقيم بنيانها؛ وكان تطبيقها في شأن المشمولين بحكمها –مع افتقارها لقوالبها الشكلية– لا يلتئم ومفهوم الدولة القانونية التي لا يتصور وجودها ولا مشروعية مباشرتها لسلطاتها، بعيداً عن خضوعها للقانون وسموه عليها باعتباره

قيداً على كل تصرفاتها وأعمالها، فإن تطبيق القرار المطعون فيه قبل نشره، يزيل عن القواعد القانونية التي تضمنها، صفتها الإلزامية، فلا يكون لها قانوناً من وجود"[٣٦٩].

ومن ثم فكيف تم تنظيم آلية التصويت على مشروعات القوانين في القانون المقارن، وما هي الأغلبية المطلوبة لإقراره؟

وفقاً للنظام الدستوري البحريني فإنه بعد الانتهاء من إجراءات مناقشة مشروع القانون في المجلسين، فإنه لا يتم الأخذ الرأي النهائي على مشروع القانون إلا بعد مرور أربعة أيام من انتهاء المداولة، باستثناء الحالات المستعجلة التي تقرر لها صفة الاستعجال، إذ يتم أخذ الرأي النهائي فيها في ذات الجلسة، وبعد مضي ساعة من انتهاء المداولة، ما لم يقرر أغلبية أعضاء المجلس غير ذلك[٣٧٠].

ويتم التصويت على مشروع القانون وأخذ رأي أعضاء المجلس عليه، وفقاً للآليات التي نظمتها اللائحة الداخلية لمجلس النواب، واللائحة الداخلية لمجلس الشورى بهذا الخصوص، وذلك استثناءً للحالات التي يتطلب فيها المشرع إجراءات خاصة، لا سيما آلية التصويت بعد الاستجابة لإعادة النظر التي سنبينها لاحقاً، ومن ثم بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب في المواد (٧٣) وإلى (٨١) إجراءات أخذ الرأي وإعلان قرار المجلس، تقابلها مواد بذات الترقيم من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

---

[٣٦٩] حكم المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية، القضية رقم ٣٦ لسنة ١٨ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية". كذلك في ذات المضمون حكم المحكمة الدستورية العليا في قضية رقم ٢٧٤ لسنة ٢٤ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"، الذي جاء فيه " حيث إن من المقرر أن كل قاعدة قانونية لا تكتمل في شأنها الأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور فيها، كتلك المتعلقة باقتراحها وإقرارها وإصدارها وشروط نفاذها، إنما تفقد مقوماتها باعتبارها كذلك، فلا يستقيم بنيانها، وكان تطبيقها في شأن المشمولين بحكمها مع افتقارها لقوالبها الشكلية. لا يلتئم ومفهوم الدولة القانونية التي لا يتصور وجودها ولا مشروعية مباشرتها لسلطاتها، بعيدا عن خضوعها للقانون وسموه عليها باعتباره قيدا على كل تصرفاتها وأعمالها. وحيث إن الثابت من أوراق الدعوى أن القرار المؤرخ ١٩٨٦/٦/١١، المشار إليه بالقرار رقم ٤٤٨ لسنة ١٩٨٨ لم ينشر في الجريدة الرسمية "الوقائع المصرية" بالمخالفة لنص المادة (١٨٨) من الدستور، ومن ثم فإن تطبيقهما على المدعي قبل نشرهما، يزيل عنهما صفتهما الإلزامية، فلا يكون لهما قانونا من وجود، لمخالفتهما لنصوص المواد ٦٤، ٦٥، ١٨٨ من الدستور".

[٣٧٠] المادة (١١٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني، والمادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

حيث يبدأ رئيس الجلسة بأخذ رأي الأعضاء بعد إعلان قفل باب المناقشة، وبشرط توافر العدد القانوني لصحة إبداء الرأي وفقاً للنصاب المطلوب، ويتم أخذ الرأي بداية على الاقتراحات المقدمة في شأن الموضوع، بإعطاء أولوية الطرح لأبعدها وأوسعها مدى عن النص الأصلي، ثم يتم أخذ الرأي على النص الأصلي، وفي حال تضمن الاقتراح عدة أمور، جاز تجزئتها بناءً على رأي مقدم الاقتراح أو خمسة من أعضاء المجلس الأخرين[٣٧١].

وكمبدأ عام يتم أخذ الرأي على مشروع القانون علنياً، ولكن يجوز استثناءً جعل التصويت سرياً، بشرط موافقة أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين، ويتبع المجلس آليه التصويت الإلكتروني، أو برفع الأيدي، أو القيام والجلوس، مع مراعاة الحالات التي يستوجب فيها أخذ الرأي نداءً بالاسم، وفي حالة عدم تمكن رئيس الجلسة من بيان رأي الأغلبية عند أخذ الرأي بطريقة رفع الأيدي، يقوم باستخدام طريقة القيام والجلوس، بحيث يطلب من المؤيدين بداية القيام، فإذا لم يتمكن كذلك من بيان الأغلبية طلب من المعارضين القيام، وفي جميع الأحوال إذا لم يستطيع رئيس الجلسة بيان الأغلبية، وجب عليه استخدام آلية النداء بالاسم، كما يتم استخدام هذه الآلية بناء على طلب رئيس الجلسة، أو إذا تقدم كتابة بطلب ذلك سبعة أعضاء على الأقل، وبشرط وجود مقدميه في أثناء الجلسة، حيث يقوم النائب بالتعبير عن رأيه عند النداء باسمه باستخدام كلمة "موافق" أو "غير موافق" أو "ممتنع" في حال رفض التعليق، وبشرط أن يقوم العضو الممتنع وقبل نهاية الجلسة بإيداع أسباب امتناعه كتابة في ملحقة مضبطة الجلسة، ولا تحسب الأصوات الممتنعة عن التصويت. وفي حالة تساوى عدد الأصوات الموافقة مع الأصوات المعارضة يرجح الجانب الذي به رئيس الجلسة. ويجب مراعاة اكتمال النصاب القانوني للتصويت على مشروع القانون، حيث إنه في حالة لم تتوفر الأغلبية المطلوبة للتصويت، يتم تأجيل التصويت إلى الجلسة التالية، وفي حال تكرر عدم اكتمال النصاب المطلوب في الجلسة التالية، أجل إقرار مشروع القانون إلى دور الانعقاد التالي، ويقوم رئيس المجلس بعد توافر النصاب القانوني وانتهاء التصويت بإعلان النتيجة، ولا يجوز بعد ذلك التعليق على مشروع القانون من قبل الأعضاء[٣٧٢].

أما فيما يتعلق بالأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون في هذه المرحلة، فقد اشترط الدستور البحريني في مادته رقم (٨٠) بأن قرارات مجلسي الشورى والنواب يجب أن تصدر

---

[٣٧١] المواد من (٧٥-٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتقابلها ذات المواد في اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

[٣٧٢] المواد من (٨١-٧٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتقابلها ذات المواد في اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين[٣٧٣]، ما لم يشترط توافر أغلبية خاصة، كما تشترط ذات الأغلبية إذا تم إحالة مشروع القانون إلى المجلس الوطني وذلك في حالة اختلاف المجلسين على مشروع القانون مرتين، وعليه فإن الأغلبية المطلوبة هي أغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وذلك وفقاً لما ورد في نص المادة (١١-٨٥) من الدستور[٣٧٤]، وعليه فإن عدد نسبة التصويت المطلوبة لإقرار مشروع القانون هي أغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في كلا المجلسين، أو أغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين للمجلس الوطني.

ولم ينظم الدستور الكويتي إجراءات وآليات التصويت على مشروعات القوانين، ويستفاد من ذلك أن الدستور أحال تنظيم تلك الإجراءات إلى اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وبالرجوع إلى ما ورد في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٦٣، نجد أن المادتين (١٠٦) و (١١٠) نظمتا إجراءات التصويت على مشروعات القوانين.

حيث أوضحت المادة (١٠٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة أن مجلس الأمة، وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون في المجلس، يبدأ التصويت على مشروع القانون وذلك بأخذ الرأي على التعديلات الواردة عليه أولاً، حيث يبدأ رئيس الجلسة بعرض أوسعها وأبعدها مدى على النص الأصلي، ثم يتم أخذ رأي المجلس على المادة في مجموعها[٣٧٥].

كما نصت المادة (١١٠) منها على آلية التصويت في المجلس، مبين بأن إجراءات التصويت تختلف فيما يتعلق بالحالات التي لم يتطلب الدستور أغلبية خاصة، عن الحالات التي يتطلب فيها أغلبية خاصة، وعليه فإن المبدأ العام أن آلية التصويت على مشروعات القوانين تتم علنياً بطريق رفع اليد، كما يجوز في الأحوال الاستثنائية، وبعد موافقة المجلس، جعل التصويت سرياً، كما خولت اللائحة أخذت الآراء بطريق المناداة على الأعضاء بأسمائهم، في حالة لم يتم التحقق من الأغلبية المطلوبة، وحين يستوجب الدستور إقرار مشروع القانون بأغلبية خاصة، وعند

---

[٣٧٣] نص المادة (٨٠) من دستور مملكة البحرين وتعدلاته الصادرة في سنة ٢٠١٢.

[٣٧٤] نص المادة (١١-٨٥) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته الصادرة في سنة ٢٠١٢. كذلك المادة (٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وتقابلها ذات المواد في اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

[٣٧٥] تنص المادة (١٠٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أن " بعد الانتهاء من مناقشة المادة والتعديلات المقدمة بشأنها يؤخذ الرأي على التعديلات أولا، ويبدأ الرئيس بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي، ثم يؤخذ الرأي على المادة في مجموعها".

إقرار مشروع القانون بعد الاستجابة لإعادة النظر، والتي سوف نبينها لاحقاً، عند الحديث عن آلية التصويت بعد الاستجابة لإعادة النظر، كما تستخدم ذات الآلية عند إقرار مشروعات القوانين والمراسيم بقوانين والمعاهدات، وإذا طلبت ذلك الحكومة، أو الرئيس، أو عشرة أعضاء على الأقل. وبعد أخذ رأي الأعضاء، يدلي الرئيس بصوته. ويجوز له أخذ الآراء باستخدام أجهزة التقنية الحديثة، وذلك مع عدم الإخلال بالأحكام السابقة[٣٧٦].

أما فيما يتعلق بنسبة الأعضاء المطلوبة لإقرار مشروع القانون في هذه المرحلة، فقد نص الدستور الكويتي في مادته رقم (٩٧) على أن قرارات مجلس الأمة تصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين[٣٧٧]، وذلك في غير الأحوال التي يشترط فيها أغلبية خاصة، ومن ثم فإن إقرار مشروعات القوانين في الأحوال العادية يجب أن يتم بموافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في مجلس الأمة.

وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦، آلية التصويت على مشروعات القوانين، وذلك في الفصل الرابع منها، في المواد من (٣١٦) ولغاية (٣٢٩). حيث يبدأ رئيس الجلسة بأخذ رأي الأعضاء بعد إعلان قفل باب المناقشة، وبشرط توافر العدد القانوني لصحة إبداء الرأي وفقاً للنصاب المطلوب، بحيث يتم أخذ الرأي بداية على الاقتراحات المقدمة في شأن الموضوع، بإعطاء أولوية الطرح لأبعدها وأوسعها مدى عن النص الأصلي، ثم

---

[٣٧٦] تنص المادة (١١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي الصادرة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن "يكون أخذ الآراء على المشروع علنيا بطريق رفع اليد، فإن لم تتبين الأغلبية على هذا النحو أخذت الآراء بطريق المناداة على الأعضاء بأسمائهم، ويجب أخذ الرأي بطريق المناداة بالأسماء في الأحوال الآتية: أ–مشروعات القوانين والمراسيم بقوانين والمعاهدات. ب–الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة. ج–إذا طلبت ذلك الحكومة أو الرئيس أو عشرة أعضاء على الأقل. ويجوز في الأحوال الاستثنائية بموافقة المجلس جعل التصويت سريا، ويجب الأخذ بطريق التصويت السري بالشروط المنصوص عليها في الفقرة جـ من هذه المادة. وفي جميع الأحوال يكون إدلاء الرئيس بصوته بعد تصويت سائر الأعضاء. وينظم مكتب المجلس مكانا دائما أو أكثر في قاعة المجلس، ينتقل إليه العضو للإدلاء بصوته عندما يكون التصويت سريا، ويصوت رئيس الجلسة من مكانه. ويجوز لرئيس المجلس أخذ الآراء باستخدام أجهزة التقنية الحديثة، وذلك مع عدم الإخلال بالأحكام السابقة".

[٣٧٧] المادة (٩٧) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢. وكذلك المادة (٣٧) من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

يتم أخذ الرأي على النص الأصلي، وفي حال تضمن الاقتراح عدة أمور، جاز تجزئتها بناءً على طلب مقدم الاقتراح، أو خمسة من الأعضاء الأخرين[٣٧٨].

ويتم أخذ الرأي على مشروع القانون بالتصويت الإلكتروني، أو برفع الأيدي، أو القيام والجلوس، مع مراعاة الحالات التي يستوجب فيها أخذ الرأي نداءً بالاسم. ولضمان عدم استخدام بطاقات الأعضاء غير الحاضرين في الجلسة في أثناء التصويت الإلكتروني، خصوصاً وأن التصويت الإلكتروني شخصي ولا يجوز الإنابة فيه وفقاً للنظام المصري، أوجبت اللائحة على الأمانة العامة القيام بقفل حسابات الأعضاء غير المسجلين للحضور إلكترونياً، كما أوجبت اللائحة على العضو الإبلاغ الفوري عن فقدان البطاقة الخاصة به[٣٧٩].

وفي حال لم يتمكن رئيس الجلسة من بيان رأي الأغلبية عند أخذ الرأي بطريقة رفع الأيدي، ومن ثم يقوم باستخدام طريقة القيام والجلوس، بحيث يطلب من المؤيدين بداية الوقوف، فإذا لم يتمكن كذلك من بيان الأغلبية طلب من المعارضين الوقوف، وفي جميع الأحوال يتم مراعاة ذوي الإعاقة في الحساب بهذه الطريقة، ومن ثم يتم استخدام طريقة أخرى تناسب حالتهم الصحية، وفي جميع الأحوال إذا لم يستطيع رئيس الجلسة بيان الأغلبية، وجب عليه استخدام آلية النداء بالاسم، كما يتم استخدام هذه الآلية وذلك بناء على طلب رئيس الجلسة، أو إذا تقدم كتابة بطلب ذلك ثلاثين عضواً على الأقل، وبشرط وجود مقدميه في أثناء الجلسة، وفي حالة عدم وضوح النتيجة أخذ الرأي برفع اليد، حيث يقوم النائب بالتعبير عن رأيه عند النداء باسمه باستخدام كلمة "موافق" أو "غير موافق" أو "ممتنع" في حال رفض التعليق، وبشرط أن يقوم العضو الممتنع وقبل نهاية الجلسة بإيداع أسباب امتناعه كتابةً في ملحقة مضبطة الجلسة. وفي حال الاعتراض على النتيجة الإلكترونية خولت اللائحة لثلاثين عضواً من المجلس الاعتراض على هذه النتيجة، ومن ثم يستوجب على رئيس المجلس استخدام طريقة رفع الأيدي أو طريقة القيام والجلوس[٣٨٠]. ولا يعتبر الممتنعون عن التصويت موافقين على مشروع القانون، أو معارضين له، ولا تحسب أصواتهم عند حساب الأصوات، بشرط أن تكون الأصوات المعطاة تشكل الأغلبية المطلوبة لإصدار قرار المجلس في مشروع القانون، وفي حالة تساوي آراء الأعضاء المعارضين مع المؤيدين على مشروع القانون، فإن الموضوع الذي تمت مناقشته يعتبر مرفوضاً، كما يجب تأجيل أخذ الرأي إلى جلسة التالية إذا

---

[٣٧٨] المواد من (٣١٦-٣١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

[٣٧٩] المواد من (٣٢٢-٣٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

[٣٨٠] المواد من (٣٢٥-٣٢٣) و(٣٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

قل عدد الأصوات عن الأغلبية المطلوبة والعدد القانوني للجلسة[٣٨١]. وفي حالة اكتمال العدد القانوني للتصويت يعلن رئيس الجلسة قرار المجلس بالموافقة على مشروع القانون، أو رفضه طبقاً لنتيجة الأصوات، ولا يجوز لأعضاء المجلس التعليق بعد إعلان قرار المجلس.

أما فيما يتعلق بنسبة الأعضاء المطلوبة لإقرار مشروع القانون في هذه المرحلة، فقد نص الدستور المصري في مادته رقم (١٢١) على أن قرارات مجلس النواب تصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الأحوال التي يشترط فيها أغلبية خاصة، وفي حالة تساوى الأصوات الموافقة والرافضه يعتبر مشروع القانون مرفوضاً[٣٨٢]، ومن ثم فإن إقرار مشروعات القوانين في الأحوال العادية يجب أن يتم بموافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في مجلس النواب.

ويلاحظ أن المشرع الدستوري المصري قد جعل عدد الأعضاء المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين التي تنص على أثرٍ رجعيٍ –في غير المواد الجنائية والضريبية– ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب، وأيضاً أوجب التصويت على هذه الفئة من القوانين باستخدام آلية النداء بالاسم، ومن ثم فإن المشرع الدستوري المصري قد جعل لهذه الفئة من القوانين تنظيماً خاصاً يختلف عن الإجراءات والأغلبية المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين التي لا تتضمن أثراً رجعياً[٣٨٣].

وبعد بيان آلية التصويت وفقاً للائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، نجد أن المشرع المصري وضع في حسبانه الحالات التي لا تسمح باستخدام آلية القيام والجلوس، ونجد أنه موفقاً في تنظيم هذا الجانب، وعليه ترى الباحثة في هذا التنظيم موقفاً حبذا أن يسلكه المشرع البحريني، مع الأخذ في عين الاعتبار جميع الحالات التي تمنع من استخدام آلية القيام والجلوس، من دون ربطها فقط بحالات الإعاقة، إذ قد تمنع الحالات المرضية أحياناً من استخدام هذه الآلية، ومن ثم حبذا لو جعل النص بشكل عام، وفي الأحوال التي يصعب على أعضاء المجلس استخدام هذه الآلية، كما ترى الباحثة فيما تبناه المشرع المصري من إجراء يتمثل في قفل حسابات الأعضاء غير الحاضرين لضمان عدم استخدامها من قبل عضو آخر في المجلس، وبيان إجراءات المجلس في هذا الشأن، لا سيما وأن التصويت في المجلس شخصي ولا يجوز الإنابة فيه، ومن ثم ترى الباحثة ضرورة أن ينص المشرع البحريني على هذا الجانب في اللائحة المنظمة مجلس الشورى

---

[٣٨١] محمد عبدالحميد أبو زيد –المرجع السابق– ص٤٤٤–٤٤٥). انظر كذلك: المواد (٣٢٦) و (٣٢٨) و (٣٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦.

[٣٨٢] المادة (١٢١) من الدستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤. وكذلك المادة (٢٧٢) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

[٣٨٣] المادة (٢٧٣) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب .

ومجلس النواب، مع النص على الأحوال التي يجوز لأعضاء المجلسين الاعتراض على نتيجة التصويت وبيان الإجراءات التنظيمية بهذا الخصوص. إضافة إلى أن المشرع المصري وفقَ في تنظيمه لإجراءات التصويت والأغلبية المطلوبة للقوانين التي تتضمن أثراً رجعياً –في غير المواد الجنائية والضريبية– حيث تطلب موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس إضافة إلى ضرورة أن يتم التصويت عليها نداءً بالاسم وهو بذلك يعطي هذه القوانين أهمية خاصة لما تتضمنه هذه القوانين من آثار تمتد لما قبل إصدارها، ومن ثم تحتاج هذه القوانين إلى توافر أغلبية أكبر من الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين التي لا تتضمن أثراً رجعياً، ومن ثم حبذا أن يسلك المشرع البحريني هذا التنظيم بالنسبة لمشروعات القوانين التي تتضمن آثر رجعياً في غير المواد الجنائية.

وأخيراً، جعل النظام الدستوري الفرنسي جلسة التصويت على مشروع القانون علنية بوجهٍ عام، ولكن يجوز أن تكون الجلسة سرية، كما أن حق التصويت وفقاً للنظام الفرنسي حقاً شخصياً ولا يجوز الوكالة في التصويت لأعضاء المجلس أو إجرائه بالمراسلة، مع الملاحظة بأن المشرع الفرنسي يتساهل في قبول التفويض في المفاتيح الإلكترونية للتصويت بين أعضاء البرلمان وذلك استثناءً، وعلى وكالة واحدة فقط[٣٨٤].

ويتم التصويت على مشروع القانون وفقاً لآلية رفع الأيادي، أو بالجلوس والوقوف، لبيان عدد النواب الموافقين على مشروع القانون والمعارضين، مع ضرورة حضور أغلبية الأصوات من النواب المكونين للمجلسين لاعتبار التصويت صحيحاً[٣٨٥]، إضافة إلى استخدام التصويت الإلكتروني، وفي حالة عدم عمل أو تعطل التصويت الإلكتروني، فإنه يتم التصويت على مشروعات القوانين باستخدام بطاقات الاقتراع، إذ يودع كل عضو شخصياً بطاقة تحمل اسمه في صندوق

---

[٣٨٤] تنص المادة (٢٧) من الدستور الفرنسي للعام ١٩٥٨ على أن " – كل وكالة إلزامية باطلة. – حق التصويت لأعضاء البرلمان حق شخصي. يجوز أن يسمح القانون الأساسي بصفة استثنائية بالتفويض في التصويت. وفي هذه الحال لا يجوز أن يقع التفويض إلا على وكالة واحدة". ومن التعديلات التي ادخلتها الجمهورية الخامسة انتخاب نائب احتياط للقيام بمهة الأصيل في أحوال معينة حددتها اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية واللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ، ومنها حالة قبول النائب الأصلي منصباً وزارياً، أو غيابه في مهمة تزيد عن ٦ أشهر، أو في حالة الوفاة.

[٣٨٥] مُريد أحمد عبدالرحمن حسن –المرجع السابق– ص ٧٢–٧٣. وانظر: الفقرة ١ من المادة رقم (٦٣) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية. وانظر كذلك: الفقرة ٣ من المادة (٤٨) والفقرة ١ من المادة (٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ.

الاقتراع، فإذا كانت البطاقة زرقاء فإنها تعني الموافقة، وإذا كانت حمراء فإنها تعني الرفض، واللون الأبيض إذا رغب العضو الامتناع عن التصويت[٣٨٦].

أما فيما يتعلق بنسبة الأعضاء المطلوبة لإقرار مشروع القانون فإن المشرع الفرنسي يتطلب توافر الأغلبية البسيطة لإقرار مشروع القانون، إلا أنه استلزم توافر الأغلبية المطلقة للأعضاء في حال عدم اتفاق المجلسين على مشروع القانون، فيكون إقرار النص من الجمعية الوطنية في مداولة أخيرة، ومع ضرورة توافر الأغلبية المطلقة للأعضاء، وذلك وفقاً لما ورد في الفقرة الثالثة من نص المادة (٤٧) من الدستور الفرنسي[٣٨٧].

وبعد الانتهاء من بيان إجراءات مناقشة مشروع القانون وإقراره خلال المبحث الأول من الفصل الثاني من هذه الدراسة، وبيان الإجراءات العادية والإجراءات الخاصة لمناقشة مشروعات القوانين بمختلف أنواعها، حتى وإن كانت الباحثة قد ضمّنت هذا المبحث إجراءات مناقشة مشروعات القوانين المحمية من تطبيق إعادة النظر عليها، ومنها القوانين الدستورية والقوانين المالية والقوانين التي تخضع للاستفتاء الشعبي، التي تعد مستثناه من إطار هذه الدراسة، إلا أن بيانها جاء لتوضيح الفرق في إجراءات مناقشة القوانين، ومن ثم فإن الباحثة تطرقت إلى إجراءات مناقشتها للتوضيح فقط، دون أن تدخل تلك القوانين لاحقاً عند بيان إجراءات مناقشة مشروعات القوانين بعد الاستجابة لإعادة النظر؛ لأنها ليست من ضمن القوانين المطبق عليها إعادة النظر.

---

[٣٨٦] الفقرة ٢ و ٣ من المادة رقم (٦٦) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية.

[٣٨٧] الفقرة الثالثة من نص المادة (٤٦) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

المبحث الثاني

إجراءات إحالة مشروع القانون للتصديق

تهميد وتقسيم:

بعد إقرار مشروع القانون من قبل البرلمان، سواءً أكان البرلمان مكون من مجلس واحد أم مجلسين، يتم إعداد وتهيئة مشروع القانون لإحالته إلى رأس الدولة للتصديق عليه، ومن ثم إصداره ونشره.

حيث يوضح الدستور في بعض النظم السياسية صراحة إجراءات إحالة مشروع القانون للتصديق، أو يحيل تنظيمها إلى اللوائح الداخلية لسير عمل البرلمان، في حين لم ينظم البعض الآخر تلك الإجراءات، تاركةً تنظيمها للعرف المتبع في البرلمان بهذا الشأن، أو لاجتهاد الفقهاء والباحثين، ولذا كان من الصعوبة على الباحثة بيان كافة الإجراءات استناداً على القوانين واللوائح؛ نظراً لعدم تنظيمها عدداً من الإجراءات التفصيلية في هذا المبحث، ومن ثم حاولت الباحثة جاهدةً تحليلها وبيانها وفقاً لما هو متاح لديها من معلومات، في محاولة منها لاستكمال هذه الإجراءات.

ولبيان تلك الإجراءات والشكل المطلوب لتهيئة مشروع القانون للتصديق، ارتأت الباحثة تقسيم المبحث الثاني إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول: الإجراءات الشكلية لإحالة مشروع القانون للتصديق. ونبين في المطلب الثاني: إجراءات إحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق والإصدار.

المطلب الأول

الإجراءات الشكلية لإحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق

بعد إقرار مشروع القانون من قبل البرلمان، تبدأ مرحلة جديدة من مراحل العملية التشريعية، حيث يضطلع البرلمان بمهمة إعداد مشروع القانون وتهيئته تمهيداً لإحالته إلى رأس الدولة للتصديق، وتنص اللوائح الداخلية لعمل البرلمان على الآليات والإجراءات والشكل المطلوب لمشروع القانون بصيغته النهائية لإحالته للتصديق[٣٨٨]، أو يتم تنظيمها من خلال قرار تنظيمي يصدر من قبل رئيس البرلمان، وأحياناً يترك تنظيمها للعرف المتبع في البرلمان بهذا الشأن. كما يتم تحديد الجهة الإدارية المختصة في البرلمان التي تضطلع بمهمة طباعة ونسخ مشروعات القوانين بعد الانتهاء من إقراره[٣٨٩]، حيث تختص على سبيل المثال "الأمانة العامة" أو "المديرية العامة لشؤون الجلسات واللجان"[٣٩٠]، في تهيئة مشروع القانون الذي أقره البرلمان، وذلك وفقاً لما تم خلال جلسات مناقشة مشروع القانون والتصويت النهائي عليه وإقراره، حيث إن الإجراء المتبع في أغلب النظم السياسية، هو قيام الجهة المختصة بطباعة النص النهائي لمشروع القانون، ويقوم رئيس البرلمان، أو نائب الرئيس الذي ترأس الجلسة، وأمناء سر الجلسة، بالتوقيع على مشروع القانون بصيغته النهائية لاعتماده، ويعتبر مشروع القانون بعد اعتماده رسمياً مهيئاً للإرسال إلى رأس الدولة للتصديق[٣٩١].

ولا ترتبط إجراءات تهيئة مشروع القانون بأية مهلة قانونية محدداً وفقاً لبعض الدساتير، ولم ينص على تحديدها كذلك في القوانين واللوائح المنظمة لسير البرلمان، حيث يترك تحديدها داخلياً وفقاً لما قد يحتاجه البرلمان لإعداد مشروع القانون بصيغته النهائية، مع تضمينه التوقيعات المطلوبة لاعتماده، وعليه فإن هذه المدة غير محددة وفقاً لمعظم النظم السياسية، وتدخل ضمن المدة المقررة للتصديق، وبالرغم من أن أغلب النظم الدستورية لم تحدد مدة زمنية لتهيئة مشروع

---

[٣٨٨] مثال على ذلك تنظيم هذه الإجراءات وفقاً للنظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

[٣٨٩] قرار رقم ٩٠ تاريخ : ١٩٨٥/١٢/١٨ لتنظيم مجلس النواب اللبناني.

[٣٩٠] تتولى المديرية العامة لشؤون الجلسات واللجان في مجلس النواب اللبناني والتي تتكون من ثلاثة أقسام: مصلحة الجلسات، مصلحة اللجان، دائرة الاستكتاب والنسخ، بمهام طباعة مشروعات القوانين ونسخها. للمزيد يمكن الاطلاع على قرار رقم ٩٠ تاريخ : ١٩٨٥/١٢/١٨ لتنظيم مجلس النواب اللبناني.

[٣٩١] جوي تابت –المرجع السابق– ص ٣٩٦–٣٩٧.

القانون واعتماده، ولكن ينبغي أن يتم ذلك في أقصر مدة ممكنه[٣٩٢]، إلا إن هناك بعض النظم الدستوري من نص صراحة على ضرورة إحالة مشروع القانون بعد إقراره من قبل البرلمان إلى رأس الدولة للتصديق خلال مدة محدد.

واستناداً لما سبق، فما هو موقف الدستور المقارن من النص على إجراءات تهيئة مشروع القانون لإحالته للتصديق والنص على المدة الزمنية المقررة لذلك؟

لم تجد الباحثة نصاً ينظم إجراءات تهيئة مشروع القانون بعد إقراره سواءً في النظام الدستوري البحريني أو النظام الدستوري الكويتي أو في النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية، إلا أن المشرع الدستوري الفرنسي قد انفرد في بيان إجراءات تهيئة مشروع القانون لإحالته للتصديق، وأشار إلى الإجراءات المتبعة بهذا الشأن في نص المادة (١٤) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، وبين التوقيعات المطلوبة على نص مشروع القانون بعد إقراره، حيث يجب عرض مشروع القانون بعد إقراره على رئيس الجمعية الوطنية للتوقيع عليه، ومن ثم ختمه بختم الجمعية الوطنية، إلا أن النظام الداخلي خلا من بيان المدة الزمنية المحددة لتلك الإجراءات .

كما انفرد المشرع الدستوري البحريني في بيان المدة الزمنية المقرر لإحالة مشروع القانون بعد إقراره من البرلمان لإحالته إلى رأس الدولة للتصديق، حيث إن نص المادة (٨٣) والمادة (٨٦) من الدستور قد أشارتا إلى أنه يجب على رئيس مجلس النواب إحالة مشروع القانون بعد الموافقة عليه وإقراره بصورته النهائية خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك للتصديق، ومن ثم فإن إجراءات تهيئة مشروع القانون يجب أن تتم خلال مدة أسبوعين تبدأ من تاريخ إقراره[٣٩٣].

ومن ثم ترى الباحثة ضرورة تنظيم الإجراءات المطلوبة لتهيئة مشروع القانون ومن بينها التوقيعات والأختام المطلوبة على مشروع القانون في صورته النهائية، وبيان مدة زمنية محددة يجب على البرلمان الانتهاء خلالها من إجراءات تهيئة مشروع القانون لإحالته إلى التصديق؛ بغرض عدم استغلال البرلمان عدم النص على ميعاد محدد يستوجب عليه الانتهاء من مناقشة

---

[٣٩٢] المرجع نفسه– ص ٣٩٦–٣٩٧.

[٣٩٣] المادة (٨٣) والمادة (٨٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

مشروع القانون وتهيئته للتصديق، ومن ثم يستغرق وقت قد يمتد طويلاً من دون أن يحيل مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق، ومن ثم فإن الباحثة تفضل تنظيم تلك المدة تحديداً مثلما سلك في تنظيها المشرع البحريني بشرط أن تكون هذه المدة خارجة عن المدة المقررة لإحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق، وترتيب إجراء معين يتم اتخاذه في حالة تخلف البرلمان من الانتهاء من تلك الإجراءات في الميعاد المحدد، وتقليص تلك المدة في حالة الضرورة والاستعجال التي تستوجب إصدار مشروعات القوانين بصورة سريعة قدر الإمكان ودون تأخيرها.

المطلب الثاني

إحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق والإصدار

بعد إتمام إجراءات تهيئة مشروع القانون من قبل الجهة المختصة في البرلمان، يصبح مشروع القانون جاهزاً لإحالته إلى رأس الدولة للتصديق، حيث ينص الدستور أحياناً على تحديد الجهة التي تقوم بإرسال مشروع القانون بعد تهيئته وإعداده للتصديق، ويحدد بوضوح الجهة التي يبلغ لها سواءً أكان مباشرة إلى رأس الدولة، أم بواسطة أي جهة أخرى يحددها الدستور[٣٩٤]، وقد يحيل تنظيم إجراءات الإحالة والجهة التي تتولى مسئولية ذلك، إلى النظام الداخلي للبرلمان، أو يترك تنظيمها للقانون، أو يصدر قرار تنظيمي يحدد الجهة المختصة لإحالة مشروع القانون، أو للأعراف، أو يبينها من خلال التنظيم الداخلي لعمل البرلمان والعمل الحكومي في هذا الشأن.

ومفاد ما تقدم، ينص الدستور على إحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق صراحةً، من دون النص على الإجراءات المتبعة في ذلك، أو تحديد الجهة المختصة لإحالته، ومن دون بيان الجهة التي يبلغ لها، سواءً أرسل مباشرة إلى رأس الدولة، أو بواسطة أي جهة أخرى يتم تحديدها للقيام باختصاص إحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة، والتي تقوم بعرضه على رأس الدولة للتصديق والإصدار، أو إحالته إلى الوزير المختص ليعرضه هو بنفسه على رأس الدولة.

---

[٣٩٤] ينص دستور جمهورية النمسا لعام ١٩٢٠ وتعديلاته للأعوام ١٩٤٥ و٢٠١٣ على إجراءات إحالة مشروع أو اقتراح القانون إلى رأس الدولة بصريح النص، حيث نصت المادة (٤٢) منه على أن "١. يقوم رئيس المجلس الوطني، دون تأخير، بإحالة كل تشريع إلى المجلس الاتحادي.٢. وباستثناء ما ينص عليه القانون الدستوري خلافا لذلك، لا يمكن المصادقة على التشريع ونشره الا إذا لم يثر المجلس الاتحادي اعتراضاً معللاً على هذا التشريع.٣. يجب أن يحيل رئيس المجلس الاتحادي هذا الاعتراض كتابياً إلى المجلس الوطني في غضون ثمانية أسابيع من وصول التشريع؛ ويبلغ المستشار الاتحادي بذلك.٤. إذا كان المجلس الوطني، بحضوره ما لا يقل عن نصف أعضائه، يقوم مره أخرى بتنفيذ قراره الأصلي، ويتم توثيق ذلك ونشره. وإذا قرر المجلس الاتحادي عدم إثاره أي اعتراض، أو إذا لم يثر اي اعتراض معلل في غضون المهلة المحددة في الفقرة ٣ أعلاه، فانه يجب المصادقة على التشريع ونشره". كما تنص المادة (٤٧) منه على أن "١. يصدق الرئيس الاتحادي على التشريع الدستوري للقوانين الاتحادية. ٢. يتم التقديم لطلب المصادقة من قبل المستشار الاتحادي. ٣. يجب توثيق المصادقة بالتوقيع المقابل من قبل المستشار الاتحادي".

كما ينص الدستور على تحديد المدة الزمنية التي يجب خلالها إحالته مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق، مع الأخذ بعين الاعتبار حالات الاستعجال التي تستوجب سرعة إحالة مشروعات القوانين الهامة والضرورية من دون تأخير، وقد تغفل دساتير أخرى عن تحديد المدة الزمنية التي يستوجب خلالها إحالة مشروع القانون للتصديق.

ومن ثم ما هو موقف القانون المقارن بهذا الخصوص، وهل تم تحديد تلك الإجراءات ومددها بشكل واضح وصريح في نصوص الدستور، أو في اللوائح المنظمة لعمل البرلمان، أو بيانها في قرار تنظيمي، أو لم يتم تنظيمها؟ وهل وضعت إجراءات خاصة ومدد تنظيمية لحالات الاستعجال؟ وهل بينت الجزاء المترتب على تجاوز البرلمان لتلك الإجراءات والمدد في حالة تنظيمها؟

بالرجوع إلى النظام الدستوري البحريني، نجد أن الدستور ينص صراحة على قيام مجلسي الشورى والنواب بإحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق مباشرة، وذلك وفقاً للفقرة (ب) من المادة (٣٥) والذي تنص على أن "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"[٣٩٥]، ولم يحدد النص تحويل مشروع القانون من قبل أي من المجلسين، كما لم يشر إلى إحالة مشروع القانون إلى أي جهة قبل رفعه إلى الملك للتصديق، ومن ثم يوحي النص سالف الذكر بأن الدستور جعل إحالة مشروع القانون تتم بواسطة مجلسي الشورى والنواب، من دون تحديد أي من المجلسين الذي يختص بالإحالة صراحةً.

إلا أن نص المادة (٨٣) من الدستور أوضحت صراحةً أن إحالة مشروع القانون تتم بواسطة رئيس مجلس النواب بصفته رئيساً للمجلس الوطني الذي يختص بإحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق، حيث تنص على أن: "إذا قبل مجلس النواب مشروع القانون كما ورد من مجلس الشورى يحيله رئيس مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك" [٣٩٦]، وحددت المادة سالفة الذكر بأن الإحالة لا تتم مباشرة إلى رأس الدولة، بل تتم بواسطة مجلس الوزراء، كما حددت ذات المادة المدة الزمنية التي يجب خلالها إحالة مشروع القانون والتي يجب أن لا تتجاوز أسبوعين من انتهاء المجلسين من مناقشة المشروع

[٣٩٥] الفقرة ب من المادة رقم (٣٥) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٣٩٦] المادة (٨٣) من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠١٢.

القانون والتصويت عليه وإقراره، ومن ثم يجب على رئيس مجلس النواب إحالة مشروع القانون إلى مجلس الوزراء خلال هذه المدة الزمنية.

ومن ثم فإن المشرع البحريني حدد الجهة التي تحيل مشروع القانون صراحةً برئيس مجلس النواب، كما أن الدستور قد نص على قيام رئيس مجلس النواب بإحالة مشروع القانون إلى مجلس الوزراء، ومن ثم جعل إحالته إلى رأس الدولة تتم بواسطة مجلس الوزراء، وحيث إن ما تقدم يفيد، أن رئيس مجلس النواب لا يحيل مشروع القانون مباشرة إلى الملك بل يتم ذلك بواسطة مجلس الوزراء.

وترى الباحثة بأن إحالة مشروع القانون تتم بواسطة مجلس الوزراء هو أمر منطقي، إذ إن الملك هو رأس الدولة، ويشترك مع الحكومة في تولي السلطة التنفيذية، وذلك عملاً بالفقرة الثانية من المادة (٣٢) من الدستور[٣٩٧]، ويباشر الملك صلاحياته التشريعية بواسطة السلطة التنفيذية، التي تضطلع بمهام دراسة مشروع القانون بعد رفعه من قبل رئيس مجلس النواب، حيث تقوم الجهة المختصة بمجلس الوزراء ممثلة باللجنة الوزارية للشئون القانونية بدراسة مشروع القانون، وإعداد تقريراً بشأنه، ورفع توصياتها إلى مجلس الوزراء، الذي يحيل مشروع القانون مشفوعاً بالتقرير الذي أعدته اللجنة، مع توصية مجلس الوزراء بشأنه إلى رأس الدولة.

كما حدد المشرع الدستوري مدة أسبوعين لإحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق، وجعل بدء سريان المدة الزمنية بعد إقرار مجلس النواب لمشروع القانون كما جاء من مجلس الشورى من دون اعتراض عليه، وذلك وفقاً لما ورد في نص المادة (٨٣) سالفة الذكر[٣٩٨]، أو في حال وروده من المجلس الوطني وذلك وفقاً لنص المادة (٨٦) من الدستور[٣٩٩]. ويقصد بنص المادة؛ الأحوال التي يتم فيها إحالة مشروع القانون إلى المجلس الوطني بعد خلاف المجلسين على مشروع القانون لمرتين متتاليتين.

---

[٣٩٧] تنص الفقرة (ب) من المادة (٣٢) على أن (... ويتولى الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء...).

[٣٩٨] تم تعديل نص المادة (٨٣) من الدستور وفقاً للتعديلات الدستورية في العام ٢٠١٢، وذلك بإعطاء مجلس النواب باعتباره المجلس الذي يمثل الشعب صلاحية إحالة المشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق. حيث كان نص المادة قبل التعديل على النحو الآتي "إذا قبل مجلس النواب مشروع القانون كما ورد من مجلس الشورى يحيله رئيس مجلس الشورى إلى مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك".

[٣٩٩] تنص المادة (٨٦) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢ على أن: "في جميع الحالات التي تتم فيها الموافقة على مشروع القانون يقوم رئيس مجلس النواب بإحالته خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك".

وبالرجوع إلى المادة (٨٣) من الدستور، التي حددت المدة الزمنية التي يستوجب على رئيس مجلس النواب رفع مشروع القانون إلى مجلس الوزراء والمحددة بأسبوعين، فإن الباحثة تفضل بأن المشرع الدستوري ينص على تقليص تلك المدة لا سيما بالنسبة للقوانين الضرورية التي يقر لها البرلمان أو حكومة صفة الضرورة والاستعجال.

كما ترى الباحثة ضرورة النص على الإجراء المترتب على عدم التزام رئيس مجلس النواب بإحالة مشروع القانون إلى رئيس مجلس الوزراء لإحالته إلى الملك للتصديق خلال المدة المقررة، أو تجاوزه المدة المحددة في نص الدستور.

واستناداً لذلك ترى الباحثة ضرورة تعديل نص المادة (٨٣) من الدستور ليصبح على النحو التالي "إذا قبل مجلس النواب مشروع القانون كما ورد من مجلس الشورى، أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، يحيله رئيس مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك، وتقلص هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال". ومن ثم لا يوجد مبرر للنص على هذا الإجراء في مادة أخرى مستقلة، ومن ثم ترى الباحثة إلغاء نص المادة (٨٦) في حال تعديل نص المادة (٨٣) مع ضرورة تضمينها الفترة الزمنية التي تستوجب إحالة مجلس الوزراء لمشروع القانون إلى الملك بعد دراسته من قبل الجهة المختصة سالفة الذكر.

وبالرجوع إلى النظام الدستوري الكويتي، نجد أن الدستور قد نصت صراحة على قيام مجلس الأمة بإحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق مباشرة، وذلك وفقاً للفقرة الأولى من المادة (٦٥) منه، والذي تنص على أن " للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها واصدارها. ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة، وتخفض هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال،...."، ومن ثم فإن النص سالف الذكر لم يحدد المدة الزمنية التي يتعين على مجلس الأمة إحالة مشروع القانون إلى الأمير خلالها، ولم يوضح الجهة المعنية بإحالة مشروع القانون إليها قبل رفعه إلى الأمير للتصديق، وعليه فإن هذا النص اكتفى ببيان المدة الزمنية المحددة للإصدار، والمحددة بثلاثين يوماً، تبدأ من تاريخ رفع مشروع القانون من قبل مجلس الأمة إلى الأمير للإصدار. وخفضت المدة سالفة الذكر إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال، إضافة إلى أنه قد أوضح بأن أيام العطل الرسمية لا تحتسب ضمن المدة المحددة للإصدار[٤٠٠]، ولم تجد

[٤٠٠] المادة (٦٥) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

الباحثة نصاً آخراً في دستور دولة الكويت يمكن من خلاله الاستدلال على المدة الزمنية التي يجب على مجلس الأمة إحالة مشروع القانون إلى الأمير بعد إقراره للتصديق.

وترى الباحثة أن المشرع الدستوري جعل الإحالة تتم مباشرة من مجلس الأمة إلى الأمير، من دون المرور بأي جهاز حكومي آخر، لا سيما وأن تكوين مجلس الأمة من عدد من الوزراء بحكم منصبهم يفي الغاية من إحالة مشروع القانون بواسطة الحكومة، ومن ثم فإن وجود عدد من الوزراء في المجلس، يتيح لهم المجال لمناقشة مشروع القانون مع أعضاء مجلس الأمة، وإبداء ملاحظاتهم عليه قبل إحالته إلى الأمير للتصديق.

وخلا دستور جمهورية مصر العربية من تحديد جهة يرسل إليها مشروع القانون بعد إقراره من قبل مجلس النواب، واكتفى بالإشارة إلى أن مشروع القانون يُبلغ إلى رئيس الجمهورية للإصدار، وذلك وفقاً لنص المادة (١٢٣) من الدستور[٤٠١]، كما خلت المادة (١٧٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب من بيان ذلك، حيث اكتفت اللائحة بالإشارة إلى قيام المجلس بإبلاغ رئيس الجمهورية مشروع القانون لإصداره أو الاعتراض عليه.

وبتحليل النص الدستوري وما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ترى الباحثة بأن عدم تنظيم المشرع الدستوري النص على جهة بالتحديد تختص بإحالة مشروع القانون بعد تهيئته وإعداده للتصديق إلى رأس الدولة، يفهم من ذلك بأن مشروع القانون يرسل مباشرة من قبل رئيس مجلس النواب إلى رأس الدولة من دون المرور بأي جهة ينبغي إحالة مشروع القانون لها لتختص بإحالة مشروع القانون.

ولم تجد الباحثة أي نص في دستور جمهورية مصر العربية أو في اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري يحدد المدة الزمنية التي يجب على مجلس النواب خلالها إحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق.

وبالرجوع إلى نص المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية، فإنها نصت صراحة على إرسال مشروع القانون إلى رأس الدولة بواسطة الحكومة، وذلك بعد إقراره من قبل الجمعية الوطنية

[٤٠١] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

ومجلس الشيوخ وفقاً للمادة (٣٤ الفقرة١)، ومن ثم فإن المشرع الدستوري الفرنسي جعل إحالة مشروع القانون تتم بواسطة الحكومة إلى رأس الدولة، ولا تتم بصورة مباشرة، ومن ثم يحيل المجلس الذي أقر مشروع القانون بصورته النهائية، أو اللجنة المشتركة، استناداً للمادة (٤٥/الفقرتين ٢،٣) من الدستور[٤٠٢]، أو الجمعية الوطنية بعد أن بتت في مشروع القانون بصفة نهائية، وذلك استناداً للمادة (٤٥/الفقرة ٤) من الدستور[٤٠٣]، مشروع القانون إلى الحكومة، الذي تضطلع بمهمة إحالته فيما بعد إلى رئيس الجمهورية للتصديق.

حيث يحيل رئيس الجمعية الوطنية مشروع القانون إلى رأس الدولة، وذلك عن طريق الأمانة العامة للحكومة، بعد إقراره مشروع القانون الذي ورد إليه من مجلس الشيوخ من دون اعتراض[٤٠٤]، أو وفقاً للنص الوارد من اللجنة المشتركة، وذلك وفقاً لنص المادة (٤٥ الفقرة ٤) من الدستور. أو قد يحيل رئيس مجلس الشيوخ مشروع القانون إلى رأس الدولة، وذلك عن طريق الأمانة العامة للحكومة، عند إقراره النص النهائي لمشروع القانون الذي ورد إليه من الجمعية الوطنية من دون اعتراض[٤٠٥].

وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن مشروع القانون وفقاً للنظام الفرنسي لا يتم إحالته بصورة مباشرة إلى رأس الدولة، بل لا بد من مروره على الأمانة العامة للحكومة، ثم يتم إرساله فيما بعد إلى رأس الدولة للإصدار.

ولم تجد الباحثة أي نص في دستور الجمهورية الفرنسية، أو في اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية، أو اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ يحدد المدة الزمنية التي يجب خلالها إحالة البرلمان القانون إلى رأس الدولة للتصديق.

