

سلطة رئيس الجمهورية في الظروف العادية في ظل

دستور ٢٠١٤

الباحث/ إسماعيل محمد سامي إبراهيم محمد

اشراف

أ.د. حمدي علي عمر

رئيس قسم القانون العام- كلية الحقوق - جامعة الزقازيق

سلطة رئيس الجمهورية في الظروف العادية في ظل دستور ٢٠١٤
الباحث/ إسماعيل محمد سامي إبراهيم محمد

الملخص باللغة العربية

اعتبر رئيس الجمهورية في قمة السلطة التنفيذية، تم انتخابه من طرف الأغلبية المطلقة للناخبين، ويمارس سلطات هامة على المستويين الداخلي والخارجي، لذا أولته مختلف الدساتير التي عرفتها الدول العناية الكبيرة، ومنحته سلطات دستورية يباشرها في الظروف العادية والغير عادية، ويتحدد ذلك طبقاً إلى طبيعة النظام السياسي الذي تتبناه الدولة، ففي النظام السياسي البرلماني أو الرئاسي أو النظام المختلط القائم على أساس التعاون والتوازن الإيجابي بين سلطات الدولة، فقد كان ومازال موضوع السلطات الدستورية لرئيس الجمهورية مثار خلاف ونقاش ومجالاً لاهتمام رجال الفقه والسياسة، على اعتبار أن السلطات المقررة لرئيس الجمهورية قد منحت مركزاً متميزاً يوازي مركز الرئيس في النظام الرئاسي.

ومع بداية الألفية الثالثة اتجهت تطلعات الطبقة السياسية نحو تعديل الدستور، وانصبت بعض مطالبها على ضرورة إدخال إصلاحات دستورية كفيلة بتحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية، والسلطة التشريعية، كخطوة أولى في مسار إزالة الغموض الذي يكتنف طبيعة النظام السياسي.

Abstract

The President of the Republic was considered at the top of the executive authority, was elected by the absolute majority of the electorate, and exercises important powers at the internal and external levels. Therefore, the various constitutions known to the countries gave him great care, and granted him constitutional powers to exercise in normal and unusual circumstances, and this is determined according to the nature of the system The political adopted by the state, in the parliamentary or presidential political system or the mixed system based on cooperation and positive balance between the state's authorities, the issue of the constitutional powers of the President of the Republic was and still is a matter of contention and discussion and an area for the attention of scholars and politicians, given that the powers assigned to the President of the Republic It gave him a distinguished

position comparable to that of the president in the presidential system.

With the beginning of the third millennium, the aspirations of the political class moved towards amending the constitution, and some of its demands focused on the need to introduce constitutional reforms that would achieve a balance between the executive authority headed by the President of the Republic and the legislative authority, as a first step in the path of removing the ambiguity surrounding the nature of the political system.

مقدمة

تعود الغاية من تركيز الدول على تحديد اختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، لكونهما المبادرتان عادة بممارسة مظاهر السلطة والحكم في المجتمع، وانطلق تحديد اختصاصات السلطتين في البداية، من إعطاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين حيث أنه في فرنسا ابتداء من دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية الصادر في سنة ١٧٩٩ خولت للسلطة التنفيذية الاختصاص التنظيمي، وأصبح هذا الإسناد منذ ذلك الوقت مبدأ ثابتاً وتلقائياً؛ كما أوكل للسلطة التشريعية القيام بمهمة وضع القوانين التي تحكم المجتمع وتعتبر هذه المهمة من أهم المهام الدستورية في الدولة، لكونها من أبرز وسائل التعبير عن الإرادة الشعبية، مادام أن البرلمان وهو الجهاز الذي يقوم بوضع القوانين يضم ممثلي الشعب، إلا أنه ومع مرور الزمن قد شهدت كلا السلطتين تغير وتطور، فقد تطورت وظيفة السلطة التنفيذية، فلم تعد تقتصر على مهمة تنفيذ القوانين، بل لها كذلك حق تنظيم المسائل التي لا ينظمها التشريع، وذلك عن طريق إصدارها لما يعرف بالتنظيمات المستقلة، وقد انعكس هذا التطور على السلطة التشريعية بحيث قد تغيرت مهمتها، بحيث لم تعد تشترع في كل المجالات، وإنما أصبحت تشترع في مجالات محددة دستورياً، كما تغيرت طبيعة العلاقة التي كانت تربط السلطتين، فبعد أن كان هناك انفصال مطلق بينهما، أصبح من الضروري إقامة علاقة اتصال بينهما، وهذا راجع لعدة مبررات وأسباب، فضمن عدم تجزئة السيادة الشعبية وعدم فقدان السير المنتظم والمطرود للمؤسسات السياسية، أمر يقتضي إقامة علاقة بين السلطتين، وفي هذا الصدد فقد منح الدستور المصري لعام ٢٠١٤م وتعديلاته سلطات تشريعية في الظروف العادية، منها إصدار اللوائح بأنواعها التنفيذية والتنظيمية وسوف يقسم هذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين.
المبحث الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين.
المبحث الثالث: سلطات رئيس الجمهورية في إصدار القوانين.

المبحث الأول

سلطة رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين

تمهيد:

أن السبب التاريخي والمتمثل في عجز السلطة التشريعية عن الوفاء بمهمته التشريعية وذلك لتطور وظيفة الدولة ولاشتداد حدة الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والباء في إيجاد الحلول الفعالة والسريعة للمشاكل القائمة، أمر أدى بالسماح للسلطة التنفيذية التدخل في المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية وذلك لقدرة هذه السلطة على إيجاد الحلول السريعة والفعالة لدفع الأزمات التي تمر بها الدولة. ومن هذا المنطلق، فإن القول بانفصال البرلمان بما له من اختصاص، يبقى غير وارد من الناحيتين النظرية والعملية، ومن ثم فالحديث على استقلال وليس الفصل النسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يصبح غير مؤسس على قرينة من الصحة؛ إلا أنه قد اختلف تأثر الدول بالأخذ بهذه المبررات والأسباب، فهناك دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية التي تتبع النظام الرئاسي، من رأت أن مبرر عدم تجزئة السيادة الشعبية هو المبرر الوحيد لإقامة علاقة اتصال بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما نتج عنه أن نطاق هذه العلاقة يقتصر على التعاون دون التداخل بين السلطتين، بحيث أن السلطة التنفيذية تشترك مع السلطة التشريعية في وضع القوانين، وذلك من خلال التوقيع وإصدار القوانين، دون أن يتعدى ذلك إلا أن تشرع الأولى في المجالات التي تشرع فيها الثانية.

وفي مقابل هذا الاتجاه، هناك دول مثل جمهورية مصر العربية وفرنسا رأت أن جميع المبررات والأسباب السابقة تدفع إلى إقامة علاقة اتصال بين السلطتين، وهو ما نتج عنه أن السلطة التنفيذية لا تشترك فقط مع السلطة التشريعية في وضع القوانين، بل لها في بعض الأحيان أن تشرع في المجالات التي يشرع فيها البرلمان.

ويعرف الاقتراح لغة كما عرفه جهور الفقهاء: بأنه ارتجال الكلام، والاقتراح هو ابتداء الشيء وتبذره وتقرحه من ذات نفسك من غير أن تسمعه، وقد أقرحه، وقد اقترح عليه بكذا وتحكم وسأل من غير روية، يقال اقترحته واجتبيته وطلته واختلته

واستخلصته وأستमितه كله بمعنى أخترتة ومنه يقال: اقترح عليه صوت كذا وكذا أي أختاره^(١).

أما الاقتراح اصطلاحاً كما عرفه جمهور الفقهاء: بأنه هو (العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه)^(٢) وهو أيضاً (الحق الذي يمارسه أحد المختصين بقصد وضع أسس لتشريع معين، ويعتبر العمل اقتراحاً بقانون متى توافر فيه العنصران الموضوعي والشخصي بغض النظر عن التزام البرلمان بمناقشته)^(٣).

ولقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لحق الاقتراح، فذهب البعض إلى أن الاقتراح لا يعتبر جزءاً من العملية التشريعية، وإن كان يعد إجراءً أساسياً لها، لأنها لا تبدأ إلا به^(٤)، بينما يرى البعض الآخر، أن الاقتراح جزء من العملية التشريعية، فهو الذي يمكن البرلمان من نظر وإقرار مشروع القانون، ومنه يتولد القانون، كما أنه يحدد مضمون القانون وموضوعه^(٥) ويرى البعض (أن الاقتراح جزء من العملية التشريعية، ولا يتصور وجودها إلا به، سواء كان هذا الاقتراح صادراً عن السلطة التنفيذية أو عن السلطة التشريعية)^(٦).

وقد أنقسم الفقه بشأن اقتراح القوانين لاتجاهين: الأول يرى أن حق الاقتراح هو الأصل في خلق القانون لكنه لا يحمل صفة القرار التشريعي لأنه خال من الإرادة التشريعية^(٧) والثاني: يرى أن الاقتراح جزء من العملية التشريعية بحيث لا يمكن أن تتم من دونه مما يجعل الاقتراح عنصراً أساساً في التشريع، ولا يهم بعد ذلك بأن صفة الأمر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح، ذلك لأن هذا العنصر لا ينشأ إلا

(١) - د. جمال الدين أبي الفضل محمد بن مكرم ابن منظور الأنصاري، تحقيق عامر أحمد حيدر، جزء ٢، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الثانية، ٢٠٠٥م، ص: ٣٣٢-٣٣٣.

(٢) - د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، عام ١٩٨٠م، ص: ١٠.

(٣) - د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الجزء الأول، عام ١٩٧٣م، ص: ٢٤٦.

(٤) - Carre de Malberg; Contribution a,la theorie generale de l,Etat, Paris, 1920,P:379.

(٥) - د. السيد صبرى، النظم الدستورية في البلاد العربية، محاضرات ألقيت على طلبة قسم الدراسات القانونية، معهد الدراسات العربية العليا، جامعة الدول العربية، عام ١٩٦٥م، ص: ٣٢٦.

(٦) - د. رمزي الشاعر، المرجع السابق ص: ٩٦٩.

(٧) - د. السيد صبرى، المرجع السابق، ص: ٢٢١.

نتيجة اقتراح، لذلك يعد الاقتراح جزءاً أساسياً من العملية التشريعية أي أنه المرحلة الأولى من مراحل سن القانون التي تبدأ بمرحلة الاقتراح وتنتهي بمرحلة النشر والإصدار^(٨).

ويرى بعض الفقه أن حق الاقتراح: هو العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف، فلا يمكن أن تعفى من البت فيه بالقبول أو بالرفض^(٩).

ونرى أن الاقتراح يمثل المرحلة الأولى للتشريع، يقدم من قبل السلطة يخولها القانون هذه الصلاحية، وهذه المرحلة هي التي تحدد الملامح الرئيسية للتشريع الأمر الذي يفسر أهمية وخطورة وتعقيد هذه المرحلة لا سيما في الدول الديمقراطية التي يحكمها نظام الحزبين، أو التعددية الحزبية التي ليس لأحد الأحزاب فيها هيمنة على الأخرى أو التي تشكل فيها حكومة ائتلافية من أحزاب غير متجانسة، ففي مثل هذه الأنظمة ليس من اليسير تمرير اقتراح القانون دون موافقة الحزب الثاني (الثنائية الحزبية) أو الحلفاء في الحكومة (التعددية الحزبية) ويسرى هذا المبدأ على مشروع القانون واقتراح القانون.

أما في الأنظمة الشمولية فيبدو الأمر أكثر يسراً، أو لا يواجه أي صعوبات، باعتبار أن الحزب الواحد هو الذي يهيمن على الحكومة والبرلمان وباقي مؤسسات الدولة، يمرر ما يشاء من المشاريع دون أن يكون للمعارضة أي دور يذكر، كما لا تكثر هذه الأنظمة بالرأي العام الشعبي، وبالتالي لا يشكل حق الاقتراح أي أهمية في العملية التشريعية ومسايرتها الأمر الذي يفسر الأهمية النسبية للاقتراح بين نظام وآخر ودولة وأخرى.

سلطة الرئيس في اقتراح القوانين في الدساتير المختلفة:

ففي العراق فقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م في المادة (٦١) منه على (أولاً- مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) والملاحظ أنه بعد ٢٠٠٣م أنه في الأغلب الأعم من القوانين الهامة المشرعة في العراق كانت من نتاج الحكومة ومخرجاتها، وأيضاً تعديل التشريعات النافذة، ولكن الملفت للنظر أن هناك تسابق محموم بين الحكومة والبرلمان على تقديم مشروع القانون ومقترحه الذي يدور حول ذات الفكرة، فبمجرد ولادة فكرة التشريع وبذوخ بوارده تتسابق الحكومة والبرلمان على طرح مشروعه في البرلمان.

(٨) - د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧م، ص: ٣٥٠.

(٩) - د. عمر فهمي حلمي، المرجع السابق، ص: ١٠.

