دور هيئة التشريع في مجال الصياغة التشريعية

المستشار المساعد
سلطان ناصر السويدي
عضو هيئة التشريع والإفتاء القانوني

المستشار / محمد ياسين
نائب رئيس مجلس الدولة المصري
عضو هيئة التشريع والإفتاء القانوني

دور هيئة التشريع في مجال الصياغة التشريعية

إذا كان الوضوح في اللغة- بصفة عامة - يُعد أمراً مطلوباً، فإن الوضوح في اللغة القانونية، وبخاصة الصياغة التشريعية، يُعد أمراً جوهرياً، إذ يتوقف على ذلك إثبات الحقوق أو ضياعها.

لذلك فقد اكتسبت اللغة القانونية أهمية خاصة، وبرز حرص الصائغ القانوني على تجنب الغموض والالتباس، وذلك حتى يخرج التشريع سليماً صحيحاً رشيداً، متسماً بالدقة وحسن الصياغة وكمال التنسيق، ومحققاً للهدف الذي صدر من أجله، أما إذا خرج التشريع غير سليم، حيث تتناقض تفسيراته، فإنه يثير اللبس والغموض والإبهام، ولا يحقق الهدف من صدوره ومن هذا المنطلق تُعد صياغة التشريع من الأمور البالغة الأهمية في حياة التشريع وبقائه.

وعليه سوف نقوم بالتطرق للنقاط التالية على شكل عدة مباحث وهي:

المبحث الأول: مفهوم الصياغة التشريعية

المبحث الثاني: أنواع الصياغة التشريعية

المبحث الثالث: الإطار العام للتشريع

المبحث الأول
مفهوم الصياغة التشريعية

التشريع هو الأداة التي يتم بواسطتها تنظيم أمور المجتمع بما يتلاءم والحاجات القائمة، مع تقدير لآمال المستقبل وحاجات التقدم.

والتشريع قانون مكتوب، فهو يُنشئ قاعدة قانونية بالمعنى واللفظ، فتصب القاعدة القانونية في صياغة محددة، مما يسهل التثبت من وجودها، وييسر تحديد معناها ومحتواها.

ويقصد بالصياغة التشريعية فن صناعة التشريع المكتوب، أي وضع مشروعات القوانين واللوائح والقرارات في الصياغة القانونية التي تجعلها مؤدية للغرض المقصود منها، دون تعرض لموضوعها أو مضمونها، أو

الحكم على ملاءمتها.

أما الإعداد فهو يتعدى الصياغة بمفهومها المتقدم إلى تقديم الحلول الموضوعية، أي إبداء الرأي الموضوعي الذي يناسب الفكرة العامة للمشروع المطلوب.

ويبدو جلياً الفارق بين الصياغة والإعداد، فالصياغة هي مجرد إخراج المشروع المقترح في العبارة القانونية السليمة المؤدية للمعنى دون نقص أو زيادة، في حين يعنى الإعداد بلورة الأفكار وصياغتها وترتيبها في صورة مشروع يحقق الأغراض المستهدفة من إصداره.

وإذا كان دور الصياغة يتمثل في ترجمة مفهوم معين سبق اختياره، فإن مدى دقة تحديد هذا المفهوم تحديداً جامعاً مانعاً، كالتعريف المنطقي، لا شك له تأثيره على هذا المفهوم نفسه، فإذا وُلد التشريع معيب الصياغة، فإن تفسيراته ستتناقض، ولن يؤدي تطبيقه إلى إدراك الهدف الذي يرمى إليه، أما إذا كانت الصياغة جيدة، فإن الحاجة إلى تفسيره – سواء عن طريق القضاء أو الفتوى – ستقل وسيسهل تطبيقه وتحقيق الهدف من إصداره.

من أجل ذلك، ونظراً لأهمية صياغة التشريعات وإعداد مشروعات القوانين واللوائح، فإن الأمر يستوجب إسناده إلى متخصصين أكفاء، لذا فإن بعض القوانين تتجه إلى إسناد هذا الاختصاص لجهة فنية متخصصة، وهذا ما أخذت به مملكة البحرين حيث أسند هذا الاختصاص إلى هيئة التشريع والإفتاء القانوني، فقد تضمنت المادة الثانية من القانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إعادة تنظيم هيئة التشريع والإفتاء القانوني – معدلاً بالمرسوم بقانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٠ – النص على أن «تختص الهيئة بصفة عامة بمهام الإفتاء القانوني وإعداد وصياغة التشريعات، وتتولى بصفة خاصة ما يلي:

١. وضع الاقتراحات بقوانين المحالة من مجلس الشورى ومجلس النواب إلى الحكومة في صيغة مشروعات قوانين.
٢. إعداد وصياغة مشروعات القوانين التي تحال إليها من مجلس الوزراء أو الوزارات المختصة وكذلك المراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين.
٣. .....
٤. .....
٥. إعداد ومراجعة صيغ المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدولة أو تنضم إليها، للتأكد من عدم مخالفتها للدستور، وعدم تعارضها مع سيادة الدولة، وإيضاح مدى اتفاقها مع القوانين والمراسيم والأنظمة المعمول بها.»

ولا شك أن هذا الدور الذي تقوم به هيئة التشريع والإفتاء القانوني يؤدي إلى نتائج بالغة الأهمية، في مقدمتها توحيد اتجاهات التشريع، وتسهيل تنفيذه، واتقاء التضارب في نصوصه، والحد من طلبات تفسيره، وأيضاً الحد من المنازعات التي تطرح بشأنه أمام القضاء.

ومما تجدر الإشارة إليه أن مراجعة الصياغة التشريعية لمشروعات القوانين واللوائح إنما تتضمن دراسة قانونية فنية هدفها رفع أي تعارض في أحكام المشروع المقترح مع أحكام القوانين الأعلى، وعلى رأسها

أحكام الدستور وما يقرره من مبادئ، وتحقيق التجانس والاتساق بين مواد المشروع المقترح، وفيما بينها وبين التشريعات القائمة، ورفع احتمالات التضارب فيما بينها، بالإضافة إلى التأكد من ملاءمة الأحكام التفصيلية والإجرائية للمشروع للأهداف الكلية المرجوة من سن التشريع، ومدى صلاحيتها لتحقيق المصالح العامة المطلوب تقريرها، وذلك كله فضلاً عن ضبط المصطلحات، ووضوح النص، وتدقيق العبارات، وملاحظة الجوانب اللغوية، وتصنيف الأحكام وترتيبها في اتساق ووضوح، بما يكفل للتشريع الدقة، وحسن الصياغة، وجمال التعبير، وكمال التنسيق.

المبحث الثاني
أنواع الصياغة التشريعية

تنقسم الصياغة التشريعية إلى نوعين الصياغة الجامدة و الصياغة المرنة، ويقصد بكل منها الآتي :

١-الصياغة الجامدة :

تكون الصياغة جامدة عندما لا يترك النص مجالاً للتقدير، وبمعنى أخر أن يأتي النص بصيغة معيار و فرض واحد ولا يسمح بالتقدير ولا يتغير بتغير الظروف والأحوال .