---

[٤٠٢] المادة (١٠) والمادة (٣٤ الفقرة ١) والمادة (٤٦/ الفقرتين ٢،٣،٤) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

[٤٠٣] المادة (٤٥/الفقرة ٤) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

[٤٠٤] تنص المادة (١١٥) الفقرة (٣) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية على أن "عندما تعتمد الجمعية الوطنية مشروع أو اقتراح قانون من دون تعديل صوت عليه مجلس الشيوخ، يحيل رئيس الجمعية الوطنية النص النهائي إلى رئيس الجمهورية بهدف إصداره، وذلك عن طريق الأمانة العامة للحكومة، ويخطر رئيس مجلس الشيوخ بهذه الإحالة".

[٤٠٥] تنص الفقرة (٣) من المادة (٦٥) من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ على أن "عندما يعتمد مجلس الشيوخ مشروع أو اقتراح قانون صوتت عليه الجمعية الوطنية من دون تعديل، يحيل رئيس مجلس الشيوخ النص النهائي إلى رئيس الجمهورية بهدف إصداره، عن طريق الأمانة العام للحكومة. ويخطر رئيس الجمعية الوطنية بهذه الإحالة".

المبحث الثالث

التصديق على مشروعات القوانين

تمهيد وتقسيم:

بعد انتهاء مرحلة تهيئة مشروع القانون من قبل السلطة التشريعية وإرساله إلى رأس الدولة للتصديق، مثلما أوضحنا في المبحث السابق، تبدأ مرحلة التصديق على مشروع القانون، ومن ثم إصداره، حيث يتمتع رأس الدولة بسلطة تقديرية لممارسته اختصاصه في التصديق على مشروع القانون، أو توقيفه مؤقتاً، ومن ثم إحالته إلى البرلمان لطلب إعادة النظر فيه، ولرأس الدولة مطلق الحرية في دراسة مشروع القانون من كافة النواحي بغية التصديق عليه صراحة أو ضمنياً، حيث إن قيام رأس الدولة بالتصديق على مشروع القانون إيذاعاً من جانبه بالتخلي عن حقه في إعادة النظر في مشروع القانون المحال إليه. ويعتبر التصديق أحد مراحل العملية التشريعية لإعداد مشروعات القوانين التي يختص بها رأس الدولة في معظم دساتير العالم[٤٠٦]. وقد تطرقت الباحثة خلال الفصل الأول من هذه الدراسة إلى مفهوم التصديق، وإلى طبيعته القانونية؛ بغرض تمييزه عن إعادة النظر.

إلا أن ممارسة هذا الاختصاص مقيد بتوافر شروط شكلية، ومنها ممارسة هذا الحق خلال مدة زمنية يستوجب على رأس الدولة إبداء موافقته على مشروع القانون أو رفضه، ومن ثم كيف تم تنظيم تلك المدة وفقاً للقانون المقارن، كما أن بعض القوانين ونظراً لطبيعة القواعد التي تنظمها تحتاج إلى سرعة التصديق عليها وإصدارها، لحاجة المجتمع لتلك القوانين على وجه السرعة، فهل تم تحديد مدد زمنية تنظم التصديق على مشروعات القوانين في حالة الاستعجال؟ وهل تم تحديد موعد لبدء سريان المدد الزمنية في حال تنظيمها؟ وما هو الإجراء المتبع في حال تجاوز رأس الدولة المدد الزمنية للتصديق؟ وهل يملك رأس الدولة وقبل إبداء رأيه في مشروع القانون إحالته إلى جهة أخرى لتبدي رأيها فيه؟ وما تأثير ذلك على المواعيد سالفة الذكر، وأثرها على مشروع القانون بذاته؟

---

[٤٠٦] حازم صادق –المرجع السابق– ص٢٠٥.

ومن ثم فإن تنظيم هذه المرحلة تثير العديد من التساؤلات التي تستوجب علينا خلال هذا المبحث الإجابة عليها.

ولتوضيح ذلك، ستقسم الباحثة هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين، نوضح في المطلب الأول: المدة الزمنية المقررة للتصديق، وفي المطلب الثاني: إحالة مشروع القانون من قبل رأس الدولة إلى جهة أخرى لإبداء رأيها فيه.

المطلب الأول

المدة الزمنية المقررة للتصديق

اختلفت النظم السياسية في تحديد المدة الزمنية التي تجيز لرأس الدولة دراسة مشروع القانون بغية التصديق عليه، أو طلب إعادة النظر فيه، ومن ثم رده إلى البرلمان لإعادة دراسته من جديد، إضافة إلى اختلاف بدء احتساب هذه المهلة القانونية المقررة لهذا الإجراء، كما أن رأس الدولة قد يوافق على مشروع القانون صراحة من خلال التوقيع عليه ومن ثم إصداره، إلا أنه قد لا يقوم بالتعبير عن موقفه في مشروع القانون سواءً بالقبول أو طلب إعادة النظر فيه، ومن ثم تمر الفترة الزمنية المقررة للتصديق أو إعادة النظر من دون أن يبدي رأس الدولة خلال هذه الفترة عن موقفه في مشروع القانون المحال إليه من البرلمان.

ولتوضيح ما سبق، ارتأت الباحثة تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول: سنوضح فيه المدة الزمنية المقررة للتصديق وبداية احتسابها، الفرع الثاني: سنوضح فيه أثر صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون.

الفرع الأول: المدة الزمنية المقررة للتصديق وبداية احتسابها

إن المدة الزمنية التي تجيز لرأس الدولة دراسة مشروع القانون بغية التصديق أو إعادة النظر فيه، ومن ثم إحالته إلى البرلمان لإعادة دراسته من جديد، مختلفة من نظام دستوري إلى آخر، إضافة إلى اختلاف بدء احتساب هذه المهلة القانونية المقررة لهذا الإجراء، كما أن بعض النظم الدستورية قد وضعت بعين الاعتبار تقليص هذه المدة في حالة الاستعجال، نظراً لما تتطلبه الظروف الطارئة من ضرورة تقليص المدة المقررة للتصديق أو إعادة النظر عن المدة المقررة في الأحوال العادية، إلا أنه بعض النظم الدستوري لم تنص على تحديد مدة معينة للتصديق، ومن ثم لم تنظم مسألة المدة الزمنية المقررة للتصديق أو إعادة النظر أو حتى للإصدار[٤٠٧]، وعليه فإنه

[٤٠٧] لم ينظم النظام الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر في ٢٣ مايو ١٩٤٩ مدة زمنية محددة للتصديق يستوجب على الرئيس الاتحادي التصديق على مشروعات القوانين التي وافق عليها كل من البوندسرات والبوندستاغ

بإمكان رأس الدولة في هذه الحالة أن يتخذ من غياب النص الدستوري عن تحديد ميعاد للتصديق، أو إعادة النظر؛ ذريعة يمتنع خلالها عن التصديق على مشروع القانون لمدة غير محدده.

وعادة ما يتم الربط بين التصديق والإصدار، ومن ثم ربط المدة المقررة لإعادة النظر بتلك المدة. وعليه فإن بعض النظم الدستورية تجمع بين التصديق والإصدار في عملية واحدة، يضطلع بهما رأس الدولة عن طريق قيامه بالتوقيع على مشروع القانون في إجراء واحد[٤٠٨]، مما يفيد أنه قام بالتصديق على مشروع القانون وإصداره في ذات الوقت.

وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن معظم النظم الدستورية لم تنظم فترة زمنية مختلفة للتصديق أو الإصدار، بل وِحَدة المدة الزمنية لكليهما. واتفق الفقهاء على اعتبار تاريخ إصدار مشروع القانون هو تاريخ ميلاد القانون، إذ يستحيل تطبيقه قبل هذا التاريخ[٤٠٩]، وعلى سبيل المثال أصبحت القوانين المصدقة في بريطانيا تعلن لمجلسي البرلمان بواسطة رئيسها، ويعتبر تاريخ تصديق الملك على القانون هو ذاته تاريخ الإصدار[٤١٠].

كما أن بعض النظم الدستورية لم تنظم مسألة بداية احتساب هذه المهلة، أو الإجراء المترتب على تجاوزها في حال النص عليها، ومن ثم فإن بداية احتساب هذه المهلة تخلق إشكالية أحياناً إذا لم يتم تحديدها، خصوصاً في الأحوال التي لا يتم إرسال مشروع القانون بعد إقراره من قبل البرلمان إلى رأس الدولة مباشرة، حيث تتم إحالة مشروع القانون بواسطة الحكومة، أو الوزير

(البرلمان)، إذ نصت الفقرة (أ) من المادة (٨٢) على مصادقة رئيس الاتحادي على مشروعات القوانين لتصبح نافذة من دون تحديد فترة زمنية تستوجب علىه القيام بهذا الإجراء.

[٤٠٨] نعمان أحمد الخطيب– البسيط في النظام الدستوري– المرجع السابق– ص ٢٦٤.

[٤٠٩] وقد خالف هذا الرأي الفقيه (ديكرو) وأيده في ذلك الفقيه (بيدينت) إذ أعتبر الإصدار هو أول عمل تنفيذي، وعليه فإنه يرى بأن القانون قد اكتمل وجودة بموافقة البرلمان، ومن ثم فإنه يرى بأن تاريخ القانون هو تاريخ موافقة البرلمان عليه وليس تاريخ إصداره. (عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص ٣١٠–٣١١–٣١٢).

[٤١٠] يضطلع الملك في بريطانيا بالتوقيع على القوانين معلناً عن قبوله للقوانين وإصداره لها في مجلس اللوردات وأمام مجلسي البرلمان مجتمعين لهذا الغرض، واستناداً لذلك يعلن رئيس مجلس اللوردات عن تصديق الملك على القوانين بصفته رئيساً للجنة الخاصة المشكلة للإشهاد على التصديق والإعلان عنه، كما أتاح النظام في بريطانيا بأن يعلن الملك عن تصديقه على القوانين بنفسه، ولكن هذا لم يحدث منذ عام ١٨٥٤، كما أصبحت القوانين المصدقة تعلن لمجلسي البرلمان بواسطة رئيسها منذ صدور قانون التصديق الملكي لسنة ١٩٦٧. (حازم صادق – المرجع السابق– ص ٢١٠. انظر كذلك:

-(Hilaire Barnet -opero citato- P324-325).

المختص، مثلما أوضحت الباحثة خلال المبحث السابق، ومن ثم يتم احتساب بداية هذه المهلة قبل استلام رأس الدولة فعلياً لمشروع القانون، في حين يحدد المشرع الدستوري ميعاد بداية احتساب المدة المقررة للتصديق من تاريخ استلام رأس الدولة لمشروع القانون فعلياً[٤١١].

إضافة إلى أن المشرع الدستوري لم يتطرق إلى بيان الإجراء المترتب إذا تم تجاوز تلك المدد، ومن ثم فإن بدء احتساب المدة المقررة للتصديق وبيان الأثر والإجراء المترتب على تجاوز تلك المدة تثير بعض التساؤلات التي ستشير لها الباحثة آنفاً.

وما يهمنا في هذا السياق، الإجابة على السؤال التالي: هل نص المشرع الدستوري على ميعاد محدد للإصدار وآخر للتصديق، أو جعل ميعاد الإصدار هو ذاته ميعاداً للتصديق، ومن ثم ربطها بالمدة المقرر لإعادة النظر في مشروعات القوانين؟ وهل نظم المشرع مدة زمنية مختلفة لحالة الضرورة والاستعجال؟ وهل تم تنظيم ميعاد بدء احتساب المدة الزمنية المقررة للتصديق، أو إن المشرع الدستوري لم ينظم هذا الجانب؟

بالرجوع إلى نص المادة (٣٥) الفقرة (ب) من دستور مملكة البحرين، نجد أن المشرع البحريني وحّدَ المدة المقررة للتصديق الصريح أو الضمني والإصدار بجعلها ستة أشهر، ومن ثم فإن تاريخ تصديق الملك على مشروع القانون هو ذات تاريخ إصداره، وعليه يلزم المشرع الدستوري التصديق على مشروع القانون خلال ستة أشهر وإصداره في ذات المدة، وتشير الباحثة في هذا السياق إلى أن عدم تحديد المشرع الدستوري فترة زمنية يتم خلالها إصدار القانون بعد التصديق عليه صراحة أو ضمنياً، يؤكد على أن المشرع الدستوري قد قصد توحيد المدة الزمنية المقررة

---

[٤١١] جرى العمل وفقاً للنظام الدستوري الأمريكي بأن بداية احتساب الفترة المقررة للتصديق، تبدأ من تاريخ تقديم مشروع القانون إلى رأس الدولة شخصياً–وليس من تاريخ إقرار الكونجرس عليه، أو من تاريخ إرساله إلى رأس الدولة–، إضافة إلى عدم احتساب أيام الآحاد من ضمن هذه الفترة؛ ويفسر ذلك في مدى رغبة واضعي الدستور في كفالة العشرة أيام كاملة، حيث إن الكونجرس قد لا يقوم بإرسال مشروع القانون إلى رأس الدولة إذا ترتب على ذلك إحداث بعض الاضطراب في حساب المدة، خاصة إذا كان الرئيس على سفر على سبيل المثال، ومن ثم تبدأ احتساب المدة من تاريخ استلامه مشروع القانون شخصياً؛ بغرض الاحتفاظ بحق رأس الدولة في المدة كاملةً، لتكون له الفرصة الكافية لدراسة مشروع القانون، على أن تنتهي المدة بفوات اليوم العاشر كاملاً. (محمد ربيع مرسى –المرجع السابق– ص ١٨٦).

للتصديق والإصدار، وهذا ما يتم العمل فيه بالفعل حيث يحتوي مشروع القانون على ما يفيد ممارسة رأس الدولة التصديق والإصدار في ذات الأداة[٤١٢].

كما لم ينص المشرع الدستوري على تقليص المدة السابقة في حالة الضرورة والاستعجال، حيث نظم مدة زمنية واحدة للتصديق أو الإصدار، سواءً أكان مشروع القانون ينظم أمور عادية أم قواعد قانونية ضرورية وعاجلة، ويستثنى من ذلك مشروعات القوانين التي تنظم موضوعات اقتصادية أو مالي، وترى الحكومة ضرورة مناقشتها بصورة عاجلة، حيث تلزم المادة (٨٧) من الدستور مجلس النواب أن يبدي رأيه فيها خلال ١٥ يوماً فقط، ثم تعرض على مجلس الشورى لابداء رأيه فيها خلال ١٥ عشر يوماً سواءً كان مجلس النواب قد ابدى رأيه فيها أو لم يبدي رأيه خلال المدة المقرره لذلك، وفي حال اختلاف المجلسين على مشروع القانون يعرض الأمر على المجلس الوطني والذي يلزم بإبداء رأيه خلال خمسة عشر يوماً، وفي حال عدم قيام المجلس الوطني بإبداء رأيه خلال ذات المدة، جاز للملك إصدار مشروع القانون بمرسوم له قوة القانون[٤١٣].

وجاءت المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين لتبرير الغاية من استثناء هذه الفئة من مشروعات القوانين ومنح الحكومة الحق في أن تطلب من السلطة التشريعية نظرها بصفة الاستعجال، وحددت مدة زمنية قصيرة تتمثل في خمسة عشر يوماً لكل من مجلس النواب ومجلس الشورى والمجلس الوطني، حيث جاء في المذكرة التفسيرية ما يلي: "الحكمة من هذا النص تلافي ما يترتب على تأخير البت في هذا القانون من إضرار بمصالح الدولة، وخاص المصالح الاقتصادية التي تحتاج في كثير من الأحيان إلى السرعة في تنظيم القواعد الحاكمة لها. وقد قصَرَت هذه المادة حالات تقرير صفة الاستعجال على القوانين التي تتضمن موضوعات اقتصادية أو مالية، تحقيقاً للهدف من تقريرها"[٤١٤].

ومن ثم تفضل الباحثة على أن ينص المشرع الدستوري البحريني على تقليص المدة المقررة للتصديق في حالة الضرورة والاستعجال على كافة مشروعات القوانين التي يتقرر لها الحاجة لإصدارها بشكل عاجل، حيث إن المدة المقررة للتصديق والمتمثلة في ستة أشهر، تعدُ مدة طويلة نسبياً ولا سيما في حالة الاستعجال والضرورة، ومن ثم قد يترتب على ترك مشروع القانون ينظم أمور عاجلة لمدة ستة أشهر من دون تصديق فوات الغاية من إصدار هذه القانون.

---

[٤١٢] انظر ديباجة دستور مملكة البحرين، إذ ورد فيها (صدقنا على هذا الدستور المعدل وأصدرناه).

[٤١٣] المادة (٨٧) من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٤١٤] المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين.

أما فيما يتعلق ببدء ميعاد سريان مدة التصديق نجد أن المشرع البحريني قد جعل بدء السريان هذه المدة من تاريخ رفع مشروع القانون من قبل مجلسي الشورى والنواب بعد إقراره إلى مجلس الوزراء تمهيداً لإحالته إلى الملك للتصديق، وذلك وفقاً للفقرة (أ) من المادة ٣٥ من دستور مملكة البحرين[٤١٥]، كما أن نص المادتين (٨٣) و (٨٦) من الدستور قد نصتا فقط على تحديد ميعاد يستوجب على رئيس مجلس النواب إحالة مشروع القانون بعد إقراره من مجلسي الشورى والنواب والمحددة بمدة لا تتجاوز أسبوعين يتم خلالها إحالة مشروع القانون من قبل رئيس مجلس النواب إلى مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك[٤١٦]، ومن ثم فإن المشرع الدستوري جعل بدء حساب المدة من تاريخ رفع رئيس مجلس النواب مشروع القانون إلى رئيس مجلس الوزراء لإحالته إلى الملك للتصديق، كما أن المشرع الدستوري لم ينظم الإجراء المترتب على تجاوز تلك المدة من دون قيام مجلس الوزراء إحالته مشروع القانون إلى الملك للتصديق.

ومن ثم تفضل الباحثة تحديد بدء ميعاد سريان الفترة المقرر للتصديق من تاريخ استلام رأس الدولة لمشروع القانون شخصياً، وليس من تاريخ رفعه إليه من قبل رئيس مجلس النواب، لا سيما وأن المشرع الدستوري لم يحدد فترة زمنية تستوجب على مجلس الوزراء رفع مشروع القانون إلى الملك للتصديق، وعليه يفضل النص على ذلك؛ بغرض عدم فوات المدة المقررة للتصديق من دون إحالة مشروع القانون إلى الملك، وعلى سبيل المثال في هذا الخصوص قيام مجلس الورزاء بالاحتفاظ بمشروع القانون إلى اليوم الأخير من انتهاء المدة المقررة للتصديق، ومن ثم يتقاعس مجلس الوزراء عن إحالة مشروع القانون من دون مبرر، ويقوم برفعه إلى الملك قبل انتهاء المدة المقررة بيوم واحد فقط للتصديق، ومن ثم يحرم الملك من حقه في الفترة الزمنية كاملةً حتى يتمكن من دراسة مشروع القانون بشكل كافٍ. ومن ثم فإن الباحثة ترى ضرورة تنظيم تلك المدة بشكل صريح من خلال النص على بدء احتساب هذه المدة من التاريخ الفعلي لاستلام رأس الدولة لمشروع القانون.

ونص المشرع الدستوري الكويتي على موعد محدد للإصدار، وذلك في المادة (٦٥) من دستور دولة الكويت، إلا أن ذلك لا يعني بأن المشرع الدستوري قد نص على ميعاد آخر للتصديق، ومن ثم يفهم من النص الدستوري بأنه قد وحّدت الميعاد المقرر للتصديق والإصدار بمدة بثلاثين يوماً، كما نص المشرع الدستوري على عدم احتساب أيام العطلة الرسمية من المدة المقررة

[٤١٥] الفقرة (أ) من نص المادة ٣٥ من دستور مملكة البحرين.
[٤١٦] المادتين (٨٣) و (٨٦) من الدستور.

للإصدار، إضافة إلى أن المشرع الدستوري الكويتي نص على تقليص تلك المدة في حالة الاستعجال إلى سبعة أيام[٤١٧].

كما حددت المادة (٦٥) من الدستور الكويتي بأن بدء سريان الميعاد المقرر للإصدار من تاريخ رفع مشروع القانون من قبل مجلس الأمة إلى الأمير[٤١٨]، كما أكدت المادة (٦٦) من الدستور على أن سريان الثلاثين يوماً تبدأ من تاريخ إبلاغ مجلس الأمة مشروع القانون إلى الأمير، وعليه فإن بدء احتساب مهلة التصديق والإصدار من تاريخ استلام الأمير فعلياً لمشروع القانون، وهذا أمر منطقي حيث إن المشرع الكويتي جعل الإحالة تتم مباشرة من قبل مجلس الأمة إلى الأمير من دون المرور بأي جهة أخرى، ومن ثم فإن احتساب هذه المدة تبدأ من تاريخ استلام الأمير مشروع القانون المحال إليه من مجلس الأمة.

وترى الباحثة في اتجاه المشرع الكويتي خطوة جيدة حبذا على المشرع الدستوري البحريني أن يسلك نفس هذا الاتجاه، وذلك فيما يتعلق بتحديد ميعاد للتصديق والإصدار في الأحوال العادية وتقليصها في حال الاستعجال، إضافة إلى النص على عدم احتساب أيام العطلة الرسمية من المدة المقرر للتصديق والإصدار، إضافة إلى جعل بدء احتساب المهلة المقررة للتصديق والإصدار من تاريخ استلام الأمير لمشروع القانون فعلياً؛ حتى يتمكن رأس الدولة من دراسة مشروع القانون بشكل متأنٍ خلال هذه المدة، ودون فوات هذه المدة من دون إحالة مشروع القانون عليه فعلياً.

ووحّد دستور جمهورية مصر العربية المدة المقررة للتصديق والإصدار، ومن ثم المدة المقررة لإعادة النظر، والمتمثلة في مدة ثلاثين يوماً، وتبدء من تاريخ إبلاغ المجلس مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية، وذلك وفقاً لما ورد في نص المادة (١٢٣) من الدستور[٤١٩]، وعليه فإن ممارسة إعادة النظر في مشروعات القوانين يتم في إطار المدة الزمنية المحددة للإصدار لا أن يتعداها؛ باعتبار أن إعادة النظر في مشروعات القوانين هو استثناء من الواجب وهو الإصدار[٤٢٠]،

---

[٤١٧] المادة (٦٥) من دستور دولة الكويت للعام ١٩٦٢.

[٤١٨] المادة (٦٥) من دستور دولة الكويت للعام ١٩٦٢.

[٤١٩] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية للعام ٢٠١٤.

[٤٢٠] حيث إن الدستور الحالي جاء أكثر دقة من النص الوارد في دستور ١٩٢٣م، والذي لم يكن منضبطاً من الناحية اللغوية، حيث إن النص السابق ألزم رأس الدولة بإصدار القانون خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إرسال النص إليه، وقد جاء في الفقرة الأولى منه مقرراً لرأس الدولة الحق في إعادة النظر في مشروع القانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إرساله إليه، إذ نصت المادة (١٠٤) من دستور ١٩٢٣ على أن "يبلغ مجلس النواب رئيس الجمهورية

كما أن مرسوم الإصدار في جمهورية مصر العربية لا يحمل سوى تاريخ واحد وهو تاريخ إصدار القانون[٤٢١].

وعليه يتضح من ذلك أن المشرع المصري لم يضع ميعاداً للتصديق والإصدار وآخر لإعادة النظر، بل ربط هذه المدد، ومن ثم فإن ميعاد التصديق هو ذاته الميعاد المقرر لإعادة النظر، ولم ينظم المشرع المصري إجراء على التراخي في إصدار القانون عن الميعاد المحدد، بيد أن البرلمان يستطيع مساءلة السلطة التنفيذية عن قرارات وتصرفات رئيس الجمهورية، إلا أن ذلك لا يتم إلا بعد انتهاء المدة المحددة لاعتراض رئيس الجمهورية على القانون[٤٢٢].

ولم ينظم المشرع الدستوري المصري ميعاداً آخر للقوانين المستعجلة بل أنه وحّد المدة بثلاثين يوماً سواءً للقوانين العادية أو القوانين المستعجلة.

كما أن نص المادة سالفة الذكر قد أوضحت بأن بدء احتساب المدة المقررة لإعادة النظر ومن ثم بدء احتساب المدة المقررة للتصديق والإصدار هي تاريخ إبلاغ مشروع القانون لرئيس الجمهورية، وعليه يفهم من نص المادة أن المشرع الدستوري قد جعل بدء سريان المدة المقررة للتصديق من تاريخ تسلّم رأس الدولة لمشروع القانون فعلياً.

ونظم المشرع الدستوري الفرنسي ميعاداً للإصدار يتمثل في ١٥ يوماً من تاريخ إرسال مشروع القانون إلى الحكومة، ولم ينظم ميعاد آخر لإعادة النظر في مشروعات القوانين، ومن ثم فإن المشرع الدستوري وحدة الفترة الزمنية لكل من التصديق، والإصدار، وإعادة النظر، ولم ينظم المشرع الدستوري الفرنسي ميعاداً لإصدار القوانين المستعجلة، بل وحّدت المدة المقررة سواءً للقوانين العادية أو المستعجلة.

بكل قانون أُقر؛ ليصدره خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إرساله، فإذا اعترض عليه رده إلى المجلس خلال ثلاثين يوماً من ذلك التاريخ"، وعليه يظهر وفقاً لذلك عدم الدقه في تحديد تلك الفترة والتي جعل مدة الإصدار أقل من المدة المقررة لإعادة النظر، وعليه تفادى النص الدستوري الحالي هذا العجز الدستوري في الصياغة وعدم الدقة في تحديد الفترة الزمنية، مقرراً تعديل الفترة الزمينة المقررة للإصدار بجعلها ثلاثين يوماً (خضر محمد عبدالرحيم – المرجع السابق– ص ٨٥).

[٤٢١] عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص ٣١٢.

[٤٢٢] حازم صادق –المرجع السابق– ص ٧٢٢.

كما جعل المشرع الدستوري الفرنسي بدء سريان الفترة الزمنية للتصديق والإصدار من تاريخ إرسال مشروع القانون إلى الحكومة، وليس من تاريخ وصوله إلى رئيس الجمهورية، وعليه فإن ميعاد احتساب مهلة الإصدار تبدأ قبل وصول مشروع القانون إلى رأس الدولة، وذلك استناداً للمادة (١٠) من الدستور[٤٢٣]، وقد تم تطبيق هذا الأمر منذ دستور سنة ١٨٧٥[٤٢٤].

وباستقراء النصوص الدستورية سالفة الذكر، ومن ثم فإن الباحثة تفضل النص على بدء ميعاد سريان التصديق والإصدار من تاريخ استلام رأس الدولة لمشروع القانون فعلياً، وليس من تاريخ إحالته من البرلمان إلى الحكومة، أو الوزير المختص، كما ترى الباحثة ضرورة تنظيم مدة زمنية مغايرة في حالة الاستعجال والضرورة لإصدار القوانين، وذلك بالنص صراحة على مدد أقصر من ما هو منصوص عليه بالنسبة للتصديق على القوانين التي لا تتطلب سرعة في إنجازها؛ بغرض عدم فوات الفائدة من إصدار تلك القوانين. كما ترى الباحثة ضرورة النص على الإجراء والجزاء المترتب على تقاعس إحدى الجهات من إحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة في الميعاد المحدد لذلك، ومن ثم ترى الباحثة ضرورة النص بشكل صريح على تلك المدد المقررة لكل إجراء، والأثر المترتب على تخلف أحدى الجهات من القيام بواجبها خلال تلك المدة، بغية وصول مشروع القانون إلى رأس الدولة من دون تأخير؛ حتى يتمكن من دراسة مشروع القانون بتأني وإصدار قراره بشأنه من دون استعجال.

الفرع الثاني: أثر صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون

يعبر رأس الدولة عن رغبته في التصديق صراحة، ومن ثم يقوم بإصدار مشروع القانون، حيث يلتزم رأس الدولة بإبداء رأيه على مشروع القانون سواءً بالقبول أو الرفض صراحة، ولكن ما هو أثر صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون سواءً بقبوله أو اعتراضه عليه ورده إلى البرلمان لمناقشته من جديد، ومن ثم تجاوز الفترة الزمنية المقررة للتصديق من دون أن يبدي رأس الدولة رأيه في مشروع القانون؟

تختلف النظم السياسية في بيان آثر صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون، وتباين موقفها على النحو الآتي:

---

[٤٢٣] المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية للعام ١٩٥٨.

[٤٢٤] عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص ٣١٢.

١-اعتبار صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون بمثابة رفض ضمني له، ويترتب على ذلك رفض مشروع القانون، ولا يتم إصداره[٤٢٥].

٢-اعتبار صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون بمثابة قبول ضمني له، ومن ثم يعتبر مشروع القانون مصدقاً عليه، ويتم إصداره[٤٢٦].

٣-اعتبار صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون، سبباً لإحالته إلى جهة أخرى لإبداء رأيها فيه[٤٢٧].

في حين أن بعض النظم السياسية، لم تنظم دساتيرها أثر صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه خلال المدة المقررة للتصديق أو الإصدار.

واستناداً لما سبق، فما هو موقف القانون المقارن من بيان أثر صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه خلال المدة المقررة للتصديق أو الإصدار؟

اعتبر المشرع الدستوري البحريني صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون خلال مدة ستة أشهر، ومن ثم انقضاء المدة المحدد دستورياً من دون أن يرد مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب، بمثابة تصديقاً ضمنياً لمشروع القانون، وذلك وفقاً لما ورد في الفقرة (ب) من المادة (٣٥) من الدستور[٤٢٨].

---

[٤٢٥] مثال على ذلك ما نص عليه الدستور الأمريكي حيث أوضح بأن احتفاظ رئيس الولايات المتحدة الأمريكية لمشروع القانون من دون رده إلى الكونغرس ومن ثم مرور عشرة أيام من تاريخ عرضه عليه، فإن ذلك يعني رفض رئيس الولايات مشروع القانون ضمنياً، بشرط أن تكون دورة انعقاد الكونغرس قد فضت، مما يعدُ ذلك مانعاً من رد المشروع، ومن ثم ينتهي مشروع القانون ولا تصبح له أي قيمة قانونية. (أنظر كذلك: محمد ربيع مرسى -المرجع السابق- ص ١٨٥).

[٤٢٦] مثال على ذلك ما نص عليه الدستور الأمريكي حيث أوضح بأن احتفاظ رئيس الولايات المتحدة الأمريكية لمشروع القانون من دون رده إلى الكونغرس ومن ثم مرور عشرة أيام من تاريخ عرضه عليه ، فإن ذلك يعني موافقة رئيس الولايات على مشروع القانون ضمنياً، بشرط أن يكون الكونغرس منعقداً - باستثناء فض دورة انعقاد الكونغرس إذا كان مانعاً من رد المشروع عدَ ذلك رفضاً ضمنياً لمشروع القانون. (أنظر كذلك: علي خطار شطناوي -المرجع السابق- ص ٣٧٣. وانظر: محمد ربيع مرسى-المرجع السابق-ص١٨٥).

[٤٢٧] محمد المشهداني ومروان محمد المدرس- القانون الدستوري البحريني مع مقدمة في النظرية العامة للدستور- كلية الحقوق-جامعة البحرين- الطبعة الأولى ٢٠٠٩م- ص ٢٣١.

[٤٢٨] الفقرة (ب) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

ومن ثم يتضح أن المشرع الدستوري يطلب إبداء رأس الدولة رغبته في إعادة النظر صراحة، معتبراً عدم إبداء رأس الدولة موافقته أو اعتراضه على مشروع القانون خلال مدة ستة شهور، ومن ثم انقضاء تلك المدة، بمثابة قبول لمشروع القانون، الذي أصبح مصدقاً ضمنياً بانقضاء مدة ستة أشهر من تاريخ إحالته إليه للتصديق.

وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن المشرع الدستوري جعل التعبير عن الرغبة في التصديق يتم بشكل صريح أو ضمنياً بانقضاء مدة ستة أشهر، ومن ثم فإن ما ورد في الفقرة (ب) من المادة (٣٥) من الدستور هو اعتبار مدة (ستة أشهر) ميعاداً للتصديق الضمني لمشروع القانون، إذ يجب على الملك قبل أن تنتهي هذه المدة أن يصدق على مشروع القانون أو يطلب إعادة النظر فيه، ومن ثم يترتب على فوات هذه المدة سقوط حق الملك في إعادة النظر والتصديق الصريح، وعليه يتم تصديق مشروع القانون ضمنياً ويتم إصداره.

وأخذ المشرع الدستوري في دولة الكويت مثل المسلك الذي تبناه المشرع الدستوري في مملكة البحرين باختلاف المدة الزمنية فقط، إذ اعتبر المشرع الدستور صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون خلال مدة ثلاثين يوماً أو سبعة أيام في حالة الاستعجال، ومن ثم انقضاء تلك المدد من دون أن يرد الأمير مشروع القانون إلى مجلس الأمة، بمثابة تصديقاً ضمنياً لمشروع القانون، وذلك وفقاً للفقرة الثالثة من المادة (٦٥) من الدستور[٤٢٩].

واعتبر المشرع الدستوري المصري أن صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون، وانقضاء مدة ثلاثين يوماً، من دون أن يرده إلى مجلس النواب، أن مشروع القانون أصبح قانوناً، ومن ثم يجب إصداره[٤٣٠].

وعليه فإن المشرع الدستوري المصري اعتبر فوات الميعاد المقرر لإعادة النظر حكماً على مشروع القانون يستلزم إصداره، وعليه يفهم من النص إنه لم يشر إلى أن مشروع القانون يعتبر مصدقاً ضمنياً بفوات الميعاد صراحة، إلا إن دلالة النص تعني إن المشرع الدستوري المصري

---

[٤٢٩] الفقرة الثالثة من المادة (٦٥) من دستور دولة الكويت للعام ١٩٦٢.

[٤٣٠] نص المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية للعام ٢٠١٤.

اعتبر صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه، ومن ثم انقضاء مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إحالة مشروع القانون إليه، بأن مشروع القانون مصدقاً ضمنياً.

ولم ينظم المشرع الدستوري الفرنسي حالة صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون، بعد انقضاء مدة خمسة عشر يوماً من دون أن يبدي رأيه سواءً بالموافقة أو طلب إعادة النظر في مشروع القانون، وعليه فإن هذا الفراغ التشريعي يجب أن يعالجه المشرع الفرنسي، بتوضيح الأثر المترتب على صمت رأس الدولة عن إبداء رأيه في مشروع القانون خلال المدة المقررة للإصدار، حيث إن نص المادة (١٠) من الدستور خلت من بيان الأثر المترتب على فوات ميعاد الإصدار من دون أن يتخذ رأس الدولة إي إجراء سواءً بالموافقة أو رد مشروع القانون إلى البرلمان[٤٣١].

[٤٣١] المادة (١٠) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

المطلب الثاني

إحالة مشروع القانون من قبل رأس الدولة إلى جهة أخرى لإبداء رأيها فيه

تجيز بعض النظم الدستورية لرأس الدولة إمكانية إحالة مشروع القانون قبل التصديق عليه وإصداره إلى هيئة سياسية[٤٣٢]، أو جهات أخرى ينص عليها الدستور لإبداء رأيها في مشروع القانون[٤٣٣]، وذلك قبل أن يبدي رأس الدولة موافقته على مشروع القانون أو اعتراضه عليه[٤٣٤]، وتكون هذه الإحالة إلزامية، ومن ثم يجب على رأس الدولة إحالة مشروع القانون إلى هذه الجهة

---

[٤٣٢] ويعرف بعض الفقهاء هذا النوع من الرقابة بأنه "رقابة وقائية تسبق صدور التشريع ومن تم تحول دون صدوره إذا خالف نصاً في الدستور، وتقوم بهذه الرقابة هيئة سياسية يتم اختيار أعضائها بواسطة السلطة التشريعية أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية". (محمد يوسف المرخ- الرقابة الدستورية في مملكة البحرين- تايلوس للطباعة والنشر- الطبعة الأولى- ٢٠١٠). كما يطلق البعض على هذه الإحالة تسمية "النقض المحيل" الذي يحيل من خلالها رأس الدولة مشروع القانون إلى هيئة عليا يكون قراراها التحكيمي نهائياً، ونافذاً في حق الجميع، ويكون هذا النقض عاماً أو متخصصاً، إجمالياً أو مزدوجاً يتشابه بذلك مع الحق في إعادة النظر، وذلك من خلال السماح لرأس الدولة، بصفته حارساً للدستور، العمل على مراقبة دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية، بهدف استبعاد كل القانون أو جزءاً منه أو أحد موادة بسبب عدم اتفاقها مع الدستور.(جوي تابت -المرجع السابق- ص ١٩٧-١٩٨).

[٤٣٣] لم يقتصر المشرع الدستوري التونسي إحالة مشروعات القوانين بعد إقرارها من قبل مجلس النواب على المجلس الدستوري فقط، بل أجاز لرأس الدولة عرض مشروعات القوانين في المرحلة السابقة على إحالتها إلى مجلس النواب على الاستفتاء. (يوسف عيسى الهاشمي- رقابة دستورية القوانين واللوائح وتطبيقاتها في مملكة البحرين والدول العربية والأجنبية-دراسة تأصيلية تحليليه مقارنة- المكتب الجامعي الحديث- ٢٠١٥- ص ٢٤٣). كما خولت بعض النظم السياسية إحالة مشروعات القوانين إلى السلطة التشريعية ذاتها للتحقق من مدى دستورية مشروع القانون قبل التصويت عليه ومثال على ذلك الدستور السوفيتي الصادر سنة ١٩٣٦. أو منح هذا الاختصاص إلى رئيس المجلس النيابي مثال على ذلك الدستور السويدي لسنة ١٨٠٦. أو يعهد بذلك إلى هيئة خاصة، ومثال على ذلك دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي لسنة ١٩٤٦ و دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة ١٩٥٨. (حسين عثمان محمد عثمان -المرجع السابق- ص ١٢١-١٢٢).

[٤٣٤] يطلق على هذا النوع من الرقابة بالرقابة الوقائية لأنها تؤدي إلى منع المخالفات الدستورية قبل وقوعها، إذ إنها تحاول إصلاح ما قد يقع فيه القانون من خطأ دستوري قبل أن يدفع بهذا القانون إلى التنفيذ. (رمزي الشاعر- القضاء الدستوري في مملكة البحرين دراسة مقارنة- (لا، ن)- ٢٠٠٣- ص ٢٢.

لأخذ رأيها فيه قبل أن يبدي موافقته أو أعتراضه على مشروع القانون، وقد تكون هذه الإحالة اختيارية تترك لإرادة رأس الدولة في الإحالة من عدمه.

وتقع المهلة المحددة التي تجيز رأس الدولة إحالة مشروع القانون إلى هذه الجهة في العادة ضمن ذات المهلة المقررة للتصديق على مشروعات القوانين وإصدارها، حيث إن النصوص الدستورية لا تشير إلى تحديد مدة خاصة للإحالة، ومن ثم فإن إحالة مشروع القانون يجب أن يكون خلال الفترة المقررة للتصديق والإصدار؛ بغرض تحقيق الغاية والهدف من هذه الإحالة في التحقق من دستورية القوانين وملائمتها قبل إصدارها، وعليه فإن المهلة المحددة لإحالة مشروع القانون إلى هذه الجهة المختصة وفقاً لما نص عليه الدستور، وإن لم تنظمها الدساتير فإنها مفترضة، حيث يجب أن تتم ضمن المهلة المقررة للتصديق والإصدار.

إلا أن هناك بعض النظم الدستورية تنص على مهلة مغايرة للإحالة تختلف عن المهلة المقررة للتصديق والإصدار، ومنها من ينظمها من خلال قانون خاص[٤٣٥].

وما يهمنا في هذا السياق، هو تأثير الإحالة على المدة المقرره على مشروع القانون للتصديق والإصدار، فهل يترتب على هذه الإحالة وقف المدة المقرر للتصديق؟ أو أنها تقع ضمن المدة المقررة للتصديق والإصدار، ومن ثم لا يترتب على إحالة مشروع القانون وقف هذه المدة، حيث تبقى الفترة الزمنية سارية بالرغم من إحالة مشروع القانون إلى تلك الجهة. وهل نظم المشرع الدستوري فترة زمنية آخرى للإحالة تختلف عن المدة المقررة للتصديق؟ وما هو تأثير رأي الجهة المحال إليها على مشروع القانون بذاته؟ فهل يصبح رأي الجهة في مشروع القانون ملزماً لرأس الدولة أو اختيارياً؟

أخذ النظام الدستوري البحريني بالرقابة السابقة على دستورية القوانين إلى جوار الرقابة الدستورية اللاحقة، وذلك بمنح رأس الدولة اختصاصاً يجيز له إحالة ما يراه من مشروعات قوانين إلى المحكمة الدستورية؛ للنظر في مدى مطابقتها للدستور، وعدم مخالفة أحكامه، وذلك وفقاً لما ورد في الفقرة الثالثة من المادة (١٠٦) من الدستور التي تنص على أن: "للملك أن يحيل إلى

---

[٤٣٥] ومثال على النظم الدستورية التي تنص دساتيرها على مهلة مغايرة للإحالة: البرتغال، وإيرلنده، ومن بين النظم الدستورية التي ينظم هذه المدة بمقتضى قانون خاص ما ورد في القانون رقم (٢٥٠) بتاريخ ١٤ يوليو ١٩٩٣ اللبناني المتضمن إنشاء المجلس الدستوري. (جوي تابت –المرجع السابق– ص ٢٠٦–٢٠٧)

المحكمة مايراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور"[٤٣٦]، ونص المادة (١٧) من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية، التي تنص على أن: "للملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها، لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزمًا لجميع سلطات الدولة وللكافة"[٤٣٧].

ومن ثم يجوز للملك إحالة مشروعات القوانين وقبل التصديق عليها وإصدارها إلى المحكمة الدستورية بإرادته المنفردة، وذلك بإصداره أمراً ملكياً دون الحاجة إلى حصوله على التوقيع المجاور من قبل رئيس مجلس الوزراء، ولا يشترط أن يتضمن الأمر الملكي بالإحالة بياناً بالنص المطعون بعدم دستوريته، أو أوجه مخالفة مشروع القانون للدستور، لأن رقابة المحكمة الدستورية تشمل جميع نصوص مشروع القانون وليس فقط النص المطعون بعدم دستوريته[٤٣٨].

وعليه فإنه يجوز لرأس الدولة وقبل التصديق على مشروع القانون إحالته إلى المحكمة الدستورية للنظر في مدى دستوريته، والسؤال في هذا السياق، هل يترتب على إحالة مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية وقف سريان المدة المقررة للتصديق؟

إن إجراء إحالة مشروع القانون خلال المدة المقررة للتصديق إلى المحكمة الدستورية لا يترتب عليه وقف سريان تلك المدة، ومن ثم فإن انقضاء مدة ستة أشهر المقررة للتصديق من دون أن تصدر المحكمة قرارها بشأن مشروع القانون المحال إليها من رأس الدولة، ينطبق على مشروع القانون حكم التصديق الضمني، ومن ثم يستوجب إصداره، حتى وإن كان مشروع القانون في حوزتها، لم تصدر قراراً بشأنه، ومفاد ذلك، أن رأس الدولة ملزماً أن يبدي موافقته أو اعتراضه على مشروع القانون خلال مدة ستة أشهر من دون تجاوز تلك المدة لأي سببٍ كان، حتى وأن أحال مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية لإبداء رأيها فيه، ولم ينص المشرع الدستوري على وجوب إيقاف هذه المدة إلى حين إصدار المحكمة الدستورية قرارها، إذ إن هذا الإجراء لا يقطع المدة الزمنية التي تستوجب التصديق خلالها.

وجاء في المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين في تفسيرها للمادة (٣٥) من البند (ب)؛ بغرض تبرير الحاجة التي استوجب على المشرع الدستوري تعديل المدة الزمنية للتصديق من شهر إلى ستة أشهر، كما توضح بما لا يدع مجالاً للشك، بأن إحالة مشروع القانون إلى المحكمة

---

[٤٣٦] الفقرة الثالثة من المادة (١٠٦) من دستور مملكة البحرين للعام ٢٠٠٢ وتعديلاته.

[٤٣٧] المادة (١٧) من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية.

[٤٣٨] رمزي الشاعر –المرجع السابق– ص ٣٨٥–٣٨٦.

الدستورية لا يترتب عليه إيقاف المدة المقررة للتصديق، حيث ورد فيها ما يلي: "كان نص البند (ب) من المادة المذكورة قبل تعديله يحدد المدة التي يجب أن يرد فيها القانون إلى المجلس الوطني لإعادة نظره بثلاثين يوما. ولما كانت هذه المدة غير كافية للتأني في بحث القانون المعروض على الملك للتصديق عليه، وخاصة في ظل ما ورد في المادة (١٠٦) من حق الملك في إحالة ما يراه من مشروعات القوانين إلى المحكمة الدستورية قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، فقد عدل هذا البند ليجعل هذه المدة ستة أشهر، حتى يتاح الوقت الكافي للفحص الدقيق للقانون والتحقق من مدى مطابقته أو عدم مطابقته للدستور، وذلك قبل التصديق عليه أو رده إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه أو إحالته إلى المحكمة الدستورية"[٤٣٩].

وعليه ترى الباحثة بأن المشرع الدستوري البحريني وفق في تنظيم هذا الجانب، حيث لم يجعل الإحالة إلى المحكمة الدستورية سبباً لإيقاف المدة الزمنية للتصديق على مشروع القانون، وما يترتب على ذلك من تأخر عملية التصديق على مشروع القانون لمدة تزيد على ستة أشهر، ما دام المشرع البحريني قد تبنى المدة الزمنية الطويلة نسبياً للتصديق. إلا أن الباحثة ترى ضرورة تحديد مدة زمنية تنظيمية في حالة الإحالة إلى المحكمة الدستورية، تستوجب على المحكمة إبداء رأيها في مشروع القانون، وبشرط أن تكون في حدود المدة المقررة للتصديق؛ بغرض عدم انقضاء المدة الزمنية المقررة للتصديق، من دون إبداء المحكمة رأيها فيه، ومن ثم يترتب على ذلك اعتبار مشروع القانون مصدقاً ضمنياً، وعليه يجب النص في هذه الحالة على إلزاميه صدور قرار المحكمة في مدة زمنية محددة، مما يُمكن رأس الدولة من دراسة مشروع القانون بشكل متأنٍ ومن ثم إبداء رأيه في مشروع القانون بعد صدور قرار المحكمة في مشروع القانون، سواءً بقبوله أو اعتراضه عليه، ومن ثم إمكانية رده إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه ضمن المدة المقررة لذلك، ومن دون أن تكون المحكمة الدستورية قد استغرقت مدة التصديق كاملةً، دون أن تبدي رأيها في مشروع القانون.

أما فيما يتعلق بأثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية على مشروع القانون، فإنه وفقاً للمادتين (٣٠) و (٣١) من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية[٤٤٠]، فإن الحكم الصادر من المحكمة الدستورية ملزم لجميع سلطات الدولة وللكافة، وقرارات المحكمة نهائية وغير قابلة للطعن، ومن ثم فإنه إذا صدر حكم من المحكمة الدستورية يقضي بعدم دستورية مشروع القانون المعروض عليها، فلا يجوز للملك التصديق عليه وإصداره، ومن ثم نكون أمام

---

[٤٣٩] المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين في تفسيرها للمادة (٣٥) من البند (ب).

[٤٤٠] المادتين (٣٠) و (٣١) من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية.

فرضين، إما أن تكون عدم الدستورية لمخالفة جميع مواد مشروع القانون للدستور، وإما أن يكون بعض نصوص مشروع القانون مخالفة للدستور، ففي الفرضية الأولى: تعلن المحكمة عدم دستورية مشروع القانون المعروض عليها بسبب أن مشروع القانون برمته مخالفاً لإحكام الدستور، أو أن يكون بعض نصوص مشروع القانون غير دستورية، ولكن لا يمكن فصل هذه النصوص عن بقية النصوص المتوافقة مع الدستور، ويترتب على ذلك عدم إمكانية إصدار مشروع القانون برمته، ومن ثم يجوز للملك أن يعيد إلى مجلسي الشورى والنواب مشروع القانون مرفقاً مع تقرير المحكمة الدستورية ليتبنى المجلسان قانوناً جديداً يأخذ بعين الاعتبار الملاحظات الواردة في تقرير المحكمة الدستورية، ويجوز للملك بعد إجراء التعديلات من قبل مجلسي الشورى والنواب أن يحيل مشروع القانون مرة ثانية إلى المحكمة الدستورية للتأكد بأن المجلسين قد راعا في مشروع القانون الملاحظات التي وردت في تقريرها. وفي الفرضية الثانية: عندما تقرر المحكمة أن بعضاً من نصوص مشروع القانون تحتوي على مخالفة للدستور بحيث يمكن فصل هذه النصوص عن مشروع القانون، ففي هذه الحالة يجوز لرأس الدولة أن يصدق ويصدر القانون من دون النصوص التي تشكل مخالفة للدستور، أو أن يطلب من مجلسي الشورى والنواب إعادة النظر في مشروع القانون في ضوء تقرير المحكمة الدستورية[٤٤١].