وفي الجزائر نصت المادة (١٣٦) من الدستور الجزائري بالتعديل الصادر في السادس من مارس لعام ٢٠١٦م (لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين). مع العلم أن هذه الفقرة ظلت كما وردت في المادة (١١٩) من الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦م، على ذلك ليس للرئيس حق اقتراح القوانين مباشرة ولكن يمكنه عن طريق الوزير الأول الذي يقوم باختياره منفرداً، أو عن طريق النواب حيث اشترطت المادة السالفة أن يقدم الاقتراح من (٢٠) عضواً وغالباً ما يكونون من حزب الأغلبية حزب الرئيس.

تأكيداً على الطابع التوافقي الذي هيمن على دستور جزر القمر لعام ٢٠٠٣م، نصت المادة (٢٥) منه على أنه (يختص رئيس الاتحاد ونوابه معاً بمبادرة اقتراح مشاريع القوانين، ويتم مناقشة القوانين في اجتماعات مجلس الوزراء وتودع لدى مكتب رئيس الاتحاد....) لم تعط هذه المادة رئيس الاتحاد نوابه مجتمعاً صلاحية اقتراح مشاريع القوانين، مع عرض هذه المشاريع على مجلس الوزراء لمناقشتها وإحالتها على مجلس الاتحاد لمناقشتها والتصويت عليها، لذلك يبدو أن حق الرئيس في اقتراح مشاريع القوانين مقيد ومرهون بإرادة وتأييد نوابه، وهو ما يفقد هذا الحق الكثير من حيويته وأهميته، بل أن هذا الحق يبدو مؤجلاً متى اتسمت علاقة الرئيس بنوابه بعدم الثقة^(١٠).

وإذا ذهبنا للدستور المصري ل عام ١٩٧١م بأن الأصل في مشروع القانون أن يكون من مبادرات الحكومة أو مجلس الوزراء تحديداً حيث كانت مراحل إصدار وإقرار القانون في دستور ١٩٧١م على ثلاث مراحل هي:

١- الاقتراح: فقد أجاز دستور ١٩٧١م في المادة (١٠٩) منه لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب اقتراح القوانين، والأصل أن هذا الحق قاطع بأن لكل عضو على انفراد اقتراح القانون ولا يجوز الانتقاص منه ولا تعديله، غير أن المادة (١٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب كان لها رأي آخر وهو أنه لا يجوز أن يقدم مشروع قانون من أكثر من عشرة أعضاء، وهذا حكم غريب ففي الوقت الذي أعترف فيه الدستور أن لكل عضو على انفراد تقديم اقتراح بمشروع القانون فإنه يمنع باقي الأعضاء مشاطرة هذا العضو اقتراحه بمشروع القانون، فلا جدال في أن اشتراك أكثر من إحدى عشر عضو باقتراح مشروع قانون يعكس الاهتمام الجماعي بهذا المشروع.

(١٠) - د. على يوسف الشكري، المركز القانوني لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص: ٤٤١.

ويعد استيفاء الاقتراح للشروط المطلوبة يتم إحالته- طبقاً لنص المادة (١٦٣) من اللائحة الداخلية للمجلس- إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى والتي تتولى بدورها دراسة هذا الاقتراح ثم ترفع رأياً إلى المجلس، فإذا أنهى إلى الموافقة على الاقتراح فإنه يتم إحالته إلى إحدى اللجان النوعية المتخصصة. وعلى هذه اللجنة الأخيرة عرض الاقتراح على مكتب لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لإبداء رأيها وملاحظتها على صياغة ذلك قبل تقديم تقرير اللجنة الأصلية للمجلس.

٢- المناقشة: تبدأ مرحلة المناقشة بعد إحالة اللجنة المختصة لتقريرها للمجلس، حيث تفتتح المناقشة بتلاوة تقرير اللجنة في حالة القوانين المكملة للدستور أو إذا تضمن التقرير رأياً آخر للأقلية يخالف رأى الأغلبية، أما في غير ذلك من الحالات فإن المجلس له أن يقرر تلاوة تقرير اللجنة من عدمه، وبعد ذلك نبدأ مرحلة المداولة، وقد جرت العادة أن تتم مناقشة مشروعات القوانين في مداولة واحدة إلا إذا ظهرت الحاجة إلى إجراء مداولة ثانية وذلك بناء على طلب كتابي مقدم من الحكومة أو مقرر اللجنة أو رئيس اللجنة البرلمانية المختصة أو أحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب أو عشرين عضواً على الأقل، وتتحصر دائرة المداولة في التعديلات المقترحة للمشروع.

٣- الإقرار: تبدأ مرحلة الإقرار بأخذ الرأي على مشروع القانون مجمله، فإذا كان رأى الأغلبية عدم قبول المشروع عد ذلك رفضاً من جانب المجلس، أما إذا وافق المجلس من حيث المبدأ على مشروع القانون فإنه تبدأ مرحلة مناقشة مشروع القانون مادة فمادة ويؤخذ الرأي على كل مادة وبعد ذلك يؤخذ الرأي على مشروع القانون بصورة مجملية، ولا تعتبر الموافقة المبدئية على مشروع القانون إقراراً للقانون، فإنه يتعين أخذ الرأي على القانون بصفة نهائية بعد مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة عليه. إلا أن اللائحة الداخلية أجازت في الأحوال المستعجلة أخذ الرأي النهائي على مشروع القانون في الجلسة نفسها التي فيها الموافقة على مشروع القانون.

وفي دستور ٢٠١٤م منح الرئيس وأعضاء الحكومة بالإضافة بالطبع إلى أعضاء البرلمان سلطة اقتراح مشروعات القوانين، ويقول الفقه (أن اقتراح مشروعات القوانين حقاً مشتركاً لرئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب، وللبرلمان في جميع الدول ذات النظم النيابية مهمة رئيسية أي سن القوانين ولا يصير لأى قانون اكتماله وقوته إلا بعد استنفاده لمراحل عديده تبدأ باقتراح مشروع القانون الذى يعرض للمناقشة في البرلمان ثم

للتصويت عليه، ومن بعد ذلك يرسل لرئيس الدولة الذي تختلف سلطته بالنسبة له اتساعاً أو تحديداً وإن تمثلت على الأقل في سلطة الاعتراض على مشروع القانون وإعادته إلى البرلمان).

ومن الملاحظ أن سلطة الرئيس في اقتراح القوانين منفصل عن سلطة الحكومة في اقتراح القوانين، لأن النص الدستوري ذكر الرئيس أو الحكومة، أو أي عضو من أعضاء البرلمان، فلا يلزم الرئيس أن يتم إرسال اقتراحه عن طريق الحكومة وإنه من الممكن أن يرسله مباشرة إلى البرلمان^(١١).

هذا بالإضافة إلى أنه لم يشترط تقديم مشروع القانون من عدد معين من الأعضاء، فيكفي عضوًا واحدًا يتقدم بمشروع القانون، وهذا يؤدي إلى تعظيم دور البرلمان في اقتراح القوانين، صحيح أن أغلب مشروعات القوانين تقدم عن طريق الحكومة في معظم دول العالم نظرًا لتعاظم دور السلطة التنفيذية واحتكاكها المستمر بالمواطنين غير أن هذا لا يعنى أبداً تجاهل المهمة الرئيسية للبرلمان وهي صناعة التشريع، ولذا كان من الملائم منح كل عضو من أعضاء البرلمان حق اقتراح التشريعات^(١٢).

سلطة الرئيس في المجال التشريعي في دستور ٢٠١٤:

حيث أعطى دستور سنة ٢٠١٤م لرئيس الجمهورية، عددًا من السلطات في المجال التشريعي بالنسبة للقوانين التي يصدرها ويقرها البرلمان، تتمثل في الحق في اقتراح القوانين والاعتراض عليها، حيث نتناول في هذا المبحث حق رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين، وفي المبحث الثاني حق الرئيس في الاعتراض على القوانين.

حيث نصت المادة (١٢٢) من دستور سنة ٢٠١٤م على أن (الرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، وكل عضو من أعضاء مجلس النواب اقتراح القوانين) لذلك فإن اقتراح القوانين اختصاص مشترك بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وكل عضو من أعضاء مجلس النواب، وبعد اقتراح القانون أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، ويعرف بأنه (العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه)^(١٣).

(١١) - د. هاني علي إبراهيم، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: ٢٣١.

(١٢) - د. محمد جمال جبريل، اختصاصات رئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص: ١٧٤.

(١٣) - د. الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عام ١٩٨٠م، ص: ١٠ وما بعدها.

ويعد ذلك خلأً لدستور سنة ١٩٧١م الذي قصر في المادة (١٠٩) منه على اقتراح القانون من السلطة التنفيذية على رئيس الجمهورية^(١٤).

وفي دستور ١٩٢٣ نصت المادة (٢٤) منه على أن (السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب، كما نصت المادة (٢٨) منه على أنه (للملك وللمجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصاً بإنشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك وللمجلس النواب).

وقد كان المستقر عليه في ظل هذه الدساتير، أن رئيس الجمهورية لا يستأثر وحده بهذا الاختصاص، حي أن نص المادة (١٥٦/د) من دستور سنة ١٩٧١م كلفت مجلس الوزراء بإعداد مشروعات القوانين، وهو ما يعطى للمجلس الحق في إبداء رأيه في الأحكام والمبادئ التي تضمنها في القانون، ولا تتعدى مشاركة مجلس الوزراء مجرد إعداد مشروع القانون، فالقرار النهائي لرئيس الدولة الذى يمكنه رفض المشروع أو إجراء ما يراه من تعديلات عليه، وليس في مقدور مجلس الوزراء تقديم مشروعات القوانين للبرلمان دون موافقة رئيس الجمهورية ودون توقيعه عليها^(١٥).

وفي دستور ٢٠١٤م أعطت المادة (١٢٢) لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب حق اقتراح القوانين، لا خلاف في حق أي عضو من أعضاء البرلمان في تقديم اقتراح مشروع قانون، وأن يقدم هذا الاقتراح للمجلس لمناقشته، لكن التساؤل والخلاف يثور بالنسبة للمادة (١٢٢) السالفة حول كيفية تطبيقه بعد أن أضاف مجلس الوزراء إلى من لهم حق اقتراح مشروع القانون، هل يعتبر ذلك خروجاً على ما أستقر عليه في الدساتير المصرية السابقة، بحيث يحق لرئيس الجمهورية أن يقدم بمشروع القانون مباشرة إلى مجلس النواب الذى يحيله بدوره إلى اللجنة النوعية المختصة دون تدخل مجلس الوزراء في ذلك، كما يحق لمجلس الوزراء أن يعد مشروع القانون إلى مجلس النواب دون توقيع رئيس الجمهورية عليه.

حيث توحى الفقرة الأولى من المادة (١٢٢) من دستور ٢٠١٤م، أن صياغة النص فرقت بين حق رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين وحق مجلس الوزراء في ذات الشأن، وأن لكل منهما دور مستقل عن الآخر، والقول بغير ذلك يجعل بالإضافة التي تضمنها النص لغوًا بلا فائدة، والأصل أن الدستور منزّه عن ذلك، ويؤكد ذلك الفلسفة التي قام

(١٤) - د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٢٣٣.

(١٥) - د. فتحى فكرى، القانون الدستوري، الكتاب الثانى، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٠م، ص ٤٦٠.

عليها دستور ٢٠١٤م، من تقوية مجلس الوزراء بمنحه بعض الاختصاصات التي كان يتولاها رئيس الجمهورية قبل، لذلك من حق مجلس الوزراء أن يمارس تلك الاختصاصات التي أعطاه لها الدستور دون قيود، ودون حاجة لتوقيع جهة أخرى، كما أن هذا الدستور قد وضع أحكاماً مختلفة فيما يتعلق باختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء وإقالتهم، وجعل لمجلس النواب دوراً كبيراً في هذا الصدد^(١٦).

ولذلك فمن المتصور أن يؤتى رئيس مجلس النواب من حزب غير موال لرئيس الجمهورية، فيقف مجلس الوزراء عائقاً أمام ما يريد رئيس الجمهورية تحقيقه من إصلاحات، فقد أعطت صياغة النص رئيس الجمهورية الحق في الإحالة المباشرة لمشروعات القوانين التي يراها إلى مجلس النواب، بحيث يكون المجلس الممثل للشعب هو الحكم بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في هذه الحالة، تنص الفقرة الثانية من المادة (١٢٢) من دستور ٢٠١٤م على أن (يحال كل مشروع مقدم من الحكومة ... إلى اللجان النوعية المتخصصة بمجلس النواب) ويرى البعض أن ذلك يعني أن الإحالة لمجلس النواب تكون دائماً من اختصاص الحكومة، لذلك يجب على رئيس الجمهورية اللجوء إلى الحكومة قبل إحالة مشروع القانون إلى مجلس النواب، ولكن هذا القول غير صحيح في إطار الأخذ في الاعتبار باقي نصوص الدستور، فهذه الفقرة تقتصر على مشروعات القوانين التي تعد من قبل مجلس الوزراء ولا تنصرف لمشروعات القوانين التي يريد رئيس الجمهورية الاستئثار بها، لأن القول بغير ذلك يشكل أحياناً عقبة أمام تحقيق رئيس الجمهورية لسياساته حال معارضة مجلس الوزراء لما يريده من مشروعات إصلاحية من وجهة نظره، ولو كان المشرع الدستوري يرى ذلك لنص عليه صراحة في صلب الدستور وذكر أنه (تحال مشروعات القوانين إلى مجلس النواب من الحكومة) أي كان قصر طرح مشروعات القوانين للبرلمان عن طريق الحكومة دون غيرها^(١٧).