كأن يأتي نص يحدد عمر الحدث أو يحدد ميعاد الطعن في الأحكام أو يحدد سن الترشيح لعضوية المجلس النيابي أو سن الانتخاب.

ومثال ذلك :

- « ميعاد الطعن بالتمييز خمسة وأربعون يوماً»

« مادة (١١) من قانون محكمة التمييز الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٨) لسنة١٩٨٩»

- « يقصد بالحدث في حكم هذا القانون من لم يتجاوز سنه خمس عشرة سنة ميلادية كاملة وقت ارتكابه الجريمة أو عند وجوده في إحدى حالات التعرض للانحراف.»

« مادة (١) من المرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٦ في شأن الأحداث».

ونرى هنا أن المشرع قد أستخدم الصياغة الجامدة في تحديد عمر الحدث و لم يتركها للسلطة التقديرية للقاضي، وذلك لأنه لو ترك الأمر دون تحديد – وفقاً للمعيار المرن– لكان ذلك يشكل صعوبة على القاضي بالنظر إلى أن الحدث وفقاً للمعيار المرن هو من لم يبلغ الحلم، فلا يمكن أن ينظر القاضي في كل دعوى من بلغ الحلم ومن لم يبلغ، لذا فأن إيجاد معيار واحد لتحديد عمر الحدث هو في هذه الحالة قد ساوى بين المواطنين.

٢- الصياغة المرنة :

وهي بخلاف الصياغة الجامدة حيث تأتي بعبارات واسعة المعنى، وتكون الصياغة مرنة بأن يأتي النص بعبارة تعطي للقاضي والقائم على تطبيق التشريع بوجه عام سلطة تقديرية وذلك وفقاً لملابسات كل حالة.

- والأمثلة على الصياغة المرنة كثيرة ومن ذلك:

– في المجال الجنائي تلك المواد التي تنص على حد أدنى وحد أعلى للعقوبة، فيكون للقاضي وفقاً

لملابسات كل دعوى أن يطبق ما يراه مناسبا.

- ومن ذلك أيضاً استخدام عبارات (الحالات العاجلة) و(والضرورة القصوى) كما جاء في المادة (٥٠) من المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات والمشتريات والمبيعات الحكومية – معدلاً بالقانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٠- من أنه (يجوز التعاقد بطريق الشراء المباشر في أي من الحالات الآتية:.... (ب) الحالات العاجلة....)

ومن الأمثلة أيضاً على استعمال الصياغة المرنة، استعمال الألفاظ التي تحتمل التقدير مثل (يجوز) و(على الأقل) ومن ذلك ما ورد في المادة (١١) من المرسوم رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء وتنظيم هيئة ضمان جودة التعليم والتدريب- من (يجتمع المجلس أربع مرات سنوياً على الأقل، ويجوز لرئيس المجلس دعوته لاجتماع غير عادي...).

- وجوب أن يحتوي التشريع على الصياغتين :

لكل من الصياغتين المشار إليهما مزاياها وعيوبها، فالصياغة الجامدة بمفهومها تحقق نوعاً من العدالة الاجتماعية والاستقرار والثبات، بالإضافة إلى إنها تضع معياراً واحداً يعد بمثابة قاعدة عامة ومجردة تنطبق على جميع المخاطبين بأحكامها ، إلا أنه يؤخذ عليها أنها لا تدع مجالاً للتقدير بالرغم من وجود تفاوت أو اختلاف في الظروف بين المخاطبين بأحكامها.

أما الصياغة المرنة، فهي تعطي القاضي والقائم على تطبيق وتنفيذ التشريع سلطة تقديرية وفقاً لظروف وملابسات كل حالة على حدة، وهي بذلك تمكن من إيجاد الحل المناسب لكل حالة، فضلاً أن القواعد المرنة لا تحتاج إلى تغيير لأنها تعطي حلاً مرناً يتمشى مع متغيرات الظروف، إلا أنه يمكن أن يحدث عند الأخذ بها احتمال تجاوز أو تفاوت الحكم بين الأطراف وهو ما يشكل في نظر البعض إخلالاً بتساوي المواطنين أمام القانون.

وفي الغالب لا يخلو أي تشريع من الجمع بين الصياغتين معاً، فلكل صياغة حاجتها، ومعيار الأخذ بكل صياغة يتوقف على عدة أمور منها: موضوع القاعدة القانونية المراد صياغتها، فإذا ما كانت القاعدة تنظم حقاً عاماً للأفراد أو للدولة فيفضل أن يؤخذ بالصياغة الجامدة، كذلك يتوقف على السلطة القائمة على تطبيق القاعدة، ومدى النضج الذي وصل إليه المجتمع في الموضوع محل القاعدة، ولا غرو أن ماهية التشريع تتحكم في نوع الصياغة.

المبحث الثالث
الإطار العام للتشريع

يتكون أي تشريع من عدة مقومات أساسية تكون بمثابة هيكل أو إطار له، وتتمثل في الآتي:

- العنوان
- الديباجة(المقدمة)
- مواد التشريع (الفنية)
- المادة التنفيذية

- التصديق والإصدار

وسوف نتناول كل منها فيما يلي :

الفرع الأول
العنوان

العنوان هو اسم التشريع، وكل تشريع يجب أن يكون له أسم يميزه عن غيره من التشريعات، ويجب أن يكون عنوان كل تشريع معبراً عن موضوعه ويتفق مع مضمونه. كما أن لكل عنوان عدة عناصر تتمثل في (رقم التشريع، وسنة إصداره، واسم التشريع). كما أن لكل عنوان شروطاً يجب توفرها فيه وهي :

١. أن يكون العنوان واضحاً ومعبراً عن مضمون التشريع.
٢. أن يشمل العنوان العناصر الأساسية الواردة في التشريع، وأن يكون قصيراً قدر المستطاع.
٣. أن لا يثير اللبس مع تشريع أخر.
٤. أن تستخدم الأداة القانونية الصحيحة لكل تشريع.

مثال على العنوان :

١. قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن مكافحة التسول والتشرد.
٢. مرسوم بقانون رقم (٨) لسنة ١٩٨٩ بإصدار قانون محكمة التمييز.
٣. مرسوم بقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٩ بشأن غرفة البحرين لتسوية المنازعات الاقتصادية والمالية والاستثمارية.
٤. أمر ملكي رقم (٣١) لسنة ٢٠١٠ بإنشاء مستشفى الملك حمد.
٥. قرار رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ بتحديد المناطق الصناعية.