ولا يمنع الحكم الصادر بدستورية مشروع القانون المقدم من السلطة التشريعية من حق الملك في طلب إعادة النظر في ذات مشروع القانون لأسباب أخرى يقدرها الملك، ولا تتعلق هذه الأسباب بمطابقة مشروع القانون للدستور من عدمه، حيث لا يوجد تعارض بين استخدام الملك حقه في إعادة النظر في مشروعات القوانين، وبين حقه في إحالة مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية لتقرير مدى مطابقته لأحكام الدستور، وبعبارة أخرى، إذا قررت المحكمة الدستورية مطابقة مشروع القانون لأحكام الدستور، فلا يعني ذلك إن الملك يجب عليه التصديق على مشروع القانون وإصداره تلقائياً، بل يبقى حقه في طلب إعادة النظر في مشروع القانون بالرغم من صدور حكم من المحكمة بدستوريته.

حيث جاء في المذكرة التفسيرية ما يؤكد ذلك بالنص على أن: "أُعطي للملك الحق في أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلسا الشورى والنواب قبل أن يصدرها، لتقرر مدى مطابقتها للدستور، بحيث إذا رأت المحكمة أن القانون غير مطابق للدستور امتنع على الملك إصداره، أما إذا رأت أنه مطابق للدستور، فإن ذلك يعطي الحق للملك

[٤٤١] رمزي الشاعر –المرجع السابق– ص٤٠٦–٤٠٧.

في إصداره. ولا تنفي هذه الموافقة حق الملك في رد القانون إلى المجلسين لإعادة النظر فيه لأسباب أخرى يقدرها لا تتعلق بمطابقته للدستور أو عدم مطابقته له."[٤٤٢].

وفي دولة الكويت، أشارت المادة (١٧٣) من الدستور على إنشاء جهة قضائية تختص بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح[٤٤٣]، وأوضحت المذكرة التفسيرية الحكمة من إنشاء هذه الجهة بالنص على أن: "آثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين (واللوائح) إلى محكمة خاصة يراعى في تشكيلها وإجراءاتها طبيعة هذه المهمة، بدلاً من أن يترك ذلك لاجتهاد كل محكمة على حدة، مما قد تتعارض معه الآراء في تفسير النصوص الدستورية أو يعرض القوانين (واللوائح) للشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والاعتبارات. فوفقاً لهذه المادة يترك للقانون الخاص بتلك المحكمة الدستورية مجال إشراك مجلس الأمة بل والحكومة في تشكيلها إلى جانب رجال القضاء العالي في الدولة، وهم الأصل في القيام على وضع التفسير القضائي الصحيح لأحكام القوانين، وفي مقدمتها الدستور، قانون القوانين"[٤٤٤]. وصدر قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية، وعليه أصبحت المحكمة الدستورية هي الجهة المختصة بمراقبة السلطة التشريعية في سنها للقوانين والتزامها بما ورد في النصوص الدستورية.

إلا أن المشرع الدستوري الكويتي لم ينظم الرقابة السابقة على مشروعات القوانين مثلما تبنى ذلك المشرع الدستوري البحريني، إذ اقتصر على الرقابة الدستورية على القوانين التي صدرت بالفعل وتم التصديق عليها وإصدارها، ومن ثم فإن المشرع الدستوري الكويتي لم ينظم في أحكامه الرقابة السابقة التي تجيز للأمير إحالة مشروعات القوانين قبل التصديق عليها إلى المحكمة الدستورية، حيث خلا الدستور الكويتي أو حتى قانون إنشاء المحكمة الدستورية من تبني هذه الرقابة، ومن ثم اقتصرت الرقابة في النظام الدستوري الكويتي على الرقابة اللاحقة على القوانين الصادرة بالفعل، ومن ثم فإن حدود اختصاص المحكمة الدستورية في دولة الكويت تقتصر على القوانين، ومن ثم فإنها لا تختص بمراقبة مشروعات القوانين، وعليه فإن ما تتطرق إليه الباحثة في هذا المطلب سيكون خارجاً عن مقارنته بالنظام الدستوري الكويتي نظراً لعدم تنظيمه هذا الجانب.

---

[٤٤٢] المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين.

[٤٤٣] المادة (١٧٣) من دستور دولة الكويت للعام ١٩٦٢.

[٤٤٤] المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت للعام ١٩٦٢.

كما أن المشرع الدستوري المصري لم يأخذ بصورة الرقابة السابقة على مشروعات القوانين وفقاً لدستورها الحالي[٤٤٥]، إذ اقتصر الرقابة الدستورية على القوانين التي صدرت بالفعل وتم إصدارها[٤٤٦]، ومن ثم فلم ينظم في أحكامه الرقابة السابقة التي تجيز لرئيس الجمهورية إحالة مشروعات القوانين قبل التصديق عليها إلى المحكمة الدستورية العليا، إذا خلا كل من الدستور المصري وقانون المحكمة الدستورية العليا من النص على إمكانية الرقابة على مشروعات القوانين[٤٤٧]، ومن ثم اقتصرت الرقابة في النظام الدستوري المصري على الرقابة اللاحقة على القوانين الصادرة بالفعل[٤٤٨]، ومن ثم فإن حدود اختصاص المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية تقتصر على القوانين النافذة فالفعل، ومن ثم فإنها لا تختص بمراقبة مشروعات القوانين.

ولما كانت الرقابة التي تختص بها المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح دون أن تمتد رقابتها إلى مشروعات القوانين،

---

[٤٤٥] ظهرت الرقابة السابقة على دستورية القوانين لأول مرة في جمهورية مصر العربية في عهد الخديوى توفيق بمقتضى نص المادة (١٨) من القانون الأساسي الصادر في ١ مايو ١٨٨٣، حيث خول مجلس الشورى إبداء رأيه في مشروعات القوانين والقرارات بقوانين والقرارات الإدارية قبل التصديق عليها بصورة نهائية. وفي ظل دستور ١٩٣٢ نصّت كل من اللائحة الداخلية لمجلس النواب واللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ على وجود لجنة تسمى لجنة المقترحات داخل كل مجلس تتولى اختصاص مراجعة مشروعات القوانين للتأكد من مدى مطابقتها للدستور، في حين خلا ذات الدستور من تنظيم الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وظل هذا الوضع حتى دستور ١٩٧١. وفي ظل دستور عام ١٩٧١ نجد أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تنص على اختصاص اللجان النوعية بمجلس الشعب بإبداء الرأي في مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين والقرارات بقوانين وغير ذلك من الاختصاصات، ولكن لم تعرف جمهورية مصر العربية نظام الرقابة السابقة على دستورية القوانين إلا عام ٢٠٠٥ وفقاً للتعديلات الدستورية لدستورها سنة ١٩٧١ وذلك قبل إلغائه. (شريف يوسف خاطر– المسألة الدستورية الأولية "دراسة مقارنة"– دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع– الطبعة الأولى– ٢٠١٥– ص ١٢–١٣).

[٤٤٦] تنص المادة (١٩٢) من دستور جمهورية مصر االلعربية لسنة ٢٠١٤ على أن "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية،...."، كما تنص ذات المادة على أن "ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها".

[٤٤٧] للنظر في أختصاصات المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية يراجع نص المادة (٢٥) من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا المعدل بالقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨.

[٤٤٨] شعبان أحمد رمضان– ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة"– دار النهضة العربية– ٢٠٠٠م– ص ٥٩٣.

واستناداً إلى ذلك فإن ما تتطرق إليه الباحثة في هذا المطلب سيكون خارجاً عن مقارنته بالنظام الدستوري المصري؛ نظراً لعدم تنظيمه هذا الجانب.

في حين أن المشرع الدستوري الفرنسي أخذ بالرقابة السابقة على مشروعات القوانين[٤٤٩]، حيث أوكل مهمة مراقبة دستورية القوانين قبل صدورها إلى المجلس الدستوري، ومنح المشرع المجلس الدستوري اختصاص النظر في مدى مطابقة مشروعات القوانين التي يعرضها رئيس الجمهورية للدستور ومدى ملاءمته له[٤٥٠]. ويختص رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أي من المجلسين بإحالة القوانين قبل إصدارها على المجلس الدستوري[٤٥١].

وحدد الدستور الفرنسي اختصاص المجلس الدستوري، وهي على النحو الآتي: تقرير خلو منصب رئيس الجمهورية بسبب وجود مانع نهائي وذلك وفقاً للفقرة الخامسة من المادة (٧) من الدستور[٤٥٢]، وتقرير صفة لائحية للنصوص ذات الشكل التشريعي وذلك وفقاً للفقرة الثالثة من المادة (٣٧) من الدستور[٤٥٣]، والفصل بين الحكومة ورئيس المجلس المختص بسبب الخلاف على مشروعات القوانين، وذلك وفقاً للفقرة الثانية من المادة (٤١) من الدستور[٤٥٤]، والموافقة على القوانين الأساسية قبل إصدارها، وذلك وفقاً للفقرة الرابعة من المادة (٤٦) والفقرة الأولى من المادة (٦١) من الدستور[٤٥٥]، والنظر في مدى دستورية المعاهدات وذلك وفقاً للمادة (٥٤)[٤٥٦]، والإشراف على

---

[٤٤٩] لا يوجد نظام قانوني للرقابة على مشروعات القوانين في النظام الفرنسي إلا مع دستور ١٩٥٨، حيث كانت مهمة الرقابة على مشروعات القوانين من اختصاص اللجان البرلمانية التي أنشئت للنظر في مدى توافق مشروعات مع الدستور، وذلك قبل مناقشتها في البرلمان، حيث كانت تتولى تلك المهمة هيئة محلفي الدستور، وذلك في ظل دستور ١٧٩٥، وتولى مجلس الشيوخ هذا الاختصاص في الفترة ما بين ١٩٧٧ ولغاية ١٨٥٢، وظل هذا الوضع مطبقاً إلى حين قيام الجمهورية الفرنسية الخامسة، وفقاً لدستورها الحالي النافذ لسنة ١٩٥٨، الذي تبنى نظام الرقابة السابقة على دستورية القوانين والمعاهدات الدولية، من خلال إنشاء هيئة مستقلة تتولى هذا الاختصاص، وعليه أوكلت مهمة مراقبة مشروعات القوانين للمجلس الدستوري الذي أنشئ لهذا الغرض. (شريف يوسف خاطر –المرجع السابق– ص ٣–٤).

[٤٥٠] علي سعد عمران –المرجع السابق– ص ٢٨١.

[٤٥١] المادة (٦١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤٥٢] المادة (٧) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤٥٣] المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤٥٤] المادة (٤١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤٥٥] المادتين (٤٦) و (٦١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤٥٦] المادة (٥٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

سلامة إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية، وفحص الطعون، وإعلان نتائج الاقتراع، وذلك وفقاً للمادة (٥٨)[٤٥٧]، والموافقة على القوانين قبل إصدارها، والنظر في مدى دستورية لوائح المجالس البرلمانية، وذلك وفقاً للفقرتين الأولى والثانية من المادة (٦١)[٤٥٨]، إضافة إلى اختصاصاتها ذات الطابع السياسي، والمتمثلة في التشاور بشأن الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في حال التهديد لتعرض أنظمة الجمهورية، أو استقلال الوطن، أو تنفيذ التعهدات الدولية لخطر جسيم، وذلك وفقاً للمادة (١٦) من الدستور[٤٥٩].

وما يهمنا من اختصاصات المجلس الدستوري، والذي يدخل ضمن نطاق الدراسة هو اختصاصه بالرقابة على دستورية القوانين، والمنصوص عليه في المادتين (٤٦) و (٦١) من الدستور[٤٦٠]، حيث إن اختصاص المجلس الدستوري في النظر في مدى دستورية القوانين الأساسية وجوبياً[٤٦١]، ومن ثم يجب عرض مشروعات القوانين الأساسية على المجلس الدستوري قبل إصدارها؛ لتقدير مدى دستوريتها، وذلك وفقاً للفقرة الأولى من المادة (٦١)[٤٦٢]، وجوازياً بالنسبة للقوانين العادية، وذلك عند إحالتها من رئيس الجمهورية، أو من رئيس الوزراء، أو من رئيس الجمعية الوطنية، أو من رئيس مجلس الشيوخ، أو ستين عضواً من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، وذلك وفقاً للفقرة الثانية من المادة (٦١) من الدستور[٤٦٣]، ويجب على المجلس الدستوري أن يبدي

---

[٤٥٧] المادة (٥٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤٥٨] المادة (٦١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤٥٩] المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤٦٠] تنص الفقرة الرابعة من المادة (٤٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على أن "ولا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد أن يقرر المجلس الدستوري مطابقتها للدستور"، وتنص المادة (٦١) من الدستور على أن " يجب أن تعرض على المجلس الدستوري القوانين الأساسية قبل إصدارها ولوائح المجالس البرلمانية قبل تطبيقها ليقرر مدى مطابقتها للدستور. ويجوز أن يعرض رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أي من المجلسين القوانين قبل إصدارها على المجلس الدستوري لنفس الغرض...".

[٤٦١] ويقصد بالقوانين الأساسية تلك القوانين التي تنظم عمل ومهام السلطات العامة التي أنشأها الدستور، حيث إن إقرار هذه القوانين تتطلب إجراءات أشد تعقيداً وأصعب من تلك الإجراءات المتبعة لإقرار التشريعات العادية، ومن هذه الإجراءات ضرورة أخذ موافقة المجلس الدستوري عليها قبل إصدارها.(يوسف عيسى الهاشمي –المرجع السابق– ص ٢٢٠–٢٢١).

[٤٦٢] الفقرة الأولى من المادة (٦١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤٦٣] الفقرة الثانية من المادة (٦١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨. ويرى الأستاذ الدكتور شريف يوسف خاطر: أن صياغة هذه الفقرة تجيز للجهات المعنية إحالة مشروع القانون للرقابة الدستورية أو عدم إحالتها، وفقاً لسلطتها الجوازية، دون أدنى مسئولية قانونية عليها، مما شكل ثغره قانونية في نظام الرقابة السابقة على دستورية القوانين

رأيه في مشروع القانون خلال مدة شهر من الإحالة، وفي مدة ثمانية أيام في حالة الاستعجال بناء على طلب من الحكومة[٤٦٤]. وتمارس الرقابة السابقة على مشروعات القوانين بعد التصويت على مشروع القانون في البرلمان وقبل إصداره من قبل رئيس الجمهورية. [٤٦٥]

ولكن السؤال الذي يطرح في هذا السياق، هل يترتب على إحالة مشروع القانون إلى المجلس الدستوري إيقاف المدة المقررة للإصدار، لا سيما أن المدة المقررة لإصدار القوانين هي ١٥ يوماً من تاريخ إقرار مشروع القانون من قبل البرلمان، وذلك وفقاً لنص المادة (١٠) من الدستور؟

إن المشرع الدستوري الفرنسي بيّن في الفقرة الرابعة من المادة (٦١) على أن الإحالة إلى المجلس الدستوري يترتب عليها وقف مدة الإصدار، سواءً أكانت الإحالة متعلقة بمشروعات القوانين الأساسية أم العادية، ولكن بمجرد نشر قرار المجلس الدستوري فإن مدة الوقف تنتهي، وتستأنف المدة المقررة للإصدار[٤٦٦].

ومفاد ماسبق، أن رئيس الجمهورية وفقاً للنظام الفرنسي، وإن كان ملزماً باحترام المدة الزمنية المقررة لإعادة مشروع القانون إلى البرلمان وهي الخمسة عشر يوماً التالية لإرسال مشروع القانون إليه، إلا أنه هذا الالتزام لا يقع على عاتقة دائماً، حيث إن بمجرد إرسال مشروع القانون إلى المجلس الدستوري لإعادة النظر فيه توقف المدة المقرر لإعادة النظر إلى حين إصدار المجلس الدستوري قراره في مشروع القانون المرسل إليه، ومن ثم تستأنف المدة المقررة للإصدار من تاريخ الوقف[٤٦٧].

وترى الباحثة أن هذا الأمر منطقي، حيث إن المدة المقررة للإصدار، والمقدرة بمدة ١٥ يوماً، تقل عن المدة المقررة لأن يصدر المجلس الدستوري قراره، والمحددة بمدة ٣٠ يوماً في الأحوال العادية، ومن ثم كان لا بد أن ينص المشرع الدستوري على أن وقف المدة المقررة للإصدار عند إحالة مشروع القانون إلى المجلس الدستوري، وإلا ترتب على إحالة مشروع القانون إلى المجلس

في النظام الفرنسي، حيث يمكن أن تصدر قوانين وبها عوار دستوري دون أن يحال للمجلس الدستوري أو يدفع من جانب الأفراد بعدم الدستورية. (شريف يوسف خاطر –المرجع السابق– ص ٤١).

[٤٦٤] الفقرة الثالثة من المادة (٦١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤٦٥] شريف يوسف خاطر –المرجع السابق– ص ٥.

[٤٦٦] الفقرة الرابعة من المادة (٦١) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

[٤٦٧] أحمد سلامة أحمد بدر –المرجع السابق– ص ١٨٨.

الدستوري ومرور ١٥ يوماً المقدرة للإصدار، من دون أن يبدي المجلس الدستوري رأيه في مشروع القانون المحال إليه، أن يصبح مشروع القانون قانوناً بسبب مضي مدة ١٥ يوم من دون أن يعترض رئيس الجمهورية عليه، ومن ثم يتم إصداره، وبالتالي يسقط حق رئيس الجمهورية في طلب إعادة النظر في مشروع القانون.

وفيما يتعلق بحجية القرار الصادر من المجلس الدستوري على مشروع القانون، فإن المادة (٦٢) من الدستور الفرنسي أوضحت بأن قرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع السلطات، ولا تقبل الطعن بأي شكل من الأشكال[٤٦٨]، ومن ثم إذا أصدر المجلس الدستوري أن مشروع القانون دستوري، فإنه في هذه الحالة يجوز لرئيس الجمهورية أما التصديق على مشروع القانون وإصدار، أو طلب إعادة النظر فيه، حيث إن المدة المقرره للإصدار تستأنف من تاريخ صدور قرار المجلس الدستوري، أما إذا قرر المجلس الدستوري أن مشروع القانون برمته مخالفاً للدستور، ففي هذه الحالة لا يجوز إصدار مشروع القانون بأي حال من الأحوال، خصوصاً أنه قرار المجلس الدستوري ملزم لكافة الأطراف ونهائي، ومن ثم لا يجوز الطعن عليه بأي شكل من الأشكال[٤٦٩].

أما فيما يتعلق بالأثر الصادر بعدم الدستورية أحد نصوص مشروع القانون فقد نصت المادة (٢٢) من القانون الأساسي للمجلس الدستوري على أن: "في الحالة التي يعلن فيها المجلس الدستوري أن القانون الخاضع لرقابته يحوي نص يتعارض مع الدستور ولا يمكن فصله عن القانون في مجمله، فإن القانون لا يمكن إصداره"[٤٧٠]، وتنص الفقرة الأولى من المادة (٢٣) من ذات القانون على أن: "في الحالة التي يعلن فيها المجلس الدستوري أن القانون محل الرقابة يحوى نص يتعارض وأحكام الدستور، ودون أن يقضي في الوقت نفسه بأن هذا النص غير دستوري لا يمكن فصله عن القانون في مجمله، فإن رئيس الجمهورية يستطيع إما إصدار القانون بدون هذا النص، وإما أن يطلب من مجلس البرلمان قراءه جديدة"[٤٧١].

---

[٤٦٨] المادة (٦٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤٦٩] يختلف أثر الرقابة السياسية على مشروع القانون بحسب النص الدستوري المنظم لها، حيث كانت تقتصر على مجرد إبداء الرأي في مدى مطابقة مشروع القانون المقترح للدستور في ظل دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٤٦، بينما أصبح قرار المجلس الدستوري في ظل الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨ إصدار القانون من عدمه. (أحمد الموافي– مبادئ القانون الدستوري الكويتي– مصر للخدمات العلمية–القاهرة– ٢٠٠٤م– ص ٧٢).

[٤٧٠] المادة (٢٢) من النظام الأساسي رقم (١٠٦٧–٥٨) الصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٨ للمجلس الدستوري.

[٤٧١] الفقرة الأولى من المادة (٢٣) من النظام الأساسي رقم (١٠٦٧–٥٨) الصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٨ للمجلس الدستوري.

وباستقراء النصوص سالفة الذكر، فإن أثر القرار الصادر من المجلس الدستوري يفرق بين حالتين: الحالة الأولى: البطلان الكلي لمشروع القانون، والحالة الثانية: البطلان الجزئي لبعض نصوص مشروع القانون[٤٧٢]، ومن ثم فإن تأثير القرار يختلف في الحالتين على النحو الآتي:

١- **الحالة الأولى:** إذ أصدر المجلس الدستوري أن النص المخالف للدستور لا يمكن فصله عن مشروع القانون في مجمله، فإن مشروع القانون لا يجوز إصداره بأي شكل من الأشكال، وعليه يمتنع على رئيس الجمهورية إصدار القانون أو حتى طلب إعادة النظر فيه إذا تم إحالته إلى المجلس الدستوري، إذ يجب الانتظار إلى حين قيام المجلس الدستوري بدراسة مشروع القانون وإصدار قرارها فيه، ويترتب على إصدار المجلس الدستوري عدم دستورية مشروع قانون أساسي أو عادي عدم إمكانية إصداره.
٢- **الحالة الثانية:** وإذا قرر المجلس الدستوري أن بعض من نصوص مشروع القانون مخالف للدستور، ومن ثم أصدر قراراً بأن الجزء المخالف للدستور لا يمكن أن يقوم مشروع القانون من دون هذا النص القانوني المخالف للدستور، ففي هذه الحالة لا يجوز التصديق على مشروع القانون وإصداره، أما إذا قرر المجلس الدستوري أنه بالإمكان إصدار مشروع القانون من دون النص الدستوري المخالف، ففي هذه الحالة يكون لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون من دون النص الدستوري المخالف، أو أن يحيل مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه؛ لتفادي أوجه المخالفة بعدم الدستورية[٤٧٣].

واستناداً لما سبق، فإن حالات الإحالة التي تجيز لرأس الدولة إحالة مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية أو إلى المجلس الدستوري، كما بينت الباحثة خلال هذا المطلب مقصورة على حالات فحص مشروع القانون للنظر في مدى دستورية، حيث لا يجوز وفقاً لهذه الإحالة النظر في مدى ملاءمة مشروع القانون للنظام الدستوري أو غيرها من الأسباب التي يرتأيها رأس الدولة، ومن ثم فإن استخدام رأس الدولة حقه في إحالة مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية أو إلى المجلس الدستوري، ثم قيامه باستخدام حقه في إعادة النظر في مشروع القانون بعد أن تصدر هذه الجهات

---

[٤٧٢] إن مشروع الدستور الذي اقترحته الحكومة على اللجنة الإستشارية للدستور تقضي ببطلان النص بشكل كامل، أي مشروع القانون برمته، إلا أنه تم تعديل النص بحيث يقتصر البطلان على النص الذي يقرر المجلس الدستوري عدم دستوريته، وليس القانون برمته. (شعبان أحمد رمضان- ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة"- المرجع السابق- ص ٥٩٦).

[٤٧٣] رمزي الشاعر -المرجع السابق- ص ٥٢-٥٣.

قراراها بدستورية مشروع القانون، تحرم رأس الدولة من طلب إعادة النظر لأسباب دستورية، ومن ثم يقتصر حقه من بعد التحقق في دستورية مشروع القانون أن يعيد مشروع القانون إلى البرلمان لأسباب أخرى هو يقدرها، ولا تدخل من ضمنها أسباب عدم دستورية مشروع القانون، أو أحد نصوصه، والقول بعكس ذلك يجرد القرار الصادر من هذه الجهات من حجيته الملزمة للجميع، ويفتح باب للتحايل على القرار الصادر بدستورية القانون للطعن في دستوريته أمام البرلمان، وذلك بإحالة مشروع القانون لإعادة النظر لأسباب دستورية على خلاف ما نص قرار المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري الذي أقر بدستورية مشروع القانون.

الفصل الثالث

إجراءات إعادة النظر في مشروعات القوانين وآثاره

تمهيد وتقسيم:

تطرقت الباحثة خلال الفصل السابق إلى الإجراءات السابقة على طلب إعادة النظر في مشروع القانون، والمتمثلة في بيان الإجراءات التي يمر بها مشروع القانون منذ لحظة اقتراحه وعرضه على البرلمان لمناقشته وإقراره، والأغلبية المطلوبة للتصويت عليه، كما بينت الباحثة إجراءات إحالة مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق عليه.

وستحاول الباحثة خلال هذا الفصل التطرق إلى الشروط الشكلية لصحة ممارسة إعادة النظر في مشروع القانون، وما إذا كانت تلك الشروط تم تنظيمها دستورياً، أو قانونياً، أو أنها تركت لتنظيم السلطة التنفيذية داخلياً، أو ما جرى عليه العرف في تنظيم هذه الإجراءات، ومن ثم ستبين الباحثة خلال المبحث الأول: الإجراءات الشكلية التي يجب على رأس الدولة اتباعها لطلب إعادة النظر في مشروع القانون إلى أن يصل مشروع القانون مرة أخرى إلى البرلمان.

ثم ستستعرض الباحثة خلال المبحث الثاني: الإجراءات التي يمر بها مشروع القانون في الدراسة الثانية من قبل البرلمان بعد الاستجابة لطلب رأس الدولة في إعادة النظر فيه أو تجاوزه، وذلك منذ لحظة وصول مشروع القانون إلى البرلمان إلى مرحلة إقراره مره ثانية من قبل السلطة التشريعية، ومن ثم رفعه إلى رأس الدولة من جديد للتصديق والإصدار.

وخلال المبحث الثالث ستبين الباحثة: الآثار المترتبة على مشروع القانون بعد الاستجابة لإعادة النظر فيه أو تجاوزه، فيما إذا كان النظام الدستوري يجيز لرأس الدولة بعد إقرار مشروع القانون من قبل السلطة التشريعية للمرة الثانية أن يكرر ممارسة حقه في إعادة النظر، أو أن اختصاصه بإعادة النظر في مشروع القانون يكرس لمرة واحدة فقط. إضافة إلى حق رأس الدولة في طلب سحب إعادة النظر في مشروع القانون بعد إحالته إلى البرلمان.

وأخيراً ستبين الباحثة خلال هذا الفصل: إجراءات التصديق والإصدار اللاحق على الاستجابة لإعادة النظر في مشروع القانون أو تجاوزه، وما إذا كانت تلك الإجراءات تختلف عن الإجراءات التي بينتها الباحثة خلال الفصل الثاني من هذه الدراسة.

ولبيان ما سبق، ستقسم الباحثة هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، محاولةً بيان الإجراءات الشكلية لإعادة النظر في مشروع القانون في المبحث الأول، والدراسة الثانية حول مشروع القانون بعد إحالته لإعادة النظر فيه في مبحث ثانٍ، وستخصص مبحث ثالث لبيان آثار إعادة النظر على مشروع القانون.

المبحث الأول

الإجراءات الشكلية لإعادة النظر في مشروع القانون

تمهيد وتقسيم:

فور استلام رأس الدولة مشروع القانون، بعد إحالته إليه من قبل السلطة التشريعية للتصديق والإصدار، أو بعد استلامه قرار الجهة المختصة التي أحاله إليها مشروع القانون للنظر في مدى دستوريته وعدم مخالفته لأحكام الدستور من عدمه، يصبح مشروع القانون جاهزاً للتصديق والإصدار، إلا أن رأس الدولة لم يصدق على مشروع القانون، ومن ثم أرجى التصديق عليه مؤقتاً ورده إلى البرلمان لإعادة مناقشته من جديد في ضوء أسباب إعادته إليه.

حيث تبدأ المرحلة الفعليه لممارسة إعادة النظر في مشروع القانون، التي تتطلب إجراءات وشروط يجب توافرها واستكمالها قبل إحالة مشروع القانون إلى البرلمان لمناقشته من جديد في ضوء أسباب رده، وهذه الشروط والإجراءات قد نص عليها الدستور أو القوانين واللوائح المنظمة لهذا الأمر.

ومن ثم ستحاول الباحثة بيان الشكل المطلوب لإعادة النظر في مشروع القانون، والإجراءات التي يجب على رأس الدولة اتباعها لطلب إعادة النظر في مشروع القانون، وعليه ارتأت الباحثة تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، تبين في المطلب الأول: الشكل المطلوب لإعادة النظر في مشروع القانون ومضمونه، وفي مطلب ثانٍ: إجراءات إحالة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه.

المطلب الأول

الشكل المطلوب لإعادة النظر في مشروع القانون ومضمونه

إن رأس الدولة ليس ملزماً بالتصديق على مشروع القانون، إذ يستطيع أن يرجي التصديق مؤقتاً، لا سيما إذا ما وجد في مشروع القانون ما يوجب عدم الموافقة عليه والامتناع عن تصديقه، ومن ثم يحيل رأس الدولة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه.

ولكن هل تكون إحالة مشروع القانون مجردة من أي تنظيم دستوري، أو قانوني، بحيث يستطيع رأس الدولة ممارسة حقه في إعادة النظر في مشروع القانون من دون اتباع أي إجراءات شكلية بهذا الخصوص؟

حقيقة، إن رأس الدولة وإن كانت له سلطة تقديرية في تقرير مدى حاجة مشروع القانون المعروض عليه لإعادة دراسته من جديد من عدمه، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة وخالية من أي شروط تستوجب على رأس الدولة اتباعها، حيث يجب مراعاة شروط شكلية نصت عليها بعض من الدساتير أو نظمتها قوانين أو لوائح لتوضح هذه الإجراءات، ومن ثم يجب على رأس الدولة مراعاتها حينما يمارس اختصاصه في طلب إعادة النظر في مشروع القانون، في حين غفلت دساتير أخرى عن تنظيمها، ومن ثم يترك أمر تنظيمها لما هو جاري عرفياً، أو لاجتهاد الفقهاء الدستوريين لبيان أحكامها، ومن ثم سنورد هذه الشروط تباعاً على النحو الآتي:

الفرع الأول: المدة الزمنية المقررة لإعادة النظر في مشروع القانون

يجب على رأس الدولة أن يتقدم خلال المدة المقررة دستورياً بطلب إعادة النظر في مشروع القانون، في حين قد لا ينص الدستور على تحديد تلك المدة[٤٧٤]، وقد قامت الباحثة ببيان ذلك في

---

٤٧٤ أجاز دستور الجمهورية الهندية لرأس الدولة الحق في الاعتراض على مشروعات القوانين من دون تحديد فترة زمنية يجيز له استخدام هذا الحق، ومن ثم يستطيع أن يحتفظ بمشروع القانون لديه من دون رده إلى البرلمان إلى فترة زمنية غير محددة، إلا أن يجب أن تكون الإحالة في أقرب وقت ممكن. أنظر المادة (١١١) من دستور الجمهورية الهندية.

المطلب الثاني من الفصل الأول من هذه الدراسة، عندما تناولت بشكل من التفصيل النطاق الزمني لإعادة النظر في مشروعات القوانين، ومن ثم فإن الباحثة تحيل هذا الشرط لما تناولته سابقاً[٤٧٥].

الفرع الثاني: التوقيع على طلب إعادة النظر في مشروع القانون

يُعَدُّ التوقيع على طلب إعادة النظر في مشروع القانون من الشروط الشكلية لقبول طلب إعادة النظر شكلياً، ليكتسب هذا القرار القيمة القانونية، ومن ثم يحقق الأثر القانوني المرجو منه[٤٧٦]، حيث تتجسد موافقة رأس الدولة على إحالة مشروع القانون إلى البرلمان لمناقشته من جديد من خلال قيامه بالتعبير صراحة، وذلك عن طريق قيامه بالتوقيع على هذا الطلب واعتماده، وعليه فإن عملية التوقيع على طلب إعادة النظر في مشروع القانون ضرورية للاعتداد بصحة القرار الصادر من رأس الدولة.

ومن ثم يجب أن يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون المحال إلى البرلمان موقعاً من قبل رأس الدولة، وتتمثل صورة الموافقة على هذا الطلب من خلال قيامه بكتابة اسمه على طلب إعادة النظر، وإمضائه عليه، ومن ثم يعتبر التوقيع إقراراً نهائياً من جانبه بضرورة إعادة مشروع القانون إلى البرلمان لدراسته من جديد.

وعادةً ما ينص الدستور على اختصاص رأس الدولة في طلب إعادة النظر في مشروع القانون، إضافة إلى بيان الأداة التي يتم فيها إحالة مشروع القانون إلى البرلمان، وتنص بعض الدساتير على حق رأس الدولة في إعادة النظر من دون اشتراط مشاركة جهات أخرى قد يحددها النص الدستوري، وخلوها من بيان الأداة التي يمارس فيها رأس الدولة اختصاصه، ومن ثم لا يتم

– انظر كذلك: مقال منشور بعنوان :(The President's role) بتاريخ ٢٦ أغسطس ٢٠٠٢، في الموقع الإلكتروني:

(https://timesofindia.indiatimes.com/home/education/The-Presidents-role/articleshow/20154333.cms?referral=PM#).

[٤٧٥] انظر المطلب الثاني من الفصل الأول ص ١١٨–١٢٣.

[٤٧٦] محمد عمرو فؤاد أحمد بركات– الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسئوليته "دراسة مقارنة"– رسالة دكتوراه– جامعة المنوفية – جمهورية مصر العربية– ٢٠٠٦م– ص ٢٣٥.

بيان ما إذا كان رأس الدولة يقوم بالتوقيع على طلب إعادة النظر في مشروع القانون بصورة منفردة أو بمشاركة جهات أخرى تختص معه في ممارسة هذا الإجراء.

وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن رأس الدولة يختص في ممارسة إعادة النظر في مشروع القانون بصورة منفردة دون مشاركة وزرائه ممثلي الحكومة، وإما أن يمارس هذا الاختصاص عن طريق وزرائه، ومفاد ذلك أن رأس الدولة هو الذي يباشر هذا الاختصاص، ولكن عن طريق وزرائه[٤٧٧]، استناداً إلى قاعدة التوقيع الوزاري المجاور[٤٧٨].

ومن ثم فإن قيام رأس الدولة بالتوقيع بصورة منفردة من دون اشتراك إي جهة أخرى لاعتماد طلب إعادة النظر في مشروع القانون، يدل على أن النظام الدستوري لا يتطلب سوى توقيع رأس الدولة واعتماده فقط، من دون الحاجة لاعتماد أي جهة أخرى، وعليه ينعدم وفقاً لذلك اشتراط التوقيع المجاور المرافق لتوقيع رأس الدولة، ومفاد ذلك، أن الدستور لا يتطلب توقيع رئيس الحكومة، أو الوزير الأول، أو الوزراء والوزير المعني، أو الوزراء المعنيون بمفردهم، بجوار توقيع رأس الدولة، وعليه فإن عدم اشتراط التوقيع المجاور يتيح قدراً من الحرية والسلطة التقديرية المنفردة لرأس الدولة لممارسة طلب إعادة النظر من عدمه، حيث لا يتطلب هذا الإجراء إلا اعتماد رأس الدولة لهذا القرار بصورة منفردة وبناءً على رغبته الشخصية.

وتعتبر قاعدة التوقيع الوزاري المجاور العنصر الأساسي في عدم المسئولية السياسية لرأس الدولة، ومن ثم إنتقال هذه المسئولية للوزراء، الذين يتحملون المسئولية السياسية عن أعمال رأس

---

[٤٧٧] عادل الطبطبائي –المرجع السابق– ص ٢٧٦.

[٤٧٨] تعود النشأة التاريخية لقاعدة التوقيع المجاور إلى إنجلترا، حيث كانت أختام الملك توضع في يد كبار موظفيه، فإذا أراد الملك التوقيع على أمرٍ من الأمور، استدعى الموظف الذي بيده الختم الخاص بالأمر، ولما كان الملك غير مسؤول سياساً أمام البرلمان، فقد تقررت مسؤولية الموظف نيابة عن الملك، لأنه وافق ضمنياً على التوقيع، ثم بعد ذلك صار الموظف يوقع بإمضائه الخاص إلى جانب ختم الملك، وبذلك تقررت القاعدة التي توجب توقيع الوزراء إلى جانب توقيع الملك، ومن ثم سارت دساتير الدول البرلمانية بالأخذ بهذه القاعدة، نظراً لقيام النظام السياسي البرلماني على ثنائية السلطة التنفيذية، أحدهما لرأس الدولة غير مسؤول سياسياً، والثاني لرئيس مجلس الوزراء، ومن ثم وجب انتقال السلطة الفعلية لرئيس مجلس الوزراء، بوصفه المسؤول عن ممارسة السلطة التنفيذية أمام البرلمان، ولذلك استعملت قاعدة التوقيع المجاور كأداة لتحويل المسؤولية السياسية من رأس الدولة إلى الوزارة، ولذلك تبدو أهمية القاعدة في تحديد فكرة المسؤولية عن تصرفات رأس الدولة، التي يحملها نيابة عنه رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير المختص الذي يقوم بالتوقيع إلى جانب توقيع رأس الدولة (علي مجيد العكيلي و لمى علي الظاهري– قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصره– المركز العربي للنشر والتوزيع–جمهورية مصر العربية– الطبعة الأولى– ٢٠١٨– ص ٧، ١٢).

الدولة نيابةً عنه[٤٧٩]، ومن ثم أصبح من الواجب أن يكون أمضاء رأس الدولة مصحوباً بإمضاء رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء، أو الوزير المختص، للاعتداد بالتصرفات القانونية الصادرة من رأس الدولة[٤٨٠].

ولا يشترط النظام الرئاسي التوقيع الوزاري المجاور، حيث تمتاز صلاحيات رأس الدولة وفقاً لهذا النظام بطابع الشخصي، لا سيما وأن رأس الدولة هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة في ذات الوقت، ويختص بوضع السياسة العامة للدولة، من دون الحاجة إلى مشاركة الوزراء معه هذا الاختصاص، حيث إن رأس الدولة وفقاً للنظام الرئاسي يسود ويحكم، ومن ثم فإن قراراته تصدر بصورة منفردة، من دون الحاجة إلى مشاركة رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو الوزير المختص هذا الاختصاص[٤٨١]، وعليه فإن الأداة التي يستخدمها رأس الدولة للتعبير عن رغبته في إعادة النظر في مشروعات القوانين، لا يمكن أن تكون في أي حال من الأحوال تحتوي على التوقيع الوزاري المجاور، وعليه فإن غياب التوقيع المجاوز يؤكد السلطة التقديرية المنفردة لرأس الدولة، ومسئوليته الكاملة عن أفعاله، ومن ثم فإن صلاحية رأس الدولة في النظام الرئاسي ليست مجرد سلطة أسميه تقضي إلى قيام رأس الدولة بالتوقيع شكلياً، وإحالة الاختصاص الفعلي والمسؤولية إلى الحكومة التي تضطلع فعلياً بهذا الاختصاص، وإنما يتمتع بمسئولية كاملة عن اختصاصاته.

واستناداً لما سبق، فإن النظام الرئاسي لا يجيز إمكانية تحويل المسئولية إلى الوزراء ممثلي الحكومة، استناداً إلى أن رأس الدولة يباشر صلاحياته بنفسه، ويسأل مباشرة أمام الشعب عن أعماله، ولذا فهو يستأثر باستقلال تام في استخدام حقه في إعادة النظر في مشروعات القوانين، من دون الحاجة إلى التوقيع المجاور.

ولا نعني في هذا السياق عدم إمكانية رأس الدولة في النظام الرئاسي من أن يستعين باستشارة المستشارين، أو أعضاء الحكومة، وما نحو ذلك من الجهات المعنية في موضوع إعادة النظر؛ للإفادة من رأيهم بهذا الشأن، إلا أن الرأي النهائي في طلب إعادة النظر من عدمه يعود إلى رغبته المنفردة، فتحرير إرادة رأس الدولة من قاعدة التوقيع المجاور تعُد من أهم الأسباب التي تساعد على حرية استخدام رأس الدولة لهذا الطلب، وتحريره من القيود التي يتطلبها النظام البرلمان

---

[٤٧٩] محمد عمرو فؤاد أحمد بركات –المرجع السابق– ص ٢٣٥.

[٤٨٠] كاظم علي الجنابي– المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة"– المركز القومي للإصدارات القانونية– القاهرة– الطبعة الأولى– ٢٠١٥م–ص ٣٤. انظر كذلك: محمد أبو زيد محمد– الوجيز في النظم السياسية– دار أبو المجد للطباعة– الهرم–جمهورية مصر العربية– ٢٠٠٦– ص ٢٤٦.

[٤٨١] هيوا رشيد علي –المرجع السابق– ص ٣٣.

الذي يعدُ من أحد الشروط الشكلية لقبول إعادة النظر من قبل رأس الدولة على مشروع القانون هذا من جانب، ومن جانب آخر يؤدي استقلال كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية بالقيام باختصاصاتها إلى كثرة استخدام هذا الحق من قبل رأس الدولة[٤٨٢].

إلا أنه بالنظر لما هو قائم حالياً في النظام الرئاسي الذي تتبناه الولايات المتحدة الأمريكية، وانفراد رأس الدولة بمثل هذه الاختصاصات، وهيمنته التي يتميز بها وفقاً لنظام الرئاسي التقليدي القائم على اساس الفصل المطلق بين السلطات، والصلاحيات الفعلية والتقديرية التي يتميز بها رأس الدولة، فإنها خففت من الهيمنة الرئاسية، وذلك من خلال أشتراط المشاركة الوزارية في التوقيع بجوار توقيع رأس الدولة، لاعتبار القرارات الصادرة من رأس الدولة صحيحه، ومن ثم اعتد وفقاً للنظام الرئاسي بالمسوؤلية الوزارية أمام البرلمان وضرورة التوقيع المجاور لصحة قرارات رأس الدولة[٤٨٣].

وإن كان النظام الرئاسي مثلما بينا لا يشترط التوقيع المجاور لطلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، إلا أن هذا الأمر لا يمكن تصوره وفقاً للنظام البرلماني؛ نظراً لقيام هذا النظام على قاعدة أساسية تتمثل في عدم المسئولية السياسية لرأس الدولة عن أعماله أمام البرلمان، حيث تنتقل المسئولية كاملة على عاتق الوزارة الحائزة على ثقة البرلمان، ومن ثم تَعدُ المسؤولية السياسية للوزارة ركناً أساسياً في بناء النظام البرلماني[٤٨٤]، وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن رأس الدولة لا يمارس السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية منفرداً، بل يمارسها عن طريق الوزارة، التي تختص بتقدير الحاجة إلى ممارسة إعادة النظر في مشروع القانون من عدمه، وعليه فمن غير المتصور أن ينفرد رأس الدولة في ممارسة اختصاصاته، إنما يجب أن تشترك معه الوزارة في كل عمل يباشر فيه سلطته؛ لتنتقل مسؤولية رأس الدولة السياسية لهم، ومن ثم لا تكون القرارات الصادرة من رأس الدولة صحيحة، ما لم تقترن بموافقة رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء، أو الوزير المختص، كدليل على مباشرتهم السلطات بالاشتراك مع رأس الدولة، والاعتداد بصحة تلك القرارات الصادرة عنه[٤٨٥]، لا سيما أن عناصر السلطة التنفيذية ومع التطور في النظام البرلماني سمحت بتطور دور رأس

---

[٤٨٢] عمر حلمي فهمي –المرجع السابق– ص٢١٢.

[٤٨٣] جوي تابت –المرجع السابق– ص ٤٥٢–٤٥٣.

[٤٨٤] هيوا رشيد علي –المرجع السابق– ص ٦١.

[٤٨٥] أمير فرج يوسف –المرجع السابق– ص ٣٨٣. انظر كذلك: عادل الطبطبائي –المرجع السابق– ص٢٦٧. انظر كذلك: كاظم علي الجنابي –المرجع السابق– ص ٣٤.

الدولة، وذلك من خلال مشاركته للوزارة، شريطة أن تحمي هذه الوزارة المسؤولية السياسية الناتجة عن هذه الاختصاصات، وكأن تصرف رأس الدولة صادراً عن الوزارة نفسها[٤٨٦].

وعليه فإن اشتراط التوقيع المجاور أمراً مفروضاً، ويشكل عنصر شكلياً مهماً، وظهر عبر تطور النظام البرلماني، فالتوقيع المجاور يجسد مبدأ المسئولية السياسية للحكومة نيابة عن رأس الدولة؛ بهدف حفظ التوازن الذي يقوم عليه النظام البرلماني، فرأس الدولة لا يسأل سياسياً أمام البرلمان، ومع ذلك يعترف له ببعض الاختصاصات، حيث إن وجود أي سلطة من دون مسئولية تهدم أركان الديمقراطية، ولهذا السبب أوجد النظام البرلماني قاعدة التوقيع المجاور، فلم يكتفِ بأن رأس الدولة لا يتمتع إلا بسلطات محدودة، وإنما اشترط بالرغم من محدوديتها أن تباشر هذه السلطات من خلال الحكومة المسئولة سياسياً أمام البرلمان، وبهذه القاعدة وازن النظام البرلماني من وجود رأس دولة غير مسئول، وبين الديمقراطية التي تتطلب محاسبة كل من يتمتع باختصاصات دستورية في النظام السياسي، ولذلك جعل الوزارة تتحمل المسئولية كاملة من خلال التوقيع المجاور، وفي ذلك يقول العميد (Julien Laferriére): "التوقيع المجاور وظيفة أخرى غير إثبات صحة توقيع رئيس الدولة، فهو يهدف في النظام البرلماني إلى تحميل أحد وزراء الحكومة المسئولية السياسية عن تصرف صادر عن سلطة سياسية غير مسئولة، ففي جميع الحالات التي تستبعد فيها مسئولية رئيس الدولة السياسية، يصبح التوقيع المجاور أمراً مفروضاً ويشكل حجر الزاوية في النظام السياسي. فالتوقيع المجاور قد ظهر عبر تطور النظام البرلماني على أنه تجسيد لمبدأ المسئولية الوزارية". ومن ثم فإن تخلف التوقيع المجاور يجعل القرار الذي يحمل توقيع رأس الدولة بصورة منفردة مشوباً بعيب عدم الاختصاص[٤٨٧].

ويهدف التوقيع المجاور ولا سيما في النظام البرلماني إلى تحقيق مايلي[٤٨٨]:

١- التأكد من أن القرارات التي يصدرها رأس الدولة قد دققت من قبل المعاونين المختصين له في ممارسة السلطة.

---

[٤٨٦] علي مجيد العكيلي و لمى على الظاهري -المرجع السابق- ص ١٢٩-١٣٠.

[٤٨٧] رأفت فودة- ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١-دراسة مقارنة الدستور الكويتي والفرنسي- دار النهضة العربية- ٢٠٠١- ص ٢٣٥-٢٣٧.

[٤٨٨] صلاح الدين فوزي -المرجع السابق- ص٩٢.

٢- إن المسئولية السياسية عن أعمال رأس الدولة تقع على عاتق الوزير أو الوزراء أصحاب التوقيع المجاور.

ومن ثم يجب أن تتضمن القرارات التي يصدرها رأس الدولة على التوقيع المجاور؛ للاعتداد بصحتها، ومفاد ذلك يجب أن يتضمن طلب إعادة النظر المقدم من رأس الدولة توقيعه، إضافة إلى توقيع رئيس الحكومة، أو الوزراء المسؤولين، أو الوزير المختص إذا اقتضى الأمر ضرورة ذلك.