دور الحكومة في اقتراح مشروعات القوانين في دستور ٢٠١٤:

وطبقاً لنص الفقرة الرابعة من المادة (١٧٤) من دستور ٢٠١٤م التي نصت على (تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية: ٤- إعداد مشروعات القوانين والقرارات...) ويمكن القول أن الدستور جعل الحكومة هي المختصة بإعداد مشروعات القوانين والقرارات، لذلك يجب أن تقوم الحكومة بإعداد مشروعات القوانين التي يريدها

(١٦) - المادة (١٤٦) من دستور ٢٠١٤م.

(١٧) - د. رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص: ٩٧١-٩٧٢.

رئيس الجمهورية وعرضها على مجلس النواب، حيث نرى أن ذلك غير صحيح، لأن هذا النص ورد في الفرع الثاني من الفصل الثاني من الباب الخامس الخاص بالحكومة، وليس الفرع الأول الخاص برئيس الجمهورية، وبالتالي يقتصر إعماله على المشروعات التي تعدها الحكومة وليس على مشروعات القوانين التي تعد من قبل رئيس الجمهورية. وإذا كان التفسير السالف الذكر هو الذي يتفق مع التغيير الذي طرأ على نص الفقرة الأولى من المادة (١٢٢) إلا أن الواقع العملي حتى تاريخه لم يشهد إحالة مباشرة من رئيس الجمهورية لمشروعات القوانين، أو صياغة مشروعات للقوانين خارج إطار الحكومة، كما لم تتم الحكومة بإحالة أي مشروع قانون لمجلس النواب، بدون توقيع رئيس الجمهورية عليه، يمكن أن نرى في المستقبل ضرورة اللجوء إلى هذا التفسير.

حيث جعل دستور ٢٠١٤م حق اقتراح القوانين مقصور على رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وأعضاء مجلس النواب، لذلك لا يجوز لأفراد الشعب أو منظمات المدني اقتراح مشروعات قوانين لتقدم لمجلس النواب، حيث أن دستور ٢٠١٤م لم يأخذ بالاقتراح الشعبي للقوانين المعروفة في الأنظمة الديمقراطية شبة المباشرة، لاعتباره أفراد الشعب هيئة ناخبين وظيفتها انتخاب كل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب أو الاشتراك فيما يجرى من استفتاءات نص عليها الدستور، وقد تمت محاولة لمنح أفراد الشعب حق اقتراح القوانين في ظل دستور عام ١٩٢٣م، عندما تقدم أحد المحامين بمشروع قانون بتعديل المادة (٢٩٦) من قانون العقوبات، وعندما أُحيل الاقتراح إلى لجنة الحقانية لدراسته، قررت اللجنة أن ظاهر نص المادة (٣٨) من الدستور يفيد بعدم جواز تقديم مقترح مشروعات قوانين من الأفراد، وتم رفض الطلب^(١٨).

ولكن ذلك لا يمنع أن يطبى عضو بمجلس النواب مشروع القانون الذي أعد بمعرفة أحد أفراد الشعب أو إحدى منظمات المجتمع المدني ويتقدم هو للجنة النوعية لمناقشة مشروع القانون وفقاً للفقرة الأولى من المادة (١٢٢) من دستور ٢٠١٤م، كما أن المادة (٨٥) من هذا الدستور نصت على أنه (لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه) وأعطت المادة (٤٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، للجنة الاقتراحات والشكاوى الاختصاص بدراسة الاقتراحات التي تقدم من المواطنين.

ويثور التساؤل هنا هل هناك فرق بين مشروعات القوانين التي يقترحها رئيس الجمهورية وبين مشروعات القوانين التي يقدمها مجلس الوزراء وتلك التي يقترحها

(١٨) - د. السيد صبرى، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣١٣.

أعضاء مجلس النواب، نجد هنا أن معظم الدساتير ميزت في التسمية بين الاقتراحات التي تقدم من السلطة التنفيذية، وتلك التي تقدم من أعضاء البرلمان، فقد أطلقت على النوع الأول مصطلح (مشروعات القوانين)، وعلى النوع الثاني مصطلح (اقتراحات بقوانين) على الرغم من عدم الاختلاف في الطبيعة بين مشروع القانون واقتراح القانون، ولكن يكمن الهدف من التفرقة في التمييز بين إجراءات نظر البرلمان لمشروع القانون وإجراءات نظره للاقتراح بقانون، لأن الاقتراحات التي تأخذ من الحكومة يفترض فيها أنها قد درست وبحث بشكل أعمق من غيرها المقدمة من أعضاء البرلمان مباشرة^(١٩) لأن الحكومة تملك أجهزة فنية تساعد على إعداد المشروعات ودراساتها دراسة جيدة قبل تقديمها للبرلمان، في حين أن أعضاء مجلس البرلمان ليس لديهم مثل تلك الأجهزة^(٢٠) كما أنه لا يشترط في العضو المعرفة والخبرة القانونية التي تؤهله لصياغة مشروعات القوانين للصياغة المناسبة^(٢١).

وقد أخذ دستور ٢٠١٤م بهذه التفرقة، ورتب عليها النتيجة الطبيعية، وقرر إحالة مشروعات القوانين إلى اللجان النوعية المتخصصة بمجلس النواب مباشرة، وعدم إحالة الاقتراحات بقوانين إلى هذه اللجان إلا بعد موافقة لجنة الاقتراحات والشكاوى عليه، فنصت المادة (١٢٢) من هذا الدستور على أن (... يحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المتخصصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوى الخبرة في الموضوع، ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء على اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، وإذا رفضت اللجنة الاقتراح وجيب أن يكون مسبياً، وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه).

وإعمالاً للنص السالف، نصت المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن (يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية أو الحكومة أو عشر أعضاء مجلس النواب في أول جلسة تالية لورودها أو تقديمها

(١٩) - د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ٥٦٢.

(٢٠) - د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، عام

١٩٧٣م، ص: ١٨٨.

(٢١) - د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق، ص: ٦٣٨.

بحسب الأحوال، ليقرر المجلس إحالتها إلى اللجان النوعية المختصة. وللرئيس أن يحيلها إلى اللجان النوعية المختصة مباشرة، ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة..(٢٢).

التفرقة بين مشروع القانون ومقترح القانون في دستور ٢٠١٤:

حيث أن دستور ٢٠١٤م وإن كان قد أخذ بالتفرقة بين مشروع القانون وبين مقترح القانون، إلا أنه قد خرج في نتائج هذه التفرقة عن السبب الأساسي التي أخذت الدساتير المقارنة بها، لأن الحكمة من هذه التفرقة هي أن المشروع بقانون المقدم من الحكومة يفترض أن يصاغ صياغة قانونية وفنية متخصصة، كقيلة باقتراح المشروع بالشكل القانوني المناسب، في حين أن الاقتراح المقدم من الأعضاء، لا تتوفر له تلك المكنيات التي تكفل تقديمه بالصورة الكاملة إلى المجلس.

بيان ذلك أن الدستور قد قرر في الفقرة الثانية من المادة (١٢٢) سالف الذكر اعتبار الاقتراح بقانون المقدم من عشر أعضاء المجلس ماثلاً لمشروع القانون المقترح من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، وقرر إحالته مباشرة إلى اللجان النوعية المختصة دون الحصول على موافقة مسبقة من لجنة الشكاوى والاقتراحات، على خلاف الاقتراحات المقدمة من أحد أعضاء المجلس فيجب إحالتها أولاً إلى هذه اللجنة.

ونرى أن هذا الاتجاه الذي أخذ به الدستور لا يتفق مع الحكمة من التفرقة بين مشروع القانون والاقتراح بقانون، فالحكمة من عرض الاقتراح بقانون المقدم من أعضاء المجلس واحدة سواء كان الاقتراح بقانون مقدم من عضو واحد في البرلمان أو أكثر من عضو، والتخوف من أن الاقتراح بقانون من أعضاء المجلس قد لا تتوفر فيه الناحية الفنية أو الصياغة القانونية المطلوبة هو تخوف لا يختلف الأمر بشأنه سواء كان الاقتراح مقداً من عضو واحد أو من عدة أعضاء، لأن عدم توافر المكنيات اللازمة للقيام بهذا الأمر من قبل أعضاء المجلس لا يختلف في حالة ما إذا قدم الاقتراح من أحد الأعضاء أو من عدد منهم.

(٢٢) - كما نصت المادة (١٥٨) من النُحة الداخلية في الفقرتين الثانية والثالثة على أنه (ويجوز للمجلس بناء على طلب رئيسه أو بناء على طلب الحكومة، أن يقرر تلاوة المشروع على المجلس عند إحالته إلى اللجنة، كما يجوز لرئيس المجلس أن يقرر إتاحة المشروع ومذكرته الإيضاحية لأعضاء المجلس كافة. ويراعى أن يتم أخذ رأى الجهات والهيئات التي أوجب الدستور أخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لها أو التي تتعلق بمجال عملها، وذلك قبل الداولة فيها بالمجلس).

ويلاحظ أن ما ورد في الفقرة الأولى من المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب من أن رئيس المجلس (يعرض على المجلس مشروعات القوانين ... ليقرر المجلس إحالتها إلى اللجان النوعية المتخصصة) ولا يعنى أن المجلس له الحرية، في إحالة هذه المشروعات إلى اللجان المختصة أو عدم إحالتها، فالدستور طبقاً للمادة (١٢٢) منه يلزم مجلس النواب بهذه الإحالة، وكل ما سيقوم به المجلس في هذه الحالة هو تحديد اللجنة أو اللجان التي سيحال إليها مشروع القانون، ولم يفرق دستور ٢٠١٤م بين رفض البرلمان لمشروع قانون وبين رفضه لاقتراح بقانون، وقرر حكماً واحداً في الحالتين، فلقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة (١٢٢) منه على أنه (... وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه).

اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء المجلس:

وبالرجوع لللائحة لمجلس النواب الداخلية نجد أنها أوضحت المواد من (١٨١) حتى (١٨٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الأحكام الخاصة باقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء المجلس، سواء كانت مقدمة من عدد يقل عن عشر أعضاء المجلس أو من عشر الأعضاء. ومن أهم هذه الأحكام أن تكون هذه الاقتراحات مصوغة في مواد، ومرفقاً بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقترح، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها، والأهداف التي يحققها^(٢٣)، وإذا كانت الاقتراحات المقدمة من عشر أعضاء مجلس النواب تحال مباشرة إلى اللجان النوعية المختصة، فإن المادة (١٨٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وتنفيذاً للمادة (١٢٢) من دستور ٢٠١٤م قد نصت على أن (يحيل رئيس المجلس الاقتراحات بقوانين المقدمة من أقل من عشر أعضاء المجلس إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى لفحصها وإعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح أحاله إلى اللجنة المختصة. وإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون، وجب أن يكون مسبباً، ويجب على اللجنة المختصة عرض الاقتراح على مكتب لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لإبداء رأيها في صياغة مواده وتنسيقها، وذلك قبل تقديم تقرير اللجنة الأصلية إلى المجلس)، وإذا قدم اقتراح بقانون مرتبط بمشروع قانون أو باقتراح بقانون آخر محال إلى إحدى اللجان، أحاله رئيس المجلس إلى هذه اللجنة مباشرة، وذلك ما لم تكن اللجنة قد بدأت في دراسة مواد المشروع أو الاقتراح، كما ورد في المادة (١٨٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢٣) - المادة (١٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

ويترتب على انتهاء الفصل التشريعي سقوط جميع الاقتراحات بقوانين. ولا تستأنف اللجان نظر الاقتراحات بقوانين المحالة إليها في دور انعقاد سابق، إلا إذا طلب مقدموها كتابة من رئيس المجلس التمسك بها خلال ثلاثون يوما من بدء دور الانعقاد التالي، طبقاً للمادة (١٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أما بالنسبة لمشروعات القوانين فلا يترتب على انتهاء الفصل التشريعي سقوطها تلقائياً، إذ يجب على رئيس المجلس أن يخطر بها رئيس مجلس الوزراء خلال الخمسة عشر يوماً التالية لافتتاح دور الانعقاد الأول من كل فصل تشريعي، وإذا لم تطلب الحكومة النظر فيها خلال شهرين من تاريخ أخطارها، اعتبرت غير قائمة، كما ورد في المادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وذلك على خلاف الأمر بالنسبة لانتهاء دور الانعقاد، فإن اللجان التي كانت قد أحيلت إليها هذه المشروعات تستأنف من تلقاء نفسها بحثها عند بدء دور الانعقاد الجديد^(٢٤).