أما إذا كان التشريع يعدل تشريعاً سابق فيجب أن ينعكس ذلك أيضاً على عنوانه، ويشمل التعديل كلاً من الاستبدال والإضافة والإلغاء ، وقد تجتمع كلها في تشريع واحد، مع مراعاة أن يتم تعديل التشريع بالأداة ذاتها، ومثال ذلك :

١. إذا كان التعديل لمادة واحدة بالتشريع فيكون العنوان كالأتي: «
قانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل المادة (٥) من القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٣ بشأن الأسرار التجارية.
٢. أما إذا كان تعدلاً لمادتين فأكثر من التشريع فيكون العنوان كالأتي:
« قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٠ بتعديل بعض أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٦»
٣. ويمكن أن يكون التعديل بإلغاء فقرة أو مادة أو فصل أو بإلغاء التشريع بأكمله، ومثال ذلك:
« مرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٠بإلغاء مركز البحرين للدراسات والبحوث المنشأ بالمرسوم بقانون رقم (١١) لسنة ١٩٨١»

ونلاحظ أنه بالرغم من اختلاف الأدوات القانونية المصدرة لكل من التشريعات سالفة الذكر، إلا أنها قد اشتملت جميعاً على العناصر الأساسية لكل عنوان وهي (الرقم و السنة و الاسم).

الفرع الثاني
الديباجة (المقدمة)

وتأتي الديباجة بعد عنوان التشريع مباشرة، وهي بمثابة السند القانوني لإصدار التشريع بحيث تعطيه الصفة الرسمية. كما تساعد على توضيح بعض الغموض الذي يصيب التشريع. وتشير الديباجة إلى السلطة التي تصدر التشريع بالإضافة إلى القوانين ذات العلاقة، ونميز هنا بين ديباجة كل من (القانون، والأوامر الملكية ، واللوائح ، والقرارات).

١- القانون :

تبدأ ديباجة القانون بإعلان عن جلالة الملك والذي يشمل منصبه، ثم الاستناد إلى الدستور، ثم القوانين ذات العلاقة بموضوع القانون من الأسبق تاريخاً ورقماً إلى الأحدث، وتختتم بعابرة أقر مجلس الشورى ومجلس والنواب القانون الآتي نصه، وقد صدقنا عليه وأصدرناه: أما إذا صدر بمرسوم بقانون فلا يستند على عبارة أقرار مجلس الشورى ونواب ، بل تستبدل بالاستناد على عرض الجهة المقترحة للقانون (المختصة) وتليها عبارة وبعد موافقة مجلس الوزراء.

وتجدر الإشارة إلى أنه يجوز أن تبدأ ديباجة القانون بإعلان عن نائب جلالة الملك وذلك في حالة تكليفه القيام بمهام الحكم.

ومن الأمثلة على ما تقدم :-

- **إذا صدر التشريع بقانون فتكون الديباجة كما في المثال الآتي :**

قانون رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٩
بشأن حقوق المسنين

نحن حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين.

بعد الاطلاع على الدستور،

وعلى المرسوم بقانون رقم (٣) لسنة ١٩٧٥ بشأن الصحة العامة،

وعلى قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٦، وتعديلاته،

وعلى قانون العقوبات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦،وتعديلاته،

وعلى قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة، الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩، وتعديلاته،

وعلى القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٦ بشأن الضمان الاجتماعي،

أقر مجلس الشورى ومجلس النواب القانون الآتي نصه، وقد صدقنا عليه وأصدرناه:

• و إذا صدر التشريع بمرسوم بقانون فتكون الديباجة كما في المثال الآتي :

مرسوم بقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٠
بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢

نحن حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين.

بعد الاطلاع على الدستور،

وعلى قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ المعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٦،

وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء،

وبناءً على عرض وزير العدل والشئون الإسلامية،

وبعد موافقة مجلس الوزراء،

رسمنا بالقانون الآتي:

• و إذا صدر من قبل نائب جلالة الملك فتكون الديباجة كما في المثال الآتي :

قانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨

بشأن الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي

نحن سلمان بن حمد آل خليفة ملك مملكة البحرين بالنيابة.

بعد الاطلاع على الدستور،

وعلى القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة والقوانين المعدلة له،

وعلى قانون تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لضباط وأفراد قوة دفاع البحرين والأمن العام الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٦ والقوانين المعدلة له،

وعلى قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٦ والقوانين المعدلة له،

وعلى المرسوم بقانون رقم (٦) لسنة ١٩٩١ بإنشاء صندوق التقاعد لضباط وأفراد قوة دفاع البحرين والأمن العام البحرينيين وغير البحرينيين،

وعلى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٦،

أقر مجلس الشورى ومجلس النواب القانون الآتي نصه، وقد صدقنا عليه وأصدرناه:

٢- اللوائح :

لا تختلف ديباجة اللائحة عن ديباجة القانون، والأصل أن تصدر اللوائح بإعلان عن جلالة الملك والذي

يشمل منصبة، وذلك وفقاً لنص المادة (٣٩) من دستور مملكة البحرين والتي نصت على :
« أ- يضع الملك، بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القانونين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه.
ب-يضع الملك، بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين » .
وإعمالاً للنص الدستوري سالف الذكر يمكن أن يعين القانون آداه أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه، كأن تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني أو رئيس الهيئة.

- **ومن الأمثلة على ديباجة اللوائح :**

مرسوم رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٢
بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية

نحن حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين.
بعد الإطلاع على الدستور،
وعلى المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية،
وبناء على عرض رئيس مجلس الوزراء،
وبعد موافقة مجلس الوزراء ،
رسمنا بالآتي:

قرار رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٠
بإصدار اللائحة المالية لهيئة الكهرباء والماء

رئيس مجلس الوزراء:
بعد الاطلاع على المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية، وتعديلاته،
وعلى المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة، المعدل بالقانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٧،
وعلى المرسوم رقم (٩٨) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء هيئة الكهرباء والماء،
وعلى المرسوم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨ بتسمية وصلاحيات الوزير الذي يتولى الإشراف والرقابة على هيئة الكهرباء والماء،
وعلى المرسوم رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨ بتشكيل الجهاز الإداري لهيئة الكهرباء والماء،
وبناءً على اقتراح الجهاز الإداري لهيئة الكهرباء والماء واعتماده من الوزير،
قرر الآتي:

قرار وزاري رقم (١) لسنة ٢٠١٠

بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الرسوم والنماذج

الصناعية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦

وزير الصناعة والتجارة:

بعد الاطلاع على قانون الرسوم والنماذج الصناعية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦،

وبناءً على عرض وكيل الوزارة لشئون التجارة،

قرر الآتي:

٣- الأوامر الملكية :

مع مراعاة الأحكام العامة للديباجة، تمتاز الأوامر الملكية بخاصية مميزة، وهي أنها تصدر بإعلان عن جلالة الملك فقط، حيث ينفرد جلالته بإصدارها وحده، ويحدد الدستور الحالات التي يصدر بها الملك الأوامر الملكية.

