

**الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في ظل الظروف
العادية في جمهورية مصر العربية**

**الباحث / مفلح سعود سالم الرشيدي
باحث لدرجة الدكتوراه**

الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة

في ظل الظروف العادية في جمهورية مصر العربية

الباحث/ مفلح سعود سالم الرشدي

الملخص

تعني السياسة العامة تحديد الأهداف والمسارات التي يجب اتباعها بسبب طبيعتها المعقدة ومن حيث صلتها بالمشكلات الاجتماعية والحلول المطلوبة لها. ووفقاً للمادة (١٥٠)، يضع رئيس الجمهورية السياسة العامة للدولة بالتعاون مع مجلس الوزراء، على النحو المنصوص عليه في المواد (١٥٠، ١٤٩، ١٦٧) من الدستور الحالي. يرسم رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للبلاد ويشرف على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور. وإذا كانت القاعدة العامة المتعلقة بالتشريع هي أن السلطة التشريعية تعتبر السلطة الأصلية لسن التشريع، فإن الدستور يمنح لرئيس الجمهورية بعض الصلاحيات ذات الطبيعة التشريعية، سواء كانت تتعلق بالقوانين التي وضعها البرلمان، أو اللوائح الصادرة عن مجلس النواب. الطبيعة التشريعية.

فالدستور المصري الحالي يعطي لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين ومعارضتها وإقرار القوانين وإصدارها في الظروف العادية، ويلعب دوراً مهماً في العمل التشريعي، بالإضافة إلى حق الدعوة للاجتماعات وحل مجلس النواب.

وفي هذا البحث أوضحنا حق رئيس الدولة في اقتراح القوانين والاعتراض عليها من حق اقتراح القوانين ومواجهتها وإصدارها من جهة، ومن جهة أخرى من حق الاعتراض على القوانين.

The legislative competence of the head of state under normal circumstances in the Arab Republic of Egypt

Muflih Saud Salem Al-Rashidi

Summary

Public policy means defining objectives and paths to be pursued because of their complex nature and as they relate to social problems and the solutions required for them.

According to Article (150), the President of the Republic sets the general policy of the state in cooperation with the Council of

Ministers, as stipulated in Articles (150, 149, 167) of the current constitution. The President of the Republic, in conjunction with the Council of Ministers, draws up the country's general policy and supervises its implementation in the manner stipulated in the Constitution.

And if the general rule related to legislation is that the legislative authority is considered the original authority to enact legislation, then the constitution grants the President of the Republic some powers of a legislative nature, whether they relate to laws drawn up by Parliament, or regulations issued by the House of Representatives. legislative nature.

The current Egyptian constitution gives the President of the Republic the right to propose and oppose laws and to approve and promulgate laws under normal circumstances, and he plays an important role in legislative work, in addition to the right to call meetings and dissolve the House of Representatives.

In this research, we explained the right of the head of state to propose laws and object to them from the right to propose laws, confront them and issue them on the one hand, and on the other hand the right to object to laws.

المقدمة

علي الرغم من أن مجلس النواب هو صاحب الاختصاص الأصلي بالوظيفة التشريعية وفقاً لنص المادة (١٠) من الدستور، والتي تقضي بأن "يتولي مجلس النواب سلطة التشريع..."، إلا أن الدستور قد أعطي لرئيس الجمهورية دوراً ملحوظاً في المجال التشريعي لا يقل أهمية عن دور البرلمان.

ونستوضح الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في ظل الظروف العادية في دولة الكويت، من خلال اختصاصات رئيس الدولة في وضع السياسة العامة للدولة من جانب أول، ومن خلال صلاحيات رئيس الدولة في اقتراح القوانين وحق الاعتراض عليها من جانب ثاني، وهو ما نستوضحه في مطلبين على النحو الآتي:

المبحث الأول: الاختصاصات في وضع السياسة العامة للدولة

المبحث الثاني: الحق في اقتراح القوانين والاعتراض عليها

المبحث الأول

الاختصاصات في وضع السياسة العامة للدولة

يقصد بالسياسة العامة عبارة عن تحديد الأهداف والخطوط التي يجب أن يتم التنفيذ على أساسها، فهي ذات طبيعة معقدة، ومرتبطة بمشاكل المجتمع وما يتطلبه من حلول^(١).

ويتم وضع السياسة العامة للدولة خلال رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء، وذلك طبقاً لنصوص المواد (١٥٠، ١٤٩، ١٦٧) من الدستور الحالي، فطبقاً للمادة (١٥٠) "يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على النحو المبين في الدستور.

ولرئيس الجمهورية أن يلقي بيان حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقاده العادي السنوي...".

وطبقاً للمادة ١٤٩ من دستور ٢٠١٤ على "الرئيس الجمهورية دعوة الحكومة للاجتماع للتشاور في الأمور المهمة، ويتولى رئاسة الاجتماع الذي يحضره".

وطبقاً للمادة (١٦٧) من الدستور الحالي ٢٠١٤ "تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية:

١- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها^(٢).

(١) د. فاضل أحمد عبد الغني السنباتي: النظام الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٩، ص ٢١٥ وما بعدها.

(٢) ويتضح من نصوص دستور ٢٠١٤ أنه قد أعطي لرئيس الجمهورية سلطات لا توجد في الأنظمة البرلمانية، وذلك عندما جعله شريكاً مع مجلس الوزراء في رسم السياسة العامة للدولة، وجعله الرئيس الأعلى لمجلس الوزراء من حيث الواقع، فله حق دعوة المجلس للانعقاد وحضور جلساته ورئاسة الاجتماع الذي يحضره.

ويظهر الدور الفاعل لرئيس الجمهورية في رسم السياسة العامة للدولة في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ١٥٠، اللتان تنصان على أن "الرئيس الجمهورية أن يلقي بياناً حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقاده العادي السنوي، ويجوز له إلقاء بيانات أو توجيه رسائل أخرى إلى المجلس"، فهذه البيانات تعبر عن رأى رئيس الجمهورية وتوجهاته بالنسبة للسياسة العامة، وهو ما يؤثر كثيراً عند اشتراكه مع مجلس الوزراء في رسم سياسة الدولة والإشراف على

ويعد رسم السياسة العامة للدولة من أهم سلطات رئيس الجمهورية فهو يمثل الاختصاصات الأصلية للسلطة التنفيذية وهو رئيس الجمهورية هو رأس تلك السلطة، لذلك يشترك في وضعها مع الحكومة^(٣)، وإن كان يترك مساحة كبيرة للحكومة في ذلك، نظراً لأن مثل هذه السياسة ذات صبغة معقدة ومتشابكة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمشاكل المجتمع ومتطلبات أفرادها الحياتية، لذا يقتصر دور رئيس الجمهورية على الاشتراك في وضع الخطوط العريضة والأهداف الرئيسية مع ترك التفاصيل للوزراء^(٤).