ولكل عضو أن يتنازل عن أي اقتراح بقانون مقدم منه بطلب كتابي لرئيس المجلس في أي وقت قبل بدء مناقشة مواده بالمجلس، ويترتب على هذا التنازل اعتبار الاقتراح كأن لم يكن، ما لم يطلب أحد الأعضاء الاستمرار في نظره طبقاً للمادة (١٨٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، كما تسقط أيضاً الاقتراحات بقوانين المقدمة ممن زالت عضويته من الأعضاء فيما عدا الاقتراحات بقوانين التي بدأت المناقشة في نصوصها بعد الموافقة عليها من حيث المبدأ، إلا إذا طلب أحد الأعضاء الاستمرار في نظرها وأيده عشرة أعضاء على الأقل^(٢٥).

وتسقط أيضاً مشروعات القوانين المقدمة من عشر أعضاء المجلس إذا تنازل عنها جميع مقدميها ما لم يكن المجلس قد بدء مناقشة نصوصها طبقاً للمادة (١٧٩) من

(٢٤) - تنص المادة (١٧٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن (تستأنف اللجان عند بدء كل دور انعقاد عادى بحث مشروعات القوانين الموجودة لديها من تلقاء ذاتها، وبلا حاجة إلى أى إجراء. وفى حالة حدوث تغيير وزارى، يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يطلب من رئيس المجلس، تأجيل النظر فى المشروعات المقدمة من الحكومة كلها أو بعضها بلجان المجلس لفترة لا تزيد على ثلاثين يوماً، لتستعد الحكومة المناقشة فيها، أو لتتخذ الإجراءات الدستورية لتعديلها أو أستردادها. أما التقارير الخاصة بمشروعات القوانين زأقتراحاتها التى بدأ المجلس النظر فيها فى دور أنعقاد سابق، فيستأنف نظرها بالحالة التى كانت عليها، ما لم يقرر المجلس إعادتها إلى اللجنة...).

(٢٥) - راجع المادة (١٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

لائحة المجلس الداخلية، على الرغم من عدم وجود نص يعطى للحكومة حق استرداد مشروع القانون المقدم منها، إلا أن هذا مستقر عليه بالنسبة لها، ولا يستطيع المجلس الاستمرار في نظره بعد استرداده إلا إذا تبناه أحد أعضاء المجلس فيصبح بمثابة اقتراح بقانون في هذه الحالة.

المبحث الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين

تمهيد:

وقد منح الرئيس هذه الصلاحية لحماية القانون والشرعية الدستورية، فالرئيس مكلف دستورياً بمراجعة التشريعات الصادرة عن البرلمان للتحقق من عدم مخالفتها للدستور والمبادئ والقيم العليا التي تحكم الدول وتلك التي تؤمن بها، فإذا وجد فيها مخالفة أو عدم مراعاة لإحدى هذه المبادئ والقيم كان له حق الاعتراض عليها وإعادتها للبرلمان للمراجعة والتحقق من الملاحظات التي أبدها الرئيس، فقد يكون الرئيس محقاً في اعتراضه أو تزيل المراجعة الغموض والتفسير غير الدقيق الذي وقع فيه الرئيس.

وقد يكون اعتراض الرئيس على القانون لأسباب تقنية ومادية وشكلية تتعلق بتحرير القانون وتصحيح الأخطاء المادية واستبعاد العيوب التقنية التي تشوب النص أو للتراجع عن تحرير تقني معيب، من دون التعرض لإرادة السلطة التشريعية أو الهدف من إحداثه أو السياسة التي يهدف إلى تنفيذها الرئيس، وقد يستخدم هذا الحق وسيلة للمساومة أو الضغط السياسي من أجل تمرير قانون آخر أو الحصول مكسب ديني أو قومي أو مذهبي، وهذا الاستخدام متوقع في الدول التي يتشكل فيها البرلمان على أساس قومي أو ديني أو مذهبي حيث يجرى اقتسام المناصب السيادية توافقاً وليس على أساس الكفاءة والمهنية، ولا يكون النائب مخيراً في اختياره رئيس البرلمان^(٢٦).

تعريف الاعتراض لغة واصطلاحاً:

أعترض الشيء وصار معترضاً، كما تكون الخشبة في النهران الطريق، ويقال أعترض دونه حال وأعترض: منعه، وأعترض عليه، أنكر قوله أو فعله، وأعترض له بشيء، أقبل نحوه ورماه به فقتله، وأعترض الشيء: عرضه ويقال: اعترض المتاع للبيع،

(٢٦) - د. جوى ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري، تقديم دومنيك بريا، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع، عام ٢٠٠٨م، ص: ١٣٢ - ١٣٣.

وأعترض القائد الجند، واعترض عرض فلان، وقع فيه وتنتقصه (تعارض): عارض أحدهما الآخر^(٢٧).
والاعتراض اصطلاحاً: يعني سلطة الرئيس في إيقاف أو إسقاط القانون الذي أقره البرلمان.

ومن المؤكد أن اختيار الرئيس على أساس توافقي يجعل من المتوقع استخدام حق الاعتراض في غير أغراضه التي شرع من أجلها، واستخدامه لأغراض المساومة كتمرير قانون معين للحصول على مكسب ديني أو قومي، وبذلك يساء استخدام هذا الحق الذي وجد لتصحيح المسار التشريعي وضمان الشرعية القانونية. ويوصف حق الاعتراض بأنه حق شخصي تقديري يترك لرئيس الدولة أن يقدر ملائمته واللجوء إليه، فإذا وجد الرئيس أن القانون المحال إليه للمصادقة يتضمن مخالفة، له أن يطالب بإعادة النظر فيه، ويوصف هذا الحق بأنه مؤقت ونسبي، إذ تنص الدساتير غالباً على إمكانية صدور القانون المعترض عليه على الرغم من هذا الاعتراض بإقراره للمشروع بالأغلبية العادية أو بأغلبية خاصة تبعا للنص الدستوري، ويقسم الاعتراض من حيث الأصل إلى نوعين، اعتراض مطلق (إسقاطي) واعتراض نسبي (توفيقي)^(٢٨).

الاعتراض المطلق (الإسقاطي): هو اعتراض الرئيس على القانون، مع عدم وجود وسيلة تمكن البرلمان من تمريره، فهو اعتراض ينتهي إلى قبر القانون، سواء برر الرئيس اعتراضه أم لم يبرره، مع العلم أن الاتجاه الغالب في الدساتير المعاصرة لم تأخذ بذلك النوع من الاعتراض لتعارضه مع مبدأ سيادة الأمة الذي يعطى ممثلي الشعب مكانة أساسية في التشريع.

وقد حاول بعض الفقه التوفيق بين الاعتراض المطلق وسيادة الأمة من خلال جعل هذا الحق مرهوناً في استعماله بإرادة الأمة نفسها، أي بإرادة البرلمان الجديد المنتخب بعد حل البرلمان الأول الذي اختلف مع رئيس الدولة على مشروع القانون، لذا فإن تقييد هذا الحق برأي الأمة بعد الحل يصبح هذا الحق متفقاً مع المبادئ الديمقراطية ويزول التعارض بينه وبين الأمة التي هي مصدر السلطات، والاتجاه الدستوري الحديث لا يأخذ بذلك النوع من الاعتراض، ومن بعده الفقه لا يميل لإقرار هذا الحق على الرغم من

(٢٧) - د. إبراهيم مصطفى ود. أحمد حسن الزيات ود/حامد عبد القادر و د. محمد علي النجار، المعجم

الوسيط، الجزء الثاني، المكتبة العلمية، بلا سنة طبع، ص: ٦٠٠.

(٢٨) - د. علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص ١٥٦ - ١٥٧.

محاولة التقريب بينه وبين المبادئ الديمقراطية لا سيما وأن هذا الحق كان سببا في إثارة العديد من النزاعات الداخلية التي وقعت في الدول الأكثر ديمقراطية أو التي قادت هذه الحركة مثل فرنسا، إذ كان استخدام هذا الحق من أبرز العوامل التي أدت لقيام ثورة ١٨٤٨م وهذا ما دفع العديد من الدول لم تنص على ذلك الاعتراض في دساتيرها، وفي بلجيكا لم يستعمل الملك حقه في الاعتراض المطلق منذ عام ١٨٨٤م إلا نادرا وفي مواجهة القوانين قليلة الأهمية والتي لا تمس حياة الأمة، وليس فيها مساس بالقوميات والأديان.

أما النوع الثاني من الاعتراض فهو الاعتراض النسبي (التوفيقي): ويقصد به حق الرئيس في إبداء وجهة نظره في القانون المحال عليه للتصديق، ويقتصر أثره على إيقاف المشروع لحين تأكد البرلمان رأيه في المشروع أو مساندة الرئيس في اعتراضه وضمان لعدم إساءة استخدام هذا الحق من قبل الرئيس، وحددت الدساتير حق الرئيس في الاعتراض بمره معينة من تاريخ إحالة التشريع عليه، وإلا يعد مصادق عليه ضمنا، وتلزمه بعض الدساتير ببيان أسباب الاعتراض ومبرراته، للتحقق من جديته وتجاوز الأسباب التي حالت دون المصادقة عليه عند نظره في البرلمان أو إعادة مناقشته.

ويقسم الاعتراض التوفيقي أو النسبي إلى عدة أنواع:-

أولاً: الاعتراض الواقف: وهو أخطر أنواع الاعتراض على الإطلاق بما فيها الاعتراض الإسقاطي، إذ ينتهي هذا الحق إلى حل البرلمان الذي شرع القانون ووقف آثاره لحين انتخاب البرلمان، فإذا أقره بالصيغة المطروحة أصبح تشريع واجب النفاذ وعلى الرئيس المصادقة عليه، وإلا أصبح تشريعا ملغيا ولا أثر قانونيا له، ويظهر جانب من الفقه إلى أن الغاية من هذا الاعتراض تحكيم رأى الأمة في المشروع والفصل في النزاع بين الرئيس والبرلمان^(٢٩).

وفي رأينا أن هذا الحق يسعى إلى تكميل إرادة البرلمان من خلال التلويح بحله إذا ما ناقش وشرع قانون تشير المؤشرات إلى عدم رضا الرئيس عنه، يعدم الفكرة قبل ولادتها ويقيد إرادة السلطة التشريعية على نحو يجعلها أداة بيد الرئيس أو جهازا تابعا له، وبذلك يجمع الرئيس بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتحل إرادة الرئيس محل إرادة الشعب، ويؤكد ذلك عدم أخذ الدساتير الحديثة بهذا الحق، بعد أن نصت عليه بعض دساتير

(٢٩) - د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، عام ١٩٨٠م، ص: ١٠٧.

المنحة والساتير غير الديمقراطية من بينها دستور فرنسا عام ١٧٩١، فموجب هذا الدستور إذا ما أعترض الملك على مشروع قانون وافق عليه البرلمان أصبح اعتراضه مطلقاً ليس للبرلمان تجاوزه بأية أغلبية وأصبح البرلمان منحلاً، وعلى البرلمان الجديد المنتخب بعد عامين من تاريخ حل الأول مناقشة ذات المشروع وله إقراره شكلاً أو تأييد رأى الملك وفى هذه الحالة يعد لا غياً ولا أثر له^(٣٠).

ثانياً: الاعتراض الموصوف: ويقصد به حق الرئيس في الاعتراض على مشروع القانون المحال إليه للمصادقة، ويترتب عليه إعادة المشروع إلى البرلمان لمراجعته في ضوء الملاحظات المسجلة عليه من قبل الرئيس، ويكون للبرلمان تعديل التشريع كما يرى الرئيس أو إقراره بصيغته الأولى، لكن تمرير المشروع بعد الاعتراض عليه يستلزم توافر أغلبية خاصة في البرلمان تختلف عن الأغلبية الأولى، كأن يشترط الدستور لتمرير المشروع المعترض عليه توافر الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس في حين يشترط الدستور لتمرير التشريع في المرة الأولى الأغلبية المطلقة للحاضرين، أو يشترط توافر أغلبية الثلثين أو الثلاثة أرباع لعدد الأعضاء الحاضرين، وقد أخذ الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م بهذا النوع من الاعتراض^(٣١).

