جامعة الزقازيق
كلية الحقوق
المجلة القانونية الاقتصادية

دور مجلس النواب حال اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع قانون الإجراءات الجنائية

إعـــــداد

الأستاذ الدكتور

حمدي علي عمر

أستاذ القانون الدستوري

عميد كيلة الحقوق جامعة الزقازيق سابقاً

عضو لجنة الخبراء لوضع دستور مصر ٢٠١٤م

يحدد الدستور في كل دولة السلطات العامة فيها، والاختصاصات المنوطة بهذه السلطات، ومن بين هذه السلطات بطبيعة الحال، السلطة التشريعية التي تختص أساسا بالتشريع، ودور مجلس النواب في هذا المجال مناقشة مشروع القانون أو الاقتراح بقانون والتصويت عليه واقراره، ثم بعد ذلك يتم ارسله الى رئيس الجمهورية للتصديق عليه.

حيث تنص المادة ١٠١ من دستور ٢٠١٤ على أن "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع...." وتنص المادة ١٢٣ من ذات الدستور على أن " لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده اليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونا وأصدر. وإذا رده في الميعاد المتقدم الى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونا وأصدر".

وسلطة رئيس الجمهورية بشأن مشروع القانون المرسل اليه، تنحصر في أمرين: أولهما الموافقة عليه وإصداره، ولم يحدد الدستور مدة معينة لإصداره، ويكمن السبب وراء ذلك في ضرورة مراعاة الوقت الذى يطبق فيه القانون، حسبما يقتضيه واقع الحال الماثل أمامه، ثانيهما، عدم الموافقة عليه، أي الاعتراض على مشروع القانون، وهنا حدد الدستور مدة زمنية معينة يجب على الرئيس أن يعترض خلالها، وهى ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، وإلا اعتبر القانون أصدر إذا لم يعترض خلال هذه المدة المحددة، فإن عدم الرد يعد موافقة ضمنية من الرئيس

على المشروع، وبالتالي يعد تنازلا عن الاعتراض، وهذا الميعاد من المواعيد الإلزامية المنصوص عليها في الدستور، وليس من المواعيد التنظيمية، بمعنى أن عدم الاعتراض عليها خلال مدة الثلاثين يوما يعد تنازلا عن الاعتراض، ويصدر القانون.

والمشرع الدستوري منح هذا الحق لرئيس الجمهورية، بصفته رئيسا للجمهورية، وليس رئيسا للسلطة التنفيذية، حيث نص في المادة ١٣٩من الدستور الحالي على أن "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية، يرعى مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة أراضيه وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويباشر اختصاصاته على النحو المبين به".

فصياغة المواد تعد حرفة وعلم في قواعد اللغة، حيث يعتبر وجود الفاصلة بين الجمل، دلالة على أن ما بعدها لا ينصرف على ما قبلها من الفاظ، فالنص الدستوري ذكر: فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، .... : ثم فاصلة، تعنى ان رئيس الجمهورية يمارس اختصاصات عديدة بعيدة عن كونه رئيسا للسلطة التنفيذية، بل رئيسا للجمهورية، مثال ذلك، عندما يترأس المجلس الأعلى للقضاء، أو يدعو البرلمان للانعقاد الخ... فلا يعد ذلك اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، وهو هنا يتصرف لحماية حقوق الشعب وحرياته، ويمتلك الحكمة والحيطة التي تمكنه من تلطيف اندفاع أو تسرع البرلمان في التشريع، فهو لم ينعزل عن الرأي العام والاعلام والمجتمع القانوني.

والامر هنا يتعلق باعتراضات رئيس الجمهورية على مشروع قانون الإجراءات الجنائية باعتباره من القوانين المكملة للدستور، المحال من مجلس النواب الى رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠٢٥/٨/٢٦، والاعتراضات تشمل ثماني مواد بمشروع القانون، م ٤٨، م١٠٥، م١١٢، م١٢٣، ٢٣١، ٤١١، ومادة النشر، بحيث يكون العمل بالقانون بداية من أول العام القضائي التالي لنشر القانون وليس من اليوم التالي لتاريخ نشرة.