وعليه فإن اشتراط وجود التوقيع المجاور في القرار الصادر من رأس الدولة، لا يعني مجرد أن الإشارة إلى أن هذا القرار صادر من جهة ما، وإنما وجود التوقيع المجاور شرطاً أساسياً لنفاذ القرار، ومن ثم فإن خلو القرار من التوقيع المجاور من الناحية العملية، يجعل هذا القرار لا يحمل أي مدلول قانوني، وعليه فإن تخلف وجود هذا التوقيع يعد عيباً شكلياً يؤدي إلى بطلان القرار. وتسمى هذه القرارات التي يوقعها رأس الدولة وبجواره توقيع رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصون بـ "المراسيم"، وهذه المراسيم تصدر من رأس الدولة عند مباشرة حقوقه بواسطة وزرائه، ومن ثم فإنها تصدر بناءً على ما يعرضه مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير والوزراء المختصون. وقد دافع الفقيه (جورج بيردو) عن هذه القاعدة، حيث يقول: "إن التوقيع يحمل معنًى دستورياً مؤداه وجود قيد على سلطة رئيس الدولة الذي لا يمكن أن يتخذ القرار دون علم رئيس الوزراء، وكذلك الأمر بالنسبة للأخير، الذي يجب أن يكون وزرائه على علم بتوقيعاته، كونهم يشاركونه في المسؤولية، وبذلك يعتبر التوقيع المجاور دليلاً على التضامن الوزاري، ولكن يمكن لوزير أن يتهرب من التوقيع بحجة عدم علمه بالقرار". كما أن مجلس الدولة الفرنسي يؤيد هذا الأمر في بعض من أحكامه، حيث يجرد بعض التوقيعات الوزارية من أي أثر قانوني، كما أن هناك بعض القرارات نصت صراحة على أن: التوقيع المجاور يعتبر ضرورة لتأمين وحدة العمل الوزاري، مما يعني أن مجلس الدولة يرى أن عمل رأس الدولة باقترانه التوقيع المجاور، هو الذي يحقق الأثر القانوني، وبدونه لا يتحقق الأثر القانون للقرار المتخذ، ومن ثم فإن مجلس الدولة الفرنسي يراعي في أحكامه أن المسؤولية السياسية تتحقق من تطبيق النص الدستوري المقرر للتوقيع المجاور، ولذلك فإن توقيع الوزير الأول والوزراء المختصون على قرارات رئيس الجمهورية، تعتبر من القواعد الشكلية التي إذا تخلفت أصابت القرارات بعيب الشكل، وهذا ما أخذ به أيضاً مجلس الدولة المصري[٤٨٩].

[٤٨٩] علي مجيد العكيلي و لمى علي الظاهري -المرجع السابق- ص ١٩، ٢٠، ٢١، ٢٣.

وترى الباحثة بأن اشتراط تضمين الطلب المقدم من رأس الدولة بإعادة النظر في مشروع القانون التوقيع المجاور يترتب عليه صعوبة ممارسته أحياناً من الناحية العملية، لا سيما في الأحوال التي يتم تشكيل البرلمان من الأغلبية التي تشكل منها الحكومة، ومن ثم فإن إقرار البرلمان مشروع قانون أقرته الأغلبية التي تشكل منها البرلمان من أعضاء الحكومة، فمن غير المتصور أن تقوم هذه الحكومة بالاعتراض على مشروع قانون أقرته مسبقاً بنفسها، واستناداً لذلك، يمكننا القول بصعوبة ممارسة رأس الدولة لاختصاصه في إعادة النظر في مشروع القانون؛ نظراً لاشتراط التوقيع المجاور للأغلبية البرلمانية المتضمنه منها أعضاء الحكومة التي أقرته مسبقاً، حيث يصعب وفقاً لهذا التشكيل لأعضاء البرلمان أن يتم تطبيق إعادة النظر استناداً لذلك؛ نظراً لأن الوزارة هي بذاتها من أقرته بشكل سابق في البرلمان عند مناقشته وإقراره، فمن غير المتصور أن تمارس هذا الحق ضد رأيها السابق، ومن ثم تعترض على موافقتها وإقرارها على ذات مشروع القانون، وعليه وإن رأى رأس الدولة أن ذات مشروع القانون يتطلب إعادة النظر فيه، فإنه يصبح وفقاً لذلك أمام أحد الخيارين، أما أن يتبنى وجهة نظر الحكومة التي هي مخالفة لرأيه، وإما أن يلجأ إلى حل البرلمان الذي يتشكل منه أعضاء الحكومة الموافقة على مشروع القانون؛ نظراً لاحتماليه قيامها بتجاوز طلب رأس الدولة في إعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم إصرارها على رأيها السابق المخالفة لوجهة نظر رأس الدولة في مشروع القانون.

واستناداً لما سبق، فما هو موقف القانون المقارن من اشتراط التوقيع المجاور لصحة طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين؟

أوضحت الباحثة خلال الفصل الأول من هذه الدراسة أن رأس الدولة وفقاً للنظام الدستوري البحريني يمارس إعادة النظر في مشروعات القوانين بواسطة وزرائة، عن طريق إصداره مرسوماً مسبباً، وفقاً لما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من الدستور[٤٩٠].

كما بينت الباحثة أن الملك يمارس مع المجلس الوطني السلطة التشريعية، ويشترك مع مجلس الوزراء في ممارسة السلطة التنفيذية، وفقاً لما نصت عليه الفقرة (ب) من المادة (٣٢) من الدستور[٤٩١]، واستناداً إلى المادة (٣٥) سالفة الذكر، التي حددت فيها الأداة القانونية لإعادة النظر

---

[٤٩٠] الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين.

[٤٩١] الفقرة (ب) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين.

في مشروعات القوانين وهي المرسوم[٤٩٢]، ومن ثم يجب أن تحتوي الأداة القانونية لإعادة النظر في مشروع القانون على توقيع الملك إضافة إلى توقيع رئيس مجلس الوزراء، حيث إن الملك يباشر هذا الحق بمشاركة رئيس مجلس الوزراء.

ومن ثم يعد اختصاص رأس الدولة في إعادة النظر في مشروعات القوانين وفقاً للنظام البحريني من الصلاحيات التي يباشرها الملك بواسطة وزرائه، حيث لا يباشر اختصاصه بصورة منفردة، وهذه المشاركة في حد ذاتها تنقل المسئولية السياسية إلى الوزراء أنفسهم، استناداً إلى أن ذات الملك مصونه ولا تمس، ومن ثم يباشر الملك سلطاته مباشرة وبواسطة وزرائه الذين يسألون متضامنين عن السياسة العامة للحكومة، وهو ما أكدت عليه الفقرتين (أ) و (ج) من المادة (٣٣) من الدستور[٤٩٣]. وهذا ما يتم العمل به فعلياً، حيث يرد في ديباجة المرسوم المسبب ما يلي (وبعد موافقة مجلس الوزراء...)، ويذيل المرسوم بتوقيع جلالة الملك إضافة إلى توقيع صاحب السمو الملكي رئيس الوزراء للاعتداد بصحة طلب إعادة النظر في مشروع القانون شكلياً[٤٩٤].

ومفاد ذلك، إن النظام البحريني يشترط التوقيع المجاور لتوقيع الملك، للاعتداد بصحة طلب إعادة النظر في مشروع القانون شكلياً، ومن ثم يضطلع رئيس مجلس الوزراء بالتوقيع المجاور على طلب إعادة النظر في مشروع القانون بجوار توقيع الملك.

إن ما أخذ به المشرع البحريني هو ذات المسلك الذي سار عليه المشرع الكويتي، حيث نص دستور دولة الكويت صراحة في المادة (٥٥) على أن الأمير يتولى اختصاصاته بواسطة وزرائه[٤٩٥]، ومن ثم أخذ النظام الدستوري الكويتي بقاعدة التوقيع المجاور، حيث جاء صريح النص الدستوري للتأكيد على هذه القاعدة.

وعليه وإن كانت المادة (٥٢) من الدستور الكويتي تُسند مباشرة السلطة التنفيذية إلى كل من الأمير ومجلس الوزراء والوزراء، إلا أن ذات المادة تستدرك على الفور عدم النص على الطريقة

---

[٤٩٢] يختلف الأمر الملكي عن المرسوم الملكي، إذ إن المرسوم الملكي لا يصدر إلا بناءً على عرض من السلطة التنفيذية، ومن ثم فإنها تتحمل المسؤولية السياسية نيابة عن الملك، في حين أن الأمر الملكي يصدره الملك وحدة، ومن ثم لا تثير المسئولية السياسية للوزراء عن هذا القرار. (يحيى الجمل –المرجع السابق– ص١٩٤–١٩٣).

[٤٩٣] الفقرتين (أ) و (ج) من المادة (٣٣) من دستور مملكة البحرين.

[٤٩٤] يمكن للقارئ الإطلاع على ماورد في المرسوم رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٤ برد مشروع قانون مكافحة الغش التجاري إلى مجلسي النواب والشورى، إضافة إلى المرسوم رقم (٨) لسنة ٢٠١٦ برد مشروع قانون بشأن الدين العام إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه.

[٤٩٥] المادة (٦٦) والمادة (٥٥) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

التي يتولاها كل من الأمير ومجلس الوزراء والوزراء في مباشرة هذه السلطة في نصها على أن: "السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء على النحو المبين في الدستور"، كما أن نص المادة (٥١) والتي تنص على أن: "السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقا للدستور"، تداركت ذات الغموض في تحديد الطريقة التي يتم فيها مباشرة السلطة التشريعية، ومن ثم فإن الطريقة التي يتم فيها ممارسة الاختصاص التنفيذي والتشريعي يتم تحديده وفقاً لنصوص المواد الدستورية[٤٩٦].

وبالرجوع إلى المادتين (٥٤) و (٥٥) من الدستور الكويتي فإنهما تؤكدا بما لا يدع مجالاً للشك بأن مباشرة السلطة التنفيذية من قبل رأس الدولة يتم بواسطة مجلس الوزراء، والوزراء المسؤولون سياسياً نيابةً عن رأس الدولة؛ نظراً لأن ذات الأمير مصونه لا تمس، ولا يُسأل سياسياً، ومن ثم فإن المسؤولية السياسية لرأس الدولة تُوجه إلى الوزارة نيابةً عنه[٤٩٧].

كما أن نص المادة (٦٦) من الدستور حددت نوع الأداة المستخدمة لإعادة النظر في مشروع القانون، والمتمثلة في المرسوم، حيث نصت المادة على أن "يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب..."[٤٩٨]، وعليه فإن إعادة النظر في مشروع القانون وفقاً للنظام الدستوري الكويتي يتطلب أن يحمل توقيع كلٍ من الأمير، ورئيس مجلس الوزراء، والوزراء، والوزير المختص إذا اقتضى الأمر ضرورة ذلك، لصحة ممارسة طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلس الأمة الكويتي.

كما جاء في المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت في أولاً-٢ لبيان المقصود من نص المادة (٥٥) سالفة الذكر فيما يتعلق بممارسة الأمير سلطاته بواسطة وزرائة، حيث يقضي ذلك حلول المراسيم الأميريه محل الأوامر الأميرية، ومن ثم يكون المرسوم هو الأداة الدستورية لممارسة السلطات الأميرية المقررة بالدستور[٤٩٩]، وقد حرصت بعض نصوص الدستور (كالمواد ٦٦ و٦٨ و٦٩) على ذكر كلمة (بمرسوم) وذلك للتأكيد على أن الحكم المنوه عنه في نص المادة (٥٥) بأن الأداة القانونية المستخدمة لممارسة الأمير سلطاته هي المرسوم[٥٠٠].

---

[٤٩٦] المادة (٥١) والمادة (٥٢) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[٤٩٧] المادتين (٥٤) و (٥٥) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[٤٩٨] المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[٤٩٩] المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[٥٠٠] المواد (٥٥) و (٦٦) و(٦٨) و (٦٩) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

ومن ثم فإن ممارسة الأمير لجميع اختصاصاته الواردة في الدستور لا يباشرها منفرداً بأوامر أميرية حصرياً، بل إن بعض من هذه الاختصاصات يجب أن يمارسها عن طريق الوزارة، وهو ما يستوجب أن تصدر تلك الاختصاصات بشكل مرسوم توافق عليه الوزارة وتشاركه هذه الاختصاصات[٥٠١].

وعليه فإن رأس الدولة وفقاً للنظام السياسي الكويتي يمارس بعض من الاختصاصات التنفيذية والتشريعية عن طريق المراسيم، ومن ثم فإن المرسوم هي الأداة التي يمارس بها الأمير سلطاته بواسطة الوزارة، ومن هذه الاختصاصات: اقتراح القوانين، والتصديق عليها، وإصدارها، أو طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث إن هذه الاختصاصات يجب أن يمارسها الأمير بواسطة وزرائه، مما يستوجب أن تحتوى على التوقيع الوزاري للاعتداد بصحتها وعدم تعرضها للبطلان.

وعليه فإن الأمير يباشر اختصاصه في إعادة النظر في مشروعات القوانين عن طريق المراسيم، حيث إنها الأداة التي يمارس بها الأمير سلطاته بواسطة وزرائه، وهذا يعني أن مشروع القانون يُعاد إلى مجلس الأمة لدراسته من جديد بمرسوم يَرد في صلبه طلب إعادة النظر، ويبين الأسباب التي دعت الأمير والسلطة التنفيذية إلى إحالة هذا الطلب إلى المجلس، ويترتب على هذه المشاركة عدم مسئولية الأمير سياسياً أمام مجلس الأمة، ومن ثم تنتقل المسئولية الفعلية إلى الوزراء[٥٠٢].

وتفترض قاعدة التوقيع المجاور وجود اتفاق بين كل من الأمير ومجلس الوزراء على مشروع القانون، ومن غير هذا الاتفاق، لن يتمكن الأمير من مباشرة حقه في إعادة النظر في مشروع القانون، كما لا يمكن لمجلس الوزراء إيقاف التصديق على مشروع القانون ورده إلى مجلس الأمة، من دون أن يحصل على موافقة الأمير[٥٠٣].

واستناداً لما سبق، فإن النظام الدستوري الكويتي قد سار على غرار الاتجاه الذي تبناه المشرع البحريني، ومن ثم جعل من المرسوم الأداة القانونية المستخدمة لطلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، وعليه يجب أن تحتوي هذه الأداة القانونية على التوقيع الوزاري المجاور

---

[٥٠١] علي مجيد العكايلي و لمى على الظاهري –المرجع السابق– ص ١٢٩–١٣٠.

[٥٠٢] يحيى الجمل –المرجع السابق– ص٢٠١، ٢١٠.

[٥٠٣] علي مجيد العكايلي و لمى على الظاهري –المرجع السابق– ص ١٤٨.

للاعتداد بصحتها، وعدم تعرض القرار الصادر عن الأمير بإعادة النظر في مشروع القانون للبطلان الشكلي.

وجعل المشرع الدستوري المصري اختصاص طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين من صلاحيات رئيس الجمهورية، إلا أن صريح نص المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية لم يتطرق إلى الأداة القانونية التي يستخدمها رئيس الجمهورية للتعبير عن رغبته في إعادة النظر في مشروعات القوانين[٥٠٤]، حيث إن صريح النص الدستوري يوحي بأنه لا يشترط التوقيع المجاور في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، ومن ثم فإن رئيس الجمهورية يصدر قراراً بإعادة النظر في مشروع القانون بصورة منفردة وفقاً لصريح النص[٥٠٥].

إلا أنه وبالرجوع إلى المادة (١٣٩) من الدستور التي تؤكد على أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية، كما جاءت ذات المادة للتأكيد على أن رأس الدولة يباشر اختصاصاته على النحو المبين في الدستور[٥٠٦]، ومن ثم يتضح بأن رئيس الجمهورية وفقاً للنظام الدستوري المصري يباشر اختصاصه في إعادة النظر في مشروعات القوانين بواسطة وزرائه، وعليه فإن جمهورية مصر العربية سارت على غرار أغلب الأنظمة الجمهورية التي تشترط وجود قاعدة التوقيع الوزاري المجاور[٥٠٧]، حتى إن كان صريح النص لم يوضح الأداة القانونية المستخدمة لطلب إعادة النظر في مشروعات القوانين.

---

[٥٠٤] إن دستوري عامي ١٩٢٣ و١٩٣٠ نصّا صراحةً على استلزام التوقيع الوزاري المجاور لنفاذ التصرفات في شئون الدولة التي يوقع عليها رأس الدولة، وقد نص المشرع الدستوري في هذين الدستورين بأن الأوامر الملكية الشفهية أو الكتابية لا تخلي الوزراء من مسئوليتهم الوزارية، كما نصا الدستورين على المسئولية التضامين للوزارة والمسئولية السياسية الفردية لدى مجلس النواب. (محمد عمرو فؤاد أحمد بركات –المرجع السابق– ص ٢٥٢).

[٥٠٥] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

[٥٠٦] المادة (١٣٩) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

[٥٠٧] علي مجيد العكليلي و لمى على الظاهري –المرجع السابق– ص١٥٩.

ومنح المشرع الدستوري الفرنسي اختصاص طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين إلى رئيس الجمهورية، إلا أن صريح نص المادة (١٠) من دستورية الجمهورية الفرنسية[٥٠٨]، لم يتطرق إلى الأداة التي يستخدمها رئيس الجمهورية للتعبير عن رغبته في إعادة النظر في مشروعات القوانين، ومن ثم فإن صريح النص الدستوري يوحي بأنه لا يشترط التوقيع المجاور في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين.

كما أن الأعمال التحضيرية للدستور لم تتضمن أي نص صريح يحدد الأداة المستخدمة لإعادة النظر في مشروع القانون، على النحو الذي تم بيانه في دستوري الجمهورية الثالثة والرابعة، حيث إن إعادة النظر في مشروع القانون وفقاً لدستور الجمهورية الثالثة والرابعة يكون بواسطة رسالة مسببة إلى البرلمان، ونظراً للغموض الذي شاب نص المادة العاشرة سالفة الذكر، ثار نقاش فقهي حول الأسلوب المستخدمة من قبل رأس الدولة لإعادة النظر في مشروع القانون، فهل يتم هذا الأمر بأسلوب الرسالة أو بموجب مرسوم رئاسي، فذهب رأي فقهي إلى أنه إزاء عدم تحديد نص المادة العاشرة صراحة أسلوب طلب إعادة النظر في مشروع القانون، فإن رأس الدولة يتوجه برسالة إلى البرلمان لطلب إعادة النظر في مشروع القانون، وبرر هذا الرأي أنه بالرغم من عدم نص المشرع الدستوري على أسلوب الرسالة المسببة في إعادة النظر في مشروع القانون، إلا أن رئيس الجمهورية لا يمكنه أن يتصل مع البرلمان إلا بأسلوب الرسالة، فوفقاً للقانون الصادر في ١٣ مارس ١٨٧٣ والقانون الدستوري الصادر في ١٦ يوليو عام ١٨٧٥(المادة السادسة منه) كان يحظر على رئيس الجمهورية دخول الحرم البرلماني، ومن ثم لا توجد وسيلة يتواصل رئيس الجمهورية مع نواب الشعب إلا بأسلوب الرسالة، وطبقاً للقانون الدستوري الصادر في ٢٥ فبراير عام ١٨٧٥ فإن اتصال رئيس الجمهورية بمجلسي البرلمان يتم بواسطة رسالة يتلوها أحد الوزراء، كما يبرر هذا الرأي عدم النص على أسلوب الرسالة لطلب إعادة النظر في مشروع القانون إلى أن هذا الأمر يرجع إلى أن النص على تحديد الأداة المستخدمة لن يكون مجدياً أو مفيداً، إذ لا يوجد أسلوب غير أسلوب الرسالة يمكن من خلاله أن يتصل رئيس الجمهورية بالبرلمان[٥٠٩].

وقد برر هذا الرأي الفقهي لجوء الرئيس الفرنسي (M. Francois Mitteranad) في ١٣ يوليو ١٩٨٣ إلى استخدام أداة المرسوم التي تتضمن توقيع رئيس الجمهورية وبجواره توقيع رئيس الوزراء لإعادة النظر في قانون تنظيم المعرض العالمي في فرنسا، إن إصدار رئيس الجمهورية مرسوماً لإعادة النظر في القانون؛ نظراً لبساطة ومرونة استخدام أداة المرسوم عن

---

[٥٠٨] المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

[٥٠٩] محمد عمرو فؤاد أحمد بركات –المرجع السابق– ص ١٧٤–١٧٥.

استخدام أسلوب الرسالة الذي يتميز بأسلوب الرسمية الشديدة، حيث يشترط الدستور في حال رغب رئيس الجمهورية إعادة النظر في مشروع القانون بأسلوب الرسالة عقد جلسة خاصة للبرلمان الفرنسي لسماع هذه الرسالة، وفقاً للمادة (١٨) من الدستور الفرنسي، لا سيما إذا كان البرلمان الفرنسي في غير وقت الانعقاد وقت طلب إعادة النظر في ذات القانون، مما قد يؤدي إلى لفت الأنظار إلى هذا الطلب، الأمر الذي رغبت الحكومة الفرنسية تجنبه، ومن ثم فإن قيام الرئيس الفرنسي بإعادة النظر في مشروع القانون باستخدام أداة المرسوم تجنباً لهذا الأمر[٥١٠]، وعليه فإنه وفقاً لهذا الرأي أن المشرع الدستوري الفرنسي لا يتطلب التوقيع المجاور لصحة قرار رأس الدولة في طلب إعادة النظر في مشروع القانون، إذ يكفي أن يكون طلب إعادة النظر برسالة يتوجه بها رأس الدولة إلى البرلمان، متضمنه توقيع رأس الدولة فقط، من دون اشتراط التوقيع الوزاري.

إلا أن الباحثة تخالف الرأي السابق، وترى بأن الأداة المستخدمة لإعادة النظر في مشروع القانون وبالرغم من خلو النص، فإنها تأخذ شكل المرسوم المتضمن التوقيع المجاور، حيث إن المادة (١٩) من الدستور أوضحت بأن كل الأعمال غير الواردة في المواد (٨ الفقرة الأولى، ١١، ١٢، ١٦، ١٨، ٥٤، ٥٦، ٦١) يوقعها الوزير الأول والوزراء المسئولون إذا اقتضى الأمر ذلك، وعليه فإن ما ورد في نص المادة (١٠) خارج عن ما ورد في نص المادة (١٩)[٥١١]، وعليه فإن المشرع الفرنسي يشترط التوقيع المجاور لصدور قرار من رئيس الجمهورية لإعادة مشروع القانون إلى البرلمان، ومن ثم يجب أن تحتوي الأداة المستخدمة لطلب إعادة النظر في مشروع القانون على توقيع الوزير الأول، والوزراء المسئولون إذا دعت الحاجة لذلك. وعليه فإن الأداة المستخدمة لإعادة النظر في مشروع القانون وفقاً للنظام الفرنسي، هي المرسوم الرئاسي المسبب مع التوقيع عليه من جانب الوزير الأول، أو الوزراء المسئولين[٥١٢].

واستناداً لما سبق، فإن النظام الفرنسي يشترط التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية لصحة القرار الصادر بإعادة النظر في مشروعات القوانين شكلياً، وعليه فإن هذا الاختصاص

---

[٥١٠] محمد عمرو فؤاد أحمد بركات –المرجع السابق– ص ١٧٧.

[٥١١] المادة (١٩) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

[٥١٢] فاضل أحمد عبدالغني السنبائي –المرجع السابق– ص٣٠٠. انظر كذلك: أبو الحجاج عبدالغني السيد– المسئولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية– دار النهضة العربية–القاهرة– ٢٠١٠– ص ٦٤.

يمارسه رأس الدولة بواسطة الحكومة، بمعنى آخر يجب أن يتضمن طلب إعادة النظر التوقيع الوزاري بجوار توقيع رئيس الجمهورية[٥١٣].

ونظراً إلى أن الحق في إعادة النظر وفقاً للنظام الفرنسي يعتبر من السلطات المشتركة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، ومن ثم يستطيع الوزير الأول رفض التوقيع على طلب إعادة النظر في مشروع القانون؛ بغرض إعاقة عودة مشروع القانون إلى البرلمان مرة ثانية لإعادة دراسته من جديد[٥١٤].

الفرع الثالث: تسبيب طلب إعادة النظر في مشروع القانون

بينت الباحثة خلال الفصل الأول أن السبب هو الباعث الذي يدفع رأس الدولة إلى إصدار قرار بإحالة مشروع القانون إلى البرلمان لدراسته من جديد، كما بينت الباحثة بأن هذه الأسباب غير ملزمة لرأس الدولة ما دام صريح النص الدستوري لم يوردها بشكل محدد وصريح، إلا أن الفقهاء الدستوريين قد أوردوا نماذج من هذه الأسباب، التي ذكرتها الباحثة بشكل من التفصيل في الفصل الأول[٥١٥].

أما التسبيب فهو بيان الأسباب الدافعه إلى إحالة النص التشريعي إلى البرلمان لإعادة النظر فيه في صلب قرار الإحالة، ويلزم المشرع الدستوري بصريح النص أحياناً بضرورة تسبيب قرار الإحالة، ومن ثم يترتب على تخلف ركن التسبيب قابلية قرار الإحالة للبطلان، وعليه يعتبر التسبيب إلزاماً قانونياً على رأس الدولة، ويترتب على تخلفه بطلان قرار الإحالة وعدم صحته من الناحية الشكلية.

واستناداً لما سبق، نجد أن المشرع الدستوري في بعض من النظم السياسية ينص صراحة على أن يكون قرار الإحالة مسبباً، بحيث يعرض رأس الدولة الأسباب التي دفعته إلى طلب إعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم يقوم البرلمان بدراسة النص التشريعي في ضوء الأسباب التي أوردها رأس الدولة، في حين غفلت نظم سياسية أخرى عن النص على ضرورة تسبيب طلب إعادة

---

[٥١٣] هيوا رشيد علي –المرجع السابق– ص ٩١.

[٥١٤] عزة مصطفى حسني عبدالمجيد– مسئولية رئيس الدولة –دراسة مقارنة النظام الفرنسي–النظام المصري–النظام الإسلامي– دار النهضة العربية– ٢٠٠٨م– ص ٧٦.

[٥١٥] انظر ما أوردت الباحثة من أمثلة في الفصل الأول من هذه الدراسة ص ٨٥-٨٧.

النظر في مشروع القانون، ومن ثم يحيل رأس الدولة النص التشريعي من دون أن يتضمن قرار الإحالة سبب طلب إعادة النظر في مشروع القانون، وعليه لا يتقيد البرلمان بإعادة دراسة مشروع القانون بأسباب معنية بذاتها.

وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن رأس الدولة ملزم بأن يتضمن طلب إعادة النظر في مشروع القانون الأسباب التي دفعت رأس الدولة إلى هذا الطلب إذا نص المشرع الدستوري على ضرورة تسبيب قرار الإحالة؛ حتى يتمكن البرلمان من مناقشة هذه الأسباب في أثناء الدراسة الثانية لمشروع القانون المحال إليها، وإمكانية تقديرها والحكم عليها. واستناداً لما سبق فإن بعض الدساتير تشترط بصريح النص ضرورة تسبيب قرار إحالة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة نظر من جديد، ومن ثم يجب على رأس الدولة أن يبدي أسباب اعتراضه على مشروع القانون الذي أقره البرلمان، وأن يبين الأسباب التي دفعته إلى إعادة مشروع القانون إلى البرلمان، ولا شك أن رأس الدولة سيجد نفسه مضطراً إلى الكشف عن أسباب اعتراضه حتى وإن لم ينص المشرع الدستوري على ذلك ولم يلزمه النص بضرورة تسبيب طلبه في إعادة مشروع القانون إلى البرلمان لدراسته من جديد [٥١٦].

ومن ثم يعتبر التسبيب ركناً شكلياً مهماً يجب أن ينص عليه المشرع نظراً إلى الأسباب الآتية[٥١٧]:

١- لا يمكن للبرلمان دراسة مشروع القانون ومناقشة سبب إعادة النظر فيه إلا في ضوء الأسباب التي يبينها رأس الدولة.
٢- إذا جاء طلب إعادة النظر من قبل رأس الدولة على مشروع القانون من دون أن يبدي أسبابه، فإن ذلك يضفى صفة العموم والغموض على طلب إعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم يفقد الغاية منه، والهدف من إحالة مشروع القانون إلى البرلمان، إذ يكون من السهل على البرلمان إقراره من جديد من دون الالتفات إلى الأسباب الرئيسية التي رأها رأس الدولة في مشروع القانون مما استوجبت إحالته من جديد إلى البرلمان لإعادة مناقشته من جديد.

ووفقاً لما سبق ذكره، فما موقف القانون المقارن من اشتراط تسبيب طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين؟

---

[٥١٦] رأفت دسوقي –المرجع السابق– ص ٢٦٢. أنظر كذلك: حسن مصطفى البحري –المرجع السابق– ص٩١٣.
[٥١٧] عز الدين بغدادي –المرجع السابق– ص ٩٣.

بالرجوع إلى نص الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين، التي تنص على أن "... إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب، لإعادة النظر فيه،...." [٥١٨]، نستخلص من النص سالف الذكر بأن دستور مملكة البحرين اوجب تسبيب طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، وذلك بأن يتم إحالة مشروع القانون بمرسوم مسبب يذكر فيه أسباب إعادة النظر في مشروع القانون.

كما أوجبت المادة (٦٦) من الدستور الكويتي، التي تنص على أن "يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب،..."[٥١٩]، تسبيب طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، وذلك بأن يتم إحالة مشروع القانون بمرسوم مسبب يذكر فيه أسباب إعادة النظر في مشروع القانون.

ومن ثم فإن شكل إعادة النظر وفقاً للنظام الكويتي يكون بمرسوم مسبب، ويلتزم مجلس الأمة بإعادة النظر في مشروع القانون بناء على الأسباب الواردة في مرسوم الإحالة[٥٢٠].

وعليه فإن الأمير يستطيع أن يطلب إعادة النظر، مستنداً في ذلك لأسباب قد تكون دستورية، مثال على ذلك: مخالفة نصوص القانون أو بعضها لأحكام الدستور، أو بسبب وجود تعارض بين نصوص القانون، أو يكون الطلب في إعادة النظر مستنداً لاعتبارات الملاءمة التي تحيط إصدار القانون، حيث إن طلب إعادة النظر لا يعدو أن يكون إلا مجرد لفت نظر أعضاء مجلس الأمة إلى بعض الأمور التي قد خفت عنهم في مشروع القانون[٥٢١].

وفي جمهورية مصر العربية نصت المادة (١٢٣) من الدستور، على أن "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يومًا من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في

---

[٥١٨] الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٥١٩] المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[٥٢٠] أحمد الموافي –المرجع السابق– ص ٢٠٣. انظر كذلك: بدر محمد حسن الجعيدي –المرجع السابق– ص ٣٣٨.

[٥٢١] عادل الطبطبائي –المرجع السابق– ص ٧٧١.

هذا الميعاد اعتبر قانونًا وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونًا وأصدر"[٥٢٢].

نستخلص من النص سالف الذكر بأن دستور جمهورية مصر العربية لم ينص على ضرورة تسبيب طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، إذ إن صريح النص خلا من بيان الأداة المستخدمة لإعادة النظر، أو حتى بيان ما إذا كان يجب على رأس الدولة تسبيب اعتراضه على مشروع القانون.

إلا أنه وبالرغم من عدم النص على ضرورة تسبيب قرار إحالة مشروع القانون إلى مجلس النواب لإعادة دراسته من جديد، ولم يلزم الدستور رأس الدولة بضرورة تسبيب اعتراضه على مشروع القانون، إلا أنه يجد نفسه مضطراً إلى بيان أسباب اعتراضه؛ ليتمكن من إقناع المجلس خلال دراسة المجلس لمبررات رفض رأس الدولة لمشروع القانون، ومن ثم يقرر في ضوء تلك الأسباب التي دعت رأس الدولة إلى إعادة مشروع القانون إلى البرلمان فيعدل في أحكامه أو يصر على موقفه السابق فيتغلب على طلب رأس الدولة بإعادة نظر مشروع القانون[٥٢٣].

وعليه جاءت المادة (١٧٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦م لتنص صراحة على وجوب تسبيب إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة سالفة الذكر على أن "فإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب ورده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس، أخطر رئيس المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض...". ولعدم نص الدستور على اشتراط تسبيب طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين خلافاً لما ورد في اللائحة الداخلية لمجلس النواب، يقترح أحد الكتاب، ضرورة تعديل النص الدستوري بما يتفق مع ماجاء من إلزامية التسبيب وفقاً لما ورد في اللائحة

---

[٥٢٢] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

[٥٢٣] فاضل أحمد عبدالغني السنبائي –المرجع السابق– ص٣٠٣. انظر كذلك: يحيي محسن ناصر المسوري– المرجع السابق– ص ٣٨٨. ومثال على ذلك، وفي ظل دستور سنة ١٩٧١ عندما استخدم الرئيس أنور السادات حقه في إعادة النظر على قانون الضرائب في ٣١ مايو ١٩٧٨، حدد أوجه إعادة النظر في ثلاثة أمور: ١– أن هناك حاجة ماسة إلى إعادة النظر في نظام الضرائب برمته. ٢– مراجعة الإعفاءات المقررة لبعض المشروعات بما يؤدي إلى إلغائها أو تخفيضها تبعاً لطبيعة النشاط وأثره في الاقتصاد القومي. ٣– النظر في الأعفاءات الضريبية التي يتمتع بها بعض العاملين في مشروعات جديدة تتمتع بالإعفاء الضريبي. (حسن مصطفى البحري – المرجع السابق– ص ٩١٤).

الداخلية لمجلس النواب، إذ يجب أن يتخذ هذا الوجوب من الشكل الدستوري سمه له، بما يحقق التوازن من استخدامه دون إفراط أو تفريط[٥٢٤].

وفي الجمهورية الفرنسية نصت الفقرة الثانية من المادة (١٠) من الدستور على أن "...وله، قبل انقضاء هذه المهلة، أن يطلب إلى البرلمان مناقشة جديدة للقانون، أو لبعض مواده، وهذه المناقشة الجديدة لا يمكن أن ترفض"[٥٢٥].

نستخلص من النص سالف الذكر بأن دستور الجمهورية الفرنسية لم ينص على ضرورة تسبيب طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، وعليه فإن صريح النص لم يلزم رأس الدولة بضرورة تسبيب اعتراضه على مشروع القانون.

وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن المشرع الدستوري الفرنسي لم يشترط أن يكون طلب رئيس الجمهورية بإعادة نظر في مشروع القانون مسبباً، وذلك عكس الدساتير الفرنسية السابقة على هذا الدستور، نظراً إلى أن نص المادة سالفة الذكر لم ينص على أسلوب الرسالة التي يستخدمها رئيس الجمهورية لطلب إعادة النظر في مشروع القانون وفقاً للدساتير السابقة[٥٢٦].

وبالرغم من أن صريح النص لم يلزم رأس الدولة بضرورة تسبيب اعتراضه، إلا أنه وفقاً للواقع العملي فإن إعادة النظر في مشروع القانون يؤخذ صورة المرسوم الرئاسي المسبب[٥٢٧].

---

[٥٢٤] للاطلاع على رأي الكاتب انظر: خضر محمد عبدالرحيم –المرجع السابق– ص ٨٦.

[٥٢٥] المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية ١٩٥٨.

[٥٢٦] محمد عمرو فؤاد أحمد بركات –المرجع السابق– ص ١٦٠.

[٥٢٧] فاضل أحمد عبدالغني السنبائي –المرجع السابق– ص٣٠٠. ومثال على ذلك، عندما استخدام طلب إعادة النظر على القانون الخاص بتنظيم المعارض العالمية في فرنسا عام ١٩٨٩م، كان السبب في ذلك تجنب الموقف الغريب المتعلق بإصدار قانون لا يوجد سبب حالي في وجوده، كما استخدم الحق في إعادة النظر بموجب المرسوم الصادر في ٩ أغسطس ١٩٨٥ بشأن القانون المتعلق ببلدة كالدوني الجديدة، وكان السبب في طلب إعادة النظر فيه أن المجلس الدستوري قضى باعتبار المادة (٢١٤) من القانون المذكور غير دستورية. (علي سعد عمران – المرجع السابق– ص ٢٨١ – ٢٨٢)

ووفقاً لما سبق ذكره، وعلى ضوء النصوص سالفة الذكر، نستخلص بأن دستور مملكة البحرين ودولة الكويت أوجب تسبيب طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين بصريح النص، وذلك بأن يتم إحالة مشروع القانون بمرسوم مسبب يذكر فيها أسباب طلب إعادة النظر في مشروع القانون، في حين خلا كل من دستور جمهورية مصر العربية ودستور الجمهورية الفرنسية من النص على ضرورة تسبيب طلب إعادة النظر.

واستناداً لذلك، فإن الباحثة ترى أن تسبيب قرار إحالة مشروع القانون لإعادة النظر فيه شرطٌ جوهريٌّ ومهمٌ؛ بغرض تمكين البرلمان من دراسة مشروع القانون في ضوء الأسباب التي دفعت رأس الدولة لعدم التصديق على مشروع القانون ومما ترتب على ذلك من إحالته إلى البرلمان لدراسته من جديد، وليتمكن البرلمان من دراسة مشروع القانون في ضوء الأسباب التي دفعت رأس الدولة لهذا الطلب، مع ضرورة بيان الأسباب بشكل واضح وصريح لفهم هذه الأسباب من غير لبس وغموض، ومن ثم تتحقق الغاية من إعادة نظر مشروع القانون، لا سيما وأن خلو طلب إعادة النظر من التسبيب يفوت الغاية والمبرر من إعادة نظره، ومن ثم يعيد البرلمان دراسة مشروع القانون من دون الالتفات إلى تلك المبررات في حال عدم النص عليها بشكل صريح وواضح. وبعبارة أخرى، تكمن الغاية الأساسية من ضرورة تسبيب قرار إحالة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه؛ بغرض تقييد البرلمان بتلك الأسباب ودراسته في ضوء الأسباب التي دفعت رأس الدولة لإرجاء التصديق وإعادة مشروع القانون لإعادة النظر فيه.

وأخيراً فإن الصيغة التي يستخدمها رأس الدولة لإعادة النظر في مشروع القانون تختلف من نظام دستوري إلى آخر، وهذه الصيغة تثبت بالممارسة العملية والعرف، حيث إن أغلب النظم الدستوري –وإن لم تكن جميعها– لم تنص على صيغة معينة يجب على رأس الدولة اتباعها والتقيد بها، وعليه فإن النصوص الدستوري لم تنظم مسألة الصيغة المستخدمة لإعادة النظر في مشروع القانون، ولا حتى القوانين، أو اللوائح، ومن ثم فإن رأس الدولة له حرية مطلقة في استخدام المصطلحات والصيغة التي يراها مناسبة[٥٢٨].

[٥٢٨] بالرغم من أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال لا يلزم رأس الدولة باتباع صيغة معينة لطلب إعادة النظر في مشروع القانون، إلا أن الرئيس روزفلت قد ابتدع اسلوباً جديداً لم يتبعه أحد من قبله ولم يجاريه فيه أحد، حيث ذهب بنفسه إلى البرلمان وأخطره بأسباب اعتراضه على مشروع القانون.(محمد ربيع مرسى –المرجع السابق– ص ١٩٠).

وبمراجعة النصوص الدستورية للقوانين المقارنة، لم تتمكن الباحثة من الحصول على نموذج واحد يلزم وفقها النص رأس الدولة اتباعه عند التقدم بطلب إعادة النظر في مشروع القانون، وعليه فإن الصيغة المستخدمة لإعادة النظر في مشروع القانون وفقاً للقانون المقارن تثبت بالممارسة العملية والعرف المنظم لذلك، مادام صريح النص لم يشترط صيغة موحدة[٥٢٩].

[٥٢٩]على سبيل المثال عند اطلاع الباحثة على المرسوم رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٤ برد مشروع قانون بشأن مكافحة الغش التجاري إلى مجلسي النواب والشورى، والمرسوم رقم (٨) لسنة ٢٠١٦ برد مشروع قانون بشأن الدين العام إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه، نجد أن المشرع الدستوري البحريني لا يلزم رأس الدولة في اتباع صيغة معنية لإعادة النظر في مشروع القانون، إلا أن الواقع العملي نجد أن الصيغة المستخدمة في النظام الدستوري البحريني لإعادة مشروع القانون وفقاً لمرسوم الإحالة تتضمن عنواناً يحتوى على رقم الأداة المستخدمة وموضوعها، وديباجة تبدأ بعبارة "نحن حمد بن عيسى آل خليفه ملك مملكة البحرين" كما تحتوي على القوانين المستند عليها، إضافة إلى تضمينها عبارة "وبناء على عرض رئيس مجلس الوزراء، وبعد موافقة مجلس الوزراء" لبيان اختصاص مجلس الوزراء في هذا الأمر، إضافة إلى مادتين، تتضمن المادة الأولى مشروع القانون والمادة أو المواد المراد إعادة النظر فيها، وأسباب إعادة النظر، مع تحديد دور الانعقاد التي تتم فيه إعادة نظر مشروع القانون، ومادة أخيره تنفيذية تبين تاريخ العمل بالمرسوم، ويذيل المرسوم بتوقيع الملك ورئيس مجلس الورزاء، ومن ثم فإن الصيغة المستخدمة لإعادة النظر لم يتضمنها النص الدستوري، ومفاد ذلك، أن الملك وفقاً للنظام الدستوري البحريني لا يلتزم باتباع صيغة معينة ومحددة في مرسوم إحالة مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب ولكن يثبث ذلك بناء على العرف المستخدم بهذا الشأن.

المطلب الثاني

إجراءات إحالة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه

تمهيد وتقسيم:

بعد استكمال طلب إعادة النظر في مشروع القانون للشروط الشكلية، تبدأ مرحلة إحالته إلى البرلمان، ولا تثير النظم السياسية التي يتكون البرلمان فيها من مجلس واحد أي إشكالية في هذا الخصوص، حيث يتم إحالة مشروع القانون إلى ذات المجلس لدراسة مشروع القانون من جديد، إلا إن إحالة مشروع القانون في النظم السياسية التي يتكون البرلمان فيها من مجلسين، فإن الأمر يختلف بهذا الخصوص، من ثم يثير تساؤل في غاية الأهمية، يتمثل في اختيار المجلس الذي ينبغي على رأس الدولة إحالة مشروع القانون إليه أولاً.

كما أن الفصل التشريعي يتكون من أدوار برلمانية تختلف عددها ومدتها من نظام سياسي إلى آخر، ومن ثم يُثار في هذا الجانب تساؤلٌ ثانٍ: ما الدور التشريعي الذي يحيل رأس الدولة مشروع القانون إليه؟ وما هو أثر الإجازة البرلمانية على طلب إعادة النظر؟ وما هو أثر انتهاء الفصل التشريعي أو حله على طلب إعادة النظر في مشروع القانون؟

وللإجابة عن التساؤلات سالفة الذكر، ستقسم الباحثه هذا المطلب إلى ثلاثة أفرع، تتناول في الفرع الأول: المجلس الذي يحيل رأس الدولة إليه مشروع القانون لإعادة النظر فيه، وفي الفرع الثاني: الدور التشريعي الذي يناقش فيه مشروع القانون، والفرع الثالث: أثر انتهاء الفصل التشريعي أو حله على إعادة النظر في مشروع القانون.

الفرع الأول: المجلس الذي يحيل رأس الدولة إليه مشروع القانون لإعادة النظر فيه

إن تكوين السلطة التشريعية يختلف من نظام سياسي إلى آخر، إذ يتكون البرلمان من مجلس واحد في بعض النظم السياسية، ومن مجلسين في أنظمة أخرى، وكما أشارت الباحثة بأن

إحالة مشروع القانون في النظم السياسية التي يتكون فيها البرلمان من مجلس واحد لا تثير أي إشكالية، حيث يقوم رأس الدولة بإحالة مشروع القانون إلى ذات المجلس.

إلا أن هذا الأمر يختلف حينما يتكون البرلمان من مجلسين، ومن ثم إلى أي مجلس يلتزم رأس الدولة بإحالة طلب إعادة النظر في مشروع القانون إليه، وعليه هل نظمت النصوص الدستورية هذا الموضوع، ومن ثم حددت المجلس الذي يتم إحالة مشروع القانون إليه صراحةً، أم أنها لم توضح ذلك، وتركت تنظيم هذا الجانب إلى اجتهاد الفقهاء والعرف المتبع في هذا الخصوص لبيان أي من المجلسين يتم إحالة مشروع القانون إليه.

حقيقة إن إحالة مشروع القانون في حال كان البرلمان يتكون من مجلسين يمكن أن يأخذ أحد من الفروض الآتية:

١-يتم إحالة مشروع القانون إلى المجلس المحدد دستورياً.
٢-يتم إحالة مشروع القانون لإعادة النظر فيه إلى ذات المجلس الذي تمت إحالة مشروع القانون إليه بداية عند اقتراح مشروع القانون.
٣-يتم إحالة مشروع القانون إلى المجلسين معاً في ذات الوقت.
٤-يتم إحالة مشروع القانون إلى المجلس الذي يختاره رأس الدولة.

ومن ثم ما هو المجلس الذي يحيل إليه رأس الدولة مشروع القانون لإعادة النظر فيه في النظم السياسية المقارنة؟

تتكون السلطة التشريعية في مملكة البحرين من مجلسين، حيث إن النظام السياسي في مملكة البحرين تبنى نظام ثنائية المجلس النيابي، ومن ثم يختص كلا المجلسين: الشورى والنواب في العملية التشريعية، ويتم عرض مشروعات القوانين ومناقشتها وإقرارها والتصويت عليها في كلا المجلسين بالتناوب، حيث أوضحت الباحثة خلال الفصل الثاني بأن مشروعات القوانين تعرض على مجلس النواب أولاً، ثم تعرض على مجلس الشورى، ويتعاقب المجلسان في مناقشة مشروعات القوانين تباعاً إلى أن يتم إقرارها والتصويت عليها، كما بينت الباحثة في المبحث الثاني من ذات الفصل بأن إحالة مشروعات القوانين تتم بواسطة مجلس النواب، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة

(٨٣) من الدستور[٥٣٠]، حيث بينت المادة بأن إحالة النص تتم بواسطة رئيس مجلس النواب إلى رئيس مجلس الوزراء لرفع مشروع القانون إلى الملك للتصديق.

وعليه فإن مجلس النواب هو المجلس الذي يحيل مشروع القانون إلى مجلس الوزراء لرفع مشروع القانون إلى الملك للتصديق، ومن ثم فهل يتم إحالة مشروع القانون لإعادة النظر فيه إلى مجلس النواب أولاً؟

بالرجوع إلى دستور مملكة البحرين فإنه خلا من تنظيم هذا الجانب، حيث اكتفت الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من الدستور بالإشارة إلى أن الملك يرد مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب من دون تحديد أي من المجلسين الذي يتم إحالة مشروع القانون إليه أولاً، ومن ثم فإن صريح النص يشير إلى أن الإحالة تتم إلى المجلسين في ذات الوقت[٥٣١]، إلا أنه وبالرجوع إلى اللائحة الداخلية لمجلس النواب وبالتحديد نص المادة (١٢١)، فإن هذه المادة أشارت أن مشروع القانون الذي رده الملك لإعادة النظر فيه يتم إحالته إلى رئيس مجلس النواب ليخطر المجلس بهذا الأمر وأسباب إعادة النظر في مشروع القانون[٥٣٢].

واستناداً لما سبق، فإن التعامل مع مشروعات القوانين لإعادة النظر فيها يتم بذات الآلية التي يتم التعامل بها لإحالة مشروعات القوانين الواردة من الحكومة، حيث تحال مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على مجلس النواب بداية مع إرسال نسخة منه للعلم إلى وزارة شئون مجلسي الشورى والنواب، ثم يتم إحالة مشروعات القوانين مقرونه بملاحظات مجلس النواب بعد دراستها

---

[٥٣٠] المادة (٨٣) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٥٣١] حيث جاء في المرسوم بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٦ برد مشروع قانون بشأن الدين العام إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه ما يلي "يردُ مشروع القانون بشأن الدين العام إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه...". ومثال آخر: ما ورد في المرسوم بقانون رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٤ برد مشروع قانون بشأن مكافحة الغش التجاري إلى مجلسي النواب والشورى، حيث جاء في المرسوم في مادته الأولى ما يلي "يرد مشروع قانون مكافحة الغش التجاري إلى مجلسي النواب والشورى لإعادة النظر في نص المادة (١٠) منه، ...". ومن ثم فإن التطبيقين العمليين الذي تمكنت الباحثة من الاطلاع عليهما يشيران إلى إحالة مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب من دون تحديد أي من المجلسين يتم إحالة مشروع القانون إليهما أولاً. ومن خلال البحث تمكنت الباحثة من الاطلاع على قرار إحالة مشروع قانون بشأن مكافحة الغش التجاري إلى مجلسي الشورى والنواب، حيث جاء في القرار أن رئيس مجلس الوزراء يحيل مشروع طلب إعادة النظر إلى رئيس مجلس النواب، ونسخة منه للعلم إلى وزير شئون مجلسي الشورى والنواب وذلك عملاً بأحكام المادتين (٣٥/ج) و(٨١) من الدستور.