ونرى أن هذا النوع من الاعتراض يوزن بين حق البرلمان في تبنيه المشروع الذي أقره في المرة الأولى، وبين حق الرئيس باعتباره حامى الدستور والشرعية الدستورية في إبداء وجهة نظره في القانون صراحة ونقل المسؤولية التاريخية منه إلى البرلمان، وقد تبنى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م هذا النوع من الاعتراض، فقد نصت المادة (١٣٨/خامساً) منه على أنه (أ- ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨ و ١١٩) من هذا الدستور والمتعلقتين بتكوين الإقليم. ب- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة، تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية، وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها. ج- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية، خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، تعاد إلى مجلس

(٣٠) - د. نومان فالح الظفيري، الأختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة

مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عام ١٩٩٧م، ص: ١٦٣.

(٣١) - المادة (٧/١) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧م.

النواب، والذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض، وتعد مصادقا عليها).

والجدير بالذكر أن المادة (١٣٨ سادسا) من ذات الدستور نصت على أنه (يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور).

ثالثا: الاعتراض الناقل: يرمى هذا النوع من الاعتراض إلى تحكيم جهة ثالثة في النزاع الحاصل بين الرئيس والبرلمان بشأن مشروع القانون المقر في البرلمان والمعتراض عليه من قبل الرئيس، وقد تباينت مواقف الدساتير في تحديد تلك الجهة، فمنها من حكم الشعب في هذا النزاع وبهذا الاتجاه أخذ دستور فيمير الألماني لسنة ١٩١٩م، ومنها من أحال هذا النزاع إلى هيئة سياسية وتبنى ذلك أيضًا الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م، أما الاتجاه الثالث فقد أحال النزاع إلى هيئة قضائية وبهذا الاتجاه أخذ الدستور الإيرلندي لعام ١٩٣٧م^(٣٢).

ونرى أن هذا النوع من الاعتراض يوزن بين السلطتين في المجال التشريعي، فهو يمنع من جانب ترمت السلطة التشريعية واستبدالها برأيها لا سيما إذا كانت هناك أغلبية حزبية أو قومية أو دينية تهيمن عليها وتتحكم بعملها، ويحد من جانب آخر من تقدر الرئيس في تحديد مصير القانون، إذا قد يكون غرض الرئيس من الاعتراض عرقلة عمل السلطة التشريعية أو تحقيق المصلحة الضيقة أو إثبات تفرد السلطة وقدرته على إخضاع باقي السلطات لسطوته. وتزداد أهمية هذا الاعتراض وفاعليته إذا كان القول الفصل فيه للشعب صاحب السيادة أو القضاء الذي يختص أصلا بالفصل في المنازعات، ومن المؤكد أن الخلاف بشأن المشروع بين الرئيس والبرلمان هو نزاع يستوجب حسمه من قبل من له الولاية العامة في المنازعات.

رابعا: الاعتراض البسيط ويرمى هذا النوع من الاعتراض إلى مجرد تثبيت الملاحظات الفنية والقانونية على مشروع القانون بقصد التقويم وتحقيق التكامل التشريعي، ولفت نظر السلطة التشريعية إلى وجود بعض الملاحظات التي لم تستوقفها أثناء مناقشة المشروع، ولإثبات الغاية التي من أجلها شرع هذا النوع من الاعتراض يعاد المشروع إلى البرلمان مع الملاحظات المسجلة عليه، وللبرلمان تجاوز هذه الملاحظات وإعادةه للرئيس للمصادقة أو إقراره كما هو بنفس الأغلبية التي أقر بها قبل الاعتراض^(٣٣).

(٣٢) - د. محمد ربيع موسى، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية

الحقوق، جامعة القاهرة، عام ١٩٩٥م، ص: ٤٠٨.

(٣٣) - أنظر الدستوري الجزائري لعام ١٩٩٦م.

ويجربى تنبى هذا النوع من الاعتراض في الدساتير التي تعمل بمبدأ التعاون والفصل المرن بين السلطات، وتقديم المصلحة العامة على ما دونها من اعتبارات، والملاحظ أن البرلمان نادرا ما يأخذ بملاحظات الرئيس المسجلة على المشروع، تأكيداً لاختصاصه الأصلي في العمل التشريعي، ويتأكد هذا المعنى في البرلمانات التي يهمن عليها حزب غير الذى ينتمى له الرئيس، وبالمقابل تتزايد احتمالات نجاح هذا الاعتراض في البلاد التي يسودها نظام الحزب الواحد أو تكون الأغلبية البرلمانية فيها محسوبة لحزب دون الأحزاب الأخرى، أو في تلك التي تتشكل على أساس قومي أو مذهبي أو ديني حيث لا يسودها التجانس والتوافق وتتباين فيها المصلحة بين تشريع وآخر، فمرة يمر التشريع ويصادق عليه الرئيس دون اعتراض لا لشيء إلا لأن كتلته البرلمانية أيدته ومرة يعترض عليه الرئيس لا لأسباب واقعية فعلية ولكن لاعتراض كتلته البرلمانية عليه.

استكمالا لحق الرئيس غير المباشر في اقتراح القوانين، فقد منح الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦م، الرئيس حق الاعتراض التوقيفي على مشاريع القوانين، إذ قد يتمكن نواب المعارضة من تمرير مشروع قانون لا ترضى عن الإرادة الرئاسية، لذلك حول الدستور رئيس الدولة حق الاعتراض التوقيفي، الذى يعنى في الواقع حق الاعتراض الإسقاطي، إذ أوجب الدستور في القراءة الثانية توفر أغلبية الثلثين من أعضاء المجلس الشعبي الوطني لتمرير القانون، وهى أغلبية لا يمكن توافرها بأي حال من الأحوال، إذ لا يمكن أن يصوت نواب الموالاة للرئيس لصالح القانون الذى أعترض عليه الرئيس.

حيث نصت المادة (١٢٧) من الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦م على أن (يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (٣٠) يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (٣/٢) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة)^(٣٤).

واعترض رئيس الدولة على مشروع القانون قد ينصب على المشروع بأكمله أو على بعض نصوصه، وفي الحالتين يعاد المشروع كاملا إلى المجلس الشعبي الوطني للنظر في النصوص المطعون فيها، الجدير بالذكر أن المادة سالفة الذكر لم تلزم الرئيس بذكر الأسباب التي تبرر اعتراضه على المشروع، وهو ما يدعم صلاحية الرئيس في الاعتراض، بل قد يدفعه إلى التعسف في استعمال صلاحيته هذه، إذ يكون محده الوحيد سلطته التقديرية، واعتراض الرئيس قد ينصرف إلى الشكل أو المضمون وفي الحالتين يعاد المشروع إلى المجلس الوطني لإعادة النظر فيه، وغالبا من تأخى النتيجة مؤيدة لرأى الرئيس، وإلا عد عملا غير ودى في مواجهة الرئيس أو في تقديره.

(٣٤) - هى ذات المادة (١٤٥) بالتعديل الدستوري المؤرخ في ٦ مارس سنة ٢٠١٦م.

مسايرة للاتجاه الدستور السائد، خول الدستور اللبناني، رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيقي على مشاريع ومقترحات القوانين المقررة في مجلس النواب، على أن يطلع مجلس الوزراء طلبه هذا^(٣٥) وقد يرى بعض الفقه أن لا معنى ولا حاجة فعلية لخلق حلقة إضافية كي يمارس رئيس الجمهورية صلاحيته في الاعتراض على القانون المحال إليه للإصدار، لكن الواقع التوافقي في لبنان يقتضى إطلاع مجلس الوزراء على رغبة الرئيس في الاعتراض على القانون، يلاحظ إطلاع الرئيس على ما تم التوافق عليه لتشريع القانون باعتبار أن ليس للرئيس دور يذكر في اقتراح مشروع القانون، كما أنه غير مطلع رسمياً على ما جرى من مناقشات داخل أروقة مجلس النواب، هذا إضافة إلى أن إبلاغ مجلس الوزراء بالنية في الاعتراض على القانون، قد يبين بعض الملابسات التي من أجلها اتجهت نية الرئيس للاعتراض، وبعد بيان هذه الملابسات قد تنتهي مبررات الاعتراض لا سيما وأن القانون المعترض عليه قد يكون متقدماً من قبل الحكومة.

وإذا ما استخدم الرئيس حقه في الاعتراض، يعاد القانون إلى مجلس النواب لمناقشته ثانية، وفي هذه المرحلة، إذ أصر المجلس على القانون بنصوصه المرسله للإصدار بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٣٦) يصبح الرئيس ملزماً بإصداره خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ الإحالة إلى الحكومة^(٣٧) إلا إذا اتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال نشرها، ففي هذه الحالة على الرئيس إصدارها خلال خمسة أيام^(٣٨). ولا يبادر الرئيس عادة إلى الاعتراض على القانون، إلا إذا طلبت كتلته النيابية أو الحزبية إليه ذلك، أو إذا كانت الغاية إشباع القانون بحثاً، أو من أجل فتح المجال للتوافق على نصوصه إذا مررت دون توافق وكان من شأن ذلك إثارة الخلاف أو خلق أزمة سياسية لا سيما في القوانين ذات الطابع الخاص أو إذا تيقن الرئيس أن اعتراضه ينتهي إلى إحداث تغيير في القانون، وإلا فأن رفض الاعتراض والإصرار على القانون من قبل المجلس قد يضعف موقف الرئيس السياسي.

وإذا ذهبنا لدستور دولة جزر القمر لعام ٢٠٠٣م في المادة (١٧) منه بحق رئيس الدولة في الاعتراض التوقيقي على القوانين المحالة إليه للمصادقة والإصدار، خلال

(٣٥) - المادة (٦/٥٣) من الدستور اللبناني.

(٣٦) - أنظر المادة (٥٧) من الدستور اللبناني.

(٣٧) - أنظر المادة (٥٦) من الدستور اللبناني.

(٣٨) - أنظر المادة (٥٦) من الدستور اللبناني.

خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه القانون، وعلى مجلس الاتحاد إعادة مناقشة القانون من جديد، واكتفى الدستور للتغلب على اعتراض الرئيس، في القراءة الجديدة تأييد الأغلبية المطلقة، وفي هذه الحالة يكون الرئيس ملزماً بالمصادقة على القانون وإصداره. ومن المؤكد أن الرئيس لن يلجأ إلى الاعتراض على القانون، إلا إذا وجد أغلبية برلمانية مؤيدة لاعتراضه، أو قدرة على دخال التعديلات التي يراها وإلا فإن رفض اعتراض الرئيس والإصرار على النص كما تم التصويت عليه بصيغته الأصلية ربما فيه مساس بمركز الرئيس أو صلاحياته الدستورية^(٣٩).

وفي دولة موريتانيا نصت المادة (٧٠) من الدستور الموريتاني لعام ١٩٩١م، على أن يصدر رئيس الجمهورية القوانين المحالة إليه من قبل البرلمان (الجمعية الوطنية - مجلس الشيوخ) خلال مدة ثمانية أيام على الأقل وثلاثين يوماً على الأكثر. وللرئيس حق الاعتراض التوقيفي على القانون، وطالب إعادته للبرلمان لقراءته مرة ثانية، وللبرلمان بمجلسيه تأكيد رأيهم في المشروع. وقد أكتفى هذا الدستور بالأغلبية البسيطة في القراءة الثانية ولم يشترط أغلبية خاصة كما اشترطه بعض الدساتير المعاصرة ومن بينها الأغلب الأعم من الدساتير العربية، وفي هذه الحالة يصبح الرئيس ملزماً بإصدار القانون^(٤٠).

ولرئيس الجمهورية كما لرئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية وثلاث أعضاء مجلس الشيوخ وثلاث أعضاء الجمعية الوطنية، طلب عرض القانون قبل إصداره على المجلس الدستوري لإبداء الرأي فيه إذا تارت الشكوك بشأن دستوريته، وعلى المجلس إبداء الرأي في القانون خلال مدة شهر من تاريخ عرضه عليه، وفي حالة الاستعجال خلال مدة ثمانية أيام، وإذا أيد المجلس دستوريته أصبح الرئيس ملزم بإصداره^(٤١).

وفي الدستور السوداني لعام ٢٠٠٥م، يرتبط حق الرئيس في الاعتراض على القوانين، بحقه في المصادقة عليها، فبموجب المادة (١/١٠٨) منه تحال مشاريع القوانين الحاصلة على الأغلبية اللازمة في الهيئة التشريعية القومية إلى الرئيس للمصادقة عليها، وللرئيس المصادقة عليها خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وإذا مضت هذه المدة دون أن يبدي الرئيس رأياً في التشريع، يعد القانون مصادق عليه ضمناً، وللرئيس خلال مدة التصديق، الاعتراض على القانون، وإعادته إلى الهيئة

(٣٩) - د. على يوسف الشكري، المرجع السابق، ص: ٤٤٢.

(٤٠) - المادة (٣/٢/٧٠) من الدستور الموريتاني لعام ١٩٩١م.

(٤١) - المادة (٢/٨٦) من الدستور الموريتاني لعام ١٩٩١م.