والسياسة العامة للدولة لها وجهين، داخلي وخارجي، الأولي تتمثل في وضع الحلول المناسبة لمشاكل المجتمع، وقد تكون الأخيرة، والخارجية تتأثر بشخصية الرئيس واتجاهاته^(٥)، أما وزير الخارجية فمهمته استشارية^(٦).

تنفيذها ولذلك أحسن الدستور صنعا عندما نص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في المادة ١٦١.

د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، ٢٠١٩، ص ١٢٠١، ١٢٠٢.

^(٣) د. محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ١٩٧١، ص ٢٤٣ وما بعدها.

^(٤) د. فاضل أحمد عبد الغني السنباتي: النظام الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص ٢١٥.

^(٥) د. عزة مصطفى حسن عبد المجيد: مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ص ٢١.

^(٦) لذلك استقال ثلاثة وزراء خارجية من مناصبهم نتيجة انتهاء الرئيس المصري الراحل محمد أنور السادات سياسة سلمية مع الكيان الصهيوني، حين توجه للقدس للتفاوض وإبرام معاهدة السلام مع إسرائيل.

أنظر في ذلك:

- د. أنور مصطفى الأهواني: رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول، ١٩٤٥، ص ٤٥.

- د. فؤاد عبد النبي: رئيس الدولة في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢٣٤.

- د. سامي محمد الغنام: رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢١٦.

ونستوضح سلطة رئيس الدولة في وضع السياسة العامة للدولة وعلاقته بالسلطة التشريعية، في فرعين على النحو الآتي:

المطلب الأول: الحق في الدعوة للاستفتاء

المطلب الثاني: حل مجلس النواب وتأجيل اجتماعات المجلس

المطلب الأول

الحق في الدعوة للاستفتاء

يقصد بالاستفتاء أخذ رأى الشعب في موضوع محدد، وينقسم الاستفتاء إلى استفتاء دستوري إذا كان متعلق بموضوع دستوري، واستفتاء تشريعي وذلك حين يتم أخذ رأى الشعب في مشروع قانون أو تعديل قانون قائم، واستفتاء سياسي وذلك حينما يتم إجرائه بشأن أمر من الأمور السياسية العامة^(٧).

ويعد الاستفتاء أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، والتي تمثل نظاماً وسطاً بين الديمقراطية المباشرة "التي يتولى فيها الشعب بنفسه ممارسة جميع السلطات"، والديمقراطية النيابية "التي يقتصر فيها دور الشعب على انتخاب نواب يمارسون السلطة نيابة عنه داخل البرلمان"^(٨).

- د. حميد ممنون الساعدي: الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨١، ص ٢٨٦.

^(٧) د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١٢٠٥.

^(٨) د. شعبان أحمد رمضان: الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٣٨.

- وقد أخذت معظم النظم الدستورية الحديثة ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، فأبقت على الهيئات النيابية المنتخبة التي تمارس السلطة باسم الشعب، وتطلبت الرجوع إلى الشعب في بعض الأمور الهامة ليمارسها بنفسه مباشرة عن طريق استفتاءه عليها. وأصبح الاتجاه الحديث يميل إلى تطعيم النظام النيابي الواسع الانتشار ببعض مظاهر هذه الديمقراطية شبه المباشرة، وذلك تحت ضغط الإحساس بقوة الرأي العام والدور الفعال للناخبين في توجيه الحكم. ويمثل الاستفتاء الشعبي الصورة الرئيسية للديمقراطية شبه المباشرة التي انتشر الأخذ بها دساتير العصر الحديث والتي تهدف العودة إلى الشعب من حين لآخر لأخذ رأيه بعض المسائل الدستورية أو التشريعية أو السياسية.

د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١٢٠٥، ١٢٠٦.

والاستفتاء الشعبي يعني أخذ رأي الشعب في أمر من الأمور المهمة، فهو أداة ديمقراطية تدعي بموجبها هيئة الناخبين إلى أن تعبر عن طريق تصويت شعبي عن رأيها أو إرادتها تجاه تدبير اتخذته أو تنوي اتخاذه سلطة من السلطات العامة داخل الدولة في نطاق اختصاصاتها^(٩)، وتتووع صور الاستفتاء من حيث مضمونه، فقد يكون استفتاء دستوري، إذا كان متعلق بإقرار الدستور أو تعديله، وقد يكون استفتاء سياسي^(١٠)، إذ كان متعلق بمصالح الدولة العليا وقد يكون استفتاء تشريعي إذا كان منصب على مشروعات القوانين^(١١).

وتنص المادة (١٥٧) من الدستور الحالي على أن: "الرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور. وإذا اشتملت الدعوة للاستفتاء على أكثر من مسألة وجب التصويت على كل واحدة على حدة"^(١٢).

(٩) د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١)، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠، ص ١١٥.

- ويرى د. رمزي الشاعر أنه "إذا كان الاستفتاء الشعبي يعتبر أكثر الطرق ديمقراطية في التعرف على رأي الشعب، فإنه من الضروري لكي يكون كذلك أن تتوافر له المقومات التي تحقق له هذه الأفضلية. فيجب أولاً أن يجري الاستفتاء في مجتمع سياسي يكون فيه الأفراد على مستوى مناسب من النضج السياسي، على أن يسبقه مناقشات كافية لكل وجهات النظر من مختلف فئات الشعب. ويجب ثانياً أن يجري الاستفتاء بحرية تامة، فيجب أن تستبعد السلطات الحاكمة استعمال وسائل الإكراه المادي أو المعنوي، كما يجب أن لا تمارس الضغط على الأفراد سواء في ذلك الضغط المادي أو الاجتماعي. ويجب ثالثاً أن يكون الاستفتاء على فكرة معينة أو مبدأ عاماً، أي بمعنى آخر على المبادئ العامة التي سيتضمنها الدستور، وليس على الصياغة الفنية حتى يتمكن الشعب من تفهم الموضوعات محل الاستفتاء". د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١٢١٤.

(١٠) Geanneau (B.): Droit constitutionnel et institutions politiques, 6éd, 1981, P. 26 ets.

(١١) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ١٩٦١، ص ٧٥.