[٥٣٢] المادة (١٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

في ضوء المبررات الملحقة مع طلب إعادة النظر إلى مجلس الشورى، وذلك عملاً بأحكام المادة (٨١) من الدستور[٥٣٣].

وتتكون السلطة التشريعية في دولة الكويت من مجلس واحد وهو مجلس الأمة[٥٣٤]، ومن ثم فإن إحالة مشروع القانون لإعادة النظر فيه لا تثير أي إشكالية، حيث يقوم الأمير بإحالة مشروع القانون إلى ذات المجلس لإعادة دراسة مشروع القانون.

وفي جمهورية مصر العربية تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد وهو مجلس النواب، وهو الجهة المختصة وفقاً للنظام الدستوري المصري بالتشريع[٥٣٥]، ومن ثم فإن إحالة مشروع القانون لإعادة النظر لا تثير أي إشكالية، حيث يقوم رئيس الجمهورية بإحالة مشروع القانون إلى ذات المجلس لإعادة دراسة مشروع القانون.

وتبنى النظام الدستوري الفرنسي ثنائية النظام البرلماني، حيث يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ[٥٣٦]، ومن ثم يختص كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها وإقرارها.

وبالرجوع إلى الفقرة الثانية من نص المادة (١٠) نجد أنها أشارت إلى أن رئيس الجمهورية يحيل مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه من دون تحديد أي من المجلسين يتم إحالة مشروع القانون إليه أولاً[٥٣٧].

ومفاد ذلك أن المشرع الدستوري الفرنسي يلزم رأس الدولة بأن يحيل مشروع القانون إلى كلا المجلسين بصريح النص في الوقت ذاته لإعادة النظر في مشروع القانون.

---

[٥٣٣] المادة (٨١) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٥٣٤] المادة (٥١) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[٥٣٥] المادة (١٠١) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

[٥٣٦] المادة (٢٤) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

[٥٣٧] الفقرة الثانية من المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

وبالرغم من النص على إحالة طلب إعادة النظر في مشروع القانون إلى البرلمان من دون تحديد مجلس بذاته، نجد أن بعض من الحالات التي تمت إعادة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه تركت لرئيس الجمهورية الخيار في تحديد المجلس الذي يرغب في إحالة مشروع القانون إليه أولاً، ويقوم رأس الدولة باختيار المجلس في ذات مرسوم الإحالة، لذلك نجد أن رئيس الجمهورية يختار وفقاً لسلطته التقديرية الجمعية الوطنية لإحالة مشروع القانون عليها أولاً[٥٣٨].

الفرع الثاني: الدور التشريعي الذي يناقش فيه مشروع القانون

الفصل التشريعي هو المدة القانونية التي يمارس فيها أعضاء السلطة التشريعية سلطاتهم واختصاصاتهم خلال ولايتهم القانونية في عضوية البرلمان، وتختلف هذه المدة القانونية من نظام دستوري إلى آخر، فالفصل التشريعي يمتد على سبيل المثال أربع سنوات في بعض من النظم السياسية[٥٣٩]، في حين يمتد إلى خمس سنوات في نظم سياسية آخرى[٥٤٠].

ويتكون الفصل التشريعي من أدوار انعقاد متساوية تختلف مدة انعقادها من نظام دستوري إلى آخر، ومن ثم عددها في الفصل التشريعي الواحد، ولا تستمر إجتماعات البرلمان طوال مدة

---

[٥٣٨] ومثال على ذلك قيام الرئيس فرانسوا ميتران بإحالة مشروع القانون حول المعرض العالمي لعام ١٩٨٣ إلى الجمعية الوطنية أولاً، حيث أشار في المرسوم الرئاسي المؤرخ في ١٣ يوليو ١٩٨٣ أن تبدأ المناقشة الجديدة أولاً في الجمعية الوطنية، وكلف الوزير الأول صراحة بتبليغ المرسوم إلى رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ. كما قام بنفس التصرف حينما أشار في المرسوم المؤرخ في ٩ أغسطس ١٩٨٥ المتعلق بقانون تطور كاليدونا الجديد، حيث أحالة بموجبه مشروع القانون إلى الجمعية الوطنية أولا لإعادة مناقشة من جديد. وبرر الدكتور جوي تابت تصرف الرئيس ميتران واختياره للجمعية الوطنية ليتم إحالة مشروع القانون عليها أولا في إن كلا مشروعين القانون تمت مناقشتهم أولاً في الجمعية الوطنية، كما أن الكلمة الأخيرة في صنع القانون تعود إلى هذه الجمعية، إضافة إلى أن الرئيس ميتران كان يعلم بأن الجمعية الوطنية هي أكثر تأييداً لوجهات نظره من مجلس الشيوخ. (جوي تابت –المرجع السابق– ص ٥٠٠–٥٠١).

[٥٣٩] مثال على النظم السياسية التي تمتد مدة ولاية أعضاء السلطة التشريعية إلى إربع سنوات مملكة البحرين ودولة الكويت. انظر المادتين (٥٤) و (٥٨) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢، والمادة (٨٣) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[٥٤٠] مثال على النظم السياسية التي تمتد ولاية أعضاء السلطة التشريعية إلى خمس سنوات جمهورية مصر العربية. انظر المادة (١٠٦) من دستور جمهورية مصر العربية.

دور الانعقاد، ولكن يتخللها إجازة برلمانية. كما يعقد جلسات محدد في الدورات العادية للبرلمان، إضافة إلى إمكانية عقد جلسات استثنائية خلال دورة الانعقاد غير عادية[٥٤١].

وأوضحت الباحثة في الفصل الثاني بأن اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها وإقرارها، ومن ثم إحالتها إلى رأس الدولة للتصديق عليها تتم أثناء وجود البرلمان، ومفاد ذلك إن هذه الإجراءات تتم خلال ذات الفصل التشريعي، وفي أثناء ولاية أعضاء السلطة التشريعية عضويتهم في البرلمان. وبينت الباحثة بأن رأس الدولة يمارس اختصاصه في إعادة النظر في مشروع القانون خلال الفترة الزمنية المحددة لإعادة النظر في مشروع القانون، وعليه فإذا كانت الفترة الزمنية التي يمارس رأس الدولة اختصاصه في إعادة النظر في مشروعات القوانين تقع ضمن المدة الزمنية للفصل التشريعي، بحيث يصل مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق خلال ذات الفصل التشريعي، ومن ثم يحيل رأس الدولة قراره بإعادة النظر في مشروع القانون إلى البرلمان في ذات الفصل التشريعي، من دون أن تتجاوز هذه الإجراءات مدة ولاية أعضاء البرلمان للسلطة التشريعية، ففي هذه الحالة التي يحيل رأس الدولة إعادة النظر في مشروع القانون إلى البرلمان في ذات الفصل التشريعي وفي أثناء الدورة البرلمانية ذاتها التي مازالت مستمرة ولم تشارف على الانتهاء، فإن البرلمان يناقش مشروع القانون من جديد، وتجري مناقشته والتصويت عليه خلال دور الانعقاد ذاته، إلا إذا نص الدستور أو القانون على خلاف ذلك، فتجري المناقشة استناداً لما يحدده الدستور أو القانون.

ولكن إذا قاربت الدورة البرلمانية إلى نهايتها أو انتهت بالفعل، قبل أن يحيل رأس الدولة مشروع القانون على البرلمان، فإن دراسة النص التشريعي يستأنف في الدورة البرلمانية العادية القادمة، وتستمر دراسة مشروع القانون من النقطة التي اختتم فيها دور الانعقاد السابق، كما يجوز أن تتم هذه الدراسة أيضاً في أثناء دورة استثنائية للبرلمان[٥٤٢].

ولكن هل نص المشرع الدستوري بصريح النص على تحديد الدور التشريعي الذي ينبغي على رأس الدولة إحالة مشروع القانون خلاله إلى البرلمان لإعادة دراسته من جديد، ومن ثم فهل إلزم النص التشريعي أن تكون مناقشة مشروع القانون في ذات دور الانعقاد، أو أعطى لرأس الدولة سلطة تقديرية في طلب مناقشة مشروع القانون خلال الدور الذي يرتأيه مناسباً، سواءً أكان في

---

[٥٤١] فتحي فكري –المرجع السابق– ص ٣٣٩.

[٥٤٢] جوي تابت –المرجع السابق– ص ٥٠٩–٥١٠.

ذات دور الانعقاد الذي تمت إحالة النص التشريعي إليه للتصديق، أم في دور انعقاد آخر، أو أن النص الدستوري خلا من بيان ذلك؟

ومن ثم ما الدور التشريعي الذي يحيل إليه رأس الدولة مشروع القانون لإعادة النظر فيه في النظم السياسية المقارنة؟

يمتد الفصل التشريعي في النظام الدستوري البحريني لمجلسي الشورى والنواب إلى أربع سنوات[٥٤٣]، يمارس خلال هذه المدة الزمنية أعضاء مجلسي الشورى والنواب اختصاصاتهم التشريعية والرقابية، ويتكون الفصل التشريعي من أدوار انعقاد عادية لا تقل عن سبعة أشهر، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (٧٢) من الدستور[٥٤٤]، وتتخلل أدوار الانعقاد إجازة برلمانية، ومن ثم يتكون الفصل التشريعي في مملكة البحرين من أربعة أدوار انعقاد.

وبالرجوع إلى الفقرة (ج) من المادة (٣٥) ووفقاً لصريح النص نجد أنها تعطي رأس الدولة الخيار في أن يطلب من البرلمان إعادة دارسة مشروع القانون من جديد في ذات دور الانعقاد، أو في الدور التالي له[٥٤٥]. وعليه فإن النص الدستوري يجيز لرأس الدولة إما أن يطلب من البرلمان دراسة مشروع القانون في ذات الدور الذي تم إحالة مشروع القانون إليه للتصديق، أو أن يطلب من البرلمان دراسته في الدور التالي للدور الذي رفع إليه مشروع القانون للتصديق، وعليه فإن سلطة رأس الدولة في اختيار الدور الذي يرغب في إحالة مشروع القانون محددة بذات الدور الذي تم مناقشة مشروع القانون وتمت إحالته إلى رأس الدولة للتصديق أو الدور الذي يليه فقط، من دون أن يمتد ذلك إلى غيرها من أدوار الانعقاد خلال الفصل التشريعي الواحد، وعلى سبيل المثال، وفي افتراض أن مشروع القانون تمت إحالته إلى رأس الدولة للتصديق خلال دور الانعقاد الأول وارتأى خلال دور الانعقاد ذاته حاجة مشروع القانون لإعادة النظر فيه، فإن صلاحية رأس الدولة لطلب دراسة مشروع القانون من جديد في البرلمان تكون إما خلال ذات دور الانعقاد الأول أو أن تكون خلال دور الانعقاد الثاني فقط، ومن ثم لا تمتد صلاحية رأس الدولة في طلب إعادة مناقشة مشروع القانون إلى دور الانعقاد الثالث أو الرابع، حيث إن صريح النص أوضح بأن إعادة مناقشة

---

[٥٤٣] المادتين (٥٤) و (٥٨) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٥٤٤] المادة (٧٢) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٥٤٥] الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين.

مشروع القانون تتم في ذات دور الانعقاد الذي تم إحالة مشروع القانون إليه للتصديق أو في الدور التالي له.

ويحدد رأس الدولة في مرسوم الإعادة فيما إذا كانت إعادة البرلمان مناقشة مشروع القانون في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له.

ويرى أحد الباحثين أن الغاية من منح الملك سلطة اختيار دور الانعقاد الذي يتم فيها مناقشة مشروع القانون سواءً أكان في دور الانعقاد ذاته أو في الدور التالي له؛ أن الملك له سلطة تقديرية في تحديد الوقت المناسب التي تجري فيه إعادة النظر في مشروع القانون، سواءً أكان في ذات دور الانعقاد، أم في الدور التالي له، فإذا كانت على سبيل المثال الأجواء السائدة في البرلمان يسودها التوتر، فقد يفضل الملك أن تكون إعادة نظر مشروع القانون في دور الانعقاد التالي، أما إذا كانت الأجواء السائدة في البرلمان عادية ومستقرة، فقد يفضل طرح إعادة النظر في ذات دور الانعقاد[٥٤٦].

وتؤيد الباحثة موقف المشرع البحريني في تنظيم هذا الجانب بمنح رأس الدولة سلطة تقديرية في اختيار إعادة مناقشة مشروع القانون، سواءً أكان في ذات دور الانعقاد، أم في الدور الذي يليه، حيث إن هذا التنظيم يمنح رأس الدولة والبرلمان نوع من المرونة لتفادي انتهاء دور الانعقاد ذاتها من دون أن يقوم المجلس بعرض طلب رأس الدولة في إعادة دراسة مشروع القانون من جديد في ذات الدور، ومن ثم يصبح إلزاماً قانونياً على المجلس دراسة مشروع القانون في ذات دور الانعقاد، حتى ولو افترضنا أن إحالة مشروع القانون إلى البرلمان في اليوم الأخير من انتهاء دورة الانعقاد أو قاربت على نهايتها، لا سيما بالنظر إلى أن المدة الزمنية التي يجوز لرأس الدولة وفقاً للنظام البحريني إعادة النظر في مشروع القانون هي ستة أشهر، ومن ثم فإن المشرع البحريني قد أخذ بعين الاعتبار قرب انتهاء دور الانعقاد ذاتها التي تم إحالة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة دراسة مشروع القانون خلالها من جديد، ومن ثم حسناً فعل المشرع البحريني في إعطاء رأس الدولة السلطة التقديرية في تحديد دور الانعقاد الذي يتم دراسة مشروع القانون فيه، وأعطاه الخيار فيما إذا كانت دراسة مشروع القانون في ذات دور الانعقاد أم الدور الذي يليه. إضافة إلى ذلك فإن الباحثة تؤيد ما تبناه الكاتب من رأي في تنظيم دور الانعقاد الذي يتم فيه مناقشة مشروع القانون سواءً أكان في دور الانعقاد ذاته أو في الدور التالي له؛ بغرض منح الملك سلطة تقديرية في تحديد الوقت المناسب التي تجري فيه إعادة النظر في مشروع القانون.

---

[٥٤٦] للاطلاع على رأي الباحث انظر: يوسف راشد فليفل– المرجع السابق– ص ٢١٤.

وفي دولة الكويت يمتد الفصل التشريعي إلى أربع سنوات[٥٤٧]، ويتكون من أربعة أدوار انعقاد عادية، ويمتد دور الانعقاد الواحد إلى ثمانية أشهر، ويتخلل أدوار الانعقاد إجازة برلمانية.

وبالرجوع إلى نص المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت، فإن النص خلا من تحديد دور الانعقاد الذي يجوز للأمير أن يطلب من مجلس الأمة إعادة دراسة مشروع القانون، ومع خلو النص عن بيان ذلك، أو اشتراط دور الانعقاد الذي يتم فيه مناقشة مشروع القانون من جديد، فإن ذلك يعني أن الأمير يستطيع أن يطلب من مجلس الأمة مناقشة مشروع القانون في أي من أدوار الانعقاد الأربع في الفصل التشريعي ذاته التي تم إحالة مشروع القانون خلاله للتصديق، ما دام صريح النص خلا من بيان ذلك.

وفي جمهورية مصر العربية يمتد الفصل التشريعي إلى خمس سنوات[٥٤٨]، ويتكون من خمسة أدوار انعقاد عادية، ويمتد دور الانعقاد الواحد إلى تسعة أشهر على الأقل[٥٤٩]، ويتخلل أدوار الانعقاد إجازة برلمانية .

وبالرجوع إلى نص المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية[٥٥٠]، فإن النص خلا من تحديد دور الانعقاد الذي يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من مجلس النواب إعادة دراسة مشروع القانون من جديد، ومع خلو النص عن بيان ذلك، أو اشتراط دور الانعقاد الذي يتم فيه مناقشة مشروع القانون من جديد، فإن ذلك يعني أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يطلب من مجلس النواب مناقشة مشروع القانون في أي من أدوار الانعقاد الخمس، مادام صريح النص خلا من بيان ذلك.

ومن ثم فإن المشرع الدستوري لا يشترط أن تكون مناقشة مشروع القانون في ذات دور الانعقاد الذي تمسّك فيه رئيس الجمهورية في حقه في إعادة النظر في مشروع القانون، بل يمكن أن يكون ذلك في أي دور انعقاد آخر ضمن الفصل التشريعي ذاته الذي تمَّ إحالة مشروع القانون خلاله للتصديق [٥٥١].

---

[٥٤٧] المادة (٨٣) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[٥٤٨] المادة (١٠٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

[٥٤٩] المادة (١١٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

[٥٥٠] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

[٥٥١] عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا –المرجع السابق– ص ٢٤٠.

كما يمتد الفصل التشريعي وفقاً للنظام الدستوري الفرنسي إلى خمس سنوات[٥٥٢]، ويتكون من دورتين عاديتين كل عام، ويبدأ دور الانعقاد الأول في يوم الثلاثاء الأول من شهر أكتوبر وينتهي يوم الجمعة الثالث من شهر ديسمبر، في حين يبدأ دور الانعقاد الثاني من يوم الثلاثاء الأخير من شهر أبريل ولا يجوز أن يستمر أكثر من ثلاثة أشهر[٥٥٣]، ويتخلل أدوار الانعقاد إجازة برلمانية، ويجوز عقد دورة غير عادية بناء على طلب من الوزير الأول أو بناءً على طلب مقدم من أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية[٥٥٤].

وبالرجوع إلى نص المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية، فإن النص خلا من تحديد دور الانعقاد الذي يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ إعادة دراسة مشروع القانون من جديد، ومع خلو النص عن بيان ذلك، أو اشتراط دور الانعقاد الذي يتم فيه مناقشة مشروع القانون من جديد، فإن ذلك يعني أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يطلب من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ مناقشة مشروع القانون في أي من أدوار الانعقاد، ضمن الفصل التشريعي ذاته الذي تمَّ إحالة مشروع القانون خلاله للتصديق، مادام صريح النص خلا من بيان ذلك.

واستناداً لما تناولته الباحثة في هذا الفرع، فمن الواضح أن المشرع البحريني قد أفرد نص دستوري يمنح رأس الدولة صراحة وبحسب إرادته حق إحالة مشروع القانون ودراسته إلى البرلمان خلال ذات الدور التشريعي الذي وصل إليه مشروع القانون للتصديق، أو الدور الذي يليه. وحدد هذا السلطة التقديرية لرأس الدولة في دورين للانعقاد فقط.

---

552 http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9511.

٥٥٣ المادة (٢٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته.

٥٥٤ المادة (٢٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته.

الفرع الثالث: أثر انتهاء الفصل التشريعي أو حل البرلمان على إعادة النظر في مشروع القانون

يحيل البرلمان مشروع القانون إلى رأس الدولة للتصديق عليه أو إعادة النظر فيه عادة في أثناء الفصل التشريعي، ولكن قد يصل إلى رأس الدولة مشروع القانون قرب انتهاء الفصل التشريعي، أو أن الفصل التشريعي انتهى بالفعل، أو تم حل البرلمان بعد إرسال مشروع القانون إلى رأس الدولة، ومن ثم فإن المدة الزمنية التي يمارس رأس الدولة حقه في إعادة النظر في مشروع القانون تتجاوز مدة الدورة البرلمانية، ففي هذه الحالة يقوم رأس الدولة باتخاذ إجراءات إعادة النظر في مشروع القانون ويصدر الأداة القانونية خلال المدة القانونية التي تقع خارج نطاق الدورة البرلمانية ذاتها التي أرسل مشروع القانون إليه للتصديق خلالها.

ونظراً إلى أن البعض من الفقهاء يرون بأن مضي المدة المقررة لحق رأس الدولة في إعادة النظر في مشروعات القوانين، من دون أن يمارس حقه خلال هذه المدة، يعتبر تنازلاً منه عن حقه في إعادة مشروع القانون إلى البرلمان سواءً أكان البرلمان منعقد أو غير منعقد[٥٥٥]، ومن ثم فهل يملك رأس الدولة ممارسة حقه في إعادة النظر حتى وإن كان البرلمان قد انتهى فصله التشريعي؟

حقيقة أن رأس الدولة يستطيع ممارسة حقه في إعادة النظر ولو كان المجلس بعد إحالته لمشروع القانون للتصديق انتهت جلساته لأي سبب من الأسباب، على سبيل المثال أن يكون المجلس قد حل أو انتهى الفصل التشريعي[٥٥٦]، ولكن إجراءات مناقشة مشروع القانون لا يمكن أن تتم في ذات الفصل التشريعي؛ نظراً لانتهاء الفصل التشريعي أو حله، حيث إنه من غير المتصور أن يتم مناقشة مشروع قانون والبرلمان غير موجود فعلياً. ولا يمكن كذلك عرض مشروع القانون لإعادة النظر فيه ودراسته من جديد في الفصل التشريعي التالي، إذ يعتبر مشروع القانون في هذه الحالة قد سقط بانتهاء الفصل التشريعي.

ومن ثم يُثار تساؤل مهم، هو ما فائدة قيام رأس الدولة بطلب إعادة النظر في مشروع القانون في حين أن الفصل التشريعي انتهى أو تم حل البرلمان خلال المهلة المحددة لطلب إعادة النظر فيه؟

---

[٥٥٥] ماجد ممدوح شبيطة –المرجع السابق– ص ٣٩١.

[٥٥٦] عادل الطبطبائي –المرجع السابق– ص ٧٧١. انظر كذلك: نومان فالح الظفيري –المرجع السابق– ص ٢٥١.

أجاب أحد الباحثين على هذا التساؤل، حيث أوضح بأن الحكمة من ممارسة إعادة النظر بالرغم من انتهاء الفضل التشريعي أو حل البرلمان؛ تكمن في أن رأس الدولة يستعجل هذا الحق لقطع المدة الدستورية لاعتبار القانون بعدها مصدقاً حكمياً في حال فوات الميعاد المقرر للتصديق، من دون قيام رأس الدولة بالاعتراض على مشروع القانون، حتى وإن كانت السلطة التشريعية غير موجودة ولا تستطيع مناقشة إعادة مشروع القانون إليها، وأسباب اعتراض رأس الدولة على مشروع القانون، كما أن المجلس الجديد لا يحق له مناقشة مشروع القانون المعترض عليه، إذ يعتبر مشروع القانون في هذه الحالة قد سقط بانتهاء الفصل التشريعي، إلا أن الغاية من مباشرة رأس الدولة لحقه في إعادة النظر بهدف مواجهة السلطة القضائية التي قد ترى أن عدم اعتراض رأس الدولة على مشروع القانون خلال المدة الدستورية المقررة يعني أن مشروع القانون صدق عليه ضمنياً[٥٥٧].

وتؤيد الباحثة الرأي السابق، حيث يكمن السبب في إمكانية ممارسة رأس الدولة لحقه في إعادة النظر بالرغم من أن الفصل التشريعي قد انتهى بالفعل أو أن البرلمان قد حل خلال المدة المقررة لإعادة النظر في مشروع القانون؛ نظراً لأن رأس الدولة لا يملك سلطة رفض مشروع القانون بصورة نهائية لانتفاء هذا الحق المطلق، ومن ثم فإنه فقط يستطيع أن يمارس حقه في التصديق أو طلب إعادة النظر فيه، ولغاية عدم مرور المدة المقررة للتصديق، من دون أن يبدي رأس الدولة رغبته في إعادة النظر، بسبب انتهاء الفصل التشريعي للبرلمان، ومن ثم يصدق رأس الدولة حكمياً على مشروع القانون، بالرغم من رغبته في إعادة النظر فيه، لا سيما في النظم السياسية التي تعتبر فيها سكوت رأس الدولة عن التعبير عن رأيه في مشروع القانون ومرور المدة تصديقاً حكمياً عليه، واعتبار ذلك نزولاً عن رغبته في إعادة النظر فيه، وهذا الافتراض عكس الواقع.

وعليه فما هو موقف القانون المقارن بهذا الخصوص؟ وهل نص الدستور على حق رأس الدولة في ممارسة إعادة النظر بالرغم من انتهاء الفصل التشريعي؟ وهل تم تنظيم الإجراءات التي يجب على رأس الدولة والبرلمان اتباعها؟

وبالرجوع إلى نص الدساتير في القانون المقارن، فإنها خلت من تنظيم هذا الجانب، أو النص على حق رأس الدولة في ممارسة إعادة النظر بالرغم من انتهاء الفصل التشريعي، وتنظيم الإجراءات المترتبه على ذلك، ومن ثم ترى الباحثة ضرورة تنظيم هذا الجانب من قبل المشرع الدستوري.

---

[٥٥٧] للاطلاع على رأي الباحث انظر: يوسف راشد فليفل –المرجع السابق– ص ٢١٣.

المبحث الثاني

الدراسة الثانية حول مشروعات القوانين بعد إحالتها لإعادة النظر فيها

تمهيد وتقسيم:

بعد إصدار رأس الدولة قراره بإحالة مشروع القانون إلى البرلمان؛ بغرض إعادة النظر فيه، تبدأ مرحلة دراسة مشروع القانون من جديد، وقد بينت الباحثة خلال الفصل الثاني من هذه الدراسة الإجراءات العادية لمناقشة مشروعات القوانين وإقرارها، والأغلبية المطلوبة للتصويت عليها؛ بغرض بيان الاختلاف بين إجراءات مناقشة مشروع القانون قبل الاستجابة لإعادة النظر، وإجراءات مناقشة مشروع القانون بعد الاستجابة لإعادة النظر، وبيان الأغلبية المطلوبة للتصويت على مشروع القانون في كلا المرحلتين.

ولتوضيح ذلك ستقسم الباحثة هذا المبحث إلى مطلبين، تتناول في المطلب الأول: إجراءات عرض مشروعات القوانين على البرلمان ومناقشتها لإعادة النظر فيها، وفي المطلب الثاني: التصويت على مشروعات القوانين وإقرارها بعد الاستجابة لإعادة النظر أو تجاوزه.

المطلب الأول

إجراءات عرض مشروعات القوانين على البرلمان ومناقشتها لإعادة النظر فيها

تمهيد وتقسيم:

فور وصول مشروع القانون إلى البرلمان بعد رده من قبل رأس الدولة لإعادة النظر فيه، ينظر البرلمان في ذات مشروع القانون الذي سبق وأن قام بدراسته والتصويت عليه وإقراره بشكل سابق، ومن ثم تنص بعض الدساتير أو اللوائح المنظمة لسير عمل البرلمان على آلية عرض مشروعات القوانين لإعادة النظر فيها ودراستها من جديد من قبل البرلمان، كما تشترط بعض النظم الدستورية اتباع إجراءات معينة لمناقشة مشروعات القوانين المراد إعادة النظر فيها تختلف عن إجراءات مناقشة مشروعات القوانين في المرحلة العادية، في حين سكتت دساتير أخرى عن بيان ذلك.

ولبيان ذلك ستقسم الباحثة هذا المبحث إلى فرعين أساسيين، تتناول في الفرع الأول: شروط صحة انعقاد الجلسة وإجراءات عرض مشروعات القوانين لإعادة النظر فيها، والفرع الثاني: مناقشة البرلمان مشروعات القوانين لإعادة النظر فيها.

الفرع الأول: شروط صحة انعقاد الجلسة وإجراءات عرض مشروعات القوانين لإعادة النظر فيها

تنص بعض الدساتير أو اللوائح المنظمة لسير عمل البرلمان على آلية عرض مشروعات القوانين التي ردت إلى البرلمان من قبل رأس الدولة لإعادة النظر فيها تختلف عن آليه عرض مشروعات القوانين منذ بداية اقتراحها سواءً من قبل أعضاء البرلمان أو الحكومة، حيث تتطلب بعد النظم السياسية عرض مشروعات القوانين، وأسباب إعادة النظر فيها، على لجنة خاصة قبل عرضها على البرلمان؛ للنظر في أسباب الاعتراض ومبرراته، وتختص هذه اللجنة بدراسة أسباب إعادة النظر في مشروع القانون ومبرراته، ومن ثم تقوم اللجنة بإعداد تقرير خاص عن هذا الموضوع بعد دراسته من قبلها للعرض على البرلمان، ليتم عرض التقرير مع طلب إعادة النظر في مشروع القانون في الجلسة المحددة لمناقشة مشروع القانون في البرلمان لإعادة النظر فيه، ثم يقوم البرلمان بمناقشة مشروع القانون في ضوء تقرير اللجنة، ومقترحات رأس الدولة، والأسباب التي دفعته لإعادة النظر في مشروع القانون[٥٥٨].

كما أن بعض النظم السياسية تعطي الصلاحية لرأس الدولة في اختيار دور الانعقاد الذي يرغب من البرلمان مناقشة مشروع القانون فيه، ومن ثم يتم عرض مشروع القانون مع أسباب رده في دور الانعقاد المحدد من قبل رأس الدولة، أو أن يتم عرضه في دور الانعقاد ذاته في حال عدم النص على إعطاء رأس الدولة الحق في اختيار دور الانعقاد الذي يرغب مناقشة مشروع القانون فيه، وعليه يجب على البرلمان إدراج مشروع القانون في دور الانعقاد المحدد وفقاً لنص الدستور، أو وفقاً لرغبة رأس الدولة في الأحوال التي يجيز فيها المشرع الدستوري له ذلك[٥٥٩].

كما تشترط بعض النظم السياسية عقد جلسه عاجلة لمناقشة مشروع القانون بعد رده إلى البرلمان من قبل رأس الدولة لإعادة النظر فيه[٥٦٠]، ونصاب معين يختلف عن النصاب المطلوب لإقرار مشروعات القوانين من قبل البرلمان في الدراسة الأولى.

---

[٥٥٨] يحيي محسن ناصر المسوري –المرجع السابق– ص ٣٧٨.

[٥٥٩] مثال على ذلك ما نص عليه دستور ملكة البحرين في المادة (٣٥) والتي تجيز لرأس الدولة اختيار دور الانعقاد الذي يرغب في عرض مشروع القانون عليه، وهذا الخيار محدد فقط في ذات دور الانعقاد الذي رفع خلاله مشروع القانون للتصديق، أو في دور الانعقاد التالي له.

[٥٦٠] المادتين (١٧٧–١٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

في حين تطبق بعض النظم السياسية ذات الإجراءات العادية التي تسلكها في اثناء عرض مشروعات القوانين العادية على مشروعات القوانين المراد إعادة النظر فيها، ومنها النصاب المطلوب لصحة انعقاد الجلسة، وإحالة مشروعات القوانين قبل عرضها على المجلس إلى اللجان المختصة، ومن ثم لا تختلف الإجراءات العادية لعرض مشروعات القوانين والنصاب المطلوب لصحة انعقاد الجلسة عن إجراءات إعادة مناقشة مشروعات القوانين والنصاب المطلوب لصحة انقعاد الجلسة استجابةً لطلب إعادة النظر فيها[٥٦١]، وبعبارة أخرى، أن الدستور لا ينص على إجراءات خاصة يجب على البرلمان اتباعها لعرض مشروعات القوانين التي تم ردها إليه لإعادة دراستها، ولا يشترط أغلبية خاصة لصحة انعقاد الجلسة، ومن ثم فإن الدستور لا يفرق بين إجراءات صحة انعقاد الجلسة وإجراءات عرض مشروعات القوانين في كلا الحالتين.

وعليه فإن الدستور أو اللوائح المنظمة لسير عمل البرلمان في بعض من النظم الدستورية ينصان صراحة على اشتراط تطبيق إجراءات خاصة على مشروعات القوانين، لإعادة دراسة مشروعات القوانين من جديد، أو تعديلها وفقاً لأسباب ردها من قبل رأس الدولة، في حين يصمت الدستور، كما تخلو اللوائح الداخلية لتنظيم عمل البرلمان في نظم أخرى من النص على تطبيق إجراءات خاصة على حالات رد مشروع القانون لإعادة النظر فيه، ومفاد ذلك، لا ينص الدستور أو اللوائح الداخلية لتنظيم عمل البرلمان على اشتراط تطبيق إجراءات خاصة على مشروعات القوانين لإعادة دراستها من جديد، أو تعديلها وفقاً لأسباب ردها من قبل رأس الدولة[٥٦٢]، ولذلك يقوم البرلمان بتطبيق ذات الإجراءات العادية التي اتبعها عند عرض مشروع القانون على البرلمان في المرحلة الأولى، فالنظام الدستوري في هذه البلدان لا يفرق بين الإجراءات المتبعة لمناقشة

---

[٥٦١] انظر المادة (١١١) من دستور الجمهورية الهندية. أنظر كذلك المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

[٥٦٢] تنص الفقرة الثانية من المادة (٨٩) من دستور تركيا الصادر عام ١٩٨٢ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠١١ على أن "ولرئيس الجمهورية أن يُعيد إلى الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا في غضون تلك الفترة القوانين التي يراها غير صالحة للإصدار، كلياً أو جزئياً، مع بيان الأسباب لإعادة النظر فيها، وفي حال كان رفض رئيس الجمهورية جزئياً، تلتزم الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا بمناقشة المواد المعنية دون غيرها، ولا تخضع قوانين الموازنة لهذا الحكم...". ومع خلو النص الدستوري من اشتراط إجراءات معينة لإعادة دراسة مشروع القانون من جديد، ومن ثم فإن عرض مشروعات القوانين والنصاب المطلوب لصحة انعقاد الجلسة هي ذات الشروط المطلوبة في عرض مشروعات القوانين في المرحلة الأولى.

مشروعات القوانين في الدراسة الأولى عن الإجراءات المتبعة لمناقشة مشروعات القوانين لإعادة دراستها من جديد.

الفرع الثاني: مناقشة البرلمان لمشروعات القوانين لإعادة النظر فيها

يستعيد البرلمان سلطته على مشروع القانون بإعادته إليه؛ بغرض مناقشته من جديد وفقاً لإسباب رده، حيث إن إحالة مشروع القانون إليه من قبل رأس الدولة لإعادة النظر فيه، تجعل مشروع القانون يخرج من اختصاص رأس الدولة، ويدخل في اختصاص البرلمان من جديد، ومن ثم يصبح البرلمان في هذه المرحلة صاحب الولاية والاختصاص في مناقشة مشروع القانون بكل استقلالية، من دون تدخل أي سلطة أخرى في هذا الاختصاص، فله أن يأخذ بما يراه رأس الدولة سبباً استوجب إعادة النظر في مشروع القانون، فيعيد البرلمان النظر فيه، في الحدود التي تم أعتراض رأس الدولة عليها، حيث إن إعادة النظر في مشروع القانون لا يعيد طرح مشروع القانون برمته من جديد لمناقشة كل مواده وإعادة إقراره، وكأنه اقتراح مشروع قانون جديد يعرض على البرلمان، فيعيد البرلمان مناقشة كافة مواده والتصويت عليه وإقراره، ما لم يكن إعادة النظر منصباً على مشروع القانون برمته. وحيث إن ما سبق مؤداه، أنه يلتزم البرلمان في أن يعيد النظر في أحكام مشروع القانون ومواده التي أنصب عليها اعتراض رأس الدولة فقط دون غيرها من المواد، إذا كان إعادة النظر جزئياً، في حين يلتزم البرلمان في أن يعيد النظر في أحكام مشروع القانون برمته، إذا كان إعادة النظر كلياً على مشروع القانون، ويمتلك البرلمان عند إعادة النظر في مشروع القانون إضافة ما هو ضرورياً ليحقق القانون أهدافه، وبما ينسجم مع رغبة رأس الدولة في هذا الخصوص، ويحقق الغاية من إعادة النظر في مشروع القانون، ومن دون أن يتجاوز البرلمان مبررات وغاية التعديل[٥٦٣].

ومفاد ذلك، يختص البرلمان بدراسة مشروع القانون كلياً إذا أحال رأس الدولة مشروع القانون مشفوعاً بطلب إعادة النظر في مشروع القانون برمته، أو يختص بدراسة مواد محددة بذاتها أو أحد مواد مشروع القانون فقط، إذا اقتصر طلب إعادة النظر على جزء من مشروع القانون فقط، دون أن يمتد إلى مشروع القانون برمته، وبعبارة أخرى، إذا أحال رأس الدولة مشروع القانون معترضاً

---

[٥٦٣] يحيي محسن ناصر المسوري –المرجع السابق– ص ٣٨٦. انظر كذلك: حسن مصطفى البحري –المرجع السابق– ص٩١٥.

على القانون برمته، يصبح إلزامياً على البرلمان أن يُعيد دراسة مشروع القانون برمته وفقاً لرغبة رأس الدولة، دون أن يكون له الحرية في أن يناقش أو يعدل جزءاً من مشروع القانون ويترك باقي المواد من دون إعادة النظر فيها، وفي حال كان اعتراض رأس الدولة على جزء محدد بذاته من مشروع القانون فقط، يصبح إلزامياً على البرلمان أن يُعيد دراسة الجزء المحدد من مشروع القانون فقط، دون أن تكون له الحرية في تناول بقية المواد التي لم يعترض عليها رأس الدولة، ولم يطلب من البرلمان إعادة النظر فيها، حيث إن إعادة نظر المواد التي لم يتضمن طلب رأس الدولة إعادة النظر فيها يخرج عن اختصاص البرلمان، كما أن بعض الدساتير لم تحدد النطاق الموضوعي لاختصاص رأس الدولة في إعادة النظر في مشروعات القوانين، ومن ثم فإن هذا الأمر يجعل اختصاص رأس الدولة لما يكرسه العرف في هذا المجال، ومن ثم يكون لرأس الدولة الخيار في أن يرد مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه كلياً أو جزئياً، وخلاصة القول: يختص البرلمان في حدود رغبة رأس الدولة في إعادة النظر في مشروع القانون سواءً أكان جزئياً أم كلياً.

وتنص بعض الدساتير صراحة على إلزامية البرلمان في دراسة مشروع القانون في حدود طلب إعادة النظر، دون أن يكون له الحق في تجاوز هذا الطلب، من خلال مناقشة مواد لم يرد عليها طلب إعادة النظر فيها[٥٦٤]، في حين تصمت دساتير أخرى عن بيان ذلك.

واستناداً لما سبق، فما هو موقف القانون المقارن من شروط صحة انعقاد الجلسة، وإجراءات عرض مشروعات القوانين لإعادة النظر فيها، وإجراءات مناقشتها؟

لم تجد الباحثة نصاً دستورياً وفقاً لدستور مملكة البحرين أو في اللائحة الداخلية لمجلس النواب أو اللائحة الداخلية لمجلس الشورى يوضح شروط صحة انعقاد الجلسة المقررة لإعادة نظر مشروعات القوانين، ومن ثم ينطبق على الجلسة المقررة لإعادة النظر في مشروع القانون ذات النص الذي أوضح شروط صحة انعقاد جلسة مجلسي الشورى والنواب بوجه عام، ومن ثم نحيل شروط صحة هذه الجلسة إلى ما ورد في نص المادة (٨٠) من دستور مملكة البحرين، الذي

---

[٥٦٤] بالرجوع إلى الفقرة الثانية من نص المادة (٨٩) من دستور الجمهورية التركية لسنة ١٩٨٢ وتعديلاته لغاية ٢٠١١، نجد أن صريح النص ألزم الجمعية الوطنية الكبرى بإعادة دراسة مشروع القانون في حدود طلب رأس الدولة فقط، دون أن يكون لها الحق في تجاوز هذا الطلب، ومن ثم مناقشة مواد لم يرد عليها هذا الطلب، حيث تنص المادة على أن "..وفي حال كان رفض رئيس الجمهورية جزئياً، تلتزم الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا بمناقشة المواد المعنية دون غيرها، ولا تخضع قوانين الموازنة لهذا الحكم...".

اشترط حضور أغلبية أعضاء المجلس لصحة انعقاد الجلسة، وفي حال لم يكتمل النصاب المطلوب لانعقاد المجلس مرتين متتاليتين، أعتُبر في هذه الحالة وبرغم من عدم اكتمال النصاب المطلوب، أن جلسة المجلس صحيحة، بشرط ألا يقل عدد الأعضاء عن ربع أعضاء المجلس[٥٦٥]، حيث إن النص سالف الذكر جاء بشكل عام، ومن ثم فإن صحة انعقاد جلسة مجلس النواب أو جلسة مجلس الشورى لإعادة النظر في مشروع القانون هي ذات عدد الأعضاء المطلوب لصحة انعقاد الجلسة عند مناقشة مشروع القانون منذ بداية عرضه على البرلمان، حيث إن نصوص مواد الدستور خلت من اشتراط حضور أغلبية معينة لصحة انعقاد جلسة عرض مشروعات القوانين لإعادة النظر فيها.

إلا أن الباحثة ترى ضرورة النص على حضور أغلبية خاصة أو استثنائية أو أغلبية أخرى يحددها المشرع بشرط أن تزيد عن ثلثي أعضاء المجلس، وهي الأغلبية المطلوبة لتجاوز طلب إعادة النظر، للاعتداد بصحة انعقاد الجلسة، وهذه الأغلبية مطلوبة كذلك في أثناء مرحلة التصويت وليس فقط لصحة انعقاد الجلسة، لا سيما وإن تجاوز رغبة رأس الدولة في مشروع القانون تحتاج موافقة ثلثي أعضاء المجلس، وهذه الأغلبية تزيد على الأغلبية المطلوبة لصحة انعقاد الجلسة، والمتمثلة في أغلبية أعضاء المجلس، بما يعني حضور ٢١ نائباً من أصل ٤٠ نائباً، كما أجاز الدستور أن تكون الأغلبية المطلوبة لصحة انعقاد المجلس أقل من ذلك، إذا لم يكتمل النصاب المطلوب لانعقاد المجلس مرتين متتاليتين، ومن ثم يشترط ألا يقل عدد الأعضاء عن ربع عدد أعضاء المجلس، بما يعني ألا يقل العدد عن ١٠ أعضاء من أصل ٤٠ نائباً، في حين إن تجاوز رغبة رأس الدولة في إعادة مناقشة مشروع القانون تتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس، بما يعني موافقة ٢٧ نائباً من أصل ٤٠ نائباً، وعليه فإن تحقق هذه الأغلبية يشترط حضور أغلبية خاصة أو استثنائية أو أغلبية أخرى يحددها النص بشرط ألا تقل عن ثلثي أعضاء المجلس؛ ليتصور معها تحقق الأغلبية التي تطلبها الدستور لإمكانية تجاوز طلب إعادة النظر في مشروع القانون، أما خلاف هذه الأغلبية فلا يمكن تحقق هذا الشرط.

أما فيما يتعلق بإجراءات عرض مشروع القانون لإعادة النظر فيه، فإنه وبالرجوع إلى الفقرة (ج) من المادة (٣٥)[٥٦٦]، فإن صريح النص منح رأس الدولة في النظام البحريني اختصاصاً بأن

---

[٥٦٥] نص المادة (٨٠) من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته الصادرة في العام ٢٠١٢.

[٥٦٦] الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

يحدد ما إذا كانت إعادة نظر في مشروع القانون تتم في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له، ومن ثم فإن رأس الدولة يملك سلطة تقديرية في تقرير توقيت إعادة النظر في مشروع القانون، وفقاً لصريح النص، ومن ثم يملك الخيار في أن تتم هذه الإعادة في ذات دور الانعقاد الذي رفع مشروع القانون إليه للتصديق، أو في الدور التالي له.

وترى الباحثة وفقاً لما سبق، أنه وإن كان تقرير توقيت دراسة مشروع القانون من قبل المجلسين خياراً متروكاً للملك نظراً لسلطته التقديريه بهذا الخصوص، وأنه سواء تم إعادة النظر في مشروع القانون في ذات دور الانعقاد أو في دور الانعقاد التالي له، فإن المجلسين غير ملزمين بالبت في الدور الذي أعيد خلاله مشروع القانون إليهما لإعادة النظر فيه، حيث إن المجلسين لهما مطلق الحرية في إرجاء البت في مشروع القانون إلى الدور التالي لدور الانعقاد الذي عرض فيه طلب إعادة النظر فيه، أو إلى ما هو أبعد من ذلك، حيث إن نص المادة اقتصر على سلطة رأس الدولة في تقرير أي من أدوار الانعقاد الذي يرغب إحالة النص التشريعي إليه لإعادة النظر فيه، وسلطته محدده في الخيار بين ذات دور الانعقاد الذي أحيل خلاله النص إليه للتصديق أو دور الانعقاد التالي له فقط، ولم يتضمن النص الدستوري تقييد البرلمان بمدة محددة يتم خلالها البت في موضوع إعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم فإن البرلمان له مطلق الحرية في تأجيل البت في مشروع القانون إلى دور الانعقاد الذي يرتأيه خلال الفصل التشريعي ذاته.

كما أن الدستور لم ينص على ضرورة اتخاذ إجراءات خاصة لعرض مشروع القانون عند إحالته إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه، إلا أنه وبالرجوع إلى المادة (١٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، نجد إن المادتين المشار إليهما قد وضعتا نصّاً خاصاً يوضح إجراءات عرض مشروع القانون على مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه[٥٦٧].

وتبدأ هذه الإجراءات بإحالة طلب رأس الدولة لإعادة مناقشة مشروع القانون بدايةً إلى رئيس مجلس النواب، ليخطر المجلس بهذا الطلب مرفقاً معه أسباب رد مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب، ومن ثم يعقد المجلس جلسة عاجلة لعرض إعادة النظر في مشروع القانون، ولرئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه الإدلاء ببيان في هذا الشأن، ثم يقوم المجلس بإحالة طلب

[٥٦٧] المادة (١٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

إعادة النظر في مشروع القانون والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية لدراسة مشروع القانون المعترض عليه، والمبادئ والنصوص التي هي محل إعادة النظر فيه، وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال، ثم يعرض تقرير لجنة الشئون التشريعية والقانونية على المجلس لنظره بصفة مستعجلة[٥٦٨].

ولم تَشر اللائحة الداخلية لمجلس النواب إلى المدة الزمنية التي تلتزم خلالها لجنة الشئون التشريعية والقانونية خلالها إعداد تقريرها بشأن طلب إعادة النظر في مشروع القانون، حيث يتم تحديد هذه المدة وفقاً لخطاب الإحالة المرفوع من قبل رئيس مجلس النواب إلى رئيس لجنة الشؤون التشريعية والقانونية وفقاً للعرف المطبق في هذه الحالة[٥٦٩]، ومن ثم تفضل الباحثة النص على ذلك، ومن ثم تحديد مدة زمنية تلتزم خلالها اللجنة من إعداد التقرير ورفعه إلى المجلس لمناقشته؛ حتى لا تستغرق اللجنة في إطار دراستها لطلب إعادة النظر وإعدادها للتقرير المطلوب منها مدة قد تطول من دون قيامها بدراسة إعادة النظر والانتهاء من إعداد التقرير بشأنه، ومن ثم قد يترتب على عدم إلزام اللجنة من رفع تقريرها على المجلس في ميعاد محدد تأخير عرض طلب إعادة النظر في مشروع القانون في المجلس.

أما فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة لإعادة مناقشة مشروع القانون بعد عرض تقرير لجنة الشئون التشريعية والقانونية على المجلس، فإن الدستور، واللائحة الداخلية لمجلس النواب، وكذلك اللائحة الداخلية لمجلس الشورى خلو من بيان ذلك، ومن ثم يتم التعامل مع إعادة النظر في مشروع القانون بذات الآلية التي يتعامل معها المجلس عند مناقشة مشروعات القوانين المحالة من الحكومة إلى المجلس، وعليه يعرض تقرير اللجنة المختصة بشأن طلب إعادة النظر في مشروع القانون على مجلس النواب، الذي له صلاحية البت في هذا الشأن ، وإذا أصر مجلس النواب على قراره السابق في مشروع القانون، دون إدخال أية تعديلات عليه، عليه أن يصوت على مشروع

---

[٥٦٨] المادة (١٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

[٥٦٩] يتم تحديد مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ استلام رئيس لجنة الشؤون التشريعية والقانونية قرار إحالة مشروع القانون الذي تم رده لإعادة النظر فيه من قبل رئيس مجلس النواب؛ لقيام اللجنة خلالها بإعادة دراسة مشروع القانون، وتقديم تقرير للمجلس بشأنه خلال تلك المدة المحددة من قبل رئيس مجلس النواب.