التشريعية القومية مشفوعا بأسباب الاعتراض طبقا للمادة (٢/١٠٨) وللهيئة التشريعية الأخذ بملاحظات الرئيس وتعديل المشروع في ضوءها أو الإصرار على المشروع بصيغته الأولى، وفي هذه الحالة يعد المشروع نهائيا إذا حصل على أغلبية ثلثي مجموع أعضاء الهيئة طبقا للمادة (٣/١٠٨) من الدستور السوداني، وبعد نافذا سواء صدق عليه الرئيس أو لم يصدق، ولا يعد تصديق الرئيس في هذه الحالة إلا شكلا لا مستلزما للقانون.

والأصل أن العملية التشريعية برمتها تكون في محضن البرلمان حيث يتولى هو اقتراح مشروعات القوانين والموافقة عليها، إلا أن الواقع السياسي الحالي في العالم كله يشهد تضخم دور السلطة التنفيذية في عملية صناعة القوانين على عكس دور السلطة التشريعية الذي بدأ ينحصر تدريجيا أمام السلطة التنفيذية، فأصبح العديد من دساتير دول العالم تقرر لسلطة التنفيذية صراحة حق اقتراح القوانين بل والاعتراض عليها والسبب في ذلك هو الاحتكاك المستمر بين السلطة التنفيذية من جهة والمواطنين من جهة أخرى، فهي الأقدر في كثير من الأحيان على فهم وتلبية متطلبات الشارع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والخدمي وغير ذلك.

فإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للسلطة التنفيذية عامة، فإن رأس السلطة التنفيذية- رئيس الجمهورية- لاعتبارات أخرى لا يمكن تجاهلها سواء في اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها لكن بما أن الاعتراض سلاح ذو حدين فإن الرؤساء لا يلجئون إلى استخدام الفيتو إلا في حالات معينة ومنها^(٤٢):

- * إذا كان مشروع القانون غير دستوري.
- * إذا كان هذا المشروع يمس اختصاصات الرئيس واستقلاله.
- * إذا كان لا يمكن تنفيذه.
- * إذا كان سيعترب على تنفيذه نفقات باهظة.
- * إذا كان مشروع القانون سيؤثر بشكل أو بآخر على علاقات الدولة الخارجية- والتي عادة ما يتولاها الرئيس- مع الدول الأخرى.

حق اعتراض الرئيس على القوانين في دستور ٢٠١٤:

نجد أنه لا يختلف الوضع في دستور ٢٠١٤م عن دستور ١٩٧١م في تنظيم حالة الاعتراض حيث قرر في المادة (١٢٣) من دستور ٢٠١٤ على أن (الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، إذا أعترض رئيس الجمهورية على مشروع

(٤٢) - د. هشام عبد المنعم عكاشة، مسئولية الإدارة عن أعمال الضرورة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٩م، ص: ٣٢٠.

قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس أجاه، فإذا لم يرد مشروع القانون في الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر^(٤٣)، وهذه المادة تحتل عدة فروض وهي:

الفرض الأول: أن الرئيس يوافق على مشروع القانون المحال إليه من مجلس النواب وهنا لا تثار أية مشكلة، فكل ما على الرئيس هو إصدار القانون.

الفرض الثاني: أن الرئيس يعترض على المشروع المحال إليه، فهنا يتعين عليه أن يعيد هذا المشروع إلى البرلمان في خلال مدة زمنية معينة وهي ثلاثون يوماً. فإذا أنقضت هذه المدة دون إعادة المشروع إلى البرلمان اعتبر المشروع قانوناً وأصدر على الرغم من اعتراض الرئيس. أما إذا رد الرئيس المشروع إلى البرلمان فإن على البرلمان في هذه الحالة أن يتغلب على اعتراض الرئيس بأن يقره أغلبية الثلثين ويصبح بالتالي قانوناً ويصدر، أما إذا أقر البرلمان المشروع بأغلبية تقل عن الثلثين فإن اعتراض الرئيس يظل قائماً وبالتالي يمتنع إصدار القانون إلى الأبد.

الفرض الثالث: سكوت الرئيس عن رد المشروع إلى المجلس، وقد فسره البعض بأنه موافقة ضمنية على المشروع لأن الموافقة نوعان: أما موافقة صريحة وذلك بأن يوقع الرئيس على المشروع بالأحرف الأولى من أسمه وإما موافقة ضمنية بأن تمضي المدة المقررة دون اعتراض من الرئيس.

المبحث الثالث

سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين

تمهيد:

بعد أن يمر القانون من مراحل الاقتراح والمناقشة والإقرار والتصديق، تكون عملية التشريع قد تمت بحيث يتحقق له الوجود المادي دون القانوني، لكنه يتمتع بقوة تنفيذية، لكنه لا يمكن تنفيذه إلا بالإصدار الذي يجعل للقانون القوة التنفيذية، ويعرف الإصدار بأنه تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ، وذلك بتكليف أعمال السلطة التنفيذية بتطبيقه كل منهم في نطاق تخصصه، بوصفه تشريعاً ملزماً من تشريعات الدولة، فهو عمل يقرر بموجبه رئيس الدولة أن القانون قد تمت مراجعته، وأنه قد تم وضعه على النحو الذي يتفق مع أحكام الدستور^(٤٤).

(٤٣) - الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ الصادر في ٢٠١٤/١/٨

(٤٤) - راجع في ذلك د. محمد المشهداني، والدكتور مروان المدرس، ص: ٢٣٠.

- د. عادل الطببائي، المرجع السابق، ص: ٦٥٦.

حيث يتفق غالبية فقهاء القانون الدستوري على أن الإصدار عمل منفصل عن القانون ذاته وأنه ليس جزءاً من العملية التشريعية التي تكون قد تمت فعلاً قبل الإصدار، وما الإصدار إلا الإظهار الخارجي للقانون، فهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع ودليل لإثباته وسند لتنفيذه^(٤٥) وإذا كان الفقه قد اتفق على أن الإصدار عمل منفصل عن القانون ذاته، إلا أنهم قد اختلفوا بشأن طبيعته القانونية والآثار المترتبة عليه. وقد اختلف الفقه الدستوري في الطبيعة القانونية للإصدار، يرى البعض أنه عمل تشريعي يشارك به رئيس الدولة البرلمان في عملية التشريع، وهو الذي يضمن الطابع الرسمي على القانون^(٤٦).

ولكن غالبية الفقه الدستوري المصري والفرنسي: ترى أن الإصدار عمل تنفيذي يقوم به رئيس الدولة بعد أن يكون القانون قد أستكمل كيانه، فهو دليل على انتهاء العملية التشريعية، والغرض منه هو تنفيذ القانون^(٤٧).

ويذهب رأى آخر إلى أن الإصدار عمل من نوع خاص، فهو ليس عملاً تشريعياً ولا عملاً تنفيذياً، فهو ليس عملاً تشريعياً لأن ممارسة الاختصاص التشريعي تتطلب حرية إظهار الإرادة، في أن الإصدار عمل إجباري بالنسبة للرئيس التنفيذي، كما أن الإصدار لا يضيف شيئاً جديداً للقانون، فهو ليس من العمل التشريعي بأكثر من اعتبار وضع الصيغة التنفيذية على الأحكام القضائية من العمل القضائي، كما أن الإصدار ليس عملاً من أعمال السلطة التنفيذية، لأنه في الواقع عمل سابق على تنفيذ القانون، فهو ليس تنفيذاً للقانون بل هو جعل القانون نافذاً، ولا يعدو أن يكون إعلاناً برسمية القانون وصحة الإجراءات التي أتبعته بشأنه^(٤٨).

ويتفق الباحث مع الرأي الذي يرى أن الإصدار عمل تنفيذي يقوم به رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، معلناً دخول القانون مرحلة التطبيق الفعلي، وأنه صار

(٤٥) - د. السيد صبرى، المرجع السابق، ص: ٣٥٩.

(46) - Duguit; Traite de droit constitutionnel, Paris 1924, T, 4, PP.625et, suiv, - Vedel; Droit constitutionnel, Paris, 1949, P.487.

- د. سليمان محمد الطماوى، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة عام ١٩٨٨م، ص: ٤٧٤-٤٧٥.

(47) - Carre de Malberg; Contribution a'la theorie general de L'Etat., Op.cit. T.2,P405- Burdeau, Droit cinnstitutionnal et institutions politique, paris, 1980, p. 611.

(٤٨) - د. السيد صبرى، المرجع السابق، ص: ٣٦٢-٣٦٣.

جزءًا من النظام القانوني للدولة، ووجب أن يلتزم الجميع بأحكامه، بعد أن أقره البرلمان وفقا للأوضاع الدستورية المقررة، فالإصدار هو أو لعمل تقوم به السلطة التنفيذية بالنسبة للقانون بعد أن يكون قد أستكمل كيانه فعلا قبل الإصدار.

الآراء الفقهية نحو الآثار المترتبة على إصدار القانون:

فقد اختلف الفقه الدستوري حول آثار الإصدار ومداه، فقد رأى بعض الفقه أن الإصدار هو الذي يعطى القانون القوة التنفيذية، لأن مشروعات القوانين التي يصوت عليها البرلمان بالموافقة يمكن أن يكون لها الصفة الأمرة ولكن لا تتمتع بالصفة التنفيذية، وما الغرض من الإصدار إلا تأكيد لنهاذ القانون، فالقانون لا يصبح نافذاً إلا بواسطة الإصدار الذي يقوم به رئيس الدولة^(٤٩).

وذهب البعض الآخر إلى أن الإصدار لا يعطى للقانون أي قوة تنفيذية، لأن قوة التنفيذ في القانون، أي قوة الإكراه على الطاعة، مرتبطة بقوة الإلزام أو الأمر، التي لا تأتي من قبل البرلمان الذي هو السلطة التشريعية، وأن الإصدار ليس إلا إعلاناً كاشفاً لوجود القانون مكتملاً كل عناصره متضمناً قوة نفاذه، وهذا هو الأسر الذي يترتب على الإصدار، وهو شرط تتطلب الدساتير لظهور قوة التنفيذ الكامنة في القانون ظهوراً رسمياً.

وإذا كان الإصدار عملاً تنفيذياً فإنه يتضمن في حقيقته أموراً ثلاثة هي:

١- أنه شهادة من رئيس الدولة بأن البرلمان قد أقر القانون طبقاً للأوضاع الدستورية وأن القانون قد توافرت فيه كافة الشروط التي أشتراطها الدستور.
٢- أن رئيس الدولة قد تنازل عن حق الاعتراض، أو أن سلطته في الاعتراض قد انتهت بعد أن أصر البرلمان على القانون مرة أخرى، وأن القانون قد أصبح واجب النفاذ.

٣- أن رئيس الدولة يأمر جميع أعضاء السلطة التنفيذية بالقيام بتنفيذ هذا القانون^(٥٠).
المدة المحددة لإصدار القانون حال عدم اعتراض الرئيس عليه في دستور ٢٠١٤ مقارنة بالدساتير الأخرى:

حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (١٢٣) من دستور سنة ٢٠١٤م على أن (الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين) وحتى لا تتراخي السلطة التنفيذية في إصدار

(49) - Hauriou (A); Droit constitutionnel ET institutions Politiques, Paris 1980, P. 1120.

(٥٠) - د. السيد صبرى، المرجع السابق، ص: ٣٦٣ - ٣٦٤.

القوانين، نصت بعض الدساتير على تحديد مدة محددة يجب على رئيس الدولة أن يقوم بإصدار القانون خلالها^(٥١).

لكن غالبية الدساتير لا تحدد موعدًا محددًا لإصدار القانون، وهو ما جرت عليه الدساتير المصرية منذ دستور عام ١٩٢٣م، وقد أخذ دستور سنة ٢٠١٤م بهذا الاتجاه ولم يحدد مدة معينة يتعين على رئيس الجمهورية خلالها أن يصدر القانون خلالها، سواء في حالة اعتراضه على القانون أو في حالة اعتراضه عليه وإقراره ثانية من مجلس النواب وبأغلبية ثلثي الأعضاء. والمشرع الدستوري لم يكن موفقًا في ذلك، وكان من الأفضل أن يحدد مدة معينة يتعين على رئيس الجمهورية إصدار القانون خلالها في حالة التصديق الصريح أو الضمن على مشروع القانون، وذلك حتى لا يعطل تطبيق القانون لفترة قد تطول بعد إقراره من مجلس النواب^(٥٢).

إذا كان دستور سنة ٢٠١٤م لم ينص على تحديد مدة معينة يتعين أن يصدر فيها القوانين بعد إقرارها بصفة نهائية، فإن المفروض على رئيس الجمهورية إلا يتمتع عن إصدارها، وأن يقوم بذلك في مدة معقولة حتى لا يتأخر تنفيذها، يمكن اعتبار المدة المنصوص عليها في المادة (١٢٣) من دستور سنة ٢٠١٤م بحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القانون خلال ثلاثين يومًا هي مدة لإصدار القوانين، لأنه من غير المقبول أن يظل القانون معطلًا تنفيذه بعد تمام إقراره من البرلمان.