ومن الأمثلة على الأوامر الملكية:

أمر ملكي رقم (٤٢) لسنة ٢٠١٠
بتعيين أعضاء مجلس الشورى

نحن حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين.

بعد الاطلاع على الدستور،

وعلى المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن مجلسي الشورى والنواب، وتعديلاته،

أمرنا بالآتي:

أمر ملكي رقم (٤٦) لسنة ٢٠١٠
بدعوة مجلسي الشورى والنواب للانعقاد

نحن حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين.

بعد الاطلاع على الدستور،

أمرنا بالآتي:

٤-القرارات :

تصدر القرارات من السلطة المختصة بالجهاز الإداري للدولة، وعادة يتولى إصدارها رئيس الوزراء أو الوزير أو رئيس الجهاز أو الهيئة، وذلك وفقاً لما يحدده الدستور أو القانون. ويصدر القرار باسم الشخص المختص قانوناً بإصداره، ثم يشار في الديباجة إلى القانون الذي بموجبه يعطي الشرعية القانونية للقرار، وكذلك التشريعات ذات العلاقة بموضوع القرار.

ومن الأمثلة على ذلك :

قرار رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٠

بشأن تحديد ميعاد الانتخاب والترشيح لعضوية المجالس البلدية

رئيس مجلس الوزراء:

بعد الاطلاع على قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١ المعدل بالقانون رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٦،

وعلى المرسوم بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٢ بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية وتعديلاته، وعلى الأخص المادة الثالثة عشرة منه،

قرر الآتي:

قرار رقم (٦٤) لسنة ٢٠١٠
بتعيين مدير في وزارة الداخلية

رئيس مجلس الوزراء:

بعد الاطلاع على قانون قوات الأمن العام الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٢ وتعديلاته،

وعلى المرسوم رقم (٦٩) لسنة ٢٠٠٤ بإعادة تنظيم وزارة الداخلية، وتعديلاته،

وبناءً على عرض وزير الداخلية،

قرر الآتي:

•أهم الملاحظات المتعلقة بديباجة التشريع:

١. يجب الاستناد في ديباجة التشريع إلى الأداة القانونية الأعلى في المرتبة ثم الأدنى.
٢. يجب الاستناد في ديباجة التشريع على التشريعات من الأسبق إلى الأحدث، مع مراعاة الأداة القانونية لكُل تشريع.
٣. الأصل أنه لا يجوز الاستناد بديباجة القوانين على أداة قانونية أقل من القانون.
٤. كتابة التشريع بالديباجة كما ورد في عنوانه.
٥. يجب الاستناد على إسم (موضوع) القانون عند النص عليه بالديباجة وليس على قانون إصداره.
٦. عند الاستناد على قانون تم تعديله فيجب إضافة عبارة «المعدل بالقانون رقم ( ) لسنة ...»، فإذا عدل القانون أكثر من مرة فتكتب عبارة « وتعديلاته ».
٧. إضافة عبارة «بناءً على عرض الشخص المعني، أو موافقة الجهة المعنية أو ما يفيد أخذ رأيها، وذلك وفقاً للدستور أو القوانين.
٨. استقرت هيئة التشريع والإفتاء القانوني على انه عند تعديل التشريع يتم الإشارة في الديباجة إلى التشريع المراد تعديله فقط (الأساسي) دون غيره، باعتبار أن التشريعات الأخرى المتصلة بالموضوع تم الإشارة إليها في التشريع محل التعديل، وبمراعاة الإشارة إلى التشريعات الأخرى المتصلة بموضوع التعديل في حالة عدم ذكرها في ديباجة التشريع محل التعديل.

الفرع الثالث
مواد التشريع (الفنية)

مواد التشريع تمثل الأحكام الموضوعية له، فهي الجوهر الأساسي للتشريع، كما أن جميع أركان التشريع تتعلق بها كالعنوان والديباجة، بل أنهما يعكسان موضوع التشريع. ويمكن تقسيم مواد التشريع إلى :

أولاً: مواد الإصدار

ثانياً: مادة التعريفات

ثالثاً: الأحكام الموضوعية

ونبين كل منها على النحو الآتي :

أولاً: مواد الإصدار :

هي مواد تنظيمه، تأتي بعد الديباجة في بعض التشريعات، و تتضمن العمل بأحكام التشريع المرفق، وإلغاء التشريعات التي تتعارض مع أحكامه، كما تتضمن مواد انتقالية، بالإضافة إلى مادة الإصدار والنشر وتحديد موعد سريان التشريع. ولا تتعرض تلك المواد إلى التشريع من الناحية الموضوعية.

- متى يوضع للتشريع مواد إصدار ؟

والجواب على ذلك، بأنه درجت التشريعات على أن يوضع لها مواد إصدار عندما يكون حجم التشريع كبيراً ويتضمن أحكاماً موضوعية كثيرة و أحكاماً انتقالية.

وتجدر الإشارة بأنه عند وضع مواد إصدار للتشريع فأن ذلك يجب أن ينعكس على عنوانه.

ومن الأمثلة على ما تقدم :

مرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢
بإصدار قانون السلطة القضائية

نحن حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين.

بعد الإطلاع على الدستور،

.....

رسمنا بالقانون الآتي:

المادة الأولى

يعمل في شأن السلطة القضائية بأحكام القانون المرافق.

المادة الثانية

يلغى المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء.

كما يلغى كل نص يخالف أحكام القانون المرافق.

المادة الثالثة

على الوزراء – كل فيما يخصه – تنفيذ هذا القانون ، ويعمل به من أول الشهر التالي لمضي ثلاثة أشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

قرار رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٠
بإصدار لائحة الشئون الإدارية
والوظيفية لهيئة الكهرباء والماء

رئيس مجلس الوزراء:

بعد الاطلاع .....

قرر الآتي:

المادة الأولى

يُعمل بأحكام لائحة الشئون الإدارية والوظيفية لهيئة الكهرباء والماء المرفقة بهذا القرار، وكذا جدول الرواتب المرفق بها.

المادة الثانية

يصدر الجهاز الإداري لهيئة الكهرباء والماء القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ هذا القرار بعد اعتمادها من الوزير.

المادة الثالثة

يُنشر هذا القرار واللائحة المرفقة به في الجريدة الرسمية، ويُعمل بهما بعد ثلاثة أشهر من تاريخ النشر.

أحكام تتعلق بمواد الإصدار :

١. يُفضل كتابة أرقام مواد الإصدار بالحروف تمييزاً لها عن مواد القانون الموضوعي (القانون المرفق).
٢. في حالة ما تضمنت مواد الإصدار مادة إلغاء، فمن الأفضل تحديد التشريعات المراد إلغائها صراحةً، دون إطلاق عبارة « يُلغى كل نص يتعارض مع أحكام هذا القانون » وذلك حتى لا يحدث لبس مع تشريعات أخرى، ولا يترك مجالاً للإجتهاد فيما إذا كانت النصوص الواردة في التشريعات الأخرى قد أُلغيت ضمناً من عدمه.