القانون نداءً بالاسم وبموافقة الأغلبية الخاصة التي نص عليها الدستور، أما في حالة موافقة مجلس النواب على ملاحظات رأس الدولة الواردة في طلب إعادة النظر، ومن ثم تعديله بما يتوافق مع مرئيات رأس الدولة، فلا يلزم لذلك أغلبية خاصة، إذ تكفي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين (الأغلبية النسبية)، ثم يتم إحالته إلى مجلس الشورى الذي له صلاحية البت في هذا الشأن، وإذا أصر مجلس الشورى على قراره السابق في مشروع القانون، دون إدخال أية تعديلات عليه، عليه أن يصوت على مشروع القانون نداءً بالاسم وبموافقة الأغلبية الخاصة التي نص عليها الدستور، أما في حالة موافقة مجلس الشورى على ملاحظات رأس الدولة الواردة في طلب إعادة النظر، ومن ثم تعديله بما يتوافق مع مرئيات رأس الدولة، فلا يلزم لذلك أغلبية خاصة، إذ تكفي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين فقط. فإذا توافق المجلسان على رأيهما في مشروع القانون دون تعديل فإنه يتم إخطار مجلس الوزراء بهذا الشأن، أما في حال اختلاف المجلسين لمرتين متتاليتين فيتم إحالة الخلاف إلى المجلس الوطني للبت في موضوع هذا الطلب.

وقد اقتصرت المادة (١٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، على بيان الإجراءات المتبعة في حالة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على مشروع القانون، وهي الحالة التي تجيز لأعضاء البرلمان تجاوز إعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم يتم إحالة مشروع القانون إلى مجلس الشورى لاستكمال الإجراءات، وذلك بعد موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب على الإبقاء على مشروع القانون من دون الاستجابة إلى مبررات رأس الدولة في إعادة النظر فيه[٥٧٠]، ولم تنص المادة إلى الإجراءات المتبعة في حالة موافقة مجلس النواب على ما جاء في طلب إعادة النظر، ومن ثم النزول عن رأيهم السابق في مشروع القانون، وتعديل مشروع القانون بما ينسجم مع مرئيات رأس الدولة وتطلعاته، وعليه فإن المادة سالفة الذكر وفقاً لنصها الحالي توحي بأن المجلس يملك فقط التمسك بوجهة نظره السابقة في مشروع القانون، ومن خلال إعادة إقراره بموافقة ثلثي أعضائه، في حين أنه يملك كذلك الخيار في إقرار مشروع القانون وفقاً لمرئيات رأس الدولة ومن ثم تعديله بما ينسجم مع الطلب الوارد معه.

ونظراً لقصور نص المادة سالفة الذكر، إذ يجب أن يحتوي النص على بيان الإجراء المتبع في كلتا الحالتين، إضافة إلى ضرورة احتواء النص على الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون

---

[٥٧٠] الفقرة الثالثة من المادة رقم (١٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

وفقاً لتطلعات رأس الدولة، فإن الباحثة تفضل تعديل النص، من ثم تصبح الفقرة الأخيرة من نص المادة على النحو التالي "...ويعرض تقرير لجنة الشئون التشريعية والقانونية على المجلس لنظره على وجه الاستعجال، وفي حالة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على مشروع القانون بصورته السابقة أو إقراره مع التعديل وفقاً لأسباب رده بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين، أحيل إلى مجلس الشورى لاستكمال الإجراءات المقررة". إضافة إلى ذلك ضرورة النص على الإجراءات المتبعة في حالة الاستجابة لإعادة النظر في مشروع القانون.

أما فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة في مجلس الشورى، فإن المادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى أوضحت بأنه فور إخطار رئيس مجلس الشورى بطلب إعادة النظر في مشروع القانون وأسبابه، فإن المجلس يعقد جلسة عاجلة لهذا الغرض، ويجوز لرئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه الإدلاء ببيان في هذا الشأن، ثم يقوم المجلس بإحالة الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة وتقرير مجلس النواب في هذا الشأن إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية لدراسة مشروع القانون، والمبادئ والنصوص التي هي محل إعادة النظر فيه، وأسبابه الدستورية أو التشريعية، ثم يعرض تقرير لجنة الشئون التشريعية والقانونية على المجلس لنظره على وجه الاستعجال، ويجب لإقرار المشروع أن توافق عليه أغلبية ثلثي أعضاء كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال[٥٧١].

ويؤخذ على نص المادة (١٢٠) سالفة الذكر ملاحظتين تفضل الباحثة تعديل المشرع لهما[٥٧٢]، تتعلق الأولى: فيما ورد في الفقرة الأولى، حيث جاءت بالنص على جانب تنظيمي يرتبط بالإجراء المتبع في مجلس النواب، حيث إن مجلس النواب هو الجهة التي يتم إخطارها بطلب إعادة النظر في مشروع القانون بدايةً، ومن ثم عرض مشروع القانون عليها، وبعد إقرار مجلس النواب مشروع القانون سواءً بالموافقة على مشروع القانون من دون تعديل، أو تعديله وفقاً لمرئيات رأس الدولة، يتم إحالته إلى مجلس الشورى لاستكمال الإجراءات القانونية بهذا الشأن. وتتعلق الملاحظة الثانية: إن المادة قد اقتصرت في النص على حالة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المشروع القانون، وهي الحالة التي تجيز لأعضاء البرلمان تجاوز إعادة النظر في مشروع

---

[٥٧١] المادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

[٥٧٢] المادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

القانون، من دون التطرق إلى حالة موافقة مجلس الشورى على ما ورد في إعادة النظر، ومن ثم إقرار مشروع القانون بعد تعديله، وفقاً لما جاء في مبررات رأس الدولة وتطلعاته، أسوة بما أشارت إليه الباحثة على ما ورد في نص المادة (١٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب سالفة الذكر، ومن ثم اقتصرت المادة على بيان الإجراء المتبع في حالة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على مشروع القانون، ولم تشير المادة إلى حالة استجابة مجلس الشورى لما جاء في طلب إعادة النظر، ومن ثم موافقة المجلس على تعديل مشروع القانون وفقاً لمرئيات رأس الدولة، وعليه فإن المادة وفقاً للنص الحالي وكأنها توحي بأن المجلس يملك فقط التمسك بوجهة نظره السابقة في مشروع القانون، ومن خلال إعادة إقراره بموافقة ثلثي أعضائه، في حين أنه يملك كذلك الخيار في إقرار مشروع القانون وفقاً لمرئيات رأس الدولة، ومن ثم فإن هذا الأمر يحتاج إلى تعديله من قبل المشرع، مع ضرورة بيان الأغلبية المطلوبة لذلك.

وعليه فإن الباحثة تفضل تعديل نص المادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على النحو التالي: "إذا عرض على المجلس مشروع قانون أقره مجلسا الشورى والنواب ورده طبقًا لأحكام المادة (٣٥) من الدستور، أخطر رئيس مجلس النواب رئيس مجلس الشورى بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض. ويعرض المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به وتقرير مجلس النواب في هذا الشأن في جلسة عاجلة، ثم يتم إحالته إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية لدراسة المشروع المعترض عليه، والمبادئ والنصوص التي هي محل الاعتراض، وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال. ثم يعرض تقرير لجنة الشئون التشريعية والقانونية على المجلس لنظره على وجه الاستعجال، ويجب لإقرار المشروع أن توافق عليه أغلبية ثلثي أعضاء كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني أو إقراره بالأغلبية العادية بعد تعديله وفقاً لأسباب رده". إضافة إلى ذلك ضرورة النص على الإجراءات المتبعة في حالة موافقة المجلس على ما ورد في طلب إعادة النظر في مشروع القانون.

ولم تحدد المادة (٣٥) من الدستور ما إذا كان طلب إعادة النظر كلياً أم جزئياً على مشروع القانون، ونظراً للصمت الدستوري بهذا الخصوص، فإن ذلك يتيح إحالة مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر كلياً على المشروع القانون أو جزئياً، ومن ثم يختص مجلسا الشورى

والنواب في إعادة النظر في مشروع القانون وفقاً لما يتضمنه طلب إعادة النظر في مشروع القانون[٥٧٣].

ومفاد ما سبق، يحدد اختصاص مجلسي الشورى والنواب في إعادة النظر في مشروع القانون وفقاً لما تضمنه طلب إعادة النظر فيه، ومن ثم يختص كلا المجلسين بدراسة مشروع القانون كلياً إذا أحال رأس الدولة مشروع القانون مشفوعاً بطلب إعادة النظر في مشروع القانون برمته، أو يختص بدراسة مواد محددة بذاتها، أو أحد مواد مشروع القانون فقط، إذا اقتصر طلب إعادة النظر على جزء من مشروع القانون بذاته، دون أن يمتد هذا الطلب إلى مشروع القانون برمته، ومن ثم إذا أحال رأس الدولة مشروع القانون معترضاً على القانون برمته، يصبح إلزامياً على مجلسي الشورى والنواب أن يُعيد دراسة مشروع القانون برمته، دون أن يكون له الحرية في أن يناقش أو يعدل جزءاً من مشروع القانون ويترك باقي المواد من دون إعادة النظر فيها، أما إذا كان اعتراض رأس الدولة على جزء محدد بذاته في مشروع القانون فقط، يصبح إلزامياً على مجلسي الشورى والنواب أن يُعيد دراسة الجزء المحدد في مشروع القانون فقط، دون أن تكون له الحرية في تناول بقية المواد التي لم يعترض عليها رأس الدولة، ولم يطلب من مجلسي الشورى النواب إعادة النظر فيها، حيث إن إعادة نظر المواد التي لم يتضمنها طلب رأس الدولة لإعادة النظر فيها يخرج عن اختصاصهما، إلا إذا ارتبط التعديل بضرورة تعديل مواد أخرى في ذات مشروع القانون، ومن ثم يستطيع مجلسي الشورى والنواب تعديل المواد المرتبطة فقط بالمادة التي جاء طلب إعادة النظر فيها.

وفي دولة الكويت، فإن الدستور الكويتي خلا من تحديد عدد خاص من أعضاء مجلس الأمة لصحة انعقاد جلسة إعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم ينطبق على صحة انعقاد جلسة نظر مشروعات القوانين لإعادة النظر فيها ذات عدد الأعضاء المطلوب لصحة انعقاد الجلسة عند مناقشة مشروع القانون منذ بداية عرضه على مجلس الأمة، ومن ثم يشترط حضور أكثر من نصف أعضاء مجلس الأمة لصحة انعقاد جلسة نظر مشروعات القوانين سواءً أكان لدراسة مشروعات القوانين في الأحوال العادية أم لإعادة النظر فيها[٥٧٤].

---

[٥٧٣] المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٥٧٤] المادة (٩٧) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢. أنظر كذلك المادة (٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

كما أن نص المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت[٥٧٥]، خلت من النص على ضرورة اتخاذ إجراءات خاصة لإعادة النظر في مشروع القانون، كما أن ذات النص خلا من تحديد دور الانعقاد الذي يجوز للأمير أن يطلب من مجلس الأمة إعادة دراسة مشروع القانون من جديد، ومع خلو النص عن بيان ذلك، أو اشتراط دور الانعقاد الذي يتم فيه مناقشة مشروع القانون من جديد، فإن ذلك يعني أن التعامل مع إعادة النظر في مشروع القانون تتم بذات الآلية التي يتعامل معها مجلس الأمة عند عرض مشروعات القوانين المحالة من الحكومة.

كما أن الأمير يستطيع أن يطلب من مجلس الأمة مناقشة مشروع القانون في أي من أدوار الانعقاد الأربع، مادام صريح النص خلا من بيان الدور الذي يجوز للأمير إعادة النظر في مشروع القانون، وإن كان يفهم من ذلك أن إعادة النظر في مشروع القانون تتم في ذات دور الانعقاد الذي أحيل النص التشريعي إلى الأمير للتصديق، ولكن هذا الأمر لا يمنع من أن يطلب الأمير إعادة دراسة مشروع القانون في دور انعقاد آخر، ولكن يجب في هذه الحالة أن يحدد الأمير ذلك في طلب إعادة النظر المحال إلى مجلس الأمة، حيث إن إغفال تحديد ذلك يوجب أن تتم إعادة النظر في مشروع القانون في ذات دور الانعقاد الذي تمت إحالة مشروع القانون إلى مجلس الأمة فيه.

كما أن ذات النص لم يحدد ما إذا كان طلب إعادة النظر كلياً أم جزئياً على مشروع القانون، ونظراً للصمت الدستوري بهذا الخصوص، فإن ذلك يتيح إحالة مشروع القانون إلى مجلس الأمة لإعادة النظر كلياً على المشروع القانون أو جزئياً، ومن ثم يختص مجلس الأمة في إعادة النظر في مشروع القانون وفقاً لما يتضمنه طلب إعادة النظر في مشروع القانون.

ومفاد ما سبق، يحدد اختصاص مجلس الأمة في إعادة النظر في مشروع القانون وفقاً لما تضمنه طلب إعادة النظر فيه، ومن ثم يختص المجلس بدراسة مشروع القانون كلياً إذا أحال رأس الدولة مشروع القانون مشفوعاً بطلب إعادة النظر في مشروع القانون برمته، أو يختص بدراسة مواد محددة بذاتها، أو أحد مواد مشروع القانون فقط، إذا اقتصر طلب إعادة النظر على جزء من مشروع القانون دون أن يمتد إلى مشروع القانون برمته. وبعبارة أخرى، إذا أحال رأس الدولة مشروع القانون معترضاً على القانون برمته، يصبح إلزامياً على مجلس الأمة أن يُعيد دراسة مشروع القانون برمته، دون أن يكون له الحرية في أن يناقش أو يعدل جزءاً من مشروع القانون، ومن دون إعادة النظر في باقي مواده. وفي حال كان اعتراض رأس الدولة على جزء محدد بذاته من مشروع القانون فقط،

---

[٥٧٥] المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

يصبح إلزامياً على مجلس الأمة أن يُعيد دراسة الجزء المحدد من مشروع القانون فقط، دون أن تكون له الحرية في تناول بقية المواد التي لم يعترض عليها رأس الدولة ولم يطلب إعادة النظر فيها، حيث إن إعادة نظر المواد التي لم يتضمنها طلب رأس الدولة لإعادة النظر فيها يخرج عن اختصاصه.

ووفقاً للنظام الدستوري المصري، فإن دستور جمهورية مصر العربية خلا من اشتراط عدد معين من أعضاء مجلس النواب لصحة انعقاد جلسة إعادة النظر في مشروع القانون، كما خلت اللائحة الداخلية لمجلس النواب من بيان ذلك، ومن ثم ينطبق على صحة انعقاد جلسة نظر مشروعات القوانين لإعادة النظر فيها ذات عدد الأعضاء المطلوب لصحة انعقاد الجلسة عند مناقشة مشروع القانون منذ بداية عرضه على مجلس النواب، ومن ثم فإن النظام الدستوري المصري يشترط لانعقاد جلسة إعادة نظر في مشروع القانون حضور أغلبية أعضائه، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (١٢١) من الدستور[٥٧٦].

كما خلا الدستور المصري من النص على اتخاذ مجلس النواب إجراءات خاصة لإعادة دراسة مشروع القانون، فإن ذلك يعني أن مجلس النواب يتبع ذات الإجراءات التي يسلكها عند مناقشة مشروعات القوانين في الأحوال العادية التي تناولتها الباحثة في الفصل الثاني من هذه الدراسة، ومفاد ذلك أن المشرع المصري لا يفرق بين الإجراءات المتبعة في مناقشة مشروعات القوانين في الأحوال العادية عن مناقشة مشروعات القوانين في حالة إعادة النظر فيها.

إلا أن الفرق الوحيد هو في آلية عرض إعادة النظر في مشروعات القوانين على مجلس النواب، وآلية التصويت عليه وإقراره، حيث بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري وفقاً للمادتين (١٧٧) و (١٧٨) الأحكام التفصيلية المتعلقة بكيفية عرض إعادة النظر في مشروعات القوانين على مجلس النواب، حيث بينت المادتان سالفتا الذكر بأنه فور اعتراض رأس الدولة على مشروع القانون ورده إلى مجلس النواب، يعقد مجلس النواب جلسة عاجلة للنظر في هذا الطلب، ويجوز للمجلس أن يدعو رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان في هذا الشأن، ثم يحيل مجلس النواب طلب إعادة النظر في مشروع القانون، والنصوص المعترض عليها، والبيانات المتعلقة فيه، وأسباب رده إلى اللجنة العامة لدراسته، وإعداد تقرير بشأنه، ويتم عرض تقرير اللجنة العامة على المجلس لنظره على وجه الاستعجال، فإذا قام مجلس النواب بإقرار مشروع القانون بأغلبية ثلثي عدد أعضائه

[٥٧٦] المادة (١٢١) من دستور جمهورية مصر العربية للعام ٢٠١٤.

اعتبر قانوناً وأصُدر. ثم يقوم رئيس مجلس الوزراء بإخطار رئيس الجمهورية بتقرير عما اتخذه مجلس النواب من قرارات والإجراءات المتبعة في شأن إعادة النظر في مشروع القانون، وإذا قبل مجلس النواب اعتراض رئيس الجمهورية شكلاً، يتم عقد لجنة خاصة بناء على اقتراح من رئيس مجلس النواب لإعادة دراسة مشروع القانون وتعديله وفقاً لما قرره من مبادئ عند مناقشة تقرير اللجنة العامة عن إعادة النظر في مشروع القانون[٥٧٧].

كما أن نص المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية خلا من تحديد ما إذا كان طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين كلياً أو جزئياً، ومع خلو النص من تحديد ذلك فإن ذلك يتيح إحالة مشروع القانون إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه كلياً أو جزئياً، كما بينت الباحثة ذلك في الفصل الأول من هذه الدراسة، وهذه السلطة التقديرية في تحديد نطاق إعادة مناقشة مشروع القانون متروكة لإرادة رأس الدولة، ومن ثم يختص مجلس النواب بمناقشة مشروع القانون في حدود ما ورد في طلب إعادة النظر فيه، من دون أن يكون له الحق في تجاوز حدود هذا الطلب، ومن ثم يستطيع رأس الدولة أن يطلب من مجلس النواب دراسة مشروع القانون برمته أو جزء منه، أو إحدى مواده فقط، ويختص مجلس النواب في حدود هذا الطلب من دون أن يكون له الحق في تجاوز ذلك، وعلى سبيل المثال إذا قام رأس الدولة بطلب إعادة النظر في أحد مواد مشروع القانون بذاتها، فإن حدود إعادة دراسة مشروع القانون تقتصر على هذه المادة فقط، من دون أن يكون للمجلس الحق في إعادة مناقشة مواد أخرى في مشروع القانون أو القانون برمته، حيث إن هذا الأمر يعتبر خارج عن اختصاصاته المحددة وفقاً لما يتضمنه طلب إعادة النظر.

ووفقاً للنظام الدستوري الفرنسي، فإن دستور الجمهورية الفرنسية خلا من اشتراط عدد معين من أعضاء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ لصحة انعقاد جلسة إعادة النظر في مشروع القانون، كما خلت اللائحة الداخلية لكلا المجلسين من بيان ذلك، ومن ثم ينطبق على صحة انعقاد جلسة نظر مشروعات القوانين لإعادة النظر فيها ذات عدد الأعضاء المطلوب لصحة انعقاد الجلسة عند مناقشة مشروع القانون في الأحوال العادية، ومن ثم فإن النظام الدستوري الفرنسي لا يشترط لصحة إنعقاد جلسة إعادة نظر في مشروع القانون حضور أغلبيه معينة، ومن ثم يعتبر انعقاد الجلسة صحيحاً أيا كان عدد الأعضاء الحاضرين، ما لم يطلب رئيس أحدى المجموعات من رئيس

---

[٥٧٧] المادتين (١٧٧) و (١٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٤. كذلك أنظر: يحيي محسن ناصر المسوري –المرجع السابق– ص ٣٨٨–٣٨٩.

المجلس شخصياً، التحقق من وجود نصاب قانوني لانعقاد الجلسة، الذي يحسب وفقاً لعدد المقاعد المشغولة فعلاً، من الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (٦١) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية[٥٧٨].

كما أن المشرع الدستوري الفرنسي لم يتطلب إجراءات خاصة لمناقشة إعادة النظر في مشروع القانون، حيث إن الدستور خلا من النص على ذلك، ومع خلو النص من اشتراط اتباع إجراءات معينة، فإن ذلك يعني أن الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ يتخذان ذات الإجراءات المتبعة عند مناقشة مشروعات القوانين في الأحوال العادية، والتي تناولتها الباحثة في الفصل الثاني من هذه الدراسة، ومفاد ذلك أن المشرع الفرنسي لا يفرق بين الإجراءات المتبعة في مناقشة مشروعات القوانين في الأحوال العادية عن مناقشة مشروعات القوانين في حالة إعادة النظر فيها[٥٧٩].

إلا أن الفرق الوحيد هو في آلية عرض إعادة النظر في مشروعات القوانين البرلمان، حيث بينت اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية إجراءات عرض إعادة النظر في مشروعات القوانين على الجمعية الوطنية، وذلك في المادة (١١٦) من الفصل السابع بعنوان "المداول الجديدة التي يطلبها رئيس الجمهورية"، وهي على النحو الآتي:

١- يخطر رئيس الجمعية الوطنية الجمعية الوطنية بطلب رئيس الجمهورية في إعادة نظر مشروع القانون كليًا أو جزئيًا[٥٨٠].
٢- يلتزم رئيس الجمعية الوطنية باستشارة الجمعية بشأن رغبتها بإحالة مشروع القانون لإعادة النظر فيه مع مبرراته على لجان أخرى لم يتم عرض مشروع القانون عليها من قبل، وإن لم ترغب في ذلك، يتم إحالته إلى ذات اللجنة التي سبق وأن عرض عليها في المرحلة الأولى[٥٨١]، في حين يحيل رئيس الجمعية الوطنية في الأحوال العادية مشروع القانون إلى اللجان الدائمة التي سبق وأن قامت بدراسته مشروع القانون من قبل، أو أن يتم أحالته إلى لجان الخاصة لم يتم عرض مشروع القانون عليها بشكل سابق، وذلك بناء على طلب من الحكومة أو الجمعية الوطنية[٥٨٢].

---

[٥٧٨] المادة (٦١) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية.
[٥٧٩] لمزيد من التفصيل الإطلاع على المطلب الأول من المبحث الأول في الفصل الثاني صفحة ١٤٦-١٥٠.
[٥٨٠] الفقرة ١ من المادة (١١٦) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية.
[٥٨١] الفقرة ٢ من المادة (١١٦) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية.
[٥٨٢] المادة (٤٣) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته.

وتلتزم اللجنة المختصة خلال المهلة التي تحددها الجمعية بأن تقوم بدراسة الطلب وأن تبت فيه في المدة التي تحددها الجمعية، والتي لا تزيد في جميع الأحوال عن ١٥ يوماً[٥٨٣]، في حين لا يشترط على اللجان أي مدة زمنية في الأحوال العادية لإعداد تقريرها بشأن مشروع القانون المعروض عليها[٥٨٤].

كما أوضحت الباحثة بأن المشرع الفرنسي لم يحدد دور الانعقاد الذي يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ إعادة دراسة مشروع القانون من جديد، فإن ذلك يعني أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يطلب من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ مناقشة مشروع القانون في أي من أدوار الانعقاد، ما دام صريح النص خلا من بيان ذلك، ومن ثم فإن الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ ملزما بعرض مشروع القانون لمناقشته وفقاً للطلب المحال من رئيس الجمهورية من دون تأخير.

كما أن المشرع الدستوري الفرنسي ووفقاً لنص المادة العاشر من الدستور نص صراحةً على إمكانية طلب مناقشة جديدة للقانون جزئياً أو كلياً، ومن ثم فإنه تبنى الصورة المزدوجة لإعادة النظر، وهذا ما أوضحته الباحثة في الفصل الأول من هذه الدراسة، ومن ثم فإن الحق في إعادة النظر يطال القانون برمته أو جزءاً منه، وعليه يتحدد اختصاص الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في إعادة دراسة مشروع القانون وفقاً للطلب الوارد من رئيس الجمهورية. كما أن رئيس الجمهورية لا يملك طلب مناقشة جديدة جزئية للقانون، إلا في حالة وجود نصوص منفصلة في مشروع القانون، ومن ثم يستطيع أن يعترض على جزء من مشروع القانون مع قبوله للجزء الآخر منه، ولكن إذا كانت تلك النصوص لا تقبل الانفصال عن بعضها البعض، فإن رئيس الجمهورية يلتزم بطلب إعادة النظر في مشروع القانون برمته، وفي المقابل يلتزم البرلمان بالاستجابة لهذا الطلب، ومن ثم يتعين على الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ دراسة مشروع القانون برمته.

كما أن نص المادة سالفة الذكر لم تنص على ضرورة اتخاذ إجراءات خاصة لإعادة دراسة مشروع القانون من جديد، ومن ثم تطبق ذات الإجراءات التي يسلكها البرلمان لمناقشة مشروعات القوانين في الأحوال العادية التي بينتها الباحثة في الفصل الثاني من هذه الدراسة[٥٨٥].

---

[٥٨٣] الفقرة (٣) من المادة (١١٦) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية.

[٥٨٤] الفقرة (١) من المادة (٨٦) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية.

[٥٨٥] للاطلاع على ما تناولته الباحثة في الفصل الثاني من هذه الدراسة، انظر صحفة (١٤٦-١٥٠).

المطلب الثاني

التصويت على مشروعات القوانين وإقرارها بعد الاستجابة لإعادة النظر فيها أو تجاوزه

بعد انتهاء اللجنة المختصة من إعداد تقريرها بشأن طلب رأس الدولة في إعادة مناقشة مشروع القانون، ومن ثم عرض هذا التقرير على البرلمان خلال الجلسة المحدد لإعادة نظر مشروع القانون، وعليه ينعقد اختصاص البرلمان لمناقشة طلب رأس الدولة في إعادة نظر مشروع القانون، مرفقاً معه تقرير اللجنة بهذا الشأن، ومن ثم يكون أمام البرلمان ثلاثة احتمالات وهي كالآتي[٥٨٦]:

١- **الاحتمال الأول:** أن يقدر البرلمان الأسباب التي دفعت رأس الدولة لطلب إعادة نظر مشروع القانون، ومن ثم يستجيب البرلمان لهذا الطلب، بالنزول عن رأيه السابق في مشروع القانون، ومن ثم تعديله وفقاً للأسباب ومرئيات رأس الدولة، وفي هذه الحالة أعتبرت مقترحات ومرئيات رأس الدولة جزءاً لا يتجزء من مشروع القانون، ومن ثم يتم ترتيب مواد مشروع القانون وإعادة صياغته على نحو الذي يتفق مع هذه المقترحات والمرئيات، ويتعين على رأس الدولة إصدار مشروع القانون متضمناً تلك التعديلات المقترحة من قبله.

٢- **الاحتمال الثاني:** أن يصر البرلمان على موقفه السابقة وعلى رأيه في مشروع القانون، نظراً لعدم حصول مقترحات رأس الدولة على موافقة الأغلبية المطلوبة، ومن ثم يقوم البرلمان بإعادة مناقشة مشروع القانون وإقراره من جديد، وفقاً لآلية التصويت المطلوبة، والأغلبية التي يشترطها الدستور لتخطي طلب رأس الدولة في تعديل مشروع القانون، ويترتب على ذلك بقاء مشروع القانون وفقاً لصيغته السابقة من دون تعديل، ومن ثم إصداره.

٣- **الاحتمال الثالث:** إصرار البرلمان على رأيه السابق في مشروع القانون، ومن ثم يقوم البرلمان بإعادة مناقشة مشروع القانون وإقراره لتجاوز طلب إعادة النظر فيه، إلا أن البرلمان لا يتمكن من الحصول على الأغلبية المطلوبة التي اشترطها الدستور للتغلب على إعادة النظر فيه، وعليه لا يمكن إصدار القانون وفقاً لتلك الأغلبية، إذ إن البرلمان لا يمكنه تجاوز رغبة رأس الدولة في إعادة النظر في مشروع القانون إلا إذا تحققت الأغلبية المطلوبة التي نص عليها الدستور، ومن ثم فإن إعادة البرلمان دراسة مشروع القانون وإقراره بأغلبية تقل عن الأغلبية

---

[٥٨٦] يحيي محسن ناصر المسوري –المرجع السابق– ص ٣٧٩–٣٨٠.

المطلوبة، لا تجيز للبرلمان الإصرار على رأيه السابق، وحيث إن البرلمان لن يتنازل عن رأيه في مشروع القانون، وهو بالتالي يصر على موقفه السابق بالرغم من عدم تحقق الأغلبية المطلوبة لإقراره، وإزاء هذا الوضع فإن مصير مشروع القانون لا يمكن إصداره، ومن ثم يعتبر مشروع القانون كأن لم يكن.

ومفاد ما سبق تتمثل الوسائل المتاحة للبرلمان لتجاوز إعادة النظر في مشروع القانون في وسيلتين اثنتين، وسيلة إيجابية: تتمثل في الاستجابة لمبررات إعادة النظر في مشروع القانون ومن ثم تعديله وفقاً لما ورد في طلب إعادة النظر المرافق لمشروع القانون، ووسيلة سلبية: وهي الإصرار على مشروع القانون من دون تعديل ومن ثم مناقشته من جديد وإقراره وفقاً للإجراءات التي يتطلبها الدستور.

ومن ثم يجد البرلمان نفسه أمام خيارين، أما أن يستجيب لطلب إعادة النظر في مشروع القانون، ويقوم بتعديله وفقاً للأسباب التي ارتأها رأس الدولة لإعادة دراسته من جديد، وفي هذه الحالة لا يتطلب المشرع الدستوري أي أغلبيه خاصة للاستجابة إلى رغبة رأس الدولة في إعادة نظر مشروع القانون، إذ تكفي ذات الأغلبية التي أقرته في المرة الأولى. وإما أن يصرُ البرلمان على رأيه السابقة في مشروع القانون، ويعيد دراسة مشروع القانون، والتصويت عليه، وإقراره من جديد، وفقاً للإجراءات والأغلبية التي يبينها الدستور، أو اللائحة الداخلية المنظمة لعمل البرلمان، في حين إذا أقر البرلمان مشروع القانون بأغلبية تقل عن الأغلبية التي يتطلبها الدستور، فإن اعتراض رأس الدولة في هذه الحالة يبقى قائماً ما دام البرلمان لم يحقق الأغلبية المطلوبة.

كما ينص الدستور أو القوانين أو اللوائح المنظمة للبرلمان في بعض من النظم الدستورية صراحة على اتباع البرلمان إجراءات وآليات محددة للتصويت على مشروعات القوانين؛ لإمكانية تجاوز رغبة رأس الدولة في إعادة دراسة مشروع القانون، كما تشترط بعض النظم السياسية موافقة عدد محدد من أعضاء البرلمان لتجاوز إعادة النظر في مشروعات القوانين[٥٨٧]، ويرى بعض الفقهاء بأنه لا يلزم أن تصل الأغلبية المطلوبة إلى نسبة الثلثين أو الثلاثة أرباع، كما يركز دائماً في أمثلتهم الفقهاء المتعلقة ببيان الأغلبية المطلوبة لتجاوز إعادة النظر في مشروعات القوانين، بل

[٥٨٧] مثال على ذلك النظام الدستوري الألماني، حيث بين الدستور في الفقرتين ٣ و ٤ من المادة ٧٧ من الدستور الألماني الصادر في العام ١٩٤٩ شامل تعديلاته لغاية ٢٠١٢، إن مشروعات القوانين التي لا تتطلب موافقة البوندسرات، وتم اعتماد إعادة النظر في مشروعات القوانين بأغلبية أصوات البوندسرات، يجوز رفضه بقرار صادر عن البوندستاغ بشرط إذا تم ذلك بموافقة أغلبية أصواته، وفي حال اعتمد البوندسرات إعادة النظر بأغلبية ثلثي أصواته، يتطلب رفضه من البوندستاغ موافقة أغلبية ثلثي أعضائه.

يكفي أن تختلف الأغلبية التي يحددها الدستور للتغلب على اعتراض رأس الدولة عن الأغلبية اللازم توافرها لإقرار القانون أول مرة اختلافاً يتجه إلى تشديدها، حيث يسلتزم الدستور، على سبيل المثال، لإقرار القانون أول مرة أن يوافق البرلمان بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين (الأغلبية النسبية)، في حين يتطلب الدستور لتجاوز طلب رأس الدولة في إعادة النظر في مشروع القوانين أن يوافق البرلمان بأغلبية أعضائه المطلقة[٥٨٨].

وتنص دساتير نظم سياسية أخرى صراحة على اتباع ذات الإجراءات العادية المقررة لإقرار مشروعات القوانين على مشروعات القوانين المحالة لإعادة النظر فيها، ومن ثم يسلك البرلمان ذات الآلية المتبعة للتصويت على مشروعات القوانين ويقرها بذات النسبة المقرر لصحة التصويت في الأحوال العادية، وعليه فإن ذات الإجراءات وذات النسبة المطلوبة للتصويت هي متماثلة في التصويت والإقرار الأول، وفي التصويت والإقرار الثاني، حيث لا يميّز النظام الدستوري في هذه البلدان بين النصوص التشريعية التي نوقشت وأقرت في المناقشة الأولى، وبين النصوص التشريعية التي نوقشت وأقرت من جديد بعد إعادة دراستها وفقاً لطلب رأس الدولة بإعادة نظرها من جديد[٥٨٩]. كما قد تنص الدساتير على اتباع البرلمان ذات آليه التصويت المتبعة في التصويت الأول ولكنها مخصصه باختلاف متعلق بالأغلبية المطلوبة للإقرار. في حين خلت دساتير بعض من النظم الدستورية من النص على اشتراط آليات وشروط محددة لإعادة إقرار مشروعات القوانين، كما خلت من اشتراط نسبة محددة من أعضاء البرلمان يجب تحقيقها لإقرارها، ووفقاً لخلو النص فإن البرلمان يطبق ذات الآلية التي يتبعها للتصويت على مشروعات القوانين في الأحوال العادية، كما يتم إقرارها بموافقة ذات النسبة المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين في الأحوال العادية[٥٩٠].

ومفاد ما سبق، أن إقرار مشروعات القوانين والتصويت عليها بغرض تجاوز رغبة رأس الدولة في إعادة النظر فيها، يمكن أن يتخذ أحد الحالات الأربع الآتية[٥٩١]:

---

[٥٨٨] سيفان باكراد ميسروب –المرجع السابق– ص١٣٨.

[٥٨٩] مثال على ذلك ما ورد في المادة (١١١) من دستورالجمهورية الهندية.

[٥٩٠] مثال على ذلك انظر المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية.

[٥٩١] جوي تابت – المرجع السابق– ص٥١٣.

أولاً: ينص الدستور أو القوانين أو اللوائح المنظمة للبرلمان صراحةً على اتباع إجراءات وآليات محددة للتصويت على مشروعات القوانين بغرض تجاوز رغبة رأس الدولة في إعادة نظر مشروعات القوانين[٥٩٢].

ثانياً: ينص الدستور أو القوانين أو اللوائح المنظمة للبرلمان صراحة على اتباع ذات الإجراءات العادية في مناقشة مشروعات القوانين، كما يشترط موافقة ذات النسبة من أعضاء البرلمان لاعتبار التصويت صحيحاً في التصويت والإقرار الأول وفي التصويت والإقرار الثاني[٥٩٣].

ثالثاً: ينص الدستور أو القوانين أو اللوائح المنظمة للبرلمان صراحة على اتباع ذات الآلية للتصويت الأول والثاني، إلا أنه يتطلب نسبة وغالبية مختلفة من أعضاء البرلمان لاعتبار التصويت والإقرار الثاني لمشروع القانون صحيحاً[٥٩٤].

رابعاً: عدم نص الدستور أو القوانين أو اللوائح المنظمة للبرلمان على اتباع إجراءات وآليات محددة للتصويت على مشروعات القوانين ولم تحدد الأغلبية المطلوبة لاعتبار التصويت والإقرار الثاني صحيح بغرض تجاوز رغبة رأس الدولة في إعادة نظر مشروعات القوانين[٥٩٥].

واستناداً لما سبق، فما هي الخيارات المتاحة أمام البرلمان عند إحالة مشروع القانون لإعادة النظر فيه؟ وهل اشترط النظام الدستوري المقارن اتباع إجراءات وآليات محددة للتصويت على مشروعات القوانين؛ بغرض الاستجابة إلى إعادة النظر أو تجاوزه؟ وهل اشترط موافقة عدد محدد من أعضاء البرلمان لإقرار مشروع القانون، للاعتداد بصحة التصويت؟

عند إعادة رأس الدولة مشروع القانون إلى البرلمان وفقاً للنظام الدستوري البحريني، فإن مجلسي الشورى والنواب يستعيدا سلطاتهما من جديد في مشروع القانون، فلهما الخيار في أن

---

[٥٩٢] انظر الفقرة ٣ البند ١ والفقرة ٤ من المادة (٧٧) من الدستور الألماني الصادر في العام ١٩٤٩ شامل تعديلاته لغاية ٢٠١٢.

[٥٩٣] انظر المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٥٨.

[٥٩٤] انظر المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢. انظر ذلك: المادتين (٦٥-٦٦) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢.

[٥٩٥] انظر المادة (١١١) من دستور الجمهورية الهندية.

يستجيبا لطلب إعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم تعديله وفقاً لمرئيات الملك[٥٩٦]، وإما أن يتمسكان بوجهة نظرهما السابقة في مشروع القانون من دون إضافة أي تعديل، ولكنهما في هذه الحالة إذا أصرا على مشروع القانون من دون تعديل، فإن إعادة إقرارهما لمشروع القانون لا ينتج أثره في إصدار القانون إلا إذا تم إقراره بأغلبية ثلثي أعضاء كلا المجلسين، وإذا لم يحصل مشروع القانون في الإقرار الثاني على الأغلبية المطلوبة للتغلب على إعادة النظر فيه، فلا يمكن إصدار القانون في أي حال من الأحوال، ومفاد ذلك، أن مجلسي الشورى والنواب لا يمكنهما تجاوز رغبة رأس الدولة في إعادة النظر في مشروع القانون إلا إذا تحققت الأغلبية المطلوبة التي نص عليها الدستور، ومن ثم يجب إقرار مشروع القانون بأغلبية ثلثي مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، وعليه فإن إقرار مشروع القانون بأغلبية تقل عن الأغلبية المطلوبة، لا تجيز لمجلسي الشورى والنواب الإصرار على رأيهما السابق، ومن ثم تجاوز رغبة رأس الدولة في تعديل مشروع القانون وفقاً لما تضمنه طلب إعادة النظر فيه، كما أن مجلسي الشورى والنواب لن يتنازلا عن رأيهما السابق في مشروع القانون، وإزاء هذا الوضع المتمثل في عدم إقرار مشروع القانون بأغلبية الثلثين، فإن مشروع القانون لا يمكن إصداره، ومن ثم يعتبر مشروع القانون كأن لم يكن.

وعليه فإن صريح النص الدستوري اشترط توافر أغلبية خاصة من أعضاء البرلمان لتجاوز طلب رأس الدولة في إعادة مناقشة مشروع القانون، وهي موافقة أغلبية ثلثي أعضاء كل من مجلس النواب ومجلس الشورى أو المجلس الوطني؛ ليصبح مشروع القانون نافذاً، ويتم إصداره من دون تعديل، ومن ثم يتمكن مجلسي الشورى والنواب من الإصرار على رأيهما السابق في مشروع القانون والذي سبق لهما إقراره بذات الصيغة، وعليه يجب أن يحصل مشروع القانون على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، ثم موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشورى، أو ثلثي أعضاء المجلس الوطني بحسب الأحوال، وفقاً لما نص عليه الدستور صراحة في الفقرة (د) من المادة (٣٥) على ذلك[٥٩٧].

وحيث إن ذلك مفاده، أن دستور مملكة البحرين غاير في اشتراط الأغلبية المطلوبة لتجاوز رغبة رأس الدولة في إعادة النظر في مشروع القانون ومن ثم إقراره، عن الأغلبية المطلوبة لإقراره في المرة الأولى نحو تشديدها، حيث إن الأغلبية المطلوبة للإقرار في المرة الأولى هي الأغلبية

---

[٥٩٦] وهذا ما حدث بالفعل، حيث نزل مجلسي الشورى والنواب عن رأيهما السابق في مشروع القانون بشأن الغش التجاري، ومن ثم تم تعديله وفقاً لمرئيات رأس الدولة الواردة في طلب إعادة النظر فيه، وبما يزيل أي جدل يتعلق بمدى دستورية نص المادة (١٠) من المشروع، لا سيما وأن نص المادة (١١٣) من قانون الإجراءات يحقق ذات الأثر التي تهدف إليه المادة، فيما يتعلق بسلطة النيابة العامة في الأمر بالمصادرة.

[٥٩٧] الفقرة (د) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين.

المطلقة للأعضاء الحاضرين، في حين أن الأغلبية المطلوبة للإقرار الثاني هي موافقة ثلثي أعضاء المجلس[٥٩٨].

وترى الباحثة بأن الغاية من تشديد الأغلبية المطلوبة لصحة الإقرار؛ بهدف ضمان تأكد كلا المجلسين من قرارهم في مشروع القانون، وإعطاء رأس الدولة سلطة فعّالة في مواجهة صدور تشريعات معيبة، أو بها أخطاء، أو غير ملائمة لسياسة الدولة، حيث إن تحقيق نسبة ثلثي أعضاء المجلس هي نسبة كبيرة نسبياً، وعليه لن يتم تجاوز رغبة رأس الدولة من دون موافقة ثلثي أعضاء كلا المجلسين.

أما فيما يتعلق بآلية التصويت فإن النظام الدستوري البحريني قد أفرد حكماً خاصاً عن آلية التصويت في الأحوال العادية، إذ نصّت كل من اللائحة الداخلية لمجلس النواب واللائحة الداخلية لمجلس الشورى على أن الحالات التي يشترط فيها الدستور توافر أغلبية خاصة لصحة القرار الصادر من أعضاء كلا المجلسين أن يتم أخذ الرأي نداءً بالاسم[٥٩٩]، ولما كان الدستور اشترط لصحة إصرار مجلسي الشورى والنواب على قرارهم السابق في مشروع القانون من دون تعديل ومن ثم تجاوز طلب رأس الدولة في إعادة نظر مشروع القانون موافقة أغلبية خاصة لإقرار مشروعات القوانين، فإن آلية التصويت وفقاً للنظام البحريني هي باستخدام النداء بالاسم لإقرار مشروعات القوانين في المرة الثانية.

ووفقاً للنظام الدستوري الكويتي، فإن مجلس الأمة يستعيد سلطاته من جديد في مناقشة مشروع القانون، فله أن يستجيب لطلب إعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم تعديل مشروع القانون بما يراه الأمير سبباً استوجب إعادة النظر فيه، ومن ثم يعيد المجلس نظر مشروع القانون وتعديله وفقاً لمرئيات الأمير، وإما أن يتمسك بوجهة نظره السابقة في مشروع القانون من دون

---

[٥٩٨] المادة (٨٠) من دستور مملكة البحرين.

[٥٩٩] المادة (٧٨) من قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١٠ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، تقابلها ذات رقم المادة من المرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

تعديل، ولكنه إذا أصر على مشروع القانون من دون تعديل، فإن إعادة إقرار مشروع القانون لا ينتج أثره في إصدار القانون إلا إذا أقرته أغلبية ثلثي أعضاء المجلس[٦٠٠].

كما يتضح من نص المادة (٦٦) من الدستور الكويتي، أنه في حالة إصرار مجلس الأمة على رأيه في مشروع القانون، ومن ثم يُعيد مناقشة مشروع القانون وإقراره لتجاوز طلب إعادة النظر فيه، إلا أن المجلس لا يحصل على الأغلبية المطلوبة للإقرار، وهي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الأمة للتغلب على إعادة النظر فيه، فإن المشرع الكويتي أفرد حكماً لتنظيم هذه المسألة، إذ أجاز في هذه الحالة لمجلس الأمة الحق في إعادة مناقشة مشروع القانون مرة ثانية، بشرط أن يتم ذلك في دور الانعقاد التالي للدور الذي لم تتحقق فيه الأغلبية المطلوبة للإقرار، إضافة إلى أن الدستور يشترط في هذه الحالة أن يتم إقرار مشروع القانون بموافقة أغلبية الأعضاء الذي يتألف منهم المجلس.

ولكن إذا أعاد مجلس الأمة مناقشة مشروع القانون للمرة الثانية في دور الانعقاد التالي، ولم يتمكن أيضاً من تحقيق الأغلبية المطلوبة، وهي أغلبية الأعضاء الذي يتألف منهم مجلس الأمة، وإزاء هذا الوضع المتمثل في عدم إقرار مشروع القانون بالأغلبية المطلوبة في كلا الحالتين، فإن مشروع القانون لا يمكن إصداره، ومن ثم يعتبر كأن لم يكن.

ومفاد ما سبق، أن دستور دولة الكويت اشترط توافر أغلبية خاصة من أعضاء مجلس الأمة لتجاوز طلب رأس الدولة في إعادة مناقشة مشروع القانون، وهي موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس في المرة الأولى، وموافقة أغلبية الأعضاء في المرة الثانية[٦٠١]؛ ليصبح مشروع القانون نافذاً ويتم إصداره من دون تعديل، ومن ثم يتمكن مجلس الأمة من الإصرار على رأيه السابق في مشروع القانون في صيغته السابقة من دون تعديل، فإذا تحققت هذه الأغلبية لا يجوز للأمير أن يطلب إعادة النظر في مشروع القانون مرة ثانية، إذ يجب عليه أن يصدر القانون من دون قيام المجلس بتعديل نصوص مشروع القانون وفقاً لمرئياته.

---

[٦٠٠] قام مجلس الأمة بسحب مشروع القانون الخاص بالمحكمة الدستورية بعد أن قدم الأمير طلب إعادة النظر فيه، ومن ثم يثير هذا الإجراء تساؤلاً حول صحته؟ حيث يرى الدكتور عادل الطبطبائي أنه كان أولى أن يقرر المجلس الاستجابة إلى طلب إعادة النظر فيه المشروع ويوافق على إلغائه، بدلاً من السماح لمقدمي الاقتراح بسحبه. وهذا ماحدث فعلاً فيما يتعلق بمشروع قانون الخاص بالجوازات الدبلوماسية، حيث وافق المجلس على إلغاء المشروع استجابة لملاحظات الحكومة من ناحية، وللتوجهات الشعبية التي عارضت المشروع من ناحية أخرى (عادل الطبطبائي –المرجع السابق– ص ٧٧٣).

[٦٠١] المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

ومن ثم أفرد المشرع الدستوري الكويتي حكماً خاصاً يتمثل في حالة عدم حصول مشروع القانون على أغلبية ثلثي المجلس بالرغم من إصرار المجلس على رأيه السابق في مشروع القانون، حيث يجوز إعادة دراسة مشروع القانون مرة ثانية –حتى وإن لم يحصل على الأغلبية المطلوبة لتجاوز إعادة النظر فيه في دور الانعقاد ذاته– بشرط أن يتم ذلك في دور الانعقاد التالي للدور الذي لم تتحقق في الأغلبية المطلوبة للإقرار، إضافة إلى أن الدستور يشترط في هذه الحالة أن يتم إقرار مشروع القانون بموافقة أغلبية الأعضاء الذي يتألف منهم المجلس[٦٠٢].