وقد أستخدم رئيس الجمهورية حقة الدستوري في الاعتراض على مشروع القانون أو بعض مواده، وهنا أثار البعض إشكالية حول الدور أو الاختصاص الذي يمارسه مجلس النواب في حالة رد مشروع القانون اليه مرة ثانية؟ وحدود دوره في تعديل أو إضافة أو حذف المواد محل الاعتراض، أوهل دوره يشمل النظر في مشروع القانون بأكمله؟

بالرجوع الى ما تضمنته اللائحة الداخلية لمجلس النواب، حيث نصت المادة ١٧٧ منه على أنه "لرئيس الجمهورية حق اصدار القوانين أو الاعتراض عليها طبقا للمادة ١٢٣ من الدستور، فإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب ورده إليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس، أخطر رئيس المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد الى المجلس اعتبر قانونا وأصدر، وفى حالة اعتراض رئيس الجمهورية، يعقد المجلس جلسة عاجلة لهذا الغرض، ويجوز له

أن يدعو رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان في هذا الشأن، ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة الى اللجنة العامة لدارسة المشروع المعترض عليه، والمبادئ والنصوص محل الاعتراض وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال، ويعرض تقرير اللجنة العامة على المجلس لنظره على وجه الاستعجال، فإذا أقر المجلس مشروع القانون المعترض عليه، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه اعتبر قانونا وأصدر" .

كما نصت المادة ١٧٨من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه "يخطر رئيس المجلس رئيس الجمهورية بتقرير عما اتخذه المجلس من قرارات، وما اتبع من إجراءات في شأن الاعتراض، وإذا قبل المجلس اعتراض رئيس الجمهورية، شكل، بناء على اقتراح رئيسه، لجنة خاصة لإعادة دراسة المشروع وتعديل نصوصه، طبقا لما قرره من مبادئ عند مناقشة تقرير اللجنة العامة عن الاعتراض".

وحيث أن رئيس مجلس النواب قد اتخذ الإجراءات القانونية حال ورود خطاب رئيس الجمهورية اليه، وعقد جلسة عاجلة لبحث الاعتراضات ودعا رئيس مجلس الوزراء للإداء ببيان في هذا الشأن، ثم أحال في ذات الجلسة الاعتراض والبيانات المتعلقة به الى اللجنة العامة برئاسته لدراسة المشروع المعترض عليه ووافقت، وتم عرضه على لجنة خاصة لإعادة دراسة المشروع وتعديل نصوصه.

ويلاحظ هنا أن اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون لا يدخل ضمن العملية التشريعية، فتظل عملية التشريع في هذه الحالة بيد السلطة التشريعية، فهي تملك الاستجابة لرغبة رئيس الجمهورية في تعديل أو أضافة أو حذف المواد محل الخلاف أو تعديل غيرها من المواد التي تتعارض مع المواد المعترض عليها، كما تملك عدم الاستجابة للاعتراضات، إذا أصر المجلس على موقفه من مشروع القانون، شريطة التصويت عليه مرة أخرى، ولكن بأغلبية خاصة-أغلبية الثلثين- اعتبر قانونا وأصدر.

لكن الإشكالية المثارة حاليا هل من حق مجلس النواب أن يقتصر دورة على مناقشة نصوص المواد محل الاعتراض، ولا يجوز له مناقشة باقي نصوص مشروع قانون الإجراءات الجنائية المرسل له بعد الاعتراض.

من جانبنا، نرى أن النص الدستوري جاء عاما ولم يحل للقانون مسألة تنظيم الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروع القانون حال الاعتراض عليه، وفى ظل ذلك أصدر مجلس النواب اللائحة الداخلية له لأول مرة بقانون، وهنا، تجدر الإشارة الى أنه، لا يجوز للسلطة التشريعية فيما تقره من القواعد القانونية أن تنال من الحق محل الحماية الدستورية سواء بالنقص أو الانتقاص.

وتجدر الإشارة أيضا الى أن النظام الدستوري المصري الحالي قد أعتنق مبدأ الديمقراطية النيابية، وتتمثل في وجود هيئة نيابية منتخبة ذات سلطة فعلية، تتمثل في مجلس النواب، فالمادة ١٠٢ من الدستور تنص على

أن" انتخاب أعضاء مجلس النواب عن طريق الاقتراع العام السرى المباشر" .وتنص المادة ١٤٠من الدستور على أن، ، ينتخب رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات ميلادية، تبدأ من اليوم التالي لانتهاء مدة سلفه، ولا يجوز أن يتولى الرئاسة لأكثر من مدتين متتاليتين....." .وتنص المادة ١٣٨ من الدستور على أن، ، لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته المكتوبة الى مجلس النواب بشأن المسائل العامة، وله أن يقدم الى المجلس شكاوى يحيلها الى الوزراء المختصين، وعليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك، ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها" .