ثانياً: مادة التعريفات :

تأتي مادة التعريفات في صدر التشريع، بعد الديباجة، ومواد الإصدار أن وجدت. وعادة توجد مادة التعريفات في القوانين و اللوائح الكبيرة. حيث أنها تشمل تعريف المصطلحات الجديدة أو الغامضة أو لتحديد المقصود بها في التشريع. كما يتم تعريف المصطلحات وفقاً للمفهوم الاصطلاحي لها. ولمادة التعريفات أهمية كبيرة تنعكس على التشريع حيث أنها تزيل الغموض عن بعض المصطلحات، كما تمكن الصائغ من صياغة التشريع دون تكرار للعبارات والمصطلحات، فإذا ما تم تعريف مصطلح على سبيل المثال « الوزارة » بأنها «وزارة شئون البلديات والتخطيط العمراني» فلا يلزم الصائغ إذا ما أراد أن يذكر في التشريع عبارة « وزارة شئون البلديات والتخطيط العمراني» إلا أن يذكر مصطلح «الوزارة».

ومن الأمثلة على التشريعات التي وردت بها مادة تعريفات قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن المواد المخدرة والمؤثرات العقلية، حيث تنص المادة (١) منه على أن:

في تطبيق أحكام هذا القانون يكون للكلمات والعبارات التالية المعاني المبينة قرين كل منها، ما لم ينص على خلاف ذلك أو يقتضِ سياق النص معنى آخر:

الوزارة: وزارة الصحة.

الوزير: وزير الصحة.

الجهة الإدارية المختصة: إدارة الصيدلة ومراقبة الأدوية في وزارة الصحة.

الإدارة المعنية: الإدارة العامة للمباحث والأدلة الجنائية.

المصحة: تشمل إحدى المصحات أو المستشفيات أو العيادات المشار إليها في المادة (٣٨) من هذا القانون.

المواد المخدرة: كل مادة طبيعية أو تركيبية من المواد أو المستحضرات المدرجة في الجداول أرقام (١، ٢، ٤، ٥) من المجموعة الأولى المرفقة بهذا القانون، وكذلك المواد والمستحضرات المدرجة في الجدول رقم (٣) من ذات المجموعة إذا زادت نسبة المادة المخدرة فيها على النسب المحددة في هذا الجدول.

المؤثرات العقلية: كل مادة طبيعية أو تركيبية من المواد أو المستحضرات المدرجة في الجداول أرقام (١، ٢، ٣، ٤) من المجموعة الثانية المرفقة بهذا القانون.

السلائف: كل مادة طبيعية أو تركيبية ذات استخدامات طبية والتي قد تستخدم بصورة غير مشروعة لتحضير مواد مخدرة أو مؤثرات عقلية، وذلك من المواد أو المستحضرات المدرجة في الجدولين رقمي (١، ٢) من المجموعة الثالثة المرفقة بهذا القانون.

الزراعة: كل عمل من أعمال البذر بقصد الإنبات، أو من أعمال العناية بالنبات منذ بدء نموه حتى نضجه وجنيه، وتشمل التعامل مع بذوره أو أي جزء من النبات في أي طور من أطوار نموها.

الإنتاج: فصل المواد المخدرة أو المؤثرات العقلية عن أصلها النباتي أو من مادتها الأولية.

الصنع: جميع العمليات غير الإنتاج التي يتم بها الحصول على المواد المخدرة أو المؤثرات العقلية أو السلائف، وتشمل التنقية والاستخراج، والتركيب، والمزج، وتحويل المخدر أو المؤثر العقلي أو السلائف إلى أية صورة أخرى منه.

الجلب: إحضار المواد المخدرة أو المؤثرات العقلية أو السلائف من خارج مملكة البحرين ويشمل ذلك نقل تلك المواد بطريق العبور.

الاستيراد والتصدير: إدخال المواد المخدرة أو المؤثرات العقلية أو السلائف إلى المملكة أو إخراجها منها.

النقل: نقل المواد المخدرة أو المؤثرات العقلية أو السلائف من مكان إلى آخر داخل المملكة.

القاصر: من لم يبلغ من العمر إحدى وعشرين سنة كاملة.

أحكام تتعلق بمادة التعريفات :

١. أن الأصل أن تترك التعريفات للفقه والقضاء، إلا أنه لدواعي المصلحة وتسهيل فهم التشريع على المخاطبين به، يتدخل المشرع لوضع تعريفات للمصطلحات الواردة بالتشريع، وعلى أن تكون هناك حاجة لتعريف المصطلح وان يكون التعريف جامعاً ومانعاً لعناصره الفنية.

٢. يجب أن يكون التعريف دقيقاً واضحاً كما يجب تفادي التكرار وعدم الإسراف في التعريفات.

٣. مراعاة الاستقرار في المصطلحات الواردة في التشريعات المختلفة، كما يُراعي ما استقر عليه الناس بالمقصود بالعبارات والمصطلحات.

٤. إذا ورد المصطلح أكثر من مرة في القانون فيتم تعريفه في مادة التعريفات، أما إذا ورد لمرة واحدة في القانون فيتم تعريفه في تلك المادة.
٥. أحياناً يرد تعريف معين لقانون معين، يختلف هذا التعريف عن قوانين آخري ، فيجب في هذه الحالة كتابة عبارة في مطلع مادة التعريفات تنص على أن « في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالكلمات والعبارات..... » والقصد من ذلك إزالة الغموض، ولمنع تعارض القوانين.
٦. ترتيب التعريفات من الأكثر أهمية إلى الأقل أهمية، وهذا ما استقرت عليه التشريعات البحرينية.

ثالثاً: الأحكام الموضوعية :

وتتضمن تلك الأحكام معالجة الأمور الموضوعية التي دفعت المشرع لسن التشريع، ويتضمن التشريع على وجه الأساس الهدف منه، وتنظيم الحقوق والواجبات المراد تنظيمها، كما يحدد فئات المخاطبين به والفئات المستثناة منه، فضصلاً عن تحديد النطاق الزمني والموضوعي للتشريع، وينبغي دائماً في مجال الصياغة التشريعية مراعاة المبادئ الدستورية والقواعد التشريعية المقررة في سن التشريعات، حيث إنها الأساس لسن كل تشريع.

ونعرض فيما يلي لمبادئ وأصول صياغة عبارات التشريع:

١- مراعاة الدقة والوضوح في صياغة التشريعات:

يقصد بالدقة في الصياغة استخدام الألفاظ حسب معناها الصحيح، وفي موضعها الصحيح. ويقصد بالوضوح، أن تعبر الكلمات والعبارات عن المقصود بسهولة ويسر، والدقة والوضوح في الصياغة التشريعية يعد أمراً بالغ الأهمية من ناحيتين: الأولى، فهم المخاطبين بالتشريع لأحكامه، فقد يؤدي الإبهام إلى عدم تطبيق التشريع على الوجه المنشود، والثانية: وحدة تطبيق النص التشريعي على المخاطبين به، إذ لن يكون هناك محل للاختلاف بين القائمين على تطبيق النص بسبب دقة الكلمات ووضوح العبارات.