تبقى مسألة مهمة في تفسير صلاحية منح البرلمان الحق في تأجيل التصويت على مشروع القانون إلى دور انعقاد ثانٍ، وعليه هل يملك البرلمان الحق في ألا يصوت على المشروع الذي يتطلب أغلبية الثلثين لإقراره في دور الانعقاد ذاته، ومن ثم تأجيل إعادة مناقشة مشروع القانون إلى دور الانعقاد الذي يليه، والذي يتطلب لإقراره أغلبية الأعضاء فقط، فمن ثم يستطيع التغلب على إعادة النظر في مشروع القانون والتصويت عليه بأغلبية تقل عن الأغلبية المطلوبة في ذات دور الانعقاد الذي أحيل إليه مشروع القانون فيه؟

في الحقيقة إن هذه المسألة خلافية بين الفقهاء في منح البرلمان الحق في تأجيل التصويت لدور انعقاد آخر، ليستطيع التغلب على الشرط الدستوري الذي أوجب موافقة ثلثي أعضاء المجلس لإقرار مشروع القانون؛ بغرض تجاوز طلب إعادة النظر فيه.

فيرى بعض الفقهاء بأن: إذا أعادت الحكومة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة نظره فلا يكون إقراره في ذات دور الانعقاد إلا بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم البرلمان على الأقل، إذا كان التصويت في ذات دور الانعقاد الذي أحيل فيه، أما إذا كان إقراره في دور الانعقاد التالي، فتكفي أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وبذلك فإن هذا الرأي يرى بأن يجوز للبرلمان تأجيل التصويت على مشروع القانون إلى دور الانعقاد التالي الذي يلي دور الانعقاد الذي أحيل فيه مشروع القانون لإعادة نظره، ومن ثم يستطيع البرلمان التصويت على مشروع القانون وإقراره

[٦٠٢] المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

بموافقة أغلبية الأعضاء الذي يتألف منهم البرلمان، ومن دون أن يكون البرلمان قد سبق وأن صوت على مشروع القانون من ذات دور الانعقاد من دون أن يحصل على أغلبية الثلثين[٦٠٣].

بينما يرى البعض الآخر من الفقهاء بأن الانتظار لدور انعقاد آخر للحصول على أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم البرلمان، يعد نوعاً من التحايل على نصوص الدستور وإهداراً لقيمتها، فالمشرع الدستوري عندما وضع مرحلتين لتخطي طلب إعادة النظر في مشروع القانون، رغب في التزام البرلمان في التصويت في المرحلة الأولى على مشروع القانون بموافقة ثلثي الأعضاء، وفي المرحلة الثانية بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس كي يقرَّ القانون، ومن ثم فإن النص على حق البرلمان في إعادة التصويت على مشروع القانون، إنما وضع لغاية الالتزام به لا للتحايل عليه، وعليه حتى لو عرض المشروع في دور انعقاد تالٍ لدور الانعقاد الذي أحيل فيه لإعادة النظر، يجب على البرلمان الحصول على موافقة الثلثين لإقراره في أول مرة، ولا يعتد بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منها البرلمان إلا إذا عاد عرض المشروع في دور انعقاد التالي. وإلا صار النص على شرط موافقة الثلثين في ذات دور الانعقاد، مفرَّغاً من محتواه، وتحايلاً من البرلمان على هذا الشرط عندما يقوم بالتصويت على مشروع القانون في دور انعقاد ثانٍ، وذلك عندما يدرك البرلمان أنه لن يستطيع الحصول على موافقة الثلثين لإقراره[٦٠٤].

وتؤيد الباحثة الرأي الثاني، فالدستور عندما نص على جواز إعاد إقرار مشروع القانون في دور انعقاد تالٍ لدور الانعقاد الذي أحيل فيه لإعادة النظر، رغب في منح البرلمان فرصة ثانية لإقرار مشروع القانون، ولكن بشرط أن يقوم البرلمان بالتصويت على مشروع القانون في ذات دور الانعقاد الذي أحيل فيه، وإذا لم يتمكن البرلمان من تحقيق الأغلبية المطلوبة، منح البرلمان الحق في إعادة التصويت على مشروع القانون بأغلبية تختلف عن الأغلبية المطلوبة في المرحلة الأولى في إطار تخفيفها، وعليه يجب على البرلمان التقييد بهذا الشرط وعدم تجاوزه أو التحايل عليه لإقرار مشروع القانون بأغلبية أعضاء البرلمان.

---

[٦٠٣] فهد مساعد العنزي، بحث منشور في موقع مجلس الأمة الكويتي بعنوان "حق الاعتراض التوقيفي طبقاً لنص المادة ٦٦ من الدستور الكويتي" للاطلاع على البحث يراجع الموقع الإلكتروني : http://www.kna.kw/clt-html5/run.asp?id=1574.

[٦٠٤] فهد مساعد العنزي –المرجع السابق.

أما فيما يتعلق بآلية التصويت فإن النظام الدستوري الكويتي فقد اتخذ ذات آلية التصويت التي اتخذها المشرع الدستوري البحريني، إذ نصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن الحالات التي يشترط فيها الدستور توافر أغلبية خاصة لصحة القرار الصادر من أعضاء المجلس أن يتم أخذ الرأي نداءً بالاسم[٦٠٥]، ولما كان الدستور اشترط لصحة إصرار مجلس الأمة وفقاً للمادة (٦٦) منه على قراره السابق في مشروع القانون من دون تعديل ومن ثم تجاوز طلب رأس الدولة في إعادة نظر مشروع القانون، توافر أغلبية خاصة لإقرار مشروعات القوانين، ونظراً لذلك فإن آلية التصويت نداءً بالاسم هي الآلية المستخدمة حصرياً لإقرار مشروعات القوانين في المرة الثانية.

ووفقاً للنظام المصري فإن مجلس النواب يستعيد سلطاته من جديد، ويمارس اختصاصه التشريعي في إعادة مناقشة القانون بكل استقلالية، وذلك بعد رد رأس الدولة مشروع القانون إلى البرلمان، فله أن يأخذ بما يراه رئيس الجمهورية سبباً استوجب إعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم يعيد المجلس نظر مشروع القانون ويعدله في حدود اعتراض رئيس الجمهورية عليه، وإما أن يتمسك المجلس بوجهة نظره السابقة في مشروع القانون، ومن ثم يتطلب الدستور في هذه الحالة لإقراره مشروع القانون موافقة أغلبية ثلثي أعضائه[٦٠٦].

ومفاد ما سبق، أن مجلس النواب له الحق في الأخذ بملاحظات رأس الدولة، أو الإصرار على رأيه السابق في مشروع القانون، فهذا الأمر يعود للمجلس أولاً وأخيراً[٦٠٧].

وهذا يعني أنه، إذا قدر مجلس النواب الأسباب التي دعت رئيس الجمهورية إلى رد مشروع القانون إلى المجلس لإعادة نظره من جديد، ومن ثم عدل مشروع القانون بما يتوافق مع مرئيات رأس الدولة وتطلعاته، فإن إقرار مشروع القانون لا يتطلب إلا موافقة الأغلبية العادية من أعضاء البرلمان.

أما إذا أصر المجلس على موقفه السابق في مشروع القانون دون أن يستجيب إلى الأسباب التي دفعت رأس الدولة إلى رد القانون، ومن ثم يبقي على مشروع القانون من دون تعديل،

---

[٦٠٥] الفقرة (ب) من المادة (١١٠) من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

[٦٠٦] يحيي محسن ناصر المسوري –المرجع السابق– ص ٣٨٦.

[٦٠٧] نومان فالح الظفيري –المرجع السابق– ص ٢٤٠.

وعليه يجب على المجلس لتجاوز رغبة رأس الدولة في إعادة مناقشة مشروع القانون ومن ثم تعديله، أن يعيد التصويت على مشروع القانون من جديد ليتغلب على رغبة رأس الدولة في إعادة النظر فيه، وفي هذه الحالة فإن المشرع الدستوري يتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس للموافقة على مشروع القانون لإصداره، ويرى البعض أن هذه الأغلبية في حقيقة الأمر أغلبية كبيرة ومبالغ فيها يصعب تحقيقها، بل يستحيل تحقيقها واقعياً لا سيما في حالة انتماء الأغلبية إلى حزب الحاكم داخل البرلمان[٦٠٨]، كما أن إقرار القانون يلزمه موافقة الأغلبية البسيطة للحاضرين، وليس أغلبية الأعضاء، في حين أن تخطي إعادة النظر يتطلب موافقة ثلثي الأعضاء، وهذه الأغلبية تحول بلا شك دون إقرار مشروع القانون في المستقبل بالنظر إلى صعوبة تحقيق النصاب المطلوب، وهذا ما حدث فعلا، حيث لم يحدث أن تغلب مجلس النواب بأغلبية الثلثين على طلب رأس الدولة في إعادة النظر في مشروع قانون، وعليه يتجه بعض الفقهاء إلى التقليل من نسبة الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون، حتى يتمكن البرلمان من تجاوز رغبة رأس الدولة في تعديل مشروع القانون[٦٠٩].

إلا أن الباحثة مع احترامها لوجهة النظر السابقة، لا تميل إلى التقليل من الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون بغية تجاوز طلب إعادة النظر فيه، حيث إنه يجب أن تكون الأغلبية مشددة؛ حيث إن رأس الدولة لم يرد مشروع القانون إلى المجلس إلا وأن هناك أسباب واضحة وجدية تحول دون إصداره، ووجب لفت نظر البرلمان إلى هذه الأسباب، وعليه إذا كانت هناك رغبة حقيقية من قبل أعضاء البرلمان في الإصرار على مشروع القانون من دون تعديل، وجب أن تكون هذه الأغلبية مشددة وتختلف عن الأغلبية التي يتطلبها المشرع في إقرار مشروعات القوانين في الأحوال العادية في إطار تشديدها، حتى تتبين حقيقة رغبة أعضاء البرلمان في إقرار مشروع القانون من دون تعديل.

وأخيراً، إذا أصر مجلس النواب على رأيه السابق في مشروع القانون، وأعاد مناقشة مشروع القانون مرة ثانية؛ بغرض تجاوز طلب رئيس الجمهورية في إعادة النظر فيه، ولكنه لا يتمكن من تحقيق نسبة ثلثي أعضاء، فإن مشروع القانون لا يمكن إصداره مطلقاً، ومن ثم يعتبر مشروع القانون كأن لم يكن.

---

[٦٠٨] يحيي محسن ناصر المسوري –المرجع السابق– ص ٣٨٦–٣٨٧.

[٦٠٩] ماجد ممدوح شبيطة –المرجع السابق– ص ٣٩٢، ٤٠٤.

كما أن الدستور الحالي لم يأخذ بما أخذ به دستور ١٩٢٣، حيث تجيز المادة (٣٦) للبرلمان في دور انعقاد آخر إقرار مشروع القانون بأغلبية الآراء المطلقة ليصبح في حكم القانون ويتم إصداره، ومفاد ذلك أنه إذا رفض رأس الدولة التصديق على مشروع القانون وانقضى دور الانعقاد المقدم فيه مشروع القانون، فإنه يجوز للبرلمان إقرار مشروع القانون في دور انعقاد آخر بالأغلبية المطلقة وليس بأغلبية الثلثين، وعليه ترى الباحثة بأن دستور ١٩٢٣ يعزز موقف البرلمان، في حين أن الدستور الحالي يميل إلى تعزيز موقف رأس الدولة، لا سيما وأن الأغلبية المطلوبة هي أغلبية كبيرة يصعب تحقيقها لتجاوز رغبة رأس الدولة، ومن ثم يجد البرلمان نفسه مضطراً للتجاوب مع رغبة رأس الدولة ومن ثم تعديل مشروع القانون وفقاً لما ورد في طلب إعادة النظر فيه[٦١٠].

ووفقاً للنظام الفرنسي، فإن طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين لا يمكن تجاوزه من قبل البرلمان، حيث أوجب الدستور صراحة على البرلمان قبول إعادة النظر في مشروع القانون المحال إليه، ومن ثم لا يجوز للبرلمان رفض طلب رئيس الجمهورية في إعادة دراسة مشروع القانون، حيث ورد في الفقرة الأخيرة من المادة (١٠) ما يلي "...ولا يجوز رفض هذه المداولة الجديدة"[٦١١].

واستناداً لما سبق، يجب على البرلمان أن يلبي طلب رئيس الجمهورية في إعادة نظر مشروع القانون من جديد، ومن ثم يجد البرلمان نفسه مضطراً للاستجابة لطلب إعادة النظر في مشروع القانون دون أن يكون له صلاحية الإصرار على موقفه السابق في مشروع القانون، وعليه لا يستطيع البرلمان تجاوز طلب رئيس الجمهورية في إعادة دراسة مشروع القانون من جديد، حيث يجري البرلمان مداولة جديدة على مشروع القانون، ويعيد دراسته من جديد وفقاً لطلب رئيس الجمهورية، ويقر مشروع القانون بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في المجلس[٦١٢].

---

[٦١٠] تنص المادة (٣٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٢٣ على أن : "إذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذي يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر. فإن كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه فإذا عاد البرلمان في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر".

[٦١١] الفقرة الأخيرة من المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

[٦١٢] سيفان باكراد ميسروب –المرجع السابق– ص١٤١.

ومن ثم لا يستطيع البرلمان وفقاً للنظام الفرنسي تجاوز طلب إعادة النظر في مشروع القانون، وعليه فهو ملزم بإعادة دراسة مشروع القانون في ضوء الأسباب التي دعت رئيس الجمهورية إلى رد مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة دراسته من جديد.

وحيث إن ذلك مؤداه، أن الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ لا يمتلكان خيار الإصرار على رأيهما السابق في مشروع القانون، بل يلتزمان بتعديل أحكام مشروع القانون وفقاً لما يراه رئيس الجمهورية من أسباب وملاحظات تستوجب تعديل أحكامه.

ولم ينص الدستور الفرنسي على اشتراط أغلبية معينة لإعادة إقرار مشروع القانون، حيث خلا نص المادة (١٠) من النص على الأغلبية المطلوبة لإعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم لا يتطلب المشرع الدستوري الفرنسي توافر أغلبيه خاصه، بل تكفي ذات الأغلبية التي أقرته في المرة الأولى، وهي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين لإقرار مشروع القانون وإصداره [٦١٣].

وفيما يتعلق بآلية التصويت وفقاً للنظام الفرنسي فإن الدستور لم ينص على ضرورة استخدام آلية تصويت مختلفة عن آلية إقرار مشروعات القوانين في الأحوال العادية، ولم يحيل تنظيم ذلك إلى القوانين أو اللوائح، ومن ثم تستخدم ذات آلية التصويت المستخدمة لإقرار مشروعات القوانين في الأحوال العادية، وبالرجوع إلى اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية واللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ فقد أوضحتا بأن التصويت يكون برفع اليد، أو بالجلوس أو الوقوف، إضافة إلى استخدام التصويت الإلكتروني، وفي حالة تعطل التصويت الإلكتروني، فيتم التصويت على مشروعات القوانين باستخدام بطاقات الاقتراع، إذ يودع كل عضو شخصياً بطاقة تحمل اسمه في صندوق الاقتراع، فإذا كانت البطاقة زرقاء فإنها تعني الموافقة، وإذا كانت حمراء فإنها تعني الرفض، واللون الأبيض إذا رغب العضو في الامتناع عن التصويت[٦١٤].

---

[٦١٣] المرجع نفسه – ص١٤١. انظر كذلك: علي سعد عمران –المرجع السابق– ص ٢٨١. وانظر أيضاً: عزة مصطفى حسني عبدالمجيد –المرجع السابق– ص ٧٦.

[٦١٤] الفقرة ١ من المادة رقم (٦٣)، والفقرة ٢ و ٣ من المادة رقم (٦٦) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية. والمادة (٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ.

المبحث الثالث

آثار إعادة النظر على مشروعات القوانين

تمهيد وتقسيم:

على أثر قيام البرلمان بإعادة دراسة مشروع القانون من جديد وتعديله، بما ينسجم مع مرئيات رأس الدولة، أو إصرار البرلمان على رأيه السابق في مشروع القانون، ومن ثم التصويت عليه وإقراره وفقاً للشروط المطلوبة لتجاوز رغبة رأس الدولة في إعادة نظره، يصبح مشروع القانون بعد الانتهاء من تعديله وفقاً لطلب رأس الدولة أو تجاوز رغبته في إعادة نظره جاهزاً للإصدار.

ومن ثم تثير المرحلة التالية لإقرار مشروعات القوانين والتصويت عليها ثلاثة أسئلة مهمة، يتعلق التساؤل الأول في إمكانية تكرار طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، والتي سبق لرأس الدولة أن مارس اختصاصه فيها وأحالها إلى البرلمان لدراستها من جديد، ومن ثم قام البرلمان بشكل سابق بإعادة دراستها والتصويت عليها وإقرارها، وذلك استجابة لرغبة رأس الدولة وتعديلها وفقاً لمرئياته، أو تجازواً لرغبته ومن ثم الإصرار عليها من دون تعديل. والتساؤل الثاني يتعلق في إمكانية قيام رأس الدولة بسحب إعادة النظر في مشروع القانون بالرغم من إحالة مشروع القانون إلى البرلمان. والتساؤل الثالث يتعلق في أثر إعادة إقرار مشروعات القوانين والتصويت عليها على مرحلتي التصديق والإصدار اللاحقة على طلب إعادة النظر فيها.

ولبيان ذلك ستقسم الباحثة هذا المطلب إلى مطلبين رئيسيين، تتناول في المطلب الأول: الحق في تكرار إعادة النظر في مشروعات القوانين أو سحبه، وفي المطلب الثاني: التصديق والإصدار على مشروعات القوانين بعد الاستجابة لإعادة النظر أو تجاوزه.

المطلب الأول

الحق في تكرار إعادة النظر في مشروعات القوانين أو سحبه

تقسيم:

بعد إحالة رأس الدولة طلبه في إعادة مناقشة مشروع القانون إلى البرلمان ومن ثم ممارسته حقه في هذا الخصوص وفقاً للشروط والإجراءات التي بينتها الباحثة سابقاً، فإن هذا الأمر يُثير تساؤلين مهمين، يتعلق الأول في صلاحية رأس الدولة في تكرار الحق في إعادة مناقشة مشروع القانون بعد قيام البرلمان بالاستجابة لطلبه في إعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم تعديل مشروع القانون وفقاً لمرئيات رأس الدولة، أو إصرار البرلمان على رأيه السابق في مشروع القانون، ومن ثم الإبقاء على مشروع القانون من دون تعديل. والتساول الثاني يتعلق في حق رأس الدولة في طلب سحب إعادة نظر مشروع القانون بعد إحالته إلى البرلمان مره ثانية.

ولبيان ذلك ستقسم الباحثة هذا المطلب إلى فرعين أساسين، الفرع الأول: الحق في تكرار إعادة النظر في مشروعات القوانين. والفرع الثاني: الحق في سحب طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين.

الفرع الأول: الحق في تكرار إعادة النظر في مشروعات القوانين

إن إعادة البرلمان مناقشة مشروع القانون من جديد بعد إحالته من قبل رأس الدولة لإعادة نظره من جديد، يستعيد البرلمان اختصاصه في مناقشة مشروع القانون بكل حرية، ولم تنص الدساتير المقارنة في هذه الدراسة على حدود صلاحيات البرلمان في إعادة مناقشة مشروع القانون، لا سيما في الأحوال التي لا يخول فيها الدستور لرأس الدولة طلب إعادة النظر في مشروع القانون جزئياً، ومن ثم يتم إحالة مشروع القانون برمته إلى البرلمان لإعادة دراسته من جديد، في حين أن رأس الدولة في حقيقة الأمر معترضاً على مادة واحدة فقط، أو مواد محددة بذاتها، أو قد تكون كلمة واحدة في مشروع القانون، إلا أن البرلمان وفقاً لذلك يعيد مناقشة مشروع القانون برمته استجابةً لطلب إعادة النظر فيه، ومن ثم يناقش البرلمان مشروع القانون من جديد ويعدل فيه، وقد

يقوم البرلمان بتعديل بعض مواد مشروع القانون ومن بينها تلك المواد التي اعترض عليها رأس الدولة، إلا أن تعديلها وإعادة إقرارها بصورتها الجديدة لا تتفق مع وجهة نظر رأس الدولة ومرئياته، أو أن البرلمان لا يقوم حتى بتعديل المواد أو المادة التي يرغب حقيقة رأس الدولة بتعديلها.

حيث إن الرأي المتفق عليه في فرنسا وفي العديد من النظم السياسية الآخرى التي تتبنى الرأي ذاته، تعتبر مواد مشروع القانون الخاضع لإعادة مناقشتها من جديد، بأنها تصبح مشروع قانون أو اقتراح قانون جديد إلى حين الإقرار النهائي له، حيث تنصب المناقشة الجديدة فعلياً على النص الذي أحيل؛ بهدف إصداره كقانون أقر بصفة نهائية، وفي أثناء المناقشة يجوز للبرلمان وضع نص قانوني جديد مغاير عن النص السابق، ومن ثم يصبح النص الذي تم إقراره شكلاً ومضموناً مختلفاً عن النص السابق[٦١٥].

وبالنظر إلى الفرضية السابقة التي تجيز للبرلمان إضافة نص قانون جديد مغاير عن النص الذي عرض على رأس الدولة بشكل سابق، فهل يمتلك رأس الدولة أن يوجه إلى مشروع القانون طلب إعادة النظر فيه للمرة الثانية، وأن يكرر هذا الطلب متى دعت الحاجة لذلك، ومن ثم يحيل إلى البرلمان مرة ثانية ذات مشروع القانون لإعادة مناقشته، بالرغم من اعتراض رأس الدولة عليه وإعادته إلى البرلمان للمناقشة بشكل سابق؟ وإذا افترضنا إمكانية ذلك فكم عدد المرات التي يجوز لرأس الدولة تكرار طلب إعادة النظر في مشروع القانون ذاته؟

تنص بعض النظم الدستورية صراحة على حق رأس الدولة في تكرار طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، فرأس الدولة يمتلك صلاحية تكرار إحالة مشروع القانون من جديد إلى البرلمان لإعادة دراسته مرة ثانية وثالثة، وذلك في الأحوال التي يضيف البرلمان على مشروعات القوانين وبعد دراستها من جديد تعديلات لم تعرض على رأس الدولة من قبل، ومن ثم يستطيع رأس الدولة طلب تكرار إعادة النظر في مشروع القانون الذي سبق وأن مارس حقه في إعادة النظر بشكل سابق عليه[٦١٦]، في حين تصمت نظم دستورية آخرى من النص على الحق في تكرار طلب إعادة النظر في مشروع القانون، الذي سبق لرأس الدولة تطبيق هذا الحق عليه.

---

[٦١٥] جوي تابت –المرجع السابق– ص ٥٨٧.

[٦١٦] بالرجوع إلى الفقرة الثالثة من نص المادة (٨٩) من دستور الجمهورية التركية لسنة ١٩٨٢ وتعديلاته لغاية ٢٠١١، نجد أن صريح النص أجاز لرأس الدولة أن يعيد إعادة النظر في مشروع القانون إذا أدخلت الجمعية الوطنية تعديلات على مشروع القانون، حيث جاء في نص المادة مايلي: "وإذا اعتمدت الجمعية الوطنية الكبرى

وعليه يرى أحد الباحثين في هذا الأمر بأن صلاحية البرلمان في إعادة دراسة النص الذي رد من قبل رأس الدولة إليه لإعادة دراسته من جديد مقيدة وليست مطلقة، مقيدة أولاً بواجب احترام طبيعة النص المحال إلى البرلمان، كنص تشريعي أنشأهُ التصويت والإقرار الأول، ومقيدة ثانياً بمضمون المرسوم الرئاسي المتضمن طلب إحالة النص لإعادة النظر فيه، ومن ثم فإن إعادة النظر في مشروع القانون مقيدة بأسباب الإحالة، وبالتمنيات أو الاقتراحات التي عبر عنها رأس الدولة، ومن ثم فإن سلطة البرلمان – في مجال إعادة دراسة النص التشريعي، أو التصويت الجديد عليه – مقيدة بخيار رفض أسباب الإحالة والإبقاء على النص كما هو، أو الإذعان كلياً أو جزئياً لتمنيات رأس الدولة، ومن ثم تعديل النص التشريعي بما ينسجم مع رغبة رأس الدولة، وبالنتيجة إحالته من جديد إلى رأس الدولة بهدف إصداره، وعليه يرى بأن أي تعديل للنص التشريعي من قبل البرلمان، بشكل مغاير لرغبة رأس الدولة يشكل نصاً جديداً وإضافياً على مشروع القانون. وعلى افتراض أن البرلمان استجابَ لرغبة رأس الدولة بتعديل مشروع القانون، وإن هذه التعديلات تستلزم أن تدرج فيه وللمرة الأولى أحكام جديده أو مواد إضافية لم تعرض على رأس الدولة بشكل سابق، ومن ثم أصبح هذا النص الجديد، أو النص الإضافي لا ينسجم مع رغبة رأس الدولة وتمنياته، فإن رأس الدولة يحتفظ بحقه كاملاً في قبول هذا التعديل أو رفضه، وفي إحالة النص من جديد على إثر هذا التعديل إلى البرلمان لإعادة نظره مرة ثانية بسبب أي نص إضافي أُدخل مجدداً على مشروع القانون، ولم يعرض على رأس الدولة بشكل سابق[٦١٧].

وتتفق الباحثة مع وجهة النظر سالفة الذكر، حيث إن رأس الدولة يمتلك إعادة مشروع القانون من جديد إلى البرلمان، لا سيما في حالة إقراره بصورة مغايرة لرغبة رأس الدولة، حيث إن الغاية من إعادة نظر مشروع القانون إلى البرلمان هي تعديله وفقاً لمرئيات رأس الدولة فيه، نظراً للأسباب الواردة في مرسوم الإحالة، وعليه يجب على البرلمان في حال ارتأى الاستجابة لرغبة رأس الدولة، ومن ثم تعديل مشروع القانون، التقيد في حدود رغبة رأس الدولة بالتعديل، وعليه فإن أي تعديل أو إضافة جديدة على مشروع القانون يتم إحالتها إلى رأس الدولة للتصديق، تصبح وكأنها مشروع قانون أو اقتراح قانون جديد بتعديل أحكام مشروع قانون سابق، ومن ثم فإنها تعرض على رأس الدولة لأول مرة، ولم يسبق له دراستها، ومراجعتها، والنظر في مدى خلوها من أي عيوب شكلية، أو موضوعية، أو تقنية، أو دستورية، أو عدم ملاءمتها، ونحو ذلك من الأسباب،

لتركيا القانون المعاد إليها دون تعديل، يصدره رئيس الجمهورية، أما إذا أدخلت الجمعية تعديلات على القانون، فيجوز لرئيس الجمهورية أن يُعيد القانون المعدل لإعادة النظر فيه...".

[٦١٧] للاطلاع على رأي الباحث انظر: جوي تابت –المرجع السابق– ص ٥٨٨–٥٨٩.

والتي تدفع رأس الدولة إلى طلب إعادة نظرها، ومن ثم إحالتها إلى البرلمان لإعادة دراستها من جديد.

واستناداً لما سبق، فهل نصت الدساتير في القانون المقارن على حق رأس الدولة في تكرار طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين؟

بالرجوع إلى النظم الدستورية المقارنة، لم تجد الباحثة في دساتيرها نص يجيز لرأس الدولة الحق في تكرار طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، ومن ثم خلا النظام الدستوري البحريني والنظام الدستوري الكويتي والنظام الدستوري في جمهورية مصر العربية والنظام الدستوري في الجمهورية الفرنسية من النص على حق رأس الدولة في تكرار طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين بعد إقرارها من قبل البرلمان للمرة الثانية.

وعليه فإن الباحثة ترى بأن يُفضّل النص على حق رأس الدولة في تكرار طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، لاسيما وإن كانت التعديلات أو الإضافات على مشروع القانون، تؤدي إلى خروج البرلمان عن حدود التعديل الذي يرغب رأس الدولة فيه على مشروع القانون، ومن ثم فإن الباحثة ترى بأن هذا الأمر يجيز لرأس الدولة أن يكرر طلب إعادة النظر في مشروع القانون من جديد، ولكن إذا جاء التعديل بما يتفق مع رغبة رأس الدولة المتضمنه في مرسوم الإحالة، فإنه في هذه الحالة يستنفذ حقه في إعادة مشروع القانون من جديد إلى البرلمان، إلا أننا وإن سلمنا بأن التعديلات قد جاءت متفقة مع رغبة رأس الدولة، وقام البرلمان بتعديل مشروع القانون في حدود هذه الرغبة، قد تستجد بعض الأمور في النظام السياسي القائم في ذات الدولة بعد إقرار مشروع القانون في المرة الثانية استجابة لطلب إعادة النظر فيها، ومن ثم يصبح مشروع القانون أو بعض مواده غير ملائمة للوضع السياسي الحالي، وعليه فإن الباحثة ترى بأن هذا الوضع في افتراضه، يجعل مشروع القانون بعد إقراره للمرة الثانية، ونظراً لما استجد من أمور بعد إقراره وإحالته للإصدار، غير ملائم للوضع الحالي، حتى وإن كان في حينه وبعد إجراء التعديلات المطلوبة ملائمةً للنظام القائم، وعليه فإن الباحثة ترى بأن هذه الحالة تجيز لرأس الدولة تكرار إعادة النظر في مشروع القانون، إذ يبقى هذا الحق قائماً إلى أن يتم تحقيق غايته، والمتمثلة في عدم إصدار قوانين معيبة أو غير ملائمة لنظام الدولة، وأمام هذه الفرضيات فإن الباحثة ترى ضرورة النص على إمكانية تكرار إعادة النظر في مشروعات القوانين، مع تقييّد الحق في تكرار هذا الطلب بالفرضيات السابقة، أما إذا كانت تلك التعديلات متوافقة مع رغبة رأس الدولة ومرئياته، ولم يستجد أي موضوع جديد بما يجعل مشروع القانون على سبيل المثال غير ملائم للنظام القائم، فإنه من غير الملائم تكرار إعادة النظر في مشروع القانون؛ نظراً لتحقق الغاية من إعادة النظر فيه، وعليه تكون صلاحية

رأس الدولة في إعادة النظر لمرة واحدة فقط، بحيث يصبح ملزماً بإصدار مشروع القانون من دون أن يكون له الحق في إعادته للمرة الثانية إلى البرلمان، ومن ثم لا يوجد مبرر لعدم التصديق عليه وإصداره.

وكما تكمن الغاية من وجهة نظر الباحثة في ضرورة النص على حق رأس الدولة في تكرار إعادة النظر في مشروعات القوانين؛ بغرض تقيّيد البرلمان في أثناء مناقشة مشروع القانون في حدود مرئيات رأس الدولة دون أن يتجاوز صلاحياته في التعديل والغرض من إعادة مناقشة مشروع القانون، واستناداً إلى ذلك تبقى سلطة رأس الدولة في مراقبة مشروعات القوانين وإمكانية إعادتها للبرلمان في حالة لم يتقيد البرلمان في حدود إعادة مناقشة مشروع القانون بمرئيات رأس الدولة فيها.

الفرع الثاني: الحق في سحب طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين

بعد قيام رأس الدولة بإحالة مشروع القانون إلى البرلمان، ومن ثم انعقاد اختصاص البرلمان في إعادة مناقشه من جديد، أصبح مشروع القانون في حوزة البرلمان، وفي نطاق صلاحياته؛ لعرضه للمناقشة من جديد، ومن ثم تعديله في حدود مرئيات رأس الدولة، فإن هذا الأمر لا يثير أي إشكاليه بالنسبة لرأس الدولة، حيث إن الغاية من إعادة مشروع القانون للبرلمان قد تحقق بتعديل مشروع القانون وفقاً لمرئيات رأس الدولة، ولكن إذا قام البرلمان بتعديل مشروع القانون بشكل لا ينسجم مع تلك المرئيات، أو إذا أصر البرلمان على رأيه في مشروع القانون، ومن ثم أقره من دون تعديل، أو إذا أحيل مشروع القانون على البرلمان، ولكن لا يتم عرضه على جلسة البرلمان للمناقشة، ولا يتم إدراجه ضمن جدول أعمال البرلمان، ففي هذه الحالة قد يبقى مشروع القانون لفترات قد تمتد طويلاً من دون عرضه للمناقشة، وعليه فهل يملك رأس الدولة الحق في سحب طلبه في إعادة النظر في مشروع القانون نهائياً، وهل يملك إمكانية تقديمه هذا الطلب في وقت آخر بعد سحبه، أو حتى في دور انعقاد ثانٍ إذا كانت الفترة المقررة لطلب إعادة النظر تتيح ذلك؟ وفي افتراض امتلاكه الحق في سحب طلبه في إعادة نظر مشروع القانون، ففي أي مرحلة يجوز له أن يسحب هذا الطلب؟ فهل يملك أن يسحب طلبه بعد قيام البرلمان بمناقشة مشروع القانون أو قبل ذلك؟ أو أن الدستور لم يمنح رأس الدولة الحق في سحب طلبه في إعادة مناقشة مشروع القانون.

بالرجوع إلى النظم الدستورية المقارنة، لم تجد الباحثة في دساتيرها نص يجيز لرأس الدولة الحق في سحب طلب إعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم خلا النظام الدستوري البحريني،

والنظام الدستوري الكويتي، والنظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، والنظام الدستوري الفرنسي، من النص على حق رأس الدولة في سحب طلبه في إعادة النظر في مشروعات القوانين.

وتعليقاً على ما سبق، ولعدم النص على حق رأس الدولة في سحب طلبه بإعادة نظر مشروع القانون، فإن الحق في إعادة النظر في مشروع القانون قد يتحول إلى حق اعتراض مطلق ونهائي على مشروع القانون، أو قد يؤدي إلى تأخير إصداره إلى سنوات قد تمتد طويلاً، وذلك في الأحوال التي لا يتم إدراج طلب إعادة النظر في مشروع القانون على جدول أعمال الجلسة في البرلمان[٦١٨]، إذ لا يملك رأس الدولة إصدار مشروع القانون طالما كان محل طلب إعادة النظر فيه، كما أنه لا يستطيع إجبار البرلمان على نظره خلال مدة زمنية محددة [٦١٩].

ويرى أحد الباحثين في هذا الأمر بأنه بالرغم من عدم النص على جواز سحب الحق في إعادة النظر في مشروع القانون بعد إحالته إلى البرلمان، فإنه يرى إمكانية ذلك تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقضي بأن من يملك الأكثر يملك الأقل، وعليه، وإن كان رأس الدولة يملك الحق في طلب إعادة النظر على أي مشروع قانون أقره البرلمان، فمن ثم يملك–من باب أولى– سحب هذا الطلب إذا تبين له عدم صحة أو ملاءمته أو لأي سبب آخر قد يراه[٦٢٠].

وعليه فإن الباحثة تؤيد وجهة النظر سالفة الذكر بهذا الشأن، ومن ثم تفضل النص على إمكانية رأس الدولة في سحب طلبه في إعادة النظر بشكل نهائي، أو بشكل مؤقت ومن ثم تأجيل عرضه إلى دور انعقاد آخر؛ بهدف إتاحة الفرصة لرأس الدولة إذا ارتأى عدم الحاجة للاستمرار في إعادة النظر في مشروع القانون، أو الحاجة إلى تأجيل عرض مشروع القانون في ذات دور الانعقاد لأي سبب من الأسباب قد يراها تستدعي تأجيل تلك المناقشة، إضافة إلى جعل الحق في

---

[٦١٨] حدثت بعض السوابق البرلمانية في ظل الجمهورية الفرنسية الرابعة، حيث مضت عشر سنوات بين طلب رأس الدولة مداولة جديدة لقانون يتعلق بالتزامات الدولة في تأمين القروض والاعتمادات وبين إصداره، ومدة ست سنوات في شأن قانون رفع الحصانة البرلمانية، ومدة ثلاثة عشر شهراً في شأن قانون سفن الأرصاد الجوية، وثمانية أشهر بالنسبة لقانون تغيير الجنسية لقدامى المواطنين الإيطاليين، ويرجع السبب في تأخير إصدار تلك القوانين، إلى أن الجمعية الوطنية لم تدرج هذه الطلبات في جدول أعمال الجلسة العامة للجمعية، مما ترتب على هذا الأمر عدم عرض مشروعات القوانين على الجمعية، إضافة إلى عدم إمكانية رئيس الجمهورية من إصدار تلك القوانين، ومن ثم أصبح طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين أساساً دستورياً جديداً لعدم إصدارها، ومن دون أي مسئولية سياسية من جانب رئيس الجمهورية، حيث إنه لا يستطيع إجبار البرلمان على إعادة نظر مشروع القانون في خلال مدة معينة.(محمد عمرو فؤاد أحمد بركات –المرجع السابق– ص ١٨٢–١٨٣).

[٦١٩] المرجع نفسه– ص ١٨٣.

[٦٢٠] للاطلاع على رأي الباحث انظر: المرجع نفسه – ص ١٨٤.

سحب إعادة النظر وسيلة ضغط على البرلمان؛ بغرض تفادي تعمد البرلمان تأجيل عرض مشروعات القوانين على جدول أعمال الجلسة المقررة لإعادة نظر مشروع القانون، ومن ثم بقاء مشروع القانون مدداً طويلة من دون عرضه للمناقشة في البرلمان، ومن دون أن يكون لرأس الدولة الحق في إصداره، حيث إنه لا يملك الحق في إجبار البرلمان بإدراج مشروع القانون على جلسة البرلمان، لا سيما وإن كان الدستور لم يُقيد البرلمان بميعاد محدد يستوجب عليه عرض مشروع القانون من دون تأجيل أو تجاوز لهذه الفترة.

المطلب الثاني

التصديق والإصدار على مشروعات القوانين بعد الاستجابة لإعادة النظر أو تجاوزه

بعد إقرار مشروع القانون بعد الاستجابة لإعادة النظر، ومن ثم تعديله وفقاً لمرئيات رأس الدولة، ومن دون تجاوز البرلمان لحدود التعديل الواردة في مرسوم الإحالة، أو إصرار البرلمان على موقفه السابق في مشروع القانون، ومن ثم إعادة التصويت عليه وإقراره وفقاً للإجراءات والشروط المطلوبة لتجاوز طلب إعادة النظر فيه، يصبح مشروع القانون جاهزاً للتصديق والإصدار من قبل رأس الدولة، وعليه يقوم رأس الدولة بالتصديق وإصدار مشروع القانون، وبهذا الإجراء تنتهي مراحل إعداد مشروعات القوانين، من خلال إصداره ونشره لعلم الكافة بما جاء فيه، ومن دون أن يتبع ذلك إي إجراء قد يؤدي إلى تأخير تصديق مشروع القانون ومن ثم إصداره، إذ أن مشروع القانون قد استنفذ كافة إجراءات إعداده.

وقد يقر البرلمان مشروع القانون في شكل يتجاوز مرئيات رأس الدولة وغايته من إعادة النظر فيه، أو يتعارض معها، إذ إن البرلمان قد يستجيب جزئياً لطلب إعادة النظر في مشروع القانون، ومن ثم يستفيد من إعادة مناقشة مشروع القانون، ولكنه لا يعدل القانون في حدود مرئيات رأس الدولة فقط، بل يقوم بإدخال إضافات عليه تتجاوز تلك المرئيات أو حتى تتعارض معها، حيث إن البرلمان لا يتقيد في أثناء إعادة مناقشة مشروع القانون بمرئيات رأس الدولة فقط، بل يقوم بإضافة مواد أو مادة أو حتى كلمة على مشروع القانون، ومن ثم تصبح هذه الإضافات جديدة على مشروع القانون، ولم تعرض بشكل سابق على رأس الدولة، أو أن تكون هذه الإضافات لا تنسجم مع مرئياته، ومن ثم فقد بينت الباحثة بأنه وفقاً للنظام الدستوري التركي على سبيل المثال، والذي نص دستورها بشكل صريح في المادة (٨٩) على جواز تكرار رأس الدولة طلب إعادة النظر في ذات مشروع القانون في حالة كانت تلك التعديلات تتجاوز مرئيات رأس الدولة، وفي هذه الحالة فإن إجراءات الإصدار لا يتم إنجازها إلا بعد إعادة مناقشة مشروع القانون مره ثالثة، ويترتب على ذلك تأجيل إجراءات التصديق والإصدار إلى حين إقرار مشروع القانون بما ينسجم مع مرئيات رأس الدولة، أو تجاوز البرلمان طلب إعادة النظر وفقاً للإجراءات والشروط التي بينتها الباحثة

سابقاً، ومن ثم فإن إجراءات التصديق والإصدار تؤجل إلى حين انتهاء البرلمان من إعادة نظر مشروع القانون أو تجاوز هذا الطلب.

وقد يصر البرلمان على عدم الاستجابة لمرئيات رأس الدولة في مشروع القانون، إلا أنه لا يتمكن من الحصول على موافقة الأغلبية المطلوبة من أعضاء البرلمان، ومن ثم فإن مشروعات القوانين لا يمكن التصديق عليها وإصدارها بأي شكل من الأشكال، إذ إنها تُقبر وتنتهي.

كما أن عدم نص الدساتير أو اللوائح الداخلية المنظمة لعمل البرلمان على مدة محددة لانتهاء البرلمان من إعادة نظر مشروع القانون، يؤدي بالنتيجة إلى عدم التزام البرلمان بمدة محددة للانتهاء من إعادة نظر مشروع القانون المحال إليه، ومن ثم لا يُمكن لرأس الدولة إصدار مشروع القانون المحال إلى البرلمان لإعادة النظر فيه، وعليه فإن إجراءات التصديق والإصدار ستتأخر إلى حين انتهاء البرلمان من إعادة مناقشة مشروع القانون أو إقراره من جديد، ومدة التأخير قد تمتد إلى سنوات لعدم النص على مدة محددة يلتزم فيها البرلمان من إعادة مناقشة مشروع القانون.

وقد لا يدرج البرلمان مشروع القانون لإعادة النظر فيه نهائياً في جدول أعمال الجلسة، في حالة عدم اشتراط الدستور عرض مشروع القانون لإعادة النظر فيه في وقت محدد على البرلمان، وبالنتيجة كذلك يؤدي هذا الأمر إلى عدم التصديق على مشروع القانون بشكل نهائي ومن ثم لا يمكن إصداره.

واستناداً لما سبق، فهل نصت الدساتير في القانون المقارن على ميعاد محدد يلتزم فيها البرلمان أن يصدر قراره في إعادة النظر في مشروع القانون؟

وبالرجوع إلى النصوص الدستورية في القانون المقارن، فإنها خلت من تحديد وقتٍ معين يلتزم فيها البرلمان من إصدار قراره في إعادة النظر في مشروع القانون، وقد ذهب اتجاه في الفقه الفرنسي، إلى أن النصوص الدستورية واللائحية التي تنظم إعادة النظر في مشروع القانون لم يرد فيها تحديداً للوقت الذي يتعين على البرلمان أن يصدر قراره في نتيجة إعادة النظر في مشروع القانون، سواءً بتأييد قراره السابق، أو بقبوله لمرئيات رأس الدولة في مشروع القانون، وبالرغم من ذلك فإنه يتعين ألاّ يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون مبرراً لعدم إصدار القانون، أو تأخير إصداره لمدة طويلة[٦٢١].

[٦٢١] محمد عمرو فؤاد أحمد بركات –المرجع السابق– ص ١٨١.

وإزاء هذا الغموض في تحديد ميعاد محدد، فإن الباحثة ترى ضرورة تقييد البرلمان بميعاد محدد يلتزم خلالها إصدار قراره بشأن مشروع القانون؛ لعدم فتح المجال أمام البرلمان لتأخير إعادة نظر مشروع القانون والانتهاء منه من دون مبرر، أو التقاعس في أداء مهامه، وحتى لا يكون إعادة النظر في مشروع القانون سبباً لعدم التصديق عليه وإصداره، إذ إن هذه المدد يجب أن يتم النص عليها بشكل واضح وصريح وبيان الإجراء الذي قد يترتب عليه عدم تقييد البرلمان بهذه المواعيد، وبشرط عدم تجاوز هذه الإجراءات الفصل التشريعي ذاته.

أما فيما يتعلق بإجراءات التصديق والإصدار اللاحقة على إعادة النظر في مشروعات القوانين، فهل تختلف في هذه المرحلة عن المرحلة السابقة لطلب إعادة النظر، بمعنى آخر هل نص الدستور على تنظيم إجراءات خاصة، وتحديد مدد زمنية مختلفه للتصديق والإصدار اللاحق لإعادة النظر في مشروعات القوانين، مقارنة بالإجراءات والمدد الزمنية للتصديق والإصدار السابق لإعادة النظر في مشروعات القوانين؟ وهل نص الدستور على إجراء معين وأثر مباشر يترتب على مشروع القانون في حالة أصر رأس الدولة على عدم إصدار مشروع القانون بالرغم من إلزامية إصداره؟

يختلف موقف الدساتير من التصديق والإصدار اللاحق لطلب إعادة النظر في مشروعات القوانين على النحو الآتي:

قد ينص الدستور صراحة على التصديق والإصدار في الأحوال العادية مع بيان المدد المقرره لذلك، ولكنه يصمت عن بيان المدد المقررة للتصديق والإصدار اللاحق لإعادة النظر في مشروعات القوانين، وعليه لا يتم الإشارة إلى ذلك في نصوص الدستور بالرغم من أن التصديق والإصدار إلزامياً على رأس الدولة، وعليه يمكن تفسير الصمت الدستوري بأن المشرع الدستوري يلزم بأن تكون الإجراءات والمدد هي ذاتها في المرحلتين[٦٢٢].

وقد ينص الدستور صراحة على التصديق والإصدار في الأحوال العادية مع بيان المدد المقرره لذلك، كما ينص على الإجراءات والمدد المقررة للتصديق والإصدار اللاحق لإعادة النظر في مشروعات القوانين، مع المغايرة بين المرحلتين[٦٢٣].

---

[٦٢٢] انظر المادة العاشرة من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

[٦٢٣] مثال على ذلك ما ورد في دستور البرازيل لسنة ١٩٨٨ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠١٤، حيث حددت الفقرة (٣) من المادة (٦٦) منه على أن المدة المقررة للتصديق على مشروعات القوانين في الأحوال العادية ١٥ يوماً، في حين حددت الفقرة (٧) من ذات المادة أن إذا لم ينشر رئيس الجمهورية مشروع القانون بعد إعادة النظر فيه

كما قد ينص الدستور صراحة على التصديق والإصدار في الأحوال العادية مع بيان المدد المقرره لذلك، كما ينص على الإجراءات والمدد المقررة للتصديق والإصدار اللاحق لإعادة النظر في مشروعات القوانين، مع التماثل بين المرحلتين، ومن ثم فإن الإجراءات والمدد المقررة للتصديق والإصدار متشابهة في المرحلة السابقة لإعادة النظر وفي المرحلة اللاحقة لإعادة النظر[٦٢٤].

وأخيراً قد ينص الدستور صراحة على اعتبار مشروع القانون بعد إقراره من قبل البرلمان وتعديله وفقاً لمرئيات رأس الدولة، أو تجاوزاً لطلب إعادة النظر فيه، قانوناً دون الحاجة إلى التصديق عليه مجدداً من قبل رأس الدولة وإصداره، ومن ثم يتم نشره لعلم الكافة به[٦٢٥].

واستناداً لما سبق، فما هو موقف القانون المقارن من التصديق والإصدار اللاحق بعد الإقرار الثاني لمشروع القانون سواءً أكان استجابة إلى طلب رأس الدولة في إعادة النظر في مشروع القانون، أم تجاوزاً لهذا الطلب؟

بالرجوع إلى الفقرة (د) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين، فإنها نصت صراحة على التصديق والإصدار اللاحق لإعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث أوضحت الفقرة سالفة الذكر بأنه إذا أعاد مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني إقرار مشروع القانون بموافقة ثلثي أعضائه، يجب على الملك التصديق على مشروع القانون ومن ثم إصداره في خلال شهر من تاريخ إقراره للمرة الثانية، وعليه فإنه يتضح بأن تصديق الملك والإصدار إلزامياً وخلال مدة لا تتجاوز شهر من تاريخ إقراره للمرة الثانية. في حين كانت مدة التصديق والإصدار في الأحوال العادية تمتد إلى ٦ شهور من تاريخ إقرار مشروع القانون في المرة الأولى، وذلك وفقاً للفقرة (ب) من ذات المادة، وعليه فإن صريح النص قد بين المدد المقررة للتصديق والإصدار اللاحق لإعادة النظر في مشروعات القوانين، مع المغايرة بين المرحلتين في تنظيم المدد[٦٢٦].