لذلك فالإصدار عبارة عن شهادة استيفاء القانون لمتطلبات تمامه ومولده، ويختلف الإصدار عن التصديق، إذ يعد الأخير جزءًا من العملية التشريعية ويعني موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون الذي أقره البرلمان ولولا هذه الموافقة ما رأى التشريع النور، أما الإصدار فهو عمل تنفيذي يؤدي تاليًا في المرحلة بعد اكتمال القانون ليؤكد أن هذا القانون موافق لأحكام القانون واجب التطبيق. وبغير الإصدار لا يمكن ولادة القانون أو تطبيق نصوصه فهو مرحلة شكلها غنى عنها لاستكمال القانون متطلبات تمامه^(٥٣).
وإذ ذهبنا لدستور دولة العراق عام ٢٠٠٥م فنجد أن إصدار القانون بالمصادقة عليه ودمج بينهما على نحو جعل كل منهما مكمل للآخر، بحيث لا يصدر القانون إلا بعد

(٥١) - منها دستور الكويت لعام ١٩٦٢م في المادة (٦٥) منه، وكذلك الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م والدستور الجزائري لعام ٢٠١٦م.

(٥٢) - د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: ١٢٤٦.

(٥٣) - د. إسماعيل البدوي، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، عام ١٩٩٣م، ص: ٤٢٩.

المصادقة عليه، وتعد المصادقة أمراً للإصدار، بل أن المصادقة تعد بمثابة الموافقة الضمنية على الإصدار.

وفي السودان فقد نصت المادة (٧٣/ثالثاً) من الدستور السوداني لعام ٢٠٠٥م على أنه (يتولى رئيس الجمهورية يصادق وصدور القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها).

وفي اليمن نصت المادة (١٤/١٩١) من الدستور اليمني لعام ٢٠١٥م على (إصدار القوانين التي أقرتها السلطة التشريعية الاتحادية). كما نصت المادة (٣/١٧٢) على أن (٣- إذا أقر مجلس الاتحاد مشروع القانون المحال إليه من مجلس النواب دون تعديل، يتم رفع مشروع القانون موقفاً عليه من رئيسي المجلسين إلى رئيس الجمهورية لإصداره). والفقرة الرابعة من ذات المادة نصت على أن (٤- إذا رأى مجلس الاتحاد إجراء تعديلات على مشروع القانون يعيده إلى مجلس النواب مرفقاً به مبررات التعديلات، فإذا أقرها مجلس النواب يرفع بتوقيع رئيسي المجلسين إلى رئيس الجمهورية لإصداره)، وقد نصت المادة (١٧٤) من ذات الدستور على (تصدر القوانين بتوقيع رئيس الجمهورية، وله حق طلب إعادة النظر في أي مشروع قانون أقرته السلطة التشريعية، وحينئذ يعيده إلى مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليه مرفقاً بأسباب الاعتراض فإذا لم يُعده إلى مجلس النواب خلال هذه المدة أو رده إليه وأقره المجلس ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر صادراً بقوة الدستور، وينشر في الجريدة الرسمية).

بينما كانت المادة (١٠٢) من الدستور اليمني لعام ١٩٩١م على أن (على رئيس الجمهورية إصدار التشريع خلال مدة أسبوعين من تاريخ إحالته للإصدار، فإذا لم يصدره عد صادراً حكماً بقوة القانون دون حاجة إلى إصدار، وينشر القانون في الجريدة الرسمية فوراً ويعمل بأحكامه بعد أسبوعين من تاريخ النشر). أما المادة (١٠٣) من دستور سنة ١٩٩١م فقد نصت على أن (تنشر القوانين في الجريدة الرسمية وتذاع خلال أسبوعين من تاريخ إصدارها ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها، ولا يجوز مد أو قصر هذا الميعاد بنص خاص في القانون).

وفي الجزائر نصت المادة (١٢٦) من الدستوري الجزائري على أن (يصدر رئيس الجمهورية في أجل ثلاثين (٣٠) يوماً وابتداءً من تاريخ تسلمه أجاه) والجدير بالذكر أن المدة المحددة للإقرار (٣٠) يوم تقف حكماً إذا ما تم الطعن بالمشروع أمام المجلس الدستوري، وعباً ما قرر المجلس سلامة المشروع من الناحيتين الشكلية

والموضوعية تتألف مدة الثلاثين يوماً بعد احتساب المدة السابقة على الطعن، وعلى الرئيس إصدار القانون خلال المدة المحددة، وهو التزام دستوري على الرئيس وليس الرئيس سلطة تقديرية بين ممارسته أو الامتناع عنه، بحيث يعد التشريع صادراً حكماً، إذ على الرئيس الأمر بالإصدار صراحة، بخلاف الإقرار الذي يعد صلاحية تقديرية وإلا عد التشريع حكماً وضمناً.

وفي دولة لبنان نجد أنه من الملاحظ أن الدستور اللبناني خول لرئيس الدولة إصدار القانون، دون تخويله صلاحية التصديق، وقرنت الدساتير المقارنة صلاحية الرئيس في الاعتراض على القانون بصلاحية المصادقة عليه، ولكن الدستور اللبناني قرن صلاحية الرئيس في الاعتراض التوقيقي على القانون بصلاحية إصداره، فقد نصت المادة (٥٧) من الدستور على أن (لرئيس الجمهورية بعد اطلاع مجلس الوزراء حق إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المدة المحددة لإصداره.... وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون.... وفي حالة انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذاً ووجب نشره)^(٥٤).

والملاحظ أن الدستور اللبناني أشار لصلاحية الرئيس في إصدار القانون في أكثر من موضوع منه، فقد نصت المادة (٥١) منه على أن (يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهلة المحددة في الدستور بعد أن يكون وافق عليها المجلس، ويطلب نشرها، وليس له أن يدخل تعديلاً عليها أو أن يعفى أحداً من التقيد بأحكامها).

ونصت المادة (٥٦) على أن (يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر واحد بعد إحالتها إلى الحكومة وطلب نشرها، أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال إصدارها، فيجب عليه أن يصدرها في خلال خمسة أيام ويطلب نشرها). وعلى خلاف ما جرت عليه الدساتير من أفراد الرئيس في صلاحية إصدار القانون، اشترك الدستور اللبناني رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية في التوقيع على مرسوم إصدار القانون، فقد نصت المادة (٥٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م على أن (.... أما مرسوم إصدار القوانين فيشترك معه في التوقيع عليه رئيس الحكومة).

وهو المبدأ المعمول به في الدساتير البرلمانية ذات الأنظمة التقليدية، والذي ينسجم ومبدأ (الرئيس مصون وغير مسئول) فالتوقيع المجاور يؤكد أن الحكومة ورئيسها هي صاحبة الاختصاص الفعلي، كما أن هذا التوقيع ينقل المسؤولية من رئيس الدولة إلى

(٥٤) - أنظر الدستور اليمني لعام ١٩٩١م والدستور الجزائري سابق الإشارة إليه.

رئيس الحكومة) وقرن الدستور اللبناني صلاحية نشر القوانين بصلاحيته إصدارها، فقد نصت المادة (٥٦) على أن (يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها أما القوانين التي يتخذ المجلس قرارا بوجوب استعجال إصدارها، فيجب عليه أن يصدرها خلال خمسة أيام وطلب نشرها.....). ونصت المادة (٥٧) على أن (.... وفي حالة انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذا حكما ويجب نشره)، ويبدو أن اقتراح صلاحية إصدار القانون بنشره في الدستور اللبناني أمر منطقي، حيث لم ينص الدستور على تخويل الرئيس صلاحية التصديق على القوانين صراحة كي يقتصر النشر بالتصديق والإصدار كما ذهب إليه بعض الدساتير المقارنة.

وإذا ذهبنا للدستور السوري لعام ٢٠١٢م فنص المادة (١٠٠) منه على أن (يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية)^(٥٥).

الخاتمة

تناولنا بالدراسة في هذا البحث سلطات رئيس الجمهورية التشريعية في دستور ٢٠١٤م وبعض الدساتير العربية والغربية المعاصرة كدراسة مقارنة، وقد أنقسم لفصلين، الفصل الأول: سلطة رئيس الجمهورية في الظروف العادية، الذي تكون بدوره لثلاث مباحث الأول لاقتراح القوانين وقد أنقسم الفقه الدستوري بشأن اقتراح القوانين لاتجاهين الأول يرى أن حق الاقتراح هو الأصل في خلق القانون لكنه لا يحمل صفة القرار التشريعي لأنه خال من الإرادة التشريعية، كما أختلف الفقه الدستوري في تحديد الطبيعة القانونية لحق الاقتراح، فذهب البعض إلى أن الاقتراح لا يعتبر جزءا من العملية التشريعية، وإن كان يعد إجراء أساسيا لها، لأنها لا تبدأ إلا به، بينما يرى البعض الآخر، أن الاقتراح جزء من العملية التشريعية، فهو الذي يمكن البرلمان من نظر وإقرار مشروع القانون، ومنه يتولد القانون، كما أنه يحدد مضمون القانون وموضوعه، ويرى البعض (أن الاقتراح جزء من العملية التشريعية، ولا يتصور وجودها إلا به، سواء كان هذا الاقتراح صادرا عن السلطة التنفيذية أو عن السلطة التشريعية) وهذا ما أيدناه، وقد نصت المادة (١٢٢) من دستور سنة ٢٠١٤م على أن (لرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، وكل عضو من أعضاء مجلس النواب اقتراح القوانين).

^(٥٥) - أنظر الدستور السوري لعام ٢٠١٢م.

والمبحث الثاني كان لحق رئيس الجمهورية بالاعتراض على القوانين، لم تتوقف الدراسة عند دستور سنة ٢٠١٤م، بل امتدت لعد من الدساتير العربية والغربية المعاصرة، ويقسم الاعتراض من حيث الأصل إلى نوعين، اعتراض مطلق (إسقاطي) واعتراض نسبي (توفيقي) والاعتراض المطلق (الإسقاطي) هو اعتراض الرئيس على القانون، مع عدم وجود وسيلة تمكن البرلمان من تمريره. فهو اعتراض ينتهي إلى قير القانون، أما النوع الثاني من الاعتراض فهو الاعتراض النسبي (التوفيقي) ويقصد به حق الرئيس في إبداء وجهة نظره في القانون المحال عليه للتصديق، ويقتصر أثره على إيقاف المشروع لحين تأكد البرلمان رأيه في المشروع أو مسaire الرئيس في اعتراضه وضمان لعدم إساءة استخدام هذا الحق من قبل الرئيس.

المبحث الثالث: سلطات رئيس الجمهورية في إصدار القوانين، أتفق غالبية فقهاء القانون الدستوري على أن الإصدار عمل منفصل عن القانون ذاته وأنه ليس جزءا من العملية التشريعية التي تكون قد تمت فعلا قبل الإصدار، وما الإصدار إلا الإظهار الخارجي للقانون، فهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع ودليل لإثباته وسند لتنفيذه، وإذا كان الفقه قد أتفق على أن الإصدار عمل منفصل عن القانون ذاته، إلا أنهم قد اختلفوا بشأن طبيعته القانونية والآثار المترتبة عليه.

وقد اختلف الفقه الدستوري في الطبيعة القانونية للإصدار، يرى البعض أنه عمل تشريعي يشارك به رئيس الدولة البرلمان في عملية التشريع، وهو الذي يضيف الطابع الرسمي على القانون، ولكن غالبية الفقه الدستوري الفرنسي والمصري، ترى أن الإصدار عمل تنفيذي يقوم به رئيس الدولة بعد أن يكون القانون قد أستكمل كيانه، فهو دليل على انتهاء العملية التشريعية، والغرض منه هو تنفيذ القانون.

ويذهب رأى آخر إلى أن الإصدار عمل من نوع خاص، فهو ليس عملا تشريعيا ولا عملا تنفيذيا. فهو ليس عملا تشريعيا لأن ممارسة الاختصاص التشريعي تتطلب حرية إظهار الإرادة، في أن الإصدار عمل إجباري بالنسبة للرئيس التنفيذي، كما أن الإصدار لا يضيف شيئا جديدا للقانون، فهو ليس من العمل التشريعي بأكثر من اعتبار وضع الصيغة التنفيذية على الأحكام القضائية من العمل القضائي، كما أن الإصدار ليس عملا من أعمال السلطة التنفيذية، لأنه في الواقع عمل سابق على تنفيذ القانون، فهو ليس تنفيذا للقانون بل هو جعل القانون نافذا، ولا يعدو أن يكون إعلان برسمية القانون وصحة الإجراءات التي أتبع بشأنه، وهذا ما انتهينا إليه.

أما الفصل الثاني فقد تناولنا فيه الدراسة والتحليل لسلطات رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف غير العادية أي الظروف الاستثنائية وقد مررنا على العديد من الدساتير المعاصرة، لعمل مقارنة بينها وبين ما ورد في دستور ٢٠١٤م، تبين من خلال الدراسة أن هذا الدستور أتبع أحدث النظريات الفقهية الدستورية المعاصرة، وقد أنقسم

هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول تناول لوائح الضرورة في دستور ٢٠١٤م وعدد من الدساتير العربية والغربية المعاصرة وكذلك موقف الفقه الدستوري العربي والغربي من لوائح الضرورة، وتقوم نظرية الضرورة في القانون الدستوري على وجود خطر جسيم حال يهدد كيان الدولة أو سلامتها بحيث لا تجدي القواعد القانونية القائمة لمواجهته. وهذا يعنى أن نظرية الضرورة في القانون الدستوري، تعكس اغتصابا لسلطة البرلمان في سن التشريع، وتؤدي إلى وقف العمل بمبدأ علو الدستور لصالح الحكام، على اعتبار أن الضرورة تعفى الدولة، من التزاماتها تجاه الأفراد، كما تخول السلطة التنفيذية تحت تأثير الضرورة أن تعتمد إلى تعطيل الحياة النيابية أو تعديل الدستور في غير إتباع الأساليب أو الإجراءات الدستورية. بمقتضى نظرية الضرورة إذن تخرج الإدارة من نطاق الشرعية العادية إلى مشروعية استثنائية، ذلك أن الضرورة تؤدي بالإدارة إلى اتخاذ التصرف الذي يتلاءم مع الظروف، فلا تلتزم بالقوانين العادية طالما لا تستجيب لدواعي الصالح العام في حالة الخطر، وقد أخذت بها الدساتير المعاصرة الغربية والعربية، وأيضاً ما أخذ بها دستور ٢٠١٤م طبقاً لأحدث النظريات الفقهية الدستورية المعاصرة وما جرى عليه العمل في العديد من الدساتير المعاصرة، مع بيان الشروط الموضوعية والشكلية لها.

والمبحث الثاني درسنا فيه لوائح التفويض في دستور ٢٠١٤م وعدد من الدساتير المعاصرة العربية والغربية، وقد قررت المادة (١٤٨) من هذا الدستور أنه (لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء أو لنوابه، أو للوزراء أو المحافظين، ولا يجوز لأحد منهم أن يفوض غيره وذلك على النحو الذي ينظمه القانون) وتتعلق تلك المادة بتفويض رئيس الجمهورية لبعض اختصاصاته فقط لمن حددهم النص وذلك وفق القانون المنظم لذلك.

قائمة المراجع

المراجع العربية:

- الدكتور/ إبراهيم درويش، النظرية العامة والرقابة الدستورية، القاهرة، عام ٢٠٠٤م.
- الدكتور/ إبراهيم عبد العزيز شيجا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، دون سنة نشر.
- الدكتور/ إبراهيم مصطفى وأحمد حسن الزيات وحامد عبد القادر ومحمد علي النجار، المعجم الوسيط، الجزء الثاني، المكتبة العلمية، بلا سنة طبع.
- الدكتور/ أحمد حافظ نجم، دراسة نقدية لدستور ١٩٧١م، بحث بمجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، سنة ١٩٨٥م.
- الدكتور/ أحمد سلامة بدر، الأختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٣م.

- الدكتور/ أحمد عشوش، والدكتور/ عمر عبد القادر باخشب، الوسيط في القانون الدولي العام، دراسة مقارنة مع الأهتمام بموقف المملكة العربية السعودية، مؤسسة الشباب الجامعة، الإسكندرية، عام ١٩٩٠م.
- الدكتور/ أحمد فتحى سرور، نظرات حول التفسير الدستورى فى قضاء المحكمة الدستورية العليا، مجلة الدستورية، عدد خاص بمناسبة مرور ٤٠ عاما على إنشاء القضاء الدستورى، مارس سنة ٢٠٠٩م.
- الدكتور/ إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، عام ١٩٩٦م.
- الدكتور/ السيد مصطفى أحمد أبو الخير، القانون الدولي المعاصر، المبادئ العامة فى القانون الدولي المعاصر، دار ايتراك للطباعة النشر والتوزيع، عام ٢٠٠٦م.
- القانون الدولي المعاصر، دار الجنان، الأردن، عام ٢٠١٨م.
- الدكتور/ السيد صبرى، النظم الدستورية فى البلاد العربية، محاضرات أقيمت على طلبه قسم الدراسات القانونية، معهد الدراسات العربية العليا، جامعة الدول العربية، عام ١٩٦٥م.
- مبادئ القانون الدستورى، القاهرة، عام ١٩٤٩م.
- الدكتور/ جوى ثابت، حق رئيس الدولة فى نقض القوانين فى القانون الدستورى، تقديم دومنيك بريا، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات، عام ٢٠٠٨م.
- الدكتور/ حسان العانى، النظام شبه الرئاسى، محاضرات أقيمت على طلبه الماجستير فى كلية القانون، جامعة بغداد، للعام الدراسى ٢٠٠١م - ٢٠٠٢م.
- الدكتور/ حامد التهامى كرات، نظرية سلطات الحرب والظروف الأستثنائية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام ١٩٨٥م.
- الدكتور/ حازم حسن جمعة، إبرام المعاهدات الدولية ونفاذها الوطنى دراسة مقارنة لإبرام المعاهدات، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٦م.
- الدكتور/ راغب ماجد الحلو، الأستفتاء الشعبى بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، ١٩٨٠م.
- الدكتور/ رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الأستثنائية، القاهرة، عام ٢٠٠٠م.
- الدكتور/ رمزى طه الشاعر، النظام الدستورى المصرى فى إطار دستور ٢٠١٤م مقارنا بالدساتير السابقة، الطبعة الأولى، دار نصر للطباعة الحديثة، القاهرة، عام ٢٠١٩م.
- النظرية العامة للقانون الدستورى، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، عام ٢٠٠٥م.
- النظام الدستورى المصرى دراسة تحليلية لدستور ٢٠١٤م المعدل مقارنا بالدساتير السابقة، الجزء الثانى، السلطات العامة، دار نصر للطباعة الحديثة، القاهرة، عام ٢٠٢٠م.
- رقابة دستورية القوانين، القاهرة، عام ٢٠٠٤م.
- القانون الدستورى وتحليل النظام المصرى، ١٩٧١-١٩٩٦م، النهضة العربية، القاهرة، عام ١٩٩٦م.

- تدرج البطلان في القرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، عام ٢٠١٦م، القاهرة.
- الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، الطبعة الخامسة ٢٠٠٥م.
- الدكتور/ رمضان بطيخ و د. منى بطيخ النظم السابسية والدستورية، سنة ٢٠١٦م.
- الدكتور/ رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، القاهرة، عام ١٩٩٦م.
- الدكتور/ رمضان محمد أبو السعود، د. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام ٢٠٠٣م.
- الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة عام ١٩٨٨م.
- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الخامسة، عام ١٩٨٦م وطبعة عام ١٩٩٦م.
- النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٠م.
- الدكتورين/ سليمان الطماوي ومحمود عاطف البناء، النظام الدستوري المصري، القاهرة، ١٩٩٠م.
- الدكتور/ شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري سنة ٢٠١٤م، دار النهضة العربية، عام ٢٠١٨م.
- المستشار/ شفيق أمام، أزمة المحكمة الدستورية، وكالة ناس للإعلان، عام ١٩٩٨م.
- الدكتور/ شريف محمد شاكر، الإصلاح السياسي في ظل التطورات الدستورية في مصر بين ثورتى ٢٥ يناير و ٣٠ يونيو، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٦م.
- الدكتور/ شريف عفيفي، الإصلاح السياسي في ظل التطورات الدستورية في مصر عقب ثورتى ٢٥ يناير و ٣٠ يونيو، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عام ٢٠١٦م.
- الدكتور/ صالح محمد بدر الدين، محاضرات في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٠م.
- الدكتور/ عبد الحميد متولى، الوسيط في القانون الدستوري، الاسكندرية، بدون سنة نشر.
- الدكتور/ عبد الحفيظ على عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانونيين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عام ٢٠٠١م.
- الدكتور/ عبد المنصف عبد الفتاح محمد إدريس، رقابة الملائمة في القضاء الدستوري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، عام ٢٠١١م.
- الدكتور/ على عبد العال سيد أحمد، النظام الدستوري المصري، القاهرة، ط٤، سنة ٢٠١٥م.
- الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، بدون سنة طبع ودار نشر.
- الدكتور/ على يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالى، دار إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، إلماظة، عام ٢٠٠٩م.

- المركز الدستوري لرئيس الجمهورية دراسة في الدساتير العربية، دار ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ألامظه، عام ٢٠١٤م.
- الدكتور/ عبد العليم مشرف، رئيس مجلس الوزراء في الدستور المصري الحالي، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة الستون، العدد الثاني، عام ٢٠١٦م.
- الدكتور/ عادل طباطبائي، النظام الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة الجديدة، عام ١٩٧٨م.
- الدكتور/ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، القاهرة، عام ١٩٩٣م.
- الدكتور/ عاطف البناء، النظم السياسية، دار النشر للجامعات، القاهرة، عام ٢٠٠٠م.
- الدكتور/ عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠١٤م.
- الدكتور/ قائد محمد طربوش، نظام الحكم في الجمهورية العربية اليمنية، مكتبة مدبولي، القاهرة، الطبعة الأولى، عام ١٩٩٥م.
- الأستاذ/ قدوة عبد الرحمن طه، مصر والسودان والأحتلال الحربي، المجلد السادس، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، تونس، ٢٠٠٨م.
- الدكتور/ محسن خليل، النظم السياسية والدستوري اللبناني، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ١٩٧٩م.
- الدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، عام ٢٠٠٩م.
- الدكتور/ محمد على سويلم، التعليق على الدستور الجديد بين الواقع والمأمول في ضوء الفقه والقضاء الدستوري، القاهرة، ٢٠١٣م.
- الدكتور/ مصطفى عفيفي باشا، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الثانية ٢٠٠٥م.
- الدكتور/ محمد صلاح عبد البديع السيد، قضاء الدستورية في مصر، في ضوء قانون وأحكام المحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، عام ٢٠١٠م.
- الدكتور/ مجدى محمد زيادة، الاتجاهات السياسية وأثرها على الرقابة الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عام ٢٠٠٥م.
- الدكتور/ محمود صبحي على السيد، الرقابة على اللوائح دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والكويت، وفقا لأحدث التعديلات الدستورية والتطبيقات القضائية حتى عام ٢٠١١م، دار النهضة العربية، عام ٢٠١١م.
- الدكتور/ محمد الشافعي أبو راس، النظام الدستوري المصري في العهد الجمهوري، دار النهضة العربية، عام ٢٠١٠م.
- الدكتور/ محمد قدرى حسن، طرق اختيار رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٠م.

- الدكتور / محمد فوزى لطيف، مسئولية رئيس الدولة فى الفقه الإسلامى، دراسة مقارنة بالنظم الدستورية المعاصرة، الدار الجامعية الجديدة، الأسكندرية، عام ٢٠٠٥م.
- الدكتور / محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء فى النظم البرلمانية المعاصرة، دار الفكر العربى، مصر، عام ١٩٨٧م.

المراجع الأجنبية:

- Burdeau, Droit constitutionnel ET institutions politiques, Paris, 1977, paris, 1988.
- Burdeau, Droit cinnstitutionnal et institutions politique, paris, 1980,
- Barthelme; Precis de droit constitutionnel, paris, 1938.
- Duguit; Traite de eroit constitutionnel, Paris 1924, T, 4.
- Barthelme et Duez; Traite de droit constitutionnel, paris, 1933.
- Denqun (J.M) Referendum ET plebiscite. Essai de theorie generale, Paris, 1967.
- Duverger M; Institutions Politiques ET droit constitutionnel, Paris 1963.
- Lapradelle, Cours de droit constitionnel, paris.1912, pp:116 et suiv-
Barthelemy, Precis de droit constitutionnel, Paris,1938.
- Laferriere, Manuel de droit constitutionnel, Paris, 1973.
- Hauriou (A); Droit constitutionnel ET institutions Politiques, Paris, 1980.
- Vedel; Droit constitutionnel, Paris,1949.
- Carre de Malberg; Conibution a,la theorie generale de l,Etat, Paris, 1920.
- Pierre Albertin; Le droit de dissolution,.
- Carre de Malberg; contribution a la theorie generale de l,Etat, T.2, 1922.
- Lauvaux(ph); La disolutinon des assemblees Parlimentaores, Paris, 1983.
- Mattar; La dissolution des assemblees Parlementaire, Paris, 1898 .
- Nguyen (O); L'evolution des questions parlementaires depuis, 1958. R.F.c.P. 1981.
- Vedel (G), Droit constituionnel ET intstitutins pliques, paris, 1979.
- Fabre (M.H); Principes republicains de droit consitutionnel, Paris. 1977.
- Laferriere, Manuel de droit constitutionnel, paris 1947
- Vedel: Manul elementaire de droit constitutonnel, paris 1949