وفيما يلي بعض المبادئ أو القواعد التي تساعد على تحقيق الدقة والوضوح في صياغة التشريعات:

أ. استخدام (المادة الأولى) أدق من المادة (١):

الأدق في الاستخدام (المادة الأولى) لكونها مبتدأ خبره ما بعده، أما (المادة ١) فهي نكره، والنكره لا يبتدأ بها في الأسلوب الفصيح، وعلى ذلك فإذا لم يكن للتشريع مواد إصدار فيجب ترقيم مواده بالحروف وليس بالأرقام.

ب. استعمال كلمة (مقدار) بدلاً من كلمة (قيمة):

الأدق في الاستخدام اللغوي كلمة (مقدار) فقد ورد في القرآن الكريم (في يوم كان مقداره خمسين ألف سنة) المعارج (٤)، (في يوم كان مقداره ألف سنة مما تعدون) السجدة (٥). وعلى ذلك فإن كلمة (مقدار) في مثل (مبلغ مالي مقداره....) هي الأدق من كلمة (قيمته).

ج. (الخزانة) أدق لغة من (الخزينة):

ورد بالمعجم الوسيط أن (خزن) الشئ خزناً: جعله في خزانته، والخزانة: مكان الخزن، والخزن أو الخزينة: الشئ المخزون، ومن ثم تكون (الخزانة) أدق من (الخزينة)، لذا تستخدم عبارة (الخزانة

العامة للدولة) وليس (الخزينة العامة للدولة).

د. استعمال كلمة: (الآتية) و(التالية):

تستعمل كلمة (الآتية) إذا لم يفصل بينها وبين ما سيأتي كلام، بأن يقال على سبيل المثال:

«تسري أحكام هذا القانون على الفئات الآتية:- «بينما يقال: «تسري على الفئات التالية أحكام هذا القانون:-»

ه. استعمال الباء بمعنى (بدل):

قد ترد الباء بمعنى كلمة (بدل) بحيث يصح إحلال هذه الكلمة محل الباء من غير أن يتغير المعنى، وفي هذه الحالة ينبغي دخول الباء على الشئ المتروك، وهو ما جرى عليه القرآن الكريم في كل استعمالاته للفعل (بدل) ومشتقاته، ومن ذلك قوله تعالى: «قال أتستبدلون الذي هو أدنى بالذي هو خير»، (الآية رقم ٦١ من سورة البقرة).

وعلى ذلك، إذا ما أريد استبدال بعض النصوص ببعض، فإن الباء تدخل على النصوص التي يراد تركها، فيقال: «يُستبدل بنصوص المواد .... النصوص الآتية: .....» ولا يقال: تُستبدل نصوص المواد .... بالنصوص الآتية ....».

و. استعمال (الواو) و(أو):

من المعروف أن حرف (الواو) يفيد مطلق الجمع بين الشيئين اللذين يتوسطهما، بينما حرف (أو) يعبر عن المغايرة بين الشيئين اللذين يتوسطهما، لذا يتعين استعمال كل حرف منهما في موضعه الصحيح.

ومن الأمثلة على ذلك ما ورد في المادة (٢٩) من القانون المدني من (العقد هو اتفاق يتم بإيجاب وقبول...) بينما ورد في المادة (٣٢) من ذات القانون (التعبير عن الإرادة يكون باللفظ أو بالكتابة أو بالإشارة....).

ز. الاستعمال الدقيق لعلامات الترقيم:

يتعين في مجال الصياغة القانونية الاستعمال الدقيق لعلامات الترقيم وهي: الفاصلة (،) والنقطة (.) والنقطتان (:) والشرطة (الوصلة) (-) والأقواس.

ح. عدم ذكر عبارة (وتعديلاته) في نصوص مواد التشريع:

قد يتطلب الأمر في صياغة بعض نصوص التشريع ذكر قانون معين ويكون هذا القانون قد عدل، ويكون قد أشير إليه في الديباجة بعبارة «وعلى القانون رقم .. لسنة.... وتعديلاته» ففي هذه الحالة يذكر القانون في نص المادة من دون عبارة (وتعديلاته) بحسبان أن التعديلات الواردة على القوانين المشار إليها بديباجة التشريع إنما تدخل في نسيج أحكام هذه القوانين.

٢- عدم تكرار الحكم في أكثر من مادة:

من الواجب أن تخصص كل مادة لحكم معين، ولا يتكرر هذا الحكم في مادة أخرى، لأنه يكون نوعاً من العبث، ويربك الجهة القائمة على تنفيذ التشريع.

٣- تجنب الألفاظ التي تفتقر إلى التحديد وتثير الغموض خاصة في مجال التجريم وفرض الأعباء:

يتعين في مجال الحريات والحقوق العامة وفرض الأعباء أن تكون الصياغة جامدة على نحو ما أسلفناه، وذلك باستعمال ألفاظ قطعية، إذ ينبغي أن يكون المخاطب بحكم القانون على علم وبصيره بما يفرضه عليه التشريع من حظر أو ما يلزمه به من عبء أو فعل، وبالتالي فإن من عيوب الصياغة الافتقار إلى التحديد.

هذا – وقد قضت المحكمة الدستورية بحكمها الصادر بجلسة ٢١ ديسمبر ٢٠٠٩ في القضية رقم د/٠٧/٤ السنة الخامسة القضائية بالآتي:

« أن المُشرع الدستوري قد أعطى الحرية الشخصية منزلة عالية، وأحاطها بسياج يأمن الأفراد من خلاله ممارستها على الوجه الذي يحدده القانون، فنص في المادة (١٩/أ) من الدستور المعدّل على أن: ((الحرية الشخصية مكفولة وفقًا للقانون)) ومؤدى ذلك أن الحرية الشخصية تعد من الحقوق الجوهرية التي يتمتع بها الإنسان، والتي لا يمكن فصلها عنه، وأن المُشرع منحها الرعاية الأوفى و الأشمل توكيدًا لقيمتها، وبما لا إخلال فيه بالحق في تنظيمها، الذي لا ينال من قيمتها وجوهرها، وبمراعاة أن النصوص العقابية قد تفرض على هذه الحرية بطريق مباشر أو غير مباشر أخطر القيود وأبلغها أثرًا. ويتعين بالتالي أن يكون إنفاذ القيود التي تفرضها النصوص العقابية على الحرية الشخصية، رهنًا بمشروعيتها الدستورية، وأن لا تكون هذه النصوص منفلته عن مقاصدها، متجاوزة لحدود التحريم، وغير متناسبة معه، ومن ثم كان أمرًا لازمًا أن تصاغ النصوص العقابية بما يحول دون إنسيابها، أو تقرير المسئولية الجنائية في غير مجالاتها عدوانًا على الحرية الشخصية التي كفلها الدستور المعدّل وفقًا لحكم المادة (١٩/أ) منه.