خلال ٤٨ ساعة، يقوم رئيس مجلس الشيوخ بنشره، وإذا لم يفعل ذلك خلال ذات المدة يصبح نائب رئيس مجلس الشيوخ ملزم بنشر القانون.

[٦٢٤] المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[٦٢٥] مثال على ذلك ما ورد في الفقرة (٢) من المادة (١) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

[٦٢٦] الفقرتين (ب) و(د) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

كما ترى الباحثة بأنه لا يوجد ما يمنع من إجازة إحالة مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية مرة ثانية، خلال المدة الزمنية المقررة للإصدار، والمتمثلة في شهر من تاريخ إقرار مشروع القانون للمرة الثانية، حتى وإن سبق وإن تمت إحالته عليها بشكلٍ سابق، للنظر في التعديلات التي إجراها مجلسي الشورى والنواب على مشروع القانون لتعديله وفقاً لأسباب رده لإعادة النظر فيه، أو حتى إذا تم إقرار مشروع القانون من دون تعديل بموافقة ثلثين أعضاء المجلس، ولم يسبق إحالته على المحكمة الدستورية للنظر في مدى دستورية من عدمه، لا سيما وأن نص الدستور في مادته رقم (١٠٦) قد جاء بصيغة العموم، حيث نصت المادة على أن "وللملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقدير مطابقتها للدستور،..."[٦٢٧]، ولكن هذه الإحالة وصدور قرار المحكمة الدستورية في مشروع القانون يجب أن يكون في حدود الشهر الذي يجب على رأس الدولة التصديق على مشروع القانون خلالها. وعليه تفصل الباحثة النص على إمكانية إيقاف مدة التصديق والإصدار خلال هذه الإحالة إلى أن تقوم المحكمة بإصدار قرارها في مشروع القانون، والنص كذلك على مدة زمنية يجب خلالها على المحكمة أن تدرس مشروع القانون وأن تصدر قرارها بشأنه؛ حيث تكمن الغاية من إجازة إحالة مشروع القانون من جديد إلى المحكمة الدستورية في منح رأس الدولة في إحالة أية إضافات جديدة قد يتم إدراجها في مشروع القانون عند إعادة مناقشته من جديد من قبل البرلمان، بما يحتمل معه أن يشوب نصوص مشروع القانون مواد قد تكون غير دستورية، أو حتى إذا لم يسبق لرأس الدولة إحالة مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية للنظر في مدى دستورية من عدمه، ومن ثم يستطيع رأس الدولة إحالة مشروع القانون مجدداً إلى المحكمة الدستورية؛ للبت في مدى دستورية مشروع القانون بعد تعديل مواده مع الدستور في حال سبق لرأس الدولة إحالة ذات مشروع القانون قبل التعديل عليه، أو في حال لم يسبق لرأس الدولة إحالة مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية، ولكن يجب أن يصدر قرار المحكمة الدستورية خلال فترة الشهر، حيث إن رأس الدولة ملزم بالتصديق وإصدار مشروع القانون خلال هذه المدة ، لذا فإن فوات المدة من دون أن تصدر المحكمة قرارها؛ يلزم رأس الدولة بالتصديق على مشروع القانون وإصداره، حتى وإن كانت المحكمة لم تصدر قرارها في مشروع القانون إلى تاريخ انتهاء مدة الشهر المقررة للتصديق على مشروع القانون وإصداره.

أما فيما يتعلق بالإجراء المترتب على عدم قيام الملك بالتصديق على مشروع القانون وإصداره خلال شهر من تاريخ رفعه إليه في المرة الثانية، فإن نص الدستور خلا من بيان ذلك

---

[٦٢٧] الفقرة الثالثة من المادة (١٠٦) من دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.

صراحةً، حيث لم ينص الدستور على أن مشروع القانون يتحول إلى قانون حكميّاً بانقضاء مدة شهر من تاريخ إحالته إليه، دون أن يقوم الملك بالتصديق عليه وإصداره.

وعليه ترى الباحثة، أنه بالرغم من عدم النص على الإجراء المترتب على عدم قيام رأس الدولة بالتصديق على مشروع القانون وإصداره خلال شهر من تاريخ رفعه إليه في المرة الثانية، فإن مشروع القانون يعتبر حكمياً مصدق عليه ويتم إصداره، لا سيما وأن النص الدستوري خلا من النص على إمكانية تكرار الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين.

وبالرجوع إلى المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت[٦٢٨]، فإنها نصت صراحة على التصديق والإصدار اللاحق لإعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث أوضحت المادة سالفة الذكر بأنه في حالة أعاد مجلس الأمة إقرار مشروع القانون للمرة الثانية في ذات دور الانعقاد الذي أحيل طلب إعادة النظر فيه بموافقة ثلثي أعضائه، أو في حالة إقرار مشروع القانون في دور الانعقاد التالي وبموافقة أغلبية أعضاء المجلس، يجب على الأمير في كلتا الحالتين التصديق على مشروع القانون ومن ثم إصداره خلال شهر من تاريخ إقراره للمرة الثانية، وعليه فإنه يتضح بأن تصديق الأمير والإصدار إلزامياً وخلال مدة لا تتجاوز شهر من تاريخ إقراره للمرة الثانية، ومن ثم فإن المدد المقررة للتصديق والإصدار متشابهة في المرحلة السابقة لإعادة النظر وفي المرحلة اللاحقة لإعادة النظر، إلا أن نص المادة ذاتها خلا من تنظيم حالة الاستعجال في المرحلة اللاحقة لإعادة النظر مثلما نظمها في المرحلة السابقة لإعادة النظر، حيث أوضحت المادة (٦٥) على أن مدة التصديق والإصدار يتم تقليصها في حالة الاستعجال إلى سبعة أيام[٦٢٩].

أما فيما يتعلق بالإجراء المترتب على عدم قيام الأمير بالتصديق على مشروع القانون وإصداره خلال شهر من تاريخ رفعه إليه في المرة الثانية، فإن نص الدستور خلا من بيان ذلك صراحةً، إذ لم ينص الدستور على أن مشروع القانون يتحول إلى قانون حكمياً بانقضاء مدة شهر من تاريخ إحالته إليه، ومن دون أن يقوم الأمير بالتصديق والإصدار.

---

[٦٢٨] المادة (٦٦) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

[٦٢٩] المادة (٦٥) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

وبالرجوع إلى المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية[٦٣٠]، فإنها نصت صراحة على الإصدار اللاحق لإعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث أوضحت المادة سالفة الذكر بأنه إذا أعاد مجلس النواب إقرار مشروع القانون للمرة الثانية بموافقة ثلثي أعضائه، يعتبر مشروع القانون قانوناً، ومن ثم يجب على رئيس الجمهورية إصداره خلال شهر من تاريخ إقراره للمرة الثانية، وعليه فإنه يتضح بأن التصديق حكمياً تم بإقرار مشروع القانون للمرة الثانية من قبل أعضاء مجلس النواب، ويلتزم رئيس الجمهورية وخلال مدة لا تتجاوز شهر من تاريخ إقراره للمرة الثانية بالإصدار[٦٣١].

ومن ثم فإن المدد المقررة للتصديق والإصدار متشابهة في المرحلة السابقة لإعادة النظر وفي المرحلة اللاحقة لإعادة النظر، وإن ذات المادة قد أوضحت بشكل صريح بأن مشروع القانون يتحول إلى قانون بمجرد إقراره للمرة الثانية بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب.

ومن ثم فإن المشرع الدستوري المصري رتب حكماً على مجرد إقرار مشروع القانون للمرة الثانية من قبل ثلثي أعضاء مجلس النواب، حيث اعتبر مشروع القانون قانوناً بمجرد الإقرار، ولم ينتظر المشرع انتهاء مدة شهر لترتيب هذا الأثر، بل بمجرد الإقرار للمرة الثانية يضفي على مشروع القانون وصف القانون.

وبالرجوع إلى المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية[٦٣٢]، فإنها خلت من النص على التصديق والإصدار اللاحق لإعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث اكتفت المادة سالفة الذكر إلى الإشارة إلى حق رئيس الجمهورية في إعادة النظر في مشروع القانون وذلك قبل انقضاء مدة ١٥ يوماً من إحالته إليه من قبل البرلمان للإصدار، ومن ثم فإن الدستور ينص صراحة على التصديق والإصدار في الأحوال العادية مع بيان المدد المقررة لذلك، ولكنه يصمت عن بيان المدد المقررة للتصديق والإصدار اللاحق لإعادة النظر في مشروعات القوانين، وبالرغم من أن التصديق والإصدار إلزامياً على رأس الدولة، وعليه يمكن تفسير الصمت الدستوري بأن المشرع الدستوري يلزم بأن تكون الإجراءات والمدد هي ذاتها في المرحلتين.

---

[٦٣٠] المادة (١٢٣) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

[٦٣١] يحيي محسن المسوري –المرجع السابق– ص٤٣.

[٦٣٢] المادة (١٠) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.

أما فيما يتعلق بالإجراء المترتب على عدم إصدار رأس الدولة لمشروع القانون وإصراره على عدم التصديق والإصدار، فإن الدستور الحالي للجمهورية الفرنسية خلا من بيان ذلك، في حين أن دستور سنة ١٨٤٨ قد نص في المادة (٥٩) منه على أن يقوم رئيس الجمعية الوطنية بإصدار القانون في حالة عدم قيام رأس الدولة بالتصديق على مشروع القانون، وعليه فإن عدم النص على حق رئيس الجمعية الوطنية بإصدار مشروع القانون في حالة إصرار رئيس الجمهورية عدم إصدار مشروع القانون، لا يجيز لرئيس الجمعية الوطنية إصدار مشروع القانون[٦٣٣].

[٦٣٣] محمد ربيع مرسى –المرجع السابق– ص ٤٠٨–٤٠٩. انظر كذلك: المادة (٥٩) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٨٤٨.

الخاتمة

إن الحق في إيقاف التصديق على القانون مؤقتاً ورده إلى البرلمان لإعادة النظر فيه، تمنحهُ معظم النظم السياسية إلى رأس الدولة، وتنص الدساتير على إجراءات تنظيمية لتوضيح الإجراءات المتبعة لإعادة النظر في مشروعات القوانين، مع بيان النظام القانوني المنظم له، إلا أن المشرع الدستوري لم يتطرق إلى بعض المسائل التنظيمية، تاركاً مجالاً لتنظيمها من خلال إصدار القوانين، أو اللوائح، أو القرارات التنظيمية، أو للعرف، أو لاجتهاد الفقهاء، أو وفقاً لإجراءات العمل داخلياً بين السلطة التشريعية والتنفيذية، مما يستوجب المزيد من الدراسة للوقوف على كافة المسائل التنظيمية والإجرائية للنظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين، ووضع الاقتراحات المناسبة لمعالجة الثغرات الدستورية والتشريعية في هذا النظام.

وعليه حاولت الباحثة خلال هذه الدراسة بيان النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين وفقاً للقانون الدستوري المقارن، وصولاً إلى أهم النتائج التي استنتجتها الباحثة، وإلى بعض من التوصيات التي حاولت الباحثة اقتراحها في سبيل معالجة الثغرات التشريعية في النظام الدستوري البحريني، والتي توصي الباحثة المشرع البحريني من إمكانية الاستفادة منها، وهي على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

١- يعد الحق في التصديق المطلق على مشروعات القوانين الذي عرف بداية في روما وإنجلترا مروراً في فرنسا، أساساً تاريخياً لنشأة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين، حيث إن تقييد صلاحيات رأس الدولة وما قابلها من تطور في اختصاصات البرلمان في المجال التشريعي، أدى إلى التخفيف من الحق في الاعتراض المطلق نحو حق أقل صلابة في صورته المتمثلة في إعادة النظر في مشروعات القوانين.

٢- تنصّ معظم دساتير النظم السياسية على الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين، ومفاد ذلك أن رأس الدولة لا يمتلك رفض التصديق على مشروع القانون بصورة نهائية، ولكن يستطيع تأجيل التصديق بصورة مؤقتة إلى حين البت في أمر إعادة النظر في مشروع القانون، حيث هجرت أغلب النظم السياسية ممارسة التصديق المطلق على مشروعات القوانين الصادرة من البرلمان، ولم يعد يطبق هذا الحق المطلق إلا نادراً في بعض من الدساتير.

٣- إن الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين لم يقرر لصالح سلطة على أخرى، ولا يعُد تجاوزاً على مبدأ الفصل بين السلطات، بل جاء أساساً لحفظ التوازن التشريعي الذي يختص في إعداده كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وضماناً لتقيد السلطة التشريعية بالحدود الدستورية في ممارسة اختصاصاتها، ومانعاً من استبدادها في حال استفردت بممارسة صلاحياتها من دون وجود أي نوع من أنواع الرقابة عليها، وضماناً إضافياً ضد إصدار قوانين غير سليمة أو معيبة من جراء التسرع في إقرار مشروعات القوانين.

٤- اختلف الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية لإعادة النظر في مشروعات القوانين، على الرغم من إجماعهم على الطبيعة القانونية للاعتراض المطلق، إلى ثلاثة آراء، الرأي الأول: يعترف بالطبيعة التشريعية، والرأي الثاني يؤيد الطبيعة التنفيذية، في حين يفرق الرأي الثالث في تصنيف الطبيعة القانونية لإعادة النظر وفقاً لصوره.

٥- إن ممارسة الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين تستلزم بالضرورة وجود نص دستوري صريح يكرس هذا الحق، في حين أن الصمت الدستوري عن تنظيم هذا الحق لا يجيز لأي جهة تطبيقه على مشروعات القوانين.

٦- إن الأنظمة السياسية التي كرست الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين، اختلفت في تحديد جهة الاختصاص المخولة دستوراً بتقديم هذا الطلب تبعاً لمدى تبينها لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ يختص رأس الدولة منفرداً بممارسة إعادة النظر في مشروعات القوانين، لا سيما في النظم التي تقوم على أساس الفصل التام بين السلطات، ومنها النظام الرئاسي، في حين يختص رأس الدولة بممارسة هذا الحق عن طريق وزرائه المسؤولين سياسياً أمام البرلمان، لا سيما في النظام البرلماني، كما أن بعض الدساتير لم تمنح رأس الدولة هذا الحق، وإنما منحت المجلس الوطني الاختصاص بإعادة النظر في مشروعات القوانين.

٧- نظمت الدساتير أو القوانين أو اللوائح النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين، ولكنها لم تضع تنظيماً أو ضوابط دقيقة لبعض الإجراءات القانونية لممارسته أحياناً.

٨- إن الحق في طلب إعادة النظر يُمارس بدرجات متفاوته من الصلابة أو المرونة المختلفة من نظام سياسي إلى آخر، كما أنه يطبق على جميع أنواع القوانين في بعض الدول، في حين يمارس على بعض القوانين فقط في دول أخرى؛ نظراً لمصدرها وطبيعتها.

٩- يختلف مدى تطبيق إعادة النظر في مشروعات القوانين موضوعياً، ومن ثم فإن آثاره قد تطال القانون برمته أو جزءاً منه.

١٠-يمتلك البرلمان وسلتين اثنتين للتغلب على طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، الأولى إيجابية: تتمثل في نزول البرلمان عن رأيه السابق في مشروع القانون، ومن ثم الاستجابة لمرئيات رأس الدولة في طلب إعادة النظر في مشروع القانون ومن ثم تعديله بما ينسجم مع

تلك المرئيات، والثانية سلبية: تتمثل في إصرار البرلمان على موقفه السابقة في مشروع القانون من غير تعديل، ومن ثم التصويت على مشروع القانون بصيغته السابقة وإقراره وفقاً للشروط والإجراءات التي تنص عليها الدساتير أو القوانين أو اللوائح المنظمة لهذا الشأن.

١١-لم تنص النظم الدستورية المقارنة في هذه الدراسة على الحق في تكرار إعادة النظر في مشروع القانون، كما أنها لم تنص على حق رأس الدولة في سحب طلبه في إعادة النظر في مشروع القانون بعد إحالته إلى البرلمان.

١٢-إن الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين يؤثر بشكل أو بآخر على عملية التصديق والإصدار، حيث إن ممارسته على مشروع القانون يؤدي إلى تأخير عملية التصديق والإصدار إلى حين البت في أمر إعادة النظر فيه، في حين قد ينهي عملية التصديق والإصدار نهائياً، ومن ثم لا يمكن بأي شكل من الأشكال التصديق على مشروع القانون أو إصداره.

ثانياً: التوصيات

١- تعديل الفقرة (ج) من المادة (٣٥) من دستور مملكة البحرين، بما يتوافق مع دور السلطة التنفيذية المسئولة سياسياً أمام السلطة التشريعية، ومن ثم إضافة عبارة "بعد اطلاع مجلس الوزراء" للتأكيد على الدور الذي يضطلع به مجلس الوزراء المتولي للسلطة التنفيذية، بحيث يصبح النص بعد التعديل على النحو التالي: "مع مراعاة الأحكام الخاصة بتعديل الدستور، إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب، لإعادة النظر فيه، وذلك بعد اطلاع مجلس الوزراء، حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تتم في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له".

٢- إعادة تنظيم المدة الزمنية المقررة لإعادة النظر في مشروعات القوانين، في إطار تقليصها وتحديدها بستين يوماً؛ للموازنة بين إتاحة الفرصة الكافية لرأس الدولة لفحص مشروعات القوانين، ورؤية مدى ملاءمتها للنظام القائم في الدولة، وسرعة إصدارها دون تأخير، مع ضرورة تحديد تلك المدة بالأيام وليس بالشهور.

٣- تنظيم الإجراءات المتبعة من قبل السلطة التشريعية لتهيئة مشروعات القوانين بعد إقرارها بصورتها النهائية من قبل مجلسي الشورى والنواب، وذلك تمهيداً لإحالتها إلى جلالة الملك للتصديق، ومن بين هذه الإجراءات التوقيعات والأختام المطلوبة على مشروعات القوانين في صورته النهائية، وترتيب إجراء معين يتم اتخاذه في حالة تخلف السلطة التشريعية من الانتهاء من تلك الإجراءات في الميعاد المحدد.

٤- تبني المشرع البحريني لما نص عليه المشرع الكويتي، فيما يتعلق بتقليص ميعاد التصديق والإصدار في حالة الاستعجال، حيث إن المدة المقررة للتصديق والمتمثلة في ستة أشهر تعدُ مدة طويلة نسبياً، ومن ثم قد يترتب على ترك مشروعات القوانين المنظم لأمور عاجلة، لمدة ستة أشهر، من دون تصديق، فوات الغاية من إصدارها، كما يفضل أن يكون تقرير صفة الاستعجال بقرار مشترك بين السلطة التشريعية ورأس الدولة، وليس فقط مثلما أخذ بها المشرع الكويتي، بجعلها استناداً إلى قرار من مجلس الأمة فقط؛ إذ إن كلا الجانبين قد يرى ضرورة أن تصدر بعض القوانين بصورة عاجلة. إضافة إلى تعديل نص المادة (٨٣) من الدستور ليتضمن تقليص المدة المقرر لإحالة رئيس مجلس النواب مشروع القانون إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى جلالة الملك للتصديق، مع إمكانية ضم محتوى هذه المادة مع المادة رقم (٨٦)، ليصبح النص بعد التعديل على النحو التالي: "إذا قبل مجلس النواب مشروع القانون كما ورد من مجلس الشورى، أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، يحيله رئيس مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك، وتقلص هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال".

٥- تعديل نص المادة (٩٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى بما ينسجم مع رغبة المشرع الدستوري بأن تعرض مشروعات القوانين بدايةً على مجلس النواب ثم يتم إحالتها إلى مجلس الشورى، ومن ثم إزالة اللبس في فهم النص، حيث إن نص المادة الحالي يفسر بأن مشروعات القوانين أو الاقتراحات تعرض على مجلس الشورى أولاً، وقبل عرضها على مجلس النواب أو بالتزامن معها، ومن ثم فإن الباحثة توصي بتعديل النص وذلك بإضافة عبارة (مع رأي مجلس النواب بشأنها)، ليصبح النص بعد التعديل على النحو التالي: "يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة مع رأي مجلس النواب بشأنها، أو التي اقترحها الأعضاء وقامت الحكومة بصياغتها وفقاً للمادة (٩٤) من هذه اللائحة في أول جلسة تالية لورودها، للنظر في إحالتها إلى اللجان المختصة، ما لم تطلب الحكومة نظر المشروع على وجه الاستعجال أو يرى رئيس المجلس أن له صفة الاستعجال، فيحيله الرئيس الى اللجنة المختصة مباشرة، ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة تالية مع توزيع المشروع على الأعضاء برفقة جدول أعمال هذه الجلسة".

٦- تحديد بدء ميعاد سريان الفترة المقررة للتصديق، من تاريخ استلام رأس الدولة لمشروعات القوانين شخصياً، وليس من تاريخ رفعها إليه من قبل رئيس مجلس النواب، لا سيما وأن المشرع الدستوري لم يحدد فترة زمنية تستوجب على مجلس الوزراء رفع مشروعات القوانين إلى الملك للتصديق؛ بغرض عدم فوات المدة المقررة للتصديق من دون إحالة مشروعات

القوانين إلى جلالة الملك فعلياً، ومن ثم يحرم رأس الدولة من حقه في الفترة الزمنية كاملةً، لدراسة مشروعات القوانين بشكل كافٍ.

٧- تحديد مدة زمنية تنظيمية في حالة الإحالة إلى المحكمة الدستورية، تستوجب على المحكمة إبداء رأيها في مشروعات القوانين، وبشرط أن تكون في حدود المدة المقررة للتصديق؛ بغرض عدم انقضاء المدة الزمنية المقررة للتصديق، من دون إبداء المحكمة رأيها فيها، ومن ثم يترتب على ذلك اعتبار مشروع القانون مصدقاً ضمنياً، وعليه يجب النص في هذه الحالة على إلزامية صدور قرار المحكمة في مدة زمنية محددة، مما يُمكن رأس الدولة من دراسة مشروع القانون بشكل متأنٍ، ومن ثم إبداء رأيه فيه بعد صدور قرار المحكمة، سواءً بقبوله أو اعتراضه عليه، ومن ثم إمكانية رده إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه ضمن المدة المقررة لذلك، ومن دون أن تكون المحكمة الدستورية قد استغرقت مدة التصديق كاملةً من دون أن تبدي رأيها في مشروع القانون. كما يفضل النص على إيقاف تلك المدة أثناء إحالتها إلى المحكمة الدستورية، خصوصاً في حالة الإحالة اللاحقة على استجابة السلطة التشريعية لإعادة النظر في مشروعات القوانين، التي تستوجب التصديق على مشروعات القوانين خلال شهر واحد من إقرارها للمرة الثانية، وذلك مثلما نظمها المشرع الدستوري الفرنسي.

٨- النص على اشتراط حضور أغلبية خاصة، أو استثنائية، أو أية أغلبية يحددها المشرع، بشرط ألا تقل عن ثلثي عدد أعضاء المجلس، لصحة انعقاد الجلسة المقرر لدراسة إعادة النظر في مشروعات القوانين، واشتراط حضور ذات الأغلبية للتصويت.

٩- تبني الإجراءات الذي أوردها المشرع المصري، والمتمثلة في قفل حسابات الأعضاء غير الحاضرين للجلسة؛ لضمان عدم استخدامها من قبل عضو آخر في المجلس، لا سيما وأن التصويت في المجلس شخصي ولا يجوز الإنابة فيه، ومن ثم توصي الباحثة ضرورة أن ينص المشرع البحريني على هذا الجانب، مع النص على الأحوال التي يجوز لأعضاء المجلسين الاعتراض على نتيجة التصويت، وبيان الإجراءات التنظيمية بهذا الخصوص.

١٠-تبني موقف المشرع المصري في تنظيمه لإجراءات التصويت والأغلبية المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين التي تتضمن أثراً رجعياً -في غير المواد الجنائية- حيث تتطلب موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، إضافة إلى ضرورة أن يتم التصويت عليها نداءً بالاسم، وهو بذلك يعطي هذه القوانين أهمية خاصة لما تتضمنه من آثار تمتد لما قبل إصدارها، ومن ثم تحتاج هذه القوانين إلى توافر أغلبية أكبر من الأغلبيه المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين التي لا تتضمن أثر رجعي.

١١-تضمين النص التشريعي المتعلق بإعادة النظر في مشروعات القوانين، الإجراءات المتبعة في حالة استجابة السلطة التشريعية على ما جاء في طلب إعادة النظر، ومن ثم النزول عن رأيها السابق في مشروعات القوانين، بتعديلها بما ينسجم مع مرئيات رأس الدولة وتطلعاته، مع بيان الأغلبية المطلوبة لذلك، ومن ثم توصي الباحثة تبني النص الوارد في اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري فيما يتعلق ببيان الإجراءات المتبعة في حالة الاستجابة لطلب إعادة النظر في مشروعات القوانين.

١٢-تعديل المادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، حيث يؤخذ على نص المادة ما ورد في الفقرة الأولى، حيث جاءت بالنص على جانب تنظيمي يرتبط بالإجراء المتبع في مجلس النواب، لا سيما أن مجلس النواب هو الجهة التي يتم إخطارها بطلب إعادة النظر في مشروع القانون بدايةً، ومن ثم عرض مشروع القانون عليها، وبعد إقرار مجلس النواب مشروع القانون سواءً بالموافقة على مشروع القانون من دون تعديل، أو تعديله وفقاً لمرئيات رأس الدولة، يتم إحالته إلى مجلس الشورى لاستكمال الإجراءات القانونية بهذا الشأن، وعليه يجب تعديل المادة بما يزيل عنها هذا اللبس في الإجراءات والتداخل في الاختصاصات.

١٣-النص على حق رأس الدولة في تكرار طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين، لاسيما وإن كانت التعديلات أو الإضافات على مشروع القانون، تؤدي إلى خروج السلطة التشريعية عن حدود التعديل الذي يرغب رأس الدولة فيه على مشروع القانون، أو إذا استجدت أمور في النظام السياسي القائم في الدولة تبرر الحاجة إلى تكرار إعادة النظر في مشروع القانون بعد إقراره للمرة الثانية.

١٤-النص على إمكانية رأس الدولة من سحب طلبه في إعادة النظر بشكل نهائي، أو بشكل مؤقت؛ بهدف إتاحة الفرصة لرأس الدولة إذا ارتأى عدم الحاجة للاستمرار في إعادة النظر في مشروعات القوانين، أو الحاجة إلى تأجيل عرضها في ذات دور الانعقاد، لأي سبب من الأسباب قد يراها تستدعي سحب هذا الطلب نهائياً، أو تأجيله لدور إنعقاد آخر.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ- القواميس والمعاجم

١. جرجس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية ، مراجعة القاضي أنطوان الناشف – الشركة العالمية للكتاب–لبنان–١٩٩٦.

٢. لويس معلوف، المنجد في اللغةِ والأدبِ والعُلوم، الطبعة التاسعة عشر، المطبعة الكاثوليكية–بيروت.

٣. مجمع اللغة العربية– معجم القانون– الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية– القاهرة– جمهورية مصر العربية–١٩٩٩م.

ب- الكتب

١. إبراهيم أبوخزام، الوسيط في القانون الدستوري–الكتاب الأول الدساتير والدولة ونظم الحكم، دار الكتاب الجديد المتحدة، الطبعة الثانية، ٢٠١٠.

٢. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٣.

٣. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة–الوزارة" في الأنظمة السياسية المعاصرة–دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، توزيع منشأة المعارف–الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٤. أبو الحجاج عبدالغني السيد، المسئولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، دار النهضة العربية–القاهرة، ٢٠١٠.

٥. أحمد عبدالحميد الخالدي، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري، دار الكتب القانونية– القاهرة، ٢٠١١.

٦. أحمد عبداللطيف إبراهيم السيد، الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية "دراسة مقارنة" بريطانيا – فرنسا – مصر، مكتبة القانون والإقتصاد– الرياض، الطبعة الأولى، ٢٠١٤م.

٧. أحمد الموافي، مبادئ القانون الدستوري الكويتي، مصر للخدمات العلمية–القاهرة، ٢٠٠٤م.

٨. أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي "الإمارات – الكويت – السعودية– البحرين– سلطة عمان– قطر" دراسة قانونية مقارنة بالدول العربية والأجنبية، دار الكتب والدراسات العربية– الإسكندرية، ٢٠١٦.
٩. إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية بالقاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٣.
١٠. إسماعيل الغزالي، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، (لا، ت).
١١. أشرف إبراهيم سليمان، مبادئ القانون الدستوري– دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم السياسية، المركز القومي للإصدارات القانونية–القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.
١٢. السيد صبرى، حكومة الوزارة بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، المطبعة العالمية–مصر، ١٩٥٣.
١٣. بدر محمد حسن الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني "دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي"، دار النهضة العربية–القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
١٤. جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، تقديم: دومنيك بريًّا، ترجمة: الدكتور محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ٢٠٠٨.
١٥. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي "دراسة مقارنة"، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣.
١٦. حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية–الإسكندرية، ٢٠٠٢.
١٧. خضر محمد عبدالرحيم، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والمختلط– دراسة مقارنة بالنظام الإسلامي، دار النهضة العربية–القاهرة، ٢٠١٦م.
١٨. داود الباز، الشورى والديمقراطية دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي (البرلمان) مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي–الإسكندرية، ٢٠٠٤.
١٩. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦.
٢٠. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١–دراسة مقارنة الدستور الكويتي والفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.
٢١. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار توبقال للنشر، ١٩٨٦.
٢٢. رمزي الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين دراسة مقارنة، (لا، ن)، ٢٠٠٣.

٢٣. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري-الجزء الأول القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٩٩٤.
٢٤. سالم محمد سالم الكواري، السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢، (لا.ن)، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م.
٢٥. سِرّى محمود صيام، صناعة التشريع، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع-القاهرة، (لا،ن).
٢٦. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر تحديات وتحولات، دار النهضة العربية-القاهرة، ٢٠٠٢.
٢٧. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة-الجزء الثاني النظم السياسية-طرق ممارسة السلطة-أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها، ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر، طبعة رابعة منقحة، (لا،ت).
٢٨. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، مدينة نصر- جمهورية مصر العربية، الطبعة السادسة- مزيدة ومنقحة، ١٩٩٦م.
٢٩. سيروان زهاوي، النظام البرلماني "دراسة مقارنة"، منشورات زين الحقوقية والأدبية ش.م. م، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.
٣٠. سيفان باكراد ميسروب، تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر-جمهورية مصر العربية، ٢٠١٧.
٣١. شعبان أحمد رمضان، النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٢-السلطات العامة "الملك-السلطة التنفيذية-السلطة التشريعية-السلطة القضائية-المحكمة الدستورية"، دار الكتب القانونية ودار ستات للنشر والبرمجيات مصر -الإمارات، (لا،ت).
٣٢. شعبان أحمد رمضان، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م.
٣٣. شريف يوسف خاطر، المسألة الدستورية الأولية "دراسة مقارنة"، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.
٣٤. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم-مركزية السلطة المركزية، دار النهضة العربية- القاهرة، ٢٠٠٢-٢٠٠٣.
٣٥. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت "دراسة مقارنة"، كلية الحقوق-جامعة الكويت، الطبعة الخامسة منقحة، ٢٠٠٩م.

٣٦. عاصم أحمد عجيلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية- القاهرة، الطبقة الخامسة مزيدة ومنقحة، ١٩٩٣م.
٣٧. عبدالقادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين "دراسة مقارنة"، المركز القومي للاصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٦.
٣٨. عبد العظيم عبدالسلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط -دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٦.
٣٩. عبد الغني بسيوني عبدالله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (لا، ن)، ٢٠٠٤.
٤٠. عبد الغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩٥م.
٤١. عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
٤٢. عزة مصطفى حسني عبدالمجيد، مسئولية رئيس الدولة -دراسة مقارنة النظام الفرنسي-النظام المصري-النظام الإسلامي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨م.
٤٣. علي الباز، النظام الدستوري والسياسي الكويتي- تطوراته الدستورية والسياسية منذ نشأة الدولة وحتى نفاذ دستورها الدائم (١٩٦٣-١٧٥٦)، إصدارات مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت، ٢٠٠٨.
٤٤. علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مكتبة الوفاء القانونية-الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م.
٤٥. علي خطار شطناوي، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن-الكتاب الثالث النظام الدستوري الأردني، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٣م.
٤٦. علي مجيد العكيلي و لمى علي الظاهري، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصره، المركز العربي للنشر والتوزيع-جمهورية مصر العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٨.
٤٧. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دارسة مقارنة، (لا.ن)، الطبعة الثانية (مزيدة ومنقحة)، ١٩٩٣.
٤٨. عيد أحمد الغفلول، القانون الدستوري المبادئ الدستورية النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية-القاهرة، ٢٠٠٩.
٤٩. فاضل أحمد عبدالغني السنبائي، النظام السياسي والدستوري لرئيس الدولة في اليمن- دراسة مقارنة بكل من: فرنسا-الولايات المتحدة الأمريكية-مصر، (لا.ن)، ١٩٩٩م.

٥٠. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية، كلية الحقوق–جامعة القاهرة، ٢٠٠٣/٢٠٠٤.
٥١. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة"، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥م.
٥٢. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري "المبادئ العامة–التاريخ السياسي–الأحزاب السياسية–التمثيل النيابي–النظام الانتخابي–السلطة التنفيذية–السلطة التشريعية"، دار المطبوعات الجامعية–الإسكندرية، ١٩٩٣.
٥٣. ماجد ممدوح شبيطة، سلطات رئيس الجمهورية في الدساتير المصرية دستور ١٩٧١، ٢٠١٢ التعديل الدستوري ٢٠١٤ دراسة مقارنة مع الدول الديمقراطية ذات النظام المختلط "فرنسا، البرتقال، بولندا، سلوفنيا وغيرها من الدول"، دار النهضة العربية–القاهرة، ٢٠١٦م.
٥٤. محمد أبو زيد محمد، الوجيز في النظم السياسية، دار أبو المجد للطباعة، الهرم–جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٦.
٥٥. محمد المشهداني ومروان محمد المدرس، القانون الدستوري البحريني مع مقدمة في النظرية العامة للدستور، كلية الحقوق–جامعة البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م.
٥٦. محمد حسنين عبدالعال، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٢.
٥٧. محمد عبدالحميد أبو زيد، الوسيط في القانون الدستوري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية–القاهرة، ٢٠٠٧.
٥٨. محمد محمد بدران، القانون الإنجليزي: دراسة في تطوره التاريخي ومصادره القانونية، وانعكاساتها على التفرقة بين القانونين العام والخاص، دار النهضة العربية، ١٩٨٩.
٥٩. محمد يوسف المرخ، الرقابة الدستورية في مملكة البحرين، تايلوس للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.
٦٠. محمود محمد علي صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، دار الكتب القانونية، مصر–المحلة الكبرى،٢٠١٠.
٦١. مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته "دراسة مقارنة"، مكتبة الوفاء القانونية، (لا، ت).
٦٢. مُريد أحمد عبدالرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية–القاهرة، ٢٠٠٦.
٦٣. مروان محمد المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي دراسة مقارنة، دار الإعلام، (لا.ت).

٦٤. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، (لا.ت).
٦٥. موريس دو فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، الشبكة العربية للأبحاث والنشر والمؤسسة الجامعية للدراسات والنشر التوزيع، الطبعة الثانية، ٢٠١٤م.
٦٦. موريس دو فرجيه، دساتير فرنسا، ترجمة أحمد عباس، (لا، ن)، (لا، س).
٦٧. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع–عمان–الاردن، ٢٠١٢.
٦٨. نعمان أحمد الخطيب، البسيط في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٤م.
٦٩. نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين "دراسة دستورية مقارنة"، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع–سوريا، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.
٧٠. نواف سالم كنعان، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠١٣.
٧١. هيوا رشيد علي، الفصل بين السلطات جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم، دار الفكر العربي–الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٦.
٧٢. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت– كلية الحقوق والشريعة– القانون العام، ١٩٧٠–١٩٧١.
٧٣. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي–دراسة مقارنة–رسالة للحصول على درجة دكتور في الحقوق، ١٩٩١.
٧٤. يحيي محسن ناصر المسوري، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري "دراسة مقارنة"، دار الكتب والدراسات العربية، ٢٠١٨.
٧٥. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ابن النديم للنشر والتوزيع، (لا،ت).
٧٦. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٦.
٧٧. يوسف عيسى الهاشمي، رقابة دستورية القوانين واللوائح وتطبيقاتها في مملكة البحرين والدول العربية والأجنبية–دراسة تأصيلية تحليليه مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٥.

ت-أطروحات الدكتوراه

١. أحمد سلامة أحمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة "رسالة دكتوراه"، جامعة عين شمس-القاهرة، ٢٠٠٣.
٢. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس- جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٥/٢٠٠٦م.
٣. عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٦.
٤. محمد أبو زيد محمد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية "دراسة مقارنة وتطبيقه على النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه -جامعة القاهرة، ١٩٩٣.
٥. محمد ربيع مرسى، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٥م.
٦. محمد عمرو فؤاد أحمد بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسئوليته "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة المنوفية – جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٦م.
٧. نومان فالح الظفيرى، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة-كلية الحقوق، ١٩٩٧م.

ث- بحوث ومقالات

١. باديس سعودي، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة أم البواقي-الجزائر، العدد ٣٨، ديسمبر ٢٠١٢.
٢. حسن البحري، سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين، دراسة تحليلية منشورة في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد الأول، ٢٠١٢.
٣. عماد طارق البشري، نظرة في العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري المصري، مقال منشور في مجلة الدستورية الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا – جمهورية مصر العربية، العدد ٢٩، للاطلاع على المقال يراجع الرابط الالكتروني التالي:
(http://sccourt.gov.eg/SCC/faces/Portal_Pages/PortalHome.jspx?_adf.ctrl-state=s2dws2yf4_4&_afrLoop=5969939365919272).

٤. فهد مساعد العنزي، بحث منشور في موقع مجلس الأمة الكويتي بعنوان "حق الاعتراض التوقيفي طبقاً لنص المادة من الدستور الكويتي" للاطلاع على البحث يراجع الموقع الالكتروني : (http://www.kna.kw/clt-html5/run.asp?id=1574).
٥. فيصل شطناوي، و سليم سلامة حتامله، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني "دراسة مقارنة"، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلّد ٤٢، العدد ٢ ، ٢٠١٥.
٦. محمد هلال الرفاعي–تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي "دراسة تحليلة"–مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية– المجلد ٢٦–العدد٢– ٢٠١٠.
٧. نواف سالم كنعان– النصاب القانوني لاجتماعات وقرارات المجالس التشريعية– دراسة مقارنة في الدساتير العربية– دراسات– علوم الشريعة والقانون– المجلد ٤٥– عدد ٢– ٢٠١٨.

ج– المواقع الالكترونية

١. مجلس الشورى البحريني: http://www.shura.bh .
٢. مجلس النواب البحريني: https://www.nuwab.bh.
٣. مجلس الأمة الكويتي: http://www.kna.kw.
٤. مجلس النواب المصري: http://www.parliament.gov.eg.

خ– التشريعات الوطنية

١. دستور مملكة البحرين لسنة ١٩٧٣.
٢. دستور مملكة البحرين وتعديلاته لغاية ٢٠١٢.
٣. المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين للعام ٢٠٠٢.
٤. المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية.
٥. المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
٦. المرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.
٧. المرسوم رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٤ برد مشروع قانون بشأن مكافحة الغش التجاري إلى مجلسي الشورى والنواب.

٨. المرسوم رقم (٨) لسنة ٢٠١٦ برد مشروع قانون بشأن الدين العام إلى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه.
٩. قرار مجلس الوزراء الموقر رقم (٩-١٩٩٢) بجلسته رقم (١٩٩٢) المنعقدة بتاريخ ٢١ سبتمبر ٢٠٠٨.
١٠. قرار مجلس النواب رقم (٩٩) من دور الانعقاد الثاني-الفصل التشريعي الثالث-الجلسة العاشرة-الثلاثاء الموافق ٢٧ ديسمبر ٢٠١١.
١١. قرار مجلس الشورى رقم (٢٣) من دور الانعقاد السنوي العادي الثالث-الفصل التشريعي الثالث-الجلسة الثانية والعشرون-الاثنين الموافق ٢٥ مارس ٢٠١٣.
١٢. قرار مجلس النواب رقم (٦٤) من دور الانعقاد السنوي العادي الرابع-الفصل التشريعي الثالث-الجلسة الحادية عشرة المنعقدة يوم الثلاثاء الموافق ٧ يناير ٢٠١٤.

د- التشريعات العربية

١. دستور دولة الكويت لسنة ١٩٣٨.
٢. دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.
٣. دستور مصر لسنة ١٨٨٢.
٤. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٢٣.
٥. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٣٠.
٦. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
٧. دستور الجمهورية التركية الصادر عام ١٩٨٢ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠١١.
٨. المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت للعام ١٩٦٢.
٩. القانون الأساسي الصادر في ١ مايو ١٨٨٣ لجمهورية مصر العربية .
١٠. القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا المعدل بالقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨.
١١. اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣.
١٢. اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦.
١٣. قرار رقم ٩٠ تاريخ : ١٩٨٥/١٢/١٨ لتنظيم مجلس النواب الجمهورية اللبنانية.

ثانياً: المراجع باللغة الإنجليزية والفرنسية

أ- القواميس:

1. Oxford Dictionary of law, edited by Jonathan Law, published in the United states of America by Oxford university press -UK, Eighth Edition, 2015.

ب- الكتب:

1. Ann Lyon, CONSTITUTIONAL HISTORY OF THE UK, Lecturer in Law University of Wales, Swansea Cavendish Publishing Limited, London, United Kingdom, 2003.
2. Francis Bennion, Modern Royal Assent Procedure at Westminster, Statute Law Review, Volume 2, Issue 3, 1 October 1981
3. Gorges Edmond Howard, A Treatise of the Exchequer and Revenue of Ireland: Volume 2, Publisher J.A. Husband, 1776.
4. Hilaire Barnet, Constitutional & Administrative Law, Routledge is an imprint of the Taylor & Francis Group, an Informa business, New York, Tenth edition, published 2013.
5. Louis Fisher- Constitutional conflicts between congress and the President- Published by Princeton University Press-United Kingdom-1985.
6. Raoul Henri Bertrand -Le veto du président de la République et la sanction royale –1906.
7. Robert J. Spitzer with Foreword by Louis Fisher, The presidential veto touch stone of the American Presidency, State University of New York Press, 1988.
8. Steven S Smith, Jason M. Roberts, and Ryan J. Vander Wielen- The American Congress- Fourth Edition-2007.

ت- بحوث ومقالات ووثائق

1. A Brief Chronology of the House of Commons-Factsheet G3- General Series- August 2010- House of Commons Information Office-This Factsheet is also available on the Internet from: http://www.parliament.uk/factsheets.
2. M.F. Bond, La Reyne le Veult: The making and keeping of Acts at Westminster, Reprinted from: History Today, Vol. VI, pp. 765-773 (1956) House of Lords Record Office Additional Memorandum (1958).
3. Samuel Rawson Gardiner, The Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 1625-1660, Third edition revised, Oxford: Clarendon Press 1906.

٤. مقال منشور بعنوان :(The President's role) بتاريخ ٢٦ أغسطس ٢٠٠٢، في الموقع الالكتروني:

(https://timesofindia.indiatimes.com/home/education/The-Presidents-role/articleshow/20154333.cms?referral=PM#).

٥. مقال منشور بعنوان (Le veto, l'arme suprême du président américain) بتاريخ ٣ نوفمبر ٢٠١٠، في الموقع الالكتروني:

(http://www.lapresse.ca/international/dossiers/elections-de-mi-mandat/-٠١/٠٣/٢٠١٠١١ ٤٣٣٩٠٧٦-le-veto-larme-supreme-du-president).

٦. مقال منشور بعنوان (Le veto, l'arme suprême du président américain) بتاريخ ٣ نوفمبر ٢٠١٠ في الموقع الالكتروني:

(http://www.lapresse.ca/international/dossiers/elections-de-mi-mandat/-٠١/٠٣/٢٠١٠١١ ٤٣٣٩٠٧٦-le-veto-larme-supreme-du-president-americain.php).

ث- المواقع الالكترونية

1. https://academic.oup.com/slr/articleabstract/2/3/133/1609304?redirectedFrom=PDF.
2. https://www.assemblee-nationale.fr.
3. http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9511.
4. https://doi.org/10.1093/slr/2.3.133.
5. https://en.oxforddictionaries.com/definition/pocket_veto
6. https://en.oxforddictionaries.com/definition/veto.

7. https://publications.parliament.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso56.htm.
8. http://www.senat.fr.
9. http://www.senat.fr/role/senate.html.

ج- التشريعات الأجنبية:

١. دستور البرازيل لسنة ١٩٨٨ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠١٤.
٢. دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٨٤٨.
٣. دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٤٦.
٤. دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨.
٥. دستور الولايات المتحدة الأمريكية ١٧٨٧
٦. دستور جمهورية سلوفينيا لسنة ١٩٩١.
٧. دستور جمهورية النمسا لعام ١٩٢٠ وتعديلاته للأعوام ١٩٤٥ و٢٠١٣.
٨. الدستور الألماني الصادر في العام ١٩٤٩ شامل تعديلاته لغاية ٢٠١٢.
٩. اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية.
١٠. اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ الفرنسي.
١١. النظام الأساسي رقم (١٠٦٧-٥٨) الصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٨ للمجلس الدستوري.
١٢. النظام الأساسي رقم (١٠٦٧-٥٨) الصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٨ للمجلس الدستوري.
١٣. النظام الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر في ٢٣ مايو ١٩٤٩.

Thesis Summary

This dissertation attempts to develop a comprehensive view of the legal system to reconsider the draft laws. This right of the head of state to temporarily stop the ratification of draft laws and return them to Parliament for reconsideration, which necessarily necessitates the existence of an explicit constitutional text enshrines this right granted by most political systems. While the constitutional silence on the organization of this right does not allow anyone to apply it to draft laws

The right to absolute ratification of Law drafts, first introduced in Rome and England and after them France, considered a historical basis for the creation of the right to for reconsideration Law drafts. Since the restriction of the powers of the head of state and the corresponding development in the Terms of reference of Parliament in the legislative field, has reduced the right of absolute opposition to a less rigid right in the form of to reconsider the draft laws, where most political systems have abandoned the practice of absolute ratification of Law drafts passed by Parliament. This absolute right is rarely applied in some constitutions.

Comparative constitutional systems differ in their position on the organization of the right of the head of state to reconsider the draft laws, where it is practiced with varying degrees of rigidity or flexibility, which varies from one political system to another. It also applies to all types of laws in some countries, whereas it is practiced in some laws only in other countries, and the scope of its application varies objectively, and therefore its effects may affect the law in whole or in part.

The parliament has two ways to overcome the request to reconsider the draft laws. The first is positive: it is the parliament's dissolution of its previous opinion in the draft law, and then respond to the head of state's views in the request to reconsider the draft law and then amend it in line with those views. The second is negative: the insistence of the parliament on its previous position in the draft law without amendment, and then vote on the draft law as previously approved in accordance with the conditions and procedures stipulated by the constitutions, laws or regulations governing this matter.

The right to reconsider the draft laws affects in one way or another the process of ratification and issuance, as this exercise leads to delaying the process of ratification and issuance until the decision to be for reconsideration by Parliament. While the ratification and issuance process may be permanently prevented, and therefore the Law drafts cannot be ratified or promulgated in any way.

Accordingly, the thesis attempts to develop a comprehensive picture of the legal system to reconsider the draft laws in accordance with comparative law, its provisions, and previous and preliminary procedures for its implementation, and the procedures to reconsider the draft laws, and the impact of the draft laws.

UNIVERSIRY OF BAHRAIN

College of Law **Department of Public Law**

The Legal System for Reconsider Draft Laws

A comparative study

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Ph.D. Degree in Philosophy of Public Law

Submitted by

Latifa A.Aziz Ali Althawadi
University number: 19982278

Supervised by

Dr. Farooq Ahmed Khammas
Associate Professor of Public Law Department
University of Bahrain

Kingdom of Bahrain

February 2019