(١٢) وتعنى عبارة "المسائل المتصلة بمصالح الدولة العليا" المسائل التي يقدرها رئيس الجمهورية أنها من القضايا الهامة، وسلطته في هذا الأمر سلطة تقديرية لا تخضع لرقابة جهة أخرى أو مشاركة من

وإذا كان الأصل أن دعوة الناخبين للاستفتاء أمر جوازي لرئيس الدولة حسب سلطته التقريرية، إلا أن الدستور الحالي خرج على هذا الأصل في حالات معينة وإلزام رئيس الدولة عرضها على الاستفتاء، وهي حل مجلس النواب (مادة ١٣٧)، إبرام معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة (مادة ١٥١)، وتعديل أحكام الدستور (مادة ٢٢٦)^(١٣).

مجلس النواب أو مجلس الوزراء، وهو ما قد يدفع رئيس الجمهورية إلى الإسراف في اللجوء إليه، مما يكلف ميزانية الدولة عبئاً لا تتحمله في مسألة غير ذات أهمية. كما حرص الدستور على أن يبدي الشعب رأيه في كل موضوع من موضوعات الاستفتاء على حدة، وبهذا لا يجبر على أن يصوت على جميع ما ورد في الاستفتاء جملة واحدة، فقد يتضمن الاستفتاء عدة أمور متناقضة فيما بينها، أو منها ما هو في نظر المستفتي صالح للشعب ومنها ما هو في غير صالحة، ويفرض عليه الإجابة بنعم أو لا على جميع هذه الموضوعات. وتحوط لعدم حدوث ذلك الأمر، قررت الفقرة الثانية من المادة ١٥٧ أنه إذا اشتملت الدعوة للاستفتاء على أكثر من موضوع، وجب التصويت على كل بوضوح واحد منها. يكون الاستفتاء صحيحاً بصرف النظر عن حجم المشاركة فيه، وإذا كان الدستور لم يحدد الأغلبية اللازمة للموافقة على الاستفتاء، فإن معنى ذلك أن الأغلبية المطلوبة للموافقة على ما ورد فيه هي الأغلبية البسيطة لمن أدلوا بأصواتهم في الاستفتاء.

كما تكون نتيجة الاستفتاء ملزمة للسلطات العامة وللجميع من تاريخ إعلانها، ويجب أن تنشر في الجريدة الرسمية، لما يترتب عليها من آثار قانونية تقتضي علم الكافة بها.

د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١٢١٥، ١٢١٦، ١٢١٧.

(١٣) تنص المادة ١٣٧ من الدستور على "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسيب، وبعد استفتاء الشعب،... ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر...".

وتنص المادة ١٥١ من الدستور على "يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور.. ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة...".

وتنص المادة ٢٢٦ من الدستور على "رئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور.... وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثاً عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة،

المطلب الثاني

حل مجلس النواب وتأجيل اجتماعات المجلس

تنص المادة (١٣٧) من الدستور الحالي على أنه: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق."

ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية."

ويقصد بحل البرلمان: الإنهاء المبتسر أو الوفاة غير الطبيعية للبرلمان أو الإجهاض المعجل للفصل التشريعي قبل الميعاد المحدد سلفاً في الدستور^(١٤)، وهذا الحق هو أخطر الأدوات التي تملكها الحكومة في مواجهة البرلمان^(١٥).

ولهذا تحرص الدساتير التي تقرر هذا الحق علي وضع قيود وضمانات التي من شأنها أن تثبت روح الترويحي لدي السلطة التنفيذية قبل اتخاذ قرار الحل، بهدف تحقيق قدر من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية^(١٦)، ومن نص المادة (١٣٧) من الدستور الحالي يتبين أن ضمانات حل مجلس النواب هي:

ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء."

(١٤) د. بشير علي محمد الباز: حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجديدة للنشر، ٢٠٠٤، ص ٣٠٤.

(١٥) د. سامر عبد الحميد العوضي: اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور ٢٠١٤، دون دار نشر، عام ٢٠١٥، ص ٢٧.

(١٦) د. ماجد ممدوح شبيطة: سلطات رئيس الجمهورية في الدساتير المصرية دستور ١٩٧١، ٢٠١٢، التعديل الدستوري ٢٠١٤، دراسة مقارنة مع الدول الديمقراطية ذات النظام المختلط في فرنسا، البرتغال، بولندا، سلوفينيا، وغيرها من الدول، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص ٥٤٩، ص ٥٥٠.

- ١- صدور قرار الحل من رئيس الجمهورية وهو ما يسمي بالحل الرئاسي، فلا يجوز لمجلس الوزراء حل البرلمان ولا طلب الحل.
- ٢- توافر حالة الضرورة^(١٧).
- ٣- وقف جلسات مجلس النواب^(١٨).
- ٤- تسبب قرار الحل^(١٩).
- ٥- الاستفتاء الشعبي^(٢٠).

^(١٧) وتقدير حالة الضرورة التي تستدعي حل أحد مجلسي البرلمان يخضع لسلطة رئيس الجمهورية تحت رقابة الشعب عند قيامه بالاستفتاء على مشروع قرار الحل، ولا يخضع ذلك التقدير لرقابة القضاء باعتباره عملاً من أعمال السيادة التي يتمتع على القضاء رقابتها.

د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١٣٣٣، ١٣٣٤.

^(١٨) ويقصد بالوقف هنا امتناع مجلس النواب أو مجلس الشيوخ عن عقد جلساته خلال فترة معينة مع استمراره قائماً خلال تلك الفترة، مما يعطى للأعضاء حق التمتع بحقوقهم وحصانتهم، والحكمة من هذا الإيقاف أن المجلس بعد إعلان الرغبة في حله يدخل في فترة ريبية، لأن مصيره يصبح إرادة الناخبين. وذلك فضلاً عن أن وقف جلسات البرلمان قد تؤدي إلى تخفيف الأزمات بين الحكومة وبين المجلس إذا كان سبب الحل يرجع إلى وجود أزمة بينهما، كما أنه يشل يد المجلس المراد حله عن اتخاذ إجراءات ضد رغبة الحكومة في تلك الفترة التي تشوبها الريبة. المرجع السابق ص ١٣٣٥، ١٣٣٦.

^(١٩) ومقتضى ذلك أن يتضمن قرار حل أي من مجلسي النواب والشيوخ الأسباب والدوافع التي أدت إلى الاستفتاء على الحل ليتمكن الرأي العام الحكم على سلامة إجراء الحل. وإذا كانت بعض الدساتير تضع أمثلة للأسباب التي بموجبها يجوز لرئيس الجمهورية حل البرلمان، إلا أن دستور ٢٠١٤ لم يقيد رئيس الجمهورية بأسباب معينة واكتفى بأن يكون الحل نتيجة لضرورة تستلزمه، وهو ما يجعل تسبب قرار الحل أمراً ضرورياً ليتمكن الشعب عند استفتاءه من تقدير مدى توافر هذه الضرورة، وبالتالي إذا خلا قرار الحل من بيان الأسباب فإنه يعد بذلك باطلاً لا أثر له. وإذا كانت لا توجد جهة قضائية تملك تقرير هذا البطلان، إلا أن عدم ذكر الأسباب قد يؤدي إلى رفض الشعب قرار الحل. المرجع سابق، ص ١٣٣٥.

^(٢٠) ويعتبر اشتراط اللجوء إلى الشعب لاستفتاءه في حل المجلس النيابي أهم ضمانة لعدم إساءة استخدام الحق في الحل، ويبرر هذا الشرط أن البرلمان قد جاء بإرادة شعبية، ولا يجوز المساس بهذه الإرادة إلا بالرجوع إلى صاحبها، فهو وحده الذي يملك سلطة الإبقاء على المجلس القائم أو إنهاء فترة ولايته قبل النهاية الطبيعية لها، ولا يجوز ذلك بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية. وبالتالي فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء لحل أحد المجلسين أمر إلزامي بحيث لا يستطيع إصدار قرار الحل

٦- عدم جواز الحل لذات السبب الذي حل من أجله البرلمان السابق^(٢١).
ويلاحظ أن حق الحل والذي يمثل أخطر الأسلحة في مواجهة مجلس النواب تم تقريره أيضا بموجب التعديلات الدستورية في عام ٢٠١٩ في مواجهة مجلس الشيوخ أيضا، ويرى الدكتور رمزي الشاعر أن "أن حل مجلس الشيوخ لا يقوم على أساس، لأن حق الحل هو حق موازن ومقابل لحق المجلس النيابي في سحب الثقة من الحكومة، ومجلس الشيوخ مجرد مجلس استشاري، تأخذ الحكومة برأيه أو لا تأخذ حسبما تراه ملائما، ولا يستقيم حل مجلس الشورى إلا إذ منح اختصاصات تشريعية وسياسية ملزمة. كما أن مقتضى حرمان مجلس الشيوخ من حق سحب الثقة- وهو ما ورد النص عليه في المادة ٢٥٣ مستحدثة بالتعديلات الدستورية التي تمت في عام ٢٠١٩- أن يمنع حل المجلس. أما إذا أعطى لمجلس الشيوخ اختصاصات فعلية ومنح الحق في سحب الثقة من الحكومة، فحينئذ تتحقق الحكمة من حل المجلس"^(٢٢).

المبحث الثاني

الحق في اقتراح القوانين والاعتراض عليها

ذكرنا فيما سبق أن اقتراح النصوص القانونية يعني "عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به"^(٢٣). ويعرف أيضا بأنه "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه"^(٢٤).

دون إجراءاته، كما أن نتيجة هذا الاستفتاء ملزمة للرئيس فلا يجوز له التصرف على خلاف ما يسفر عنه من نتائج. المرجع سابق، ص ١٣٣٩، ١٣٤٠.

^(٢١) وتقرض هذه الضمانة أن يكون قرار الحل مشتملا على ذكر السبب الذي يتم الحل من أجله، ليمكن الرأي العام من التعرف على ما إذا كان طلب حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس الجديد أم لا، وهو ما يمكن الشعب عند عرض الأمر عليه في الاستفتاء أن يوافق على حل المجلس مرة أخرى أو لا يوافق على ذلك. والعبرة هنا بالأسباب التي تذكر في قرار الحل وليس بما يكشف عنه الواقع العملي من سبب حقيقي للحل. المرجع سابق، ص ١٣٣٦، ١٣٣٧.

^(٢٢) د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١٣٣١، ١٣٣٢.

^(٢٣) عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، ٢٠١٥، ص ٢٥٣.

^(٢٤) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية الرئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٠، ص ١٠.

ويعتبر اقتراح القوانين المرحلة الأولى التي يبدأ بها سنها والتي تبدأ من تاريخ إعداد المشروع الأول للقانون حتى تقديمه إلى السلطة المختصة بالتشريع لمناقشته والتصويت عليه^(٢٥).

وإذا كانت القاعدة العامة في خصوص التشريع أن السلطة التشريعية تعتبر الجهة الأصلية في وضع التشريع، فإن الدستور قد أعطي لرئيس الجمهورية بعض الاختصاصات ذات الصبغة التشريعية، وذلك سواء بالنسبة للقوانين التي يسنها البرلمان، أو اللوائح ذات الطبيعة التشريعية.

وقد منح الدستور المصري الحالي رئيس الجمهورية في الظروف العادية دوراً مؤثراً في العمل التشريعي من خلال حقه في اقتراح القوانين والاعتراض عليها، وكذلك التصديق عليها وإصدارها^(٢٦)، فضلاً عن حقه في دعوة البرلمان للانعقاد وحله.

ونستوضح صلاحيات رئيس الدولة اقتراح القوانين وحق الاعتراض عليها من خلال سلطة اقتراح القوانين والتصدي لها وإصدارها من ناحية أولى، ومن خلال سلطة الاعتراض على القوانين من ناحية ثانية، وذلك في فرعين على النحو الآتي:

المطلب الأول: سلطة إصدار اللوائح

المطلب الثاني: الحق في اقتراح وإصدار القوانين والمراسيم بقوانين

المطلب الأول

سلطة اقتراح القوانين والتصدي لها وإصدارها

في غضون عام ٢٠١٣، وقعت في مصر أحداث جسام تمثلت في وجود احتقان عام ضد رئيسها في ذلك الوقت، نتيجة مجموعة من الأسباب من أهمها الإعلان الدستوري الصادر في (٢١) نوفمبر عام ٢٠١٢، والذي نص في مادته الثانية تحصيل الإعلانات الدستورية والقوانين والقرارات السابق صدورها عن رئيس الجمهورية منذ توليه السلطة في ٣٠ يونيو ٢٠١٢ وحتى نفاذ الدستور، وأن تكون انتخابات مجلس شعب الجديد نهائية ونافذة بذاتها وغير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض بقراراته بوقف التنفيذ أو الإلغاء وتنقضي جميع الدعاوى المتعلقة بها والمنظورة أمام أية جهة قضائية.

(٢٥) د. هشام القاسم. المدخل إلى علم الحقوق،: دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ١٣٧.

(٢٦) د. ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية،

القاهرة، ١٩٧١، ص ٤٣٠.

بالإضافة إلى تحصين مجلس الشورى والجمعية التأسيسية لوضع مشروع الدستور، من الحل من قبل أي جهة قضائية.

ولا شك أن هذا الإعلان يشكل بذاته كارثة قانونية حقيقية لما فيه من إهدار لمبدأ الدولة القانونية، ومبدأ الفصل بين السلطات واعتداء على الشرعية القانونية، التي هي أساس السلطة.

إنه حتى في أعتى الدول ديكتاتورية لا يمكن أن يصدر مثل هذا الإعلان الدستوري، لما يمثله ذلك من إعلان حكم الفرد المطلق.

ونتيجة لمثل هذه الأسباب قامت ثورة (٣٠ يونيو ٢٠١٣) وقد أعقبها صدور إعلان دستوري يوم الثامن من يونيو، وقد أعطت المادة (٢٥) لمجلس الوزراء الحق في إعداد مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية.

ثم صدر دستور عام ٢٠١٤ والذي نص في المادة (١٢٢) على حق رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين، حيث تنص على "الرئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين"^(٢٧)، والفارق هنا عن دستور ٢٠١٢، أن المشروع الدستوري قد ساوى بين الاقتراح المقدم رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء والاقتراح المقدم من ثلث أعضاء المجلس في عدم العرض على اللجنة المختصة قبل العرض على اللجنة النوعية، كما أعطى للمجلس الحق في الاستماع إلى ذوي الخبرة في الموضوع محل مشروع القانون.

(٢٧) ويلاحظ انه إذا كان دستور ٢٠١٤ قد نص صراحة على أن اقتراح مشروعات القوانين، أمر خاص برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب، فإن مقتضى هذا النص أنه لا يجوز لغيرهم اقتراح مشروعات القوانين، وعلى ذلك فلا يجوز لأفراد الشعب أو منظمات المجتمع المدني اقتراح مشروعات قوانين تقدم إلى مجلس النواب، يلزم بدراستها كمشروعات القوانين المقدمة ممن نصت عليهم المادة ١٢٢ من الدستور، لأن هذه الاقتراحات نوع من الاقتراح الشعبي المعروف في نظام الديمقراطية شبه المباشرة، وهو نظام لا وجود له في الدستور المصري الذي لا يجعل من أفراد الشعب سوى هيئة ناخبين وظيفتها انتخاب كل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب أو الاشتراك فيما يجري من استفتاءات نص عليها الدستور. د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٩٧٢، ٩٧٣.

وهنا نجد أن هذه نتيجة مؤداها أن الدساتير المصرية لم تعرف مطلقاً انفراد البرلمان بحق اقتراح القانون، ولعل هذا ما يؤكد الوضع المتميز للسلطة التنفيذية في مصر^(٢٨). وإذا كان الدستور المصري الصادر في ٢٠١٤ قد أقر ما سبق أن قرره الدساتير المصرية السابقة عليه بمنح رئيس الجمهورية الحق في اقتراح القوانين "لرئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين"، إلا أن هناك فروق بين الاقتراح المقدم من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو المقدم من أي عضو في مجلس النواب، وذلك أن الاقتراح المقدم من رئيس الجمهورية يتم فحصه مباشرة وتقديم تقرير عنه، أما المقدم من أحد أعضاء النواب فيحال للجنة الاقتراحات، والسبب في ذلك أن الاقتراح المقدم من رئيس الجمهورية يتم فحصه مباشرة وتقديم تقرير عنه، أما المقدم من أحد أعضاء مجلس النواب فيحال للجنة الاقتراحات، والسبب في ذلك أن الاقتراح

^(٢٨) إذا كان لا خلاف حول حق أي من أعضاء مجلس النواب في اقتراح مشروع قانون وأن يقدم هذا الاقتراح إلى المجلس لنظره، فإن التساؤل يثور بالنسبة لنص المادة ١٢٢ من دستور ٢٠١٤ حول كيفية تطبيقه بعد أن أضاف مجلس الوزراء إلى من لهم حق اقتراح مشروع القانون، فهل قصد من النص في صورته الحالية الخروج على ما كان مستقراً في ظل الدساتير السابقة، بحيث يحق لرئيس الجمهورية أن يتقدم بمشروع القانون مباشرة إلى مجلس النواب الذي يحيله بدوره إلى اللجنة النوعية المختصة دون تدخل من مجلس الوزراء في هذه الحالة، كما يحق أيضاً لمجلس الوزراء أن يعد مشروع القانون ويحيله إلى مجلس النواب دون توقيع رئيس الجمهورية عليه.

ونجد إنه القراءة المبدئية لنص الفقرة الأولى من المادة ١٢٢ توجي بالقول بما سبق، لأن النص على النحو الذي صيغ به قد فرق بين حق رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين وحق مجلس الوزراء في هذا الشأن، مما يعني أن لكل منها دور مستقل عن الآخر، والقول بغير ذلك يجعل الإضافة التي تضمنها النص لغواً، والأصل في الدستور أن يكون منزهاً عن اللغو.

ويلاحظ أنه ما يؤكد هذا الرأي الذي تقول به الفلسفة التي قام عليها دستور ٢٠١٤، حيث اتجه هذا الدستور إلى تقوية مجلس الوزراء بمنحه بعض الاختصاصات التي كان يتولاها قبل ذلك رئيس الجمهورية، وبذلك فإن من حق مجلس الوزراء أن يمارس بنفسه الاختصاصات التي أعطاه له الدستور دون قيد، وذلك دون حاجة إلى توقيع من جهة أخرى. ومن ناحية أخرى فإن الدستور قد أحكاماً وضع مختلفة فيما يتعلق باختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء وإقالتهم، وجعل لمجلس النواب دوراً كبيراً في هذا الصدد.

د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٩٧٠ وما بعدها.

المقدم من رئيس الجمهورية يتم إعداده في مكاتب الوزارات والمصالح ويتم صياغته في مجلس الدولة، ويعرض علي مجلس الوزراء، ولهذا فاحتمال قابليته للمناقشة بعيد الاحتمال^(٢٩).

إلا أن هذا رأي قال بضرورة توحيد الإجراءات حرصاً على تحقيق الأهداف المرجوة من القانون، فالحكومة والبرلمان وجهان لعملة واحدة، ويعملان من أجل بقاء الدولة واستمرارها، وتلبية احتياجات الشعب الذي هو مصدر السلطات^(٣٠)، ويلاحظ أن مشروعات القوانين التي تقدم سواء من جانب رئيس الجمهورية أو الحكومة لا يجوز تقديمها مرة ثانية في دور الانعقاد نفسه، إذا رفضها المجلس، عكس ما كان مقرر في الدساتير السابقة من استفتاء القوانين المقترحة من رئيس الجمهورية أو من الحكومة من هذا الحظر^(٣١).

• أما عن سلطة التصدي للقوانين وإصدارها:

• الإصدار هو عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة ليقرر أن مشروع القانون قد استوفي مقوماته الرئيسية من حيث المناقشة والتصويت والإقرار وعدم الاعتراض عليه والتصديق وصار بالتالي صالحاً للتنفيذ بوصفه تشريعاً من تشريعات الدولة، وما يترتب على ذلك من التزام جميع الهيئات والسلطات داخل الدولة بتنفيذه^(٣٢). فالإصدار بمثابة شهادة ميلاد للقانون وتكون سنداً تنفيذه^(٣٣).

(٢٩) د. عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، دار الفكر العربي، ط١، ١٩٨٠، ص٩٥.

- د. مجدي محمود القاضي: تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، بدون تاريخ نشر، ص٢٤٢.

(٣٠) د. أحمد سلامة: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣، ص٩٦.

(٣١) د. حمدي علي عمر: النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ٢٠١٤، منشأة المعارف، ٢٠١٧، ص٨٢.

(٣٢) د. عثمان خليل عثمان: مجلس الدولة، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، ١٩٥٦، بدون دار نشر، ص ١١ وما بعدها.

(٣٣) د. يحيي الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مرجع سابق، ص ١٧١.

- ولقد أقر الدستور المصري الحالي بسلطة رئيس الدولة في إصدار القوانين، حيث تنص المادة (١٢٣) على أن "الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين...".
- وطبقاً لنص المادة (١٢٣) يكون حق إصدار القوانين هو أحد حقوق رئيس الجمهورية، إلا أنه أيضاً يعد واجب من واجباته التي ألزمه الدستور بالقيام بها، فعدم قيامه بهذا الأمر يعرضه للمسئولية السياسية باعتباره معطلاً للأحكام الدستورية في الدساتير التي تجيز ذلك^(٣٤).

كما يتم بعد ذلك نشر القانون في الجريدة الرسمية والذي يعتبر عملية مادية ملحقة بالإصدار ولا تدخل في الاعمال التشريعية، وتقوم بها السلطة التنفيذية. ويكون القانون الذي أقره مجلس النواب وأقره رئيس الجمهورية وتم إصداره من قبل رئيس الجمهورية واجب التنفيذ على جميع المواطنين الذي تتعلق أحكامه بهم^(٣٥).

(٣٤) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٢٠١.

- ويلاحظ أن دستور مصر الحالي اختلف عن دستور الكويت في أنه لم يحدد مدة معينه يتعين على رئيس الجمهورية خلالها أن يصدر القانون، سواء في حالة عدم اعتراضه على القوانين أو في حالة اعتراضه عليه وإقراره ثانية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء.

حيث تنص المادة ٦٥ من دستور الكويت الحالي سابقة الذكر "للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها. ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة، وتخضع هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال، ويكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. ولا تحسب أيام العطلة الرسمية من مدة الإصدار. ويعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة نظره".

(٣٥) تنص المادة ٢٢٥ من الدستور الحالي "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويُعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر.

ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

المطلب الثاني

سلطة الاعتراض على القوانين

يقصد بالاعتراض على القوانين أن يكون لرئيس السلطة التنفيذية مكنة أو رخصة يستطيع من خلالها الاعتراض على أي مشروع قانون أقره المجلس النيابي قبل إصداره^(٣٦).

والاعتراض على القوانين قد يكون مطلق وهو رفض رئيس الجمهورية للمشروع نهائياً، أي أن رأي ممثلي الشعب في البرلمان لا يعدو أن يكون مجرد رأي استشاري^(٣٧)، وقد يأخذ شكل الاعتراض النسبي، فيقر رئيس الجمهورية مشروع القانون الذي أقره مجلس النواب مع تحفظه على بعض مواد فيعيده للمجلس لمناقشته من جديد، ففي هذه الحالة يلفت رئيس الجمهورية المجلس لإعادة النظر في مشروع القانون^(٣٨). فإذا لم يعترض رئيس الجمهورية خلال المدة المحددة أو اعترض عليه وأقره مجلس النواب ثانية بأغلبية الثلثين صار قانوناً وأصدر.

وقد عرفت مصر حق الاعتراض لأول مرة في دستورها الصادر عام ١٨٨٢، فقد جاء في المادة (٢٥) منه على ان (لا يكون المشروع قانوناً ما لم يتل في مجلس النواب ثم يجري التصديق عليه من طرف الحضرة الخديوية). وقد اعتبر الفقه المصري هذا النص تكريساً للتصديق الملكي الذي يمنح الخديوي حق الاعتراض المطلق فموافقته تعتبر شرط جوهري لوجود القانون، اما اعتراضه فانه يؤدي إلى سقوطه واندثاره. اما الدستور الملكي المصري الصادر عام ١٩٢٣ فقد كان يأخذ بحق الاعتراض النسبي على مشروعات القوانين التي تقرها الهيئة التشريعية في المواد ٢٥، ٣٤، ٣٥، ٣٦ على الوجه الآتي:

(٣٦) د. ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ٤٣١ وما بعدها.

(٣٧) د. محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

(٣٨) أنظر في ذلك:

- د. محمد ربيع محمد مرسى: السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ١٨٩.
- د. أحمد إبراهيم السبيلي: المسئولية الجنائية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، بدون دار نشر، سنة ١٩٩٠، ص ١٥٧.

مادة (٢٥): ((لا يصدر قانون الا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك))، مادة ٣٤: ((الملك يصدق على القوانين ويصدرها))، مادة ٣٥: ((إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون اقره البرلمان، رده إليه في مدى شهر لاعادة النظر فيه، فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد تصديقاً من الملك وصادر)) اما المادة ٣٦ فقد نصت ((إذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم واقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وصادر، فإذا كانت الأغلبية أقل من الثلثين أمتنع النظر في القانون في دور الانعقاد نفسه فإذا عاد البرلمان في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر)، وعليه فللملك حق اعتراض نسبي وله ان يرد المشروع للبرلمان ثانية وذلك في ظرف شهر من تاريخ احالته إليه والا عد ذلك تصديقاً على مشروع القانون. وقد أشار الدستور الملكي المصري الصادر عام ١٩٣٠ هو الآخر إلى حق الاعتراض النسبي فقد جاء في المادة ٣٥ منه ((إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون، أقره البرلمان رد إليه في مدى شهرين لاعادة النظر فيه^(٣٩))).

فاذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك رفضاً للتصديق. ولا يجوز ان يعد البرلمان في دور الانعقاد نفسه النظر في مشروع رفض التصديق عليه). كذلك نصت المادة ٣٦ من الدستور نفسه على انه ((إذا اقر البرلمان ذلك المشروع في دور انعقاد آخر من الفصل التشريعي نفسه بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر). وقد أخذت الدساتير المصرية في العهد الجمهورية بحق الاعتراض النسبي أيضاً حيث تبنت نظاماً موحد على غرار الاعتراض في الدستور الأمريكي وصورته انه إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون رده إلى مجلس الشعب في مدى ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس اياه، فاذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وصادر)).

وإذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بموافقة ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر)). فالدستور المصري الصادر عام ١٩٥٦ نص على هذا الحق في المواد ١٣٢، ١٣٣، ١٣٤. ودستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت الصادر عام ١٩٥٨ نص عليه في المواد ١١٦، ١١٧، ١١٨ والدستور المصري الصادر عام ١٩٦٤ في المواد ١١٦، ١١٧، ١١٨. والدستور المصري النافذ الصادر سنة ١٩٧١ في المواد ١١٢، ١١٣.

(٣٩) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا- القانون الدستوري- تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

أما في الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١:

يعتبر حق الاعتراض من حقوق رئيس الدولة التقليدية التي درجت الدساتير المصرية المتعاقبة على تنظيمه، فالدساتير المصرية السابقة على دستور ١٩٢٣ كانت تقر لرئيس الدولة بحق التصديق على القوانين بمعناه الدقيق، فيترتب على عدم موافقته على مشروعات القوانين قبحها واندثارها نهائياً، ومن ثم لا يستطيع المجلس النيابي التغلب على إرادة رئيس الدولة في هذا الشأن، أما الدساتير الصادرة بعد دستور ١٩٢٣ وما تلاه فقد أخذت بحق الاعتراض النسبي هذا الحق يفترض انه إذا لم يوافق رئيس الدولة على مشروع قانوناً ما فإن هذا القانون يمكن إصداره رغم هذا الاعتراض إذا أقره البرلمان مرة ثانية وان كان يشترط في هذا الشأن توافر أغلبية خاصة تزيد على الأغلبية العادية.

وهكذا منح الدستور المصري النافذ الصادر عام ١٩٧٠ رئيس الدولة حق الاعتراض النسبي صراحة إذ قضت المادة (١٢) منه على إعطاء رئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين^(٤٠).

أما المادة (١٣) منه فقد أقرت بانه (إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون وأقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس اياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر).

ويتبين لنا من هذا النص ان الدستور المصري قد عد ان سلطة رئيس الدولة هي سلطة نسبية مؤقتة غير نهائية، ورئيس الدولة عندما يمارس سلطته في الاعتراض على مشروعات القوانين فهي لا تخرج عن أحد الاحتمالات الآتية:

١. موافقة الرئيس على مشروع القانون على ما هو عليه خلال ٣٠ يوماً وبذلك يصبح مشروع القانون قانوناً، ويتم ذلك بان يمنح الرئيس توقيعته على القانون وفق للنموذج الذي اعتاده قبل ان ينتهي اليوم الأخير في المدة المقررة، وتحسب مدة الثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس لرئيس الدولة بالمشروع، ويتضح من هذا رغبة واضعي الدستور في اتاحة الفرصة كاملة أمام الرئيس لدراسة المشروع دراسة وافية، ولذلك فان سريان المدة يبدأ من تاريخ اليوم الذي يوضع فيه المشروع تحت تصرف الرئيس فعلاً بغض

^(٤٠) م/١٢ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧٠: "رئيس الجمهورية حق إصدار القوانين، والاعتراض عليها".

النظر عن تاريخ موافقة المجلس عليه. وما تجدر ملاحظته ان مدة الثلاثين يوماً هي المدة المحددة لرد الرئيس على المجلس فلا يكفي ان يوافق الرئيس على القانون صراحة خلال هذه المدة وانما يشترط ان تصل موافقته إلى المجلس حتى اليوم الأخير فيها. وأهمية هذه الملاحظة لا تنور الا بالنسبة لرفض الرئيس . لان صمته حتى فوات المدة المقررة قد فسره الدستور على انه موافقة)

٢. اما إذا احتفظ الرئيس بمشروع القانون عنده من دون موافقة ولم يعده إلى مجلس الشعب خلال الفترة المحددة دستورياً فان المشروع يصبح قانوناً بدون الموافقة الصريحة أو الاعتراض الصريح للرئيس.

٣. واخيراً قد يعترض الرئيس على مشروع القانون ويعيده إلى مجلس الشعب خلال المدة المقررة دستورياً. وهنا على الرغم من صمت النص فان رئيس الجمهورية المصرية يلتزم بسبب اعتراضه حتى يمكن المجلس من ان يدرس مبررات الرفض ويقرر في ضوءها إعادة الموافقة على القانون من عدمه. وهذا ما يفهم من تقرير اللجنة الخاصة التي شكلت لدراسة اعتراض الرئيس بمناسبة قانون الضرائب والذي رده الرئيس السادات إلى المجلس في خلال المدة المحددة في ٣١ مايو سنة ١٩٧٨ ويعتبر هذا أول استخدام لحق الاعتراض في التاريخ الدستوري المصري. فقد ورد في التقرير ((انه في حالة إعادة المشروع فان المجلس يستعيد سلطاته من جديد، ويمارسها في استقلال، فله ان يأخذ بما راه رئيس الجمهورية سبباً استوجب اعتراضه وله ان يتمسك بوجهة نظره)).

٤. بيد ان لرئيس الجمهورية الحرية الكاملة في تقييم مشروع القانون، وله في هذا الصدد ان يوافق عليه كلياً أو جزئياً، فعلى الرغم من صمت النص الا انه يفهم من تقرير اللجنة الخاصة ان الرئيس يمكنه الاعتراض الجزئي على القانون، أي ان يرفض بعض بنوده فقط.

٥. على خلاف ما جرى عليه العمل في الولايات المتحدة الأمريكية. وبعد ان يصل المشروع المعارض عليه من قبل رئيس الجمهورية إلى المجلس خلال المدة المحددة دستورياً، يجري التصويت من جديد على القانون ولا يمكن للمجلس ان يتغلب على اعتراض الرئيس الا إذا أعاد الموافقة على المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، والنص صريح في ذلك فلا يكفي ان يوافق المجلس على المشروع بأغلبية ثلثي الحاضرين

ويلحق في هذه الحالة إذا وافق المجلس على اعتراضات الرئيس جزئياً، أي أقر بعضها ورفض البعض الآخر. أما إذا أقر المجلس اعتراضات الرئيس فيكفي في هذه الحالة الموافقة على القانون بالأغلبية العادية.

٦. وما يجوز ذكره ان الدستور المصري النافذ لم يأخذ بما أخذ به الدستور المصري الصادر عام ١٩٢٣ إذ اباح هذا الدستور الأخير للسلطة التشريعية حق إقرار مشروع القانون (الذي امتنع المجلس عن النظر في المشروع في دور الانعقاد السابق لحصوله على أغلبية أقل من الثلثين) في حالة اعتراض رئيس الدولة ان تقره السلطة التشريعية بالأغلبية المطلقة إذا تمت مناقشة المشروع في دور انعقاد آخر اما دستور ١٩٧١ فقد اشترط ضرورة موافقة ثلثي الأعضاء لإصدار القانون بالرغم من اعتراض رئيس الدولة مهما طال الوقت على الموافقة الأولى أي حتى لو كان ذلك في دور انعقاد آخر.

أما في الدستور ٢٠١٤:

فقد نصت المادة (١٢٣) من على أنه "الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر.

وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر".

وقد أعطي الدستور لرئيس الجمهورية بهذا النص حق "الاعتراض التوقيقي" على مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلس النواب، وبذلك يكون رئيس الجمهورية بين ثلاث خيارات، الأول أن يوافق على مشروع القانون ويقوم بالتوقيع عليه خلال الفترة المحددة، والثاني أن يصمت الى حين بلوغ المدة المقررة، والثالث أن يرفض التوقيع على مشروع القانون^(٤١).

ففي الحالة الأولى الموافقة الصريحة من رئيس الجمهورية، وذلك إذا رأى رئيس الجمهورية أن مشروع القانون يتفق مع المصلحة العامة ومع إرادة غالبية المواطنين،

(٤١) انظر في ذلك: د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١٢٣٨ وما بعدها.

يقوم بالتوقيع عليه خلال مدة ثلاثين يوما، وقبل أن ينتهي اليوم الأخير من هذه المدة^(٤٢).

وفي الحالة الثانية الموافقة الضمنية من رئيس الجمهورية، وذلك إذا صمت رئيس الجمهورية ومضت مدة الثلاثين يوما، دون توقيعه على مشروع القانون أو رده إلى المجلس^(٤٣).

وفي الحالة الثالثة حالة الاعتراض على القانون، وذلك في حالة اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون المعروض، وهنا يرد مشروع القانون إلى المجلس خلال مدة الثلاثين يوما، ويجب أن يكون القرار الصادر بالاعتراض متضمن الأسباب التي دفعت لطلب إعادة النظر، وذلك حتى يتمكن المجلس من مناقشة هذه الأسباب وأن يقرر إعادة الموافقة في ضوءها أو أن يصر على رأيه بالنسبة لمشروع القانون فيلتمز رئيس الجمهورية بإصداره^(٤٤).

^(٤٢) ويلاحظ أنه يتم احتساب هذه المدة من تاريخ إبلاغ المجلس الرئيس الجمهورية بالقانون بعض النظر عن تاريخ موافقة المجلس عليه، حتى يكون لدى رئيس الجمهورية الوقت الكافي لدراسة مشروع القانون دراسة وافية، ولا يكفي أن يوافق الرئيس على مشروع القانون المعروض عليه خلال مدة الثلاثين يوما، بل يجب أن تصل موافقته إلى مجلس النواب قبل انتهاء اليوم الأخير من هذه المدة.

^(٤٣) ويلاحظ أن صمت رئيس الجمهورية في هذه الحالة وعدم اعتراضه خلال المدة المقررة على مشروع القانون يعد تنازلا عن الاعتراض، حتى ولو انتهت هذه المدة بعد انتهاء دورة انعقاد المجلس، لأن رئيس الجمهورية إذا أراد الاعتراض فإنه يمكنه في فترة عدم انعقاد المجلس رد القانون إلى المجلس لأن مكتب المجلس أو هيئته الإدارية ما زالت قائمة ويمكنها تلقي هذا الرد.

^(٤٤) ويلاحظ أنه "قد تكون أسباب اعتراض رئيس الجمهورية على القانون أسبابا دستورية مثل مخالفة مشروع القانون أو بعضها لنصوص الدستور، كما قد تكون أسبابا قانونية تتعلق بمدى اتفاق القانون مع النظام القانوني والقوانين القائمة أو التعارض بين نصوصه أو مخالفته لمعاهدة من المعاهدات الدولية التي سبق للدولة أن أبرمتها. كما قد تكون هذه الأسباب مستندة إلى اعتبارات الملاءمة التي تحيط بإصدار القانون أو بإمكان تنفيذه، كأن يكون غير ملائم سياسيا أو اقتصاديا أو اجتماعيا لظروف الدولة، وهي أمور قد تكون خافية على أعضاء مجلس النواب عند موافقتهم على القانون".

د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١٢٤٠.

المراجع

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا . القانون الدستوري . تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- د. أحمد إبراهيم السبيلي: المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، بدون دار نشر، سنة ١٩٩٠.
- د. أحمد سلامة: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣.
- د. أنور مصطفى الأهواني: رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول، ١٩٤٥.
- د. بشير علي محمد الباز: حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجديدة للنشر، ٢٠٠٤.
- د. ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.
- د. حمدي علي عمر: النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ٢٠١٤، منشأة المعارف، ٢٠١٧.
- د. حميد ممنون الساعدي: الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨١.
- د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، ٢٠١٩.
- د. سامر عبد الحميد العوضي: اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور ٢٠١٤، دون دار نشر، عام ٢٠١٥.
- د. سامي محمد الغنام: رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٨.
- د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١)، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.
- د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
- د. شعبان أحمد رمضان: الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

- عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، ٢٠١٥.
- د. عثمان خليل عثمان: مجلس الدولة، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، ١٩٥٦، بدون دار نشر.
- د. عزة مصطفى حسن عبد المجيد: مسئولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨.
- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية الرئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٠.
- د. فاضل أحمد عبد الغني السنباتي: النظام الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٩.
- د. فؤاد عبد النبي: رئيس الدولة في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.
- د. ماجد ممدوح شبيطة: سلطات رئيس الجمهورية في الدساتير المصرية دستور ١٩٧١، ٢٠١٢، التعديل الدستوري ٢٠١٤، دراسة مقارنة مع الدول الديمقراطية ذات النظام المختلط في فرنسا، البرتغال، بولندا، سلوفينيا، وغيرها من الدول، دار النهضة العربية، ٢٠١٦.
- د. مجدي محمود القاضي: تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، بدون تاريخ نشر.
- د. محمد ربيع محمد مرسى: السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ١٩٦١.
- د. محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ١٩٧١.
- د. هشام القاسم. المدخل إلى علم الحقوق، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.
- د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، ١٩٧٤.
- Geanneau (B.): Droit constitutionnel et institutions politiques, 6éd, 1981.