و أضافت المحكمة إن العدالة الجنائية في جوهر ملامحها، هي التي يتعين ضمانها من خلال قواعد محددة تحديدًا دقيقًا ومنصفًا، يتقرر على ضوئها ما إذا كان المتهم مدانًا أو بريئًا».

٤- السلاسة والإحكام في صياغة الألفاظ والعبارات:

من أهم ما ينبغي مراعاته في الصياغة التشريعية:

سلاسة الألفاظ وإحكام العبارات، وذلك بأن يتم اختيار الألفاظ السهلة، وأن يكون هناك انسياب في العبارات، بما يعبر عن المعنى المقصود من دون حشو أو إطالة، ومن وسائل السلاسة والوضوح:

- استعمال الجمل القصيرة.
- تخصيص جملة لكل فكرة.
- اللجوء إلى البنود للتغلب على طول الجملة.

٥- التحديد الصحيح لزمن الفعل الذي سينطبق عليه الحكم:

الفعل في اللغة العربية له أزمنة ثلاثة هي: ١- الماضي: وهو ما وقع وانتهى قبل الكلام. ٢- المضارع: وهو يعبر عن وقوع الفعل في الزمن الحاضر. ٣- المستقبل: وهو ما يدل على ما سيقع فيما بعد أي في المستقبل.

واستخدام الفعل في الزمن المضارع هو الأكثر شيوعاً في الصياغة التشريعية باعتبار أن الزمن المضارع لا يفيد فقط وقوع الفعل في الزمن الحاضر، وإنما يمتد – كذلك- ليشمل ما سيقع في المستقبل أيضاً، فهو يتميز بالاستمرار.

ومن الأهمية بمكان في مجال الصياغة التشريعية التحديد الصحيح لزمن الفعل القانوني، وعلى سبيل المثال تبين من مطالعة بعض التشريعات عدم الاستخدام الصحيح لزمن الفعل، ومن ذلك ما ورد في المادة (١٨) من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٥ في شأن المواصفات والمقاييس من (يعاقب كل من خالف أحكام هذا القانون بالحبس...) والصحيح (يعاقب كل من يخالف...) باعتبار أن سريان القانون يتم على ما سوف يقع بعد العمل به وليس قبل ذلك. وهو ذات الخطأ الذي وقعت فيه – أيضاً- المادة (٢٠) من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٧٦ في شأن المفرقعات والأسلحة والذخائر.

لذا – يتعين على الصائغ القانوني أن يكون ملماً بقواعد اللغة العربية، وعلى الأقل أن يكون على دراية بأساسيات تلك اللغة كالمبتدأ والخبر وأثر حروف الجر والمضاف والمضاف إليه.

٦- ترك الأمور التفصيلية للوائح:

من المبادئ المهمة في صياغة القوانين ترك التفصيلات للوائح، باعتبار أن ذلك يؤدي إلى الاستقرار والثبات في أحكام القانون، بينما اللوائح يمكن تعديلها بسهولة تبعاً لتطورات الواقع ومتغيراته.

ويجب هنا أن نركز على نقطة هامة وهي ضرورة مراعاة ألا يكون الموضوع الذي ترك للائحة تنظيمه مما ينبغي تنظيمه بقانون، أو يكون له من الأهمية والخصوصية ما يدعو إلى عدم تركه للائحة.

هذا – وقد قضت المحكمة الدستورية بحكمها الصادر في بجلسة ٢٠٠٧/٣/٢٦ في القضية رقم د/٢/٥٠ السنة الثالثة القضائية بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم (٨) لسنة ١٩٧٠ بشأن استملاك الأراضي للمنفعة العامة، وقالت المحكمة في أسباب حكمها:

« المقرر في فقه القانون الدستوري أنه حين تمارس السلطة التشريعية ولايتها المنصوص عليها في المادة ٣٢ (فقرة ب) من الدستور – وهي تلك المتعلقة باختصاصها الأصيل في سن القوانين – فإن سلطتها هذه إما أن تكون سلطةً مقيدةً، وإما أن تكون سلطةً تقديريةً. فكلما فرض الدستور قيداً على السلطة التشريعية في ممارستها لإختصاصاتها التشريعية ، فإن سلطتها تكون مقيدةً بمراعاة القيد الذي فرضه الدستور عليها فلا تستطيع أن تسن تشريعاً تتحلل فيه من القيود التي فرضها، أو أن تنظم موضوعاً على خلافها، ذلك أن تلك القيود التي فرضها الدستور لا تعتبر مقصودةً بذاتها ، وإنما يفرضها الدستور لتحقيق مصلحة يراها جديرة بالحماية.

وحيث إنه إذا كان ما تقدم، وكانت السلطة التشريعية لم تمتثل لأحكام المادة التاسعة من الدستور فيما أوجبته من تحديد أحوال المنفعة العامة في المرسوم بقانون المطعون فيه، وتحللت من القيد الذي فرضته تلك المادة، وتنازلت عن اختصاص أصيل لها – وهو تحديد أحوال المنفعة العامة – و ناطت بالسلطة التنفيذية تحديد تلك الحالات بقرارات إدارية، فإن المرسوم بقانون المطعون فيه يكون فضلاً عن مخالفته أحكام المادة التاسعة من الدستور قد خالف أيضاً مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة ٣٢ (فقرة أ).»

٧- مراعاة التسلسل المنطقي للتشريع وتقسيم وتبويب نصوصه:

ويكون ذلك بوضع المواد وفقاً لترتيبها المنطقي، فيوضع الأكثر أهمية ثم يليه الأقل أهمية، كما توضع المواد الأساسية ثم الفرعية، كما ترتب المواد طبقا لتسلسها الزمني كما يتسلسل فعلاً في الواقع العملي، ويفضل أن يبدأ التشريع بتحديد مجال سريانه من حيث المكان أو الأشخاص أو الفئات أو الهيئات، ثم الأحكام العامة التي تنظم مسائل تشمل مجمل التشريع، ثم الأحكام التفصيلية، ثم الأحكام المتصلة بالجزاءات التي تطبق عند مخالفة أحكام التشريع.

أما بخصوص تقسيم التشريع وتبويب نصوصه فإننا نفرق بين التشريع الجديد والتشريع المعدل لتشريع قائم.

بالنسبة لتقسيم التشريع الجديد:

يراعى في هذا التقسيم التناسب مع حجم التشريع، فيقسم التشريع حسب حجمه إلى أبواب ثم تقسم الأبواب إلى فصول، والفصول إلى فروع، ثم تأتي المواد والتي تقسم بدورها إلى فقرات أو بنود.