فالبرلمان باعتباره معبرا عن الإرادة الشعبية، يجب أن يستجيب لصاحب السيادة، و يملك مناقشة جميع مواد مشروع القانون، وليس المواد محل الاعتراض، لاسيما النصوص المرتبطة بالنصوص محل الاعتراض، والعمل على إزالة أي غموض في النصوص، يؤدى الى التباس في الفهم أو صعوبة في التطبيق، والتي لا يمكن للبرلمان عند مناقشة المواد المعترض عليها أن يتجاهلها، وإلا ستكون محلا للطعن عليها إذا شابها عيب مخالفة الدستور، فالمشرع ليس حرا تماما بل يظل مقيدا بالضوابط التي يتوخاها الدستور، ومنها سلطته في إزالة التعارض والتناقض بين نصوص مشروع القانون، وليس تناول النصوص محل الاعتراض بالتعديل دون غيرها من مشروع القانون، فالمشرع الدستوري أظهر نوعا من التشدد بصدد الإجراءات الواجب اتباعها بشأن القوانين المكملة

للدستور، ومنها قانون الإجراءات الجنائية، ولا يمكن لمجلس النواب أن يمنع الأعضاء من مناقشة باقي نصوص مشروع القانون المرتبطة بالنصوص محل الاعتراض، أو يتبع سياسة التقييد الذاتي، التي يستطيع من خلالها بمهارة عالية البحث عن وسيلة للتخلص من النصوص الأكثر جدلا إرضاء للحكومة-مثل ما أثير بشأن بدائل الحبس الاحتياطي أو اجراء التحقيق في غياب المحامي- لأجل أن يجنبها التعديل والنقاش، الأمر الذى يؤدى الى تمرير هذه النصوص دون إعادة مناقشتها، أو مناقشتها دون إزالة ما بها من عوار دستوري، وإلا تشوبها عدم الدستورية.

وفى هذا الصدد، يجب اعتبار أن ما يصيغه رئيس الجمهورية من اعتراضات على مشروع القانون تتعلق بحريات وحقوق المواطنين، استجابة لرأى الغالبية من هيئة الناخبين، ولكفالة الحقوق والحريات، وحرصا على تحقيق العدالة الجنائية، ينطوي على مبدأ إرشادي عام لكى يلتزم به المشرع عند قيامة بإجراء التعديلات على مشروع القانون، ولا يجوز لمجلس النواب أن يقتصر تدخله بتعديل نصوص المواد محل الاعتراض من مشروع قانون الإجراءات الجنائية فقط، إذا كان تعديل المواد المعترض عليها يستتبع بالضرورة تعديل مواد أخرى مرتبطة بها ارتباطا لا يمكن فصله، وإلا اعتبر تدخله بصورة ناقصة لا تمثل وفاء لالتزامه الدستوري.

وقد أوضحت المادة ١٧٨ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب بقولها" .....وإذا قبل المجلس اعتراض رئيس الجمهورية، شكل، بناء على اقتراح رئيسه لجنة خاصة لإعداد دراسة المشروع وتعديل نصوصه، طبقا لما قرره من مبادئ عند مناقشة تقرير اللجنة العامة عن الاعتراض" .والمستفاد من النص السابق، أن صياغة المادة تتسع لتشمل تعديل نصوص مشروع القانون ذاته، إذ لا يستبين من لفظ -دراسة المشروع وتعديل نصوصه- أنها تقطع أو تشير صراحة أو دلالة الى قصر التعديل على النصوص المعترض عليها دون غيرها، ولا يوجد في نصوص الدستور باعتبارها تفوق في قيمتها من حيث العلو، ما يؤيد ذلك، فقيام البرلمان بممارسة اختصاصه في الاقتراح والتعديل والحذف والاضافة على النصوص – هي ضرورية بل لازمة—لوجود نص صريح في الدستور يمنحه هذا الحق، ويبين كيفية ممارسته، لأن الاختصاصات الدستورية لا تفترض ولا تمارس دون إجازة صريحة، ولا يجوز إضافة أو حذف أي اختصاص دون نص، فالدستور جعل للمشرع سلطة التشريع، واعتراض رئيس الجمهورية لا يتعلق ببعض نصوص مشروع القانون لمخالفتها للدستور، لكى يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة بشأن القانون بدلا من إصداره بعد تعديل النصوص المعيبة بما يتفق مع الدستور، ولكن لإقرار مزيد من الضمانات لحقوق وحريات المواطنين أو لاعتبارات أخرى قد يراها، لذا نرى أنه لا يوجد حائل أو مانع أمام مجلس النواب من مناقشة المواد المرتبطة بالمواد

المعترض عليها من مشروع القانون، ولا يقتصر على النصوص الواردة من رئيس الجمهورية، حيث توجد نصوص أخرى قد تتعارض أو تتناقض مع ما يتم تعديله أو يخل بفلسفة القانون في مجمله، وحتى تتحقق سلامة التشريع واتساق أحكامه، وعليه مراعاة الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ومدى صلاحيته لنظام المجتمع.

وقد يقول البعض، أن الواقع العملي، يبرز أن البرلمان الحالي في ظل هذه الظروف الجديدة -مثل انهاء الفصل التشريعي لمجلس الشيوخ، حيث يلزم عرض التعديلات على مجلس الشيوخ باعتبار قانون الإجراءات الجنائية من القوانين المكملة للدستور، أو وفتح باب الترشح لعضوية مجلس النواب- لم يعد صالحا دستوريا بممارسة هذه التعديلات، ومن حق البرلمان الجديد أن يعيد مداولة جميع نصوص مشروع القانون.

الحقيقة أن قانون الإجراءات الجنائية من القوانين المكملة للدستور، وقد تم عرضة على مجلس الشيوخ حسبما يتطلب الدستور، وبشأن عرض التعديلات التي يتم إدخالها على المواد المعترض عليها، فلا يلزم بإعادة عرضها على مجلس الشيوخ مرة أخرى، إلا إذا ترتب على التعديل تغيير جوهري في مضمون المواد أو مساس بجوهر التشريع الذي سبق لمجلس الشيوخ ابداء الرأي فيه.

فالأصل أنه يجوز لمجلس النواب تعديل المواد المعترض عليها في القانون المكمل للدستور دون إعادة المشروع الى مجلس الشيوخ، ولكن

إذا كان التعديل واسعا أو يمس موضوعات جديدة أو يؤدى الى اختلاف جوهري عما أبدى فيه أعضاء مجلس الشيوخ رأيهم، يجب إعادة المشروع الى مجلس الشيوخ لأبداء الرأي مجددا في حدوده الجديدة.

وبخصوص إمكانية مجلس النواب اجراء تعديلات على المواد المعترض عليها بعد فتح باب الترشح للمجلس الجديد، فوفقا لنص المادة١٠٦ من الدستور فإن "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجرى انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوما السابقة على انتهاء مدته".

فالقاعدة وفقا للدستور أن ولاية مجلس النواب تستمر حتى نهاية مدته الدستورية، أي خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، وخلال هذه المدة، يحتفظ المجلس بكامل سلطاته التشريعية والرقابية الى أخر يوم في ولايته، حتى بعد فتح باب الترشح لانتخابات مجلس النواب الجديد، يظل المجلس القائم قائما قانونا ويمارس اختصاصاته كامله حتى ينتخب المجلس الجديد ويعقد أولى جلساته.

وللمجلس القائم أن ينظر هذه الاعتراضات ويتخذ قرار بشأنها، طالما أن ولايته لم تنته بعد دستوريا، حتى لو كان باب الترشح للمجلس الجديد قد فتح بالفعل، فذلك لا ينهى ولاية المجلس القائم، لأن هذا الاجراء يتعلق بالعملية الانتخابية فقط، وليس بانتهاء الولاية التشريعية.

ولا يوجد مانع قانوني من أن يترشح عضو المجلس القائم للانتخابات الجديدة مادام لم تنته مدة عضويته، لكن يشترط ألا يستخدم موقعه البرلماني أو سلطاته لتحقيق ميزة برلمانية.