- أما إذا كان التشريع بتعديل تشريع قائم ، فيراعى الآتي :

يكون التعديل إما بالاستبدال أو بالإضافة أو بالإلغاء، ويكون ترتيب المواد على النحو الأتي :

أ-الاستبدال :

يكون الاستبدال إما باستبدال فقرة أو باستبدال مادة بالكامل أو باستبدال مصطلحات.

ومن الأمثلة على ذلك:

قانون رقم (٢٩) لسنة٢٠١٠ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية

المادة الأولى

١- يعدل مسمى المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية ليكون «بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات والمشتريات والمبيعات الحكومية».

المادة الثانية

يُستبدل بنصوص المواد أرقام (٨) و (١٠) الفقرة (و) و(١٣) و(٢٥) و(٢٦) و(٢٧) فقرة أولى و(٢٨) فقرة أخيرة و(٣٣) فقرة أخيرة و(٤٤) و(٥٥) و (٦١) من المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية، النصوص الآتية:

ب-التعديل بالإضافة :

ويكون التعديل بالإضافة إما بإضافة فقرة جديدة أو مادة جديدة أو فصل جديد، فإذا كانت فقرة جديدة فيجب تحديد موقع الفقرة، كأن يقال تضاف فقرة ثانية جديدة إلى المادة (٠٠) من القانون كذا، او كأن يقال تضاف فقرة أخير إلى المادة (٠٠) من القانون كذا، أما إذا كان تعديل بإضافة مادة فيجب تحديد

رقم تلك المادة وأن توضع في المكان المناسب لها دون أن تخل بإحكام التشريع، وعادة ما تضاف المادة برقم معين ثم عبارة مكرراً، والحكمة من ذلك أنه إذا ما تم إضافة المادة في صلب التشريع دون عبارة مكرراً فيجب إعادة ترقيم التشريع بالكامل، وأما إذا كان التعديل بإضافة فصل جديد فإما أن يضاف في صلب نسيج التشريع مما يستوجب إعطاء الفصل أرقاما مكرره وفقاً لموقعه في التشريع، أو أن يضاف كفصل أخير، وفي هذه الحال يعطى أرقاماً دون عبارة « مكررا» ويرقم وفقاً لترتيب التشريع.

ومن الأمثلة على ذلك:

قانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٠ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية:

المادة الثالثة

تُضاف إلى المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية فقرات جديدة للمواد أرقام (٢٤) و(٢٨) و(٥٦) و(٥٧) نصوصها الآتية:

.....

المادة الرابعة

يُضاف إلى المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية ثلاث مواد بأرقام (١١) مكرراً و(٥٤) مكرراً و(٧٧) مكرراً نصوصها كالتالي:

.....

المادة السادسة

يُضاف فصل جديد إلى المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية ليكون الفصل السادس بعنوان (المزايدات والمبيعات)، وذلك وفقاً للنصوص التالية، على أن تعدل تسمية الفصل السادس الحالي من القانون إلى الفصل السابع ويعاد ترقيم المواد من أرقام (٦١،٦٢،٦٣،٦٤،٦٥،٦٦،٦٧) إلى (٧٢،٧٣،٧٤،٧٥،٧٦،٧٧،٧٨).

ج- التعديل بالإلغاء:

ويعتبر الإلغاء صريحا إذ ما جاء القانون المعدل ونص عليه.

ويأتي الإلغاء على هذا النحو:

«تلغى المواد أرقام .....(المادة رقم ....) (الفقرة..... من المادة .....) (البند .... من المادة ....) من القانون رقم .... لسنة ....(يكتب عنوان القانون) أو(من قانون .... الصادر بالقانون رقم .... لسنة ....».

ويراعى في مجال تعديل التشريعات ما يلي:

١. أن التشريع لا يعدل أو يلغى إلا بأداة مساوية له أو أعلى منه.
٢. الأثر المترتب على التعديل بالنسبة لباقي نصوص التشريع.

الفرع الرابع
المادة التنفيذية

لا يخلو أي تشريع من المادة التنفيذية، وهي تبدأ بأمر يصدر من السلطة الأعلى إلى السلطة الأدنى بتكليفها بالعمل بأحكام التشريع، فإذا ما صدر التشريع من جلالة الملك فنرى أنه يكلف رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالعمل بأحكام التشريع، وإذا ما صدر التشريع من رئيس مجلس الوزراء فنرى أنه يكلف الوزير المعني بالعمل بأحكام هذا التشريع، وعلى هذا المنوال جرى العمل.

ثم يلي التكليف بالعمل بأحكام التشريع، تحديد تاريخ نفاذه، والأصل أن القوانين يعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها في الجريدة الرسيمة، إلا أنه يجوز تقصير هذا الأجل أو إطالته بنص خاص في القانون، كما يجوز استثناء النص على أن يعمل بالقانون بأثر رجعي وذلك متى تحقق شرطان: الأول: أن يكون ذلك في غير المواد الجزائية، والثاني: أن يتم ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال «مادة (١٢٤) من الدستور»، وغنى البيان أن اللوائح والقرارات التنفيذية لا يجوز أن تتضمن أثراً رجعياً.

ويرد في المادة التنفيذية – أيضاً- وبعد الأمر بالتكليف بالعمل بأحكام التشريع، وتحديد تاريخ نفاذه، النص على أن ينشر التشريع في الجريدة الرسمية، ويكون النشر إذ ما كان هذا التشريع يخاطب العامة أو يؤثر على مراكزهم القانونية أو تطلب القانون ذلك ، أما إذا كان التشريع عبارة عن قرار داخلي لا يمس العامة إنما ينظم أمور معينة بإحدى الوزارات أو الهيئات فلا يُنشر بالجريدة الرسمية. وقد أورد دستور مملكة البحرين نص خاص بنشر القانون في المادة (١٢٢) والتي نصت على:

« تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويُعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ويجوز، بنص خاص في القانون، تقصير هذا الأجل أو إطالته»

الفرع الخامس
التصديق والإصدار

ولا يكون التشريع نافذاً إلا بعد تصديقه وإصداره من الجهة المخولة قانوناً، وقد نص دستور مملكة البحرين في الفقرة (أ) من المادة (٣٥) على:

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

فإذا صدق جلالة الملك على مشروع القانون وأصدره، وجب نشره في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصداره، ويعد بذلك القانون قد صدر ويعمل به بعد شهر من تاريخ نشره ما لم يحدد القانون تاريخاً آخر لسريانه.

وفي هذا تنص المادة (١٢٢) من الدستور على أن « تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها،ويجوز ، بنص خاص في القانون ، تقصير هذا الأجل أو إطالته.» وتنص المادة (١٢٤) من الدستور على أن « لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ . ويجوز، في غير المواد الجزائية، النص في القانون

على سريان أحكامه بأثر رجعي، وذلك بموافقة أغلبية أعضاء كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال . »