

## الطبعة القانونية لمواد إصدار القانون

الدكتورة

**ميادة عبد القادر أحمد إسماعيل**

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية



## الطبيعة القانونية لمواد إصدار القانون

ميادة عبد القادر أحمد إسماعيل

قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، مصر.  
البريد الإلكتروني: [dr.mayada.abdelqader.law@alexlaw.edu.eg](mailto:dr.mayada.abdelqader.law@alexlaw.edu.eg)

### ملخص البحث:

يتناول البحث سلطة إصدار القانون المناطة برئيس الجمهورية، وما يتبع ذلك من دراسة مواد إصدار القانون التي تذييل بتوقيع رئيس الجمهورية وذلك من خلال دراسة التنظيم الدستوري لسلطة إصدار القانون من الناحية الإجرائية في النظامين الدستوري المصري والفرنسي. ونميز من خلال البحث بين مواد الإصدار والنظم الشبيهة كأحكام النشر والديباجة وغيرها..... وفي ذات الصدد نتصدى لدراسة الخلاف الفقهي في مصر وفرنسا حول الطبيعة القانونية لسلطة الإصدار التي يتنازع عليها الفقهاء بين إضفاء الصفة التشريعية أو الصفة التنفيذية على هذه السلطة. وبطبيعة الحال التطرق لموقف القضاء من الصفة المضافة على تلك المواد يعد لزاما علينا ومن ثم تحديد القوة القانونية الملزمة لها باعتبارها جزءا لا يتجزأ من القانون. ونحدد بعد ذلك النطاق الموضوعي لمواد الإصدار وكيفية صياغتها ومدى تجاوز حدود هذه السلطة. وأخيرا نتناول مواد الإصدار في قضاء المحكمة الدستورية العليا للوقوف على رقابة المحكمة لتلك المواد أو الاستناد إليها في قضائها وأثر القضاء بعدم دستورية مواد الإصدار على القوة التنفيذية للقانون بوصفها بحسب تعريف الفقه أنها بمثابة أمر إلى سلطات الدولة بتنفيذ القانون .

**الكلمات المفتاحية:** سلطة الإصدار، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، مواد الإصدار، القوة التنفيذية للقانون، نشر القانون.

## The Legal Character Of Issuing Law

Mayada Abdel Elkader Ahmed Ismael

Department of Public Law, Faculty of Law, Alexandria University,  
Alexandria, Egypt.

Email :dr.mayada.elqader.law@alexu.edu.eg

### **Abstract:**

Issuing law is an constitutional competence of the president that enables him to order authorities to apply law. This research studies the constitutional procedures for issuing law in both French and Egyptian legal systems. And also study discrimination between issuing law and other similar legal terms such as publishing law. Then we show the debate between jurists for determining the legal nature of issuing law and by the way the judiciary decision in this topic. The research also examine the legal objective limits of such authority and the editing of issuance articles. In addition we discuss the supreme constitutional court review over these articles and the effects of unconstitutionality of them on the enforcement.

**Keywords:** Issuing Law, Legislative Competence Of President, Issuance Articles, Law Enforcement, Publishing Law.

### مقدمة

تعد سلطة إصدار القانون من السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في النظم الدستورية المعاصرة، وعادة ما تأخذ تلك السلطة شكلاً خاصاً في صورة مواد الإصدار التي يندرج بها بعض القواعد لتحديد نطاق تطبيق القانون الذي سيتم إصداره .

### أهمية الموضوع وأهدافه:

تتضح أهمية الموضوع في تحديد الطبيعة القانونية لسلطة الإصدار وهل تدخل في إطار الاختصاص التشريعي أم الاختصاص التنفيذي لرئيس الجمهورية؟ وترتيباً على ذلك، يتجلى دور الرقابة الدستورية على سلطة الإصدار من الناحيتين الإجرائية والموضوعية، ومدى ارتباط ذلك بالقوة التنفيذية للقانون .

### إشكالية البحث:

يدور البحث حول دراسة مواد إصدار القانون، حيث تكمن الإشكالية في أن الدستور أنط - في ظل النظم البرلمانية - لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القانون، وتبدي هنا عدة تساؤلات عن طبيعة سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون وهل تعد إجراءً تشريعياً أم إنها سلطة تتعلق بتنفيذ القوانين؟

ثم نتناول من خلال بحثنا مضمون أو محتوى مواد إصدار القانون، لاسيما في ظل وجود مواد إصدار منشئة لأحكام قانونية جديدة مما يثير التساؤل عن مدى أحقية رئيس الجمهورية في إضافة جديد من خلال تلك المواد، ويفرض حدوث ذلك، يتجلى تساؤل هام حول القيمة القانونية الملزمة لمواد إصدار القانون؟ وهل تأخذ مرتبة التشريع الصادر من البرلمان أم أن الأمر يتعلق بقوة القرارات التنظيمية الصادرة من السلطة التنفيذية.

وهكذا نقف على بحث ما تحويه تلك النصوص وما لا يفترض إدراجها داخلها من أحكام. ومن ناحية أخرى، نتناول رقابة الدستورية على مواد إصدار القانون حيث شهدت الأحكام الدستورية طعناً على مواد إصدار القانون، وأقرت المحكمة الدستورية بانعقاد اختصاصها بنظر الطعن بالدستورية على تلك النصوص<sup>(١)</sup>

(١) راجع الطعن رقم ٢٠٠ لسنة ٢٥ ق جلسة ١ من فبراير ٢٠٠٩، الجريدة الرسمية العدد ٧ مكرر(أ) الصادر بتاريخ ١٥ فبراير ٢٠٠٩ .

### الدراسات السابقة:

تعددت الرسائل التي تحدثت عن سلطة إصدار القانون كإحدى الاختصاصات التشريعية التي يباشرها رئيس الجمهورية ولم تلق تلك الدراسات الضوء على مواد إصدار القانون ونطاقها والرقابة الدستورية عليها ومدى صلتها بالقوة التنفيذية للقانون، ولم نجد إلا مؤلف للأستاذ الدكتور " عمرو فؤاد بركات " بعنوان " إصدار القوانين " تطرق بصورة أكثر عمقا إلى سلطة الإصدار وارتباطها بقوة القانون التنفيذية.

**وسنعرض لتلك الأفكار من خلال خطة البحث الآتية:**

### الفصل الأول الطبيعة الدستورية لمواد الإصدار

\*(المبحث الأول):

الخلاف الفقهي حول الطبيعة القانونية للإصدار

\*(المبحث الثاني):

موقف القضاء من تحديد طبيعة مواد الإصدار

\*(المبحث الثالث):

مواد الإصدار ومبدأ تدرج القواعد القانونية

### الفصل الثاني النطاق الموضوعي لمواد الإصدار

\*(المبحث الأول):

صياغة مواد الإصدار

\*(المبحث الثاني):

الحدود الموضوعية لمواد الإصدار

\*(المبحث الثالث):

تجاوز حدود سلطة الإصدار

### الفصل الثالث الرقابة الدستورية على مواد الإصدار

\*(المبحث الأول):

مواد الإصدار في قضاء المحكمة الدستورية العليا

\*(المبحث الثاني):

أثر الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار

**مبحث تمهيدي: التنظيم الدستوري لإصدار القانون**

أنط دستور ٢٠١٤ برئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين، حيث يأتي دوره في مرحلة لاحقة لإقرار القانون بمعرفة البرلمان.

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<sup>(١)</sup>.  
ونعرض لهذا التنظيم الدستوري من خلال المطالبين الآتين:

**المطلب الأول: الاختصاص الدستوري بإصدار القانون.**

**المطلب الثاني: تمييز مواد الإصدار عن النظم المشابهة.**

**المطلب الأول: الاختصاص الدستوري بإصدار القانون**

**تمهيد وتقسيم:**

نظمت الدساتير سلطة إصدار القوانين، وأنطت إصدار القانون برئيس الجمهورية، ووضعت تنظيمًا إجرائيًا لذلك الاختصاص.

ونقسم هذا المطلب بناء على ذلك إلى الفرعين التاليين:

**الفرع الأول: سلطة الإصدار في مصر.**

**الفرع الثاني: سلطة الإصدار في فرنسا.**

**الفرع الأول: سلطة الإصدار في مصر**

أنط المشرع الدستوري سلطة إصدار القانون برئيس الجمهورية، وهي سلطة لاحقة على إقرار القانون من قبل مجلس النواب، وذلك بعد إتباع كافة الإجراءات المقررة بمقتضى نصوص الدستور والقانون.

وقد عني الفقه الدستوري<sup>(٢)</sup> بوضع تعريف لسلطة إصدار القانون، ووضع حد فاصل بينها وبين الإجراءات الدستورية الأخرى والمرتبطة بسلطة التشريع في ظل الظروف العادية.

(١) وقد نصت م ١٠٤ من دستور سنة ٢٠١٢ على أن: "يبلغ مجلس النواب رئيس الجمهورية بكل قانون أقر، ليصدره خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إرساله، فإذا اعترض عليه رده إلى المجلس خلال ثلاثين يوماً من ذلك التاريخ وإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد، وأقره مجلس النواب ثانية بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء، استقر قانوناً وأصدر.  
فإذا لم يقره المجلس لا يجوز تقديمه في دور الانعقاد نفسه قبل مضي أربعة أشهر من تاريخ صدور القرار".

ويعرف إصدار القانون بأنه تسجيل الميلاد القانوني للقواعد التشريعية وتأكيد صلاحيتها للنفاذ باعتبارها قواعد قانونية اكتسبت وصف الإلزام. وقد حدد المشرع الدستوري أجلاً لإصدار القانون، وهو ميعاد ناقص حيث لا بد من الإصدار خلاله فإذا لم يتم ذلك الإجراء أو لم يعترض رئيس الجمهورية على القانون، ورده إلى مجلس النواب اعتبر قانوناً وأصدر. وإذا أقره المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر أيضاً قانوناً وأصدر. وهكذا فإن إصدار القانون يتضمن ما يلي:

- ١ - تسجيل شهادة ميلاد للقانون كونه أصبح نهائياً بإقراره من البرلمان، ويعد اعترافاً بأن القانون مر بكافة الإجراءات الدستورية ليضحي ملزماً. ويتم وضعه موضع التنفيذ<sup>(١)</sup>
- ٢ - يتضمن أمراً من رئيس الجمهورية إلى رجال السلطة العامة بوجوب تنفيذ القانون<sup>(٢)</sup>.
- ٣ - يعد تنازلاً من رئيس الجمهورية عن حقه في الاعتراض على القانون المقرر له بمقتضى نصوص الدستور.

(١) د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، دراسة تحليلية لدستور ٢٠١٤ المعدل لدستور ٢٠١٢ مقارناً بالدراسات السابقة، الطبعة الأولى ٢٠١٩، دار النهضة العربية، ص ١٢٤٣، وفي ذلك أيضاً: د. نبيل إبراهيم سعد، المدخل إلى القانون - نظرية القانون، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤ ص ٢٢٨ - ٢٢٩، وفي ذلك أيضاً: د. حمادة عبد العزيز عبد الحميد رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة الإسكندرية بعنوان "التوازن بين سلطة رئيس الجمهورية ومسئولته في النظام الدستوري المصري"، ٢٠٢٠م، ص ٥٤، ٥٥. وفي ذلك أيضاً: المستشار الدكتور أحمد علي اللقاني، السلطة التشريعية في مصر بين دساتير ثلاثة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠١٥، ص ١٠٨.

(٢) د/ خضر محمد عبد الرحيم محمد، "المسئولية السياسية لرئيس الدولة في ظل النظام الرئاسي (دراسة مقارنة بالنظام الإسلامي)"، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة أسسوط ٢٠١٩، ص ٦٧، وفي ذلك أيضاً: د. تريعة نواره، مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ص ٤٣١. وقد قررت أغلبية دساتير دول المغرب العربي عبر كل دساتيرها على أن صاحب سلطة إصدار القانون هو رئيس الدولة باستثناء دستور موريتانيا لسنة ١٩٥٩ الذي نص في المادة ٢٩ منه على أن العمل على إصدار القوانين هو اختصاص مشترك بين الوزير الأول وأعضاء الجمعية الوطنية.

(٣) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٧٧٣.

وفي ذلك أيضاً: د. أحمد عبد اللطيف، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مكتبة القانون والاقتصاد، ص ٧٦.



وترتيباً على ذلك، فقد عين الدستور<sup>(١)</sup> ثلاث حالات لإصدار القانون:

الحالة الأولى: إذا أصدر رئيس الجمهورية القانون دون اعتراض منه وتم نشره في الجريدة الرسمية، ويعد ذلك إصداراً صريحاً للقانون.

الحالة الثانية: إذا سكت رئيس الجمهورية عن الإصدار وانتهت مدة الثلاثين يوماً المحددة لرئيس الجمهورية، عد ذلك إصداراً للقانون ووضعه موضع التنفيذ وهذا هو الإصدار الضمني.

الحالة الثالثة: إذا رد رئيس الجمهورية مشروع القانون إلى مجلس النواب معترضاً عليه، ولكنه بعد المداولة الثانية أقره مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه يعد ذلك إصداراً للقانون.

ومن الجدير بالذكر، أن سكوت رئيس الجمهورية عن إصدار القانون لا يعد انتهاكاً لأحكام الدستور<sup>(٢)</sup>، ومن ثم لا يمثل جريمة؛ حيث جعل المشرع الدستوري انتهاك أحكام الدستور من الجرائم

الجنائية التي يحاكم عليها رئيس الجمهورية، وذلك لعدة أسباب، الأول: أن الدستور قد رخص لرئيس الجمهورية السكوت عن إصدار القانون بأن قرر أجلاً لإصدار القانون فإن لم يتم الإصدار خلاله عد ذلك إصداراً للقانون، الثاني، أنه لا تعطيل للقوة الإلزامية للقانون حيث بمرور الثلاثين يوماً دون إجراء صادر من رئيس الجمهورية يعد ذلك إصداراً للقانون بقوة الدستور. الثالث: أن سكوت رئيس الجمهورية هنا يُعد على العكس تطبيقاً لنص المادة ١٢٣ من الدستور وليس تعطيلاً لها الأمر الذي ينفي إنتهاك أحكام الدستور من قبل رئيس الجمهورية.

ولعل ما يُثيره البعض من أن دستور ٢٠١٤ لم يحدد مدة معينة يتعين على رئيس الجمهورية أن يُصدر القوانين خلالها سواء في حالة عدم اعتراضه على القانون أو في حالة اعتراضه عليه وإقراره

(١) راجع نص المادة ١٢٣ من دستور ٢٠١٤.

(٢) تنص المادة ١٥٩ من الدستور على أنه: " يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جناية أخرى بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام وإذا كان به مانع يحل محله أحد مساعديه. وبمجرد صدور هذا القانون، يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعتبر ذلك مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرته لاختصاصاته حتى صدور حكم في الدعوى. ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة....".

ثانية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه<sup>(١)</sup>. محل نظر؛ ذلك لأن الدستور في المادة ١٢٣ أعطى لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه إياه فإذا انتهت

(١) ولكن إذا كان الدستور لم يتضمن تحديداً لمدة معينة يتعين أن تصدر فيها القوانين بعد إقرارها بصفة نهائية، فإن الواجب على رئيس الجمهورية ألا يمتنع عن إصدارها، وأن يقوم بذلك في مدة معقولة حتى لا يتأخر تنفيذها. ويذهب البعض إلى أن العلاج الوحيد في حالة تأخير الإصدار لفترة طويلة هو إثارة المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب، وأن هذه وسيلة فعالة، إذ يمكن مواخضة الوزارة وإسقاطها إذا كان هذا الامتناع بناء على نصيحته، أما إذا كان الامتناع راجعاً إلى رئيس الجمهورية نفسه فسيؤدي ذلك إلى إمكان نشوء أزمة بينه وبين البرلمان، ونرى أنه يمكن إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في هذه الحالة وفقاً للمادة ١٦١ من دستور ٢٠١٤.

د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الجزء الثاني، القاهرة، ص ٣٩٣.

وقد عرفت الولايات المتحدة الأمريكية حق الاعتراض قبل صدور الوثيقة الدستورية عام ١٧٨٩، فقد مارس ملك إنجلترا حق الاعتراض المطلق على القوانين التي تصدرها الولايات في الفترة التي سبقت إعلان الاستقلال، فقد كان حق الاعتراض أداة الحاكم في تهديد البرلمان كما كان حق الملك في الاعتراض على القوانين وإساءة استعماله هو أحد المسوغات التي عدّها إعلان الثورة الأمريكية دافعاً للثورة.

وعندما تناقش واضعو الدستور الأمريكي عام ١٧٨٩ حول تخويل الرئيس سلطة الاعتراض كان يسيطر على تفكيرهم عدة أمور منها: أن سلطة الاعتراض هي الطريق الوحيد الذي يمكن للرئيس بموجبه أن يحافظ على اختصاصاته الممنوحة له بموجب الدستور من إعتداء الكونجرس عليها أو العبث بها، وذلك ارتباطاً بالفكر السياسي الأمريكي بفقّه مونتسكيو في الفصل بين السلطات على أنه: "إذا لم يكن للسلطة التنفيذية الحق في إيقاف مشروعات الهيئة التشريعية، فإن هذه الأخيرة تستبد بها".

كما أن الحاجة دعت أيضاً إلى إيجاد حكومة قوية تواجه سلطة المشرع الواسعة ونزوعه إلى المساس باختصاصات السلطات الأخرى، علاوة على إيجاد رقابة على دستورية ومشروعية القوانين النيابية لوقاية الأمة من القوانين التي يشوبها العيب في الصياغة أو تنقصها الدراسة والإعداد، وعليه فإن هذه السلطة ينبغي أن تحدد بقيود معقولة.

وفي تتبع التطور الذي مرت به سلطة الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية، نجد أن رؤساء الجمهورية حتى عام ١٨٦٥ كانوا يتقيدون في مباشرة هذا الحق إلى حد كبير، وبعد عام ١٨٦٥ كانت نقطة تحول في السياسة الأمريكية وخصوصاً في مباشرة الرئيس جونسون لحق الاعتراض، حيث كان يعترض على مشروعات القوانين المقدمة من الكونجرس بصورة متكررة ولأنفه الأسباب، ومنذ ذلك التاريخ تعددت حالات الاعتراض خصوصاً في عهد الرئيس كليفلاند الذي سمي بـ (الرئيس المعترض).

كما توسع رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية في مباشرة حق الاعتراض ليشمل مسوغات طرح مشروع القانون، بعد أن كان الرؤساء لا يعترضون إلا إذا كانت مشروعات القوانين المقدمة من الكونجرس من شأنها الإعتداء على اختصاصاتهم أو منافاتها لأحكام الدستور، حيث أصبحوا يعترضون على مشروعات القوانين التي يرونها ضارة بسياساتهم في محتواها أو أهدافها، ولو لم تكن مخالفة لأحكام الدستور.

هذه المدة ولم يعترض رئيس الجمهورية على مشروع القانون أو إذا رده وأصر مجلس النواب على رأيه اعتبر قانوناً وأصدر وهو ما يستند إليه بالقول بأن مدة الإصدار هي مدة الاعتراض على القانون إذ من غير المفهوم أن يظل القانون معطلاً تنفيذه بعد تمام إقراره من البرلمان

### الفرع الثاني: سلطة الإصدار في فرنسا<sup>(١)</sup>

تواترت الدساتير الفرنسية في تنظيمها لسلطة إصدار القوانين، وباستعراض نص المادة السابعة من الدستور الفرنسي الصادر في ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥، نجد أن المشرع الدستوري قد ألزم رئيس الجمهورية بإصدار القوانين خلال الشهر التالي لإرسال القانون للحكومة بعد إقرارها نهائياً، وتنقص هذه المدة إلى ثلاثة أيام في حالة الاستعجال، وأجاز الدستور لرئيس الجمهورية - قبل انتهاء هذه المدة - أن يطلب برسالة مسببة إلى البرلمان مداولة جديدة، ولا يجوز رفض هذه المداولة الجديدة.

كما ذهب المشرع الدستوري في القانون الدستوري الصادر في ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ (المادة الثالثة)، إلى أن رئيس الجمهورية يصدر القوانين عندما يتم إقرارها بواسطة البرلمان بمجلسيه. وفي عهد الجمهورية الرابعة، جاءت سلطة الإصدار بالمادة ٣٦ من الدستور، ويلاحظ أن المشرع الدستوري الفرنسي قد أنقص مدة الإصدار إلى عشرة أيام، وأجاز للجمعية الوطنية أن تنقصها إلى

---

وعليه لم يقتصر دور الرئيس الأمريكي في المراحل الإجرائية للعملية التشريعية على مجرد المشاركة في مشروعات القوانين، وإنما تتمتع أيضاً بسلطات أخرى أكثر أهمية من سلطة الاقتراح ألا وهي الموافقة أو الاعتراض على مشروعات القوانين، كما قد سبق الإشارة إليه بأن الدستور الأمريكي لم ينص صراحة على حق رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في اقتراح مشروعات القوانين، وإنما استغل الأخير سلطته في إرسال الرسائل إلى الكونجرس حيث انحصر حق الاقتراح لمشروعات القوانين على الرئيس وأجهزته التنفيذية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

رسالة دكتوراة مقدمة من الباحث: جابر حسين على النممي بعنوان: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري العراقي - دراسة مقارنة، ص ١٤٥ - ١٤٩.

(1) WWW.conseil constitutionnel.fr/sites/default/L'Article 36 (constitution de 1946 IV République) Se président de la république promologue les lois dans les dix jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Ce délai est réduit à cinq jours en cas d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale.

Dans le délai fixé pour la promulgation le président de la république peut, par un message motivé, demander aux deux chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée.

À défaut de promulgation par le président de la République dans les délais fixés par la présente constitution, il y a sera pourvu par le président de l'Assemblée nationale.

خمس أيام. إذا ما أضفت على التشريع صفة الاستعجال، وفي حالة امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون يقوم رئيس الجمعية الوطنية بإصدار القانون.

أما في ظل دستور ١٩٥٨، فقد نظم سلطة الإصدار في نص المادة العاشرة<sup>(١)</sup> منه، وجعل سلطة الإصدار من اختصاص رئيس الجمهورية، حيث قرر أن إصدار القوانين خلال الخمسة عشر يوماً التي تلي إحالة القانون الذي تم تبنيه بصفة نهائية، ويجوز له أن يطلب من البرلمان خلال فترة الإصدار، مداولة جديدة للقانون، أو لبعض مواده. ولا يمكن رفض هذه المداولة الجديدة، وهكذا تتطلب هذه المادة إيضاحاً، سواء من حيث طلب مداولة جديدة، أو من حيث إصدار القوانين. وقرر الدستور الفرنسي بذلك طلب المداولة الثانية، وبعد هذا الطلب من التقاليد الدستورية، وهو يجيز لرئيس الجمهورية الذي لم يشارك في العملية التشريعية، وفي ظل الظروف العادية، أن يدعو البرلمان إلى إعادة تقييم موقفه السابق على طلب المداولة الجديدة من جانب رئيس الجمهورية كما أن الأمر لا يتعلق باختصاص خاص لرئيس الجمهورية، بما ينبغي معه أن يحصل رئيس الجمهورية على الموافقة والتصديق من رئيس الوزراء.

ويلاحظ أن المشرع الدستوري لم يكتف في دستور ١٩٥٨ بالنص على هذا الحق الدستوري كما ورد في دستور الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وإنما جاء مختلفاً مع الدساتير السابقة عليه فيما يتعلق بحق طلب المداولة الثانية على النحو التالي:

أولاً: باستعراض نص المادة العاشرة من دستور ١٩٥٨<sup>(٢)</sup>، فيلاحظ لأول وهلة أن الدستور قد نص على أنه ".... وله قبل إنقضاء هذه المدة أن يطلب من البرلمان مداولة جديدة حول القانون أو بعض مواده....". وقد ورد اصطلاح "أن يطلب" مطلقاً، فلم يقيد المشرع الدستوري رئيس الجمهورية بأن يكون طلب المداولة في يده بناء على رسالة موجهة إلى البرلمان، وبناء على ذلك فقد أصدر الرئيس الفرنسي ميتران مرسوماً موقفاً عليه من رئيس الوزراء، طلب بمقتضاه من البرلمان

(1) WWW.conseil constitutionnel.fr/sites/default, Article 10 de la constitution 1958 "Le président de la république promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée".

"Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée".

(٢) غير أن المادة العاشرة من الدستور لم تشر على الإطلاق إلى التصديق حيث يكون من المستحسن أن يستخدم رئيس

الجمهورية بشأن طلب المداولة الجديدة للقانون خلال فترة الإصدار، أسلوب المراسيم، ينظر:

2-Pierre Pacetet, Droit constitutionnel, Sirey, 27e édition 2008, p. 457.

إجراء مداولة جديدة للقانون الخاص بالمعرض العالمي لعام ١٩٨٩، والذي وافقت عليه الجمعية الوطنية الفرنسية بناء على طلب الحكومة في ٣٠ يونيو ١٩٨٣.

ثانياً: لم يشترط المشرع الدستوري الفرنسي في الدستور الحالي - ترتيباً على ما سبق - الشرط الخاص بأن تكون رسالة رئيس الجمهورية بطلب المداولة الجديدة مسببة، ويرتبط ذلك بانعدام النص على اصطلاح الرسالة في المادة العاشرة من الدستور الحالي على النحو السالف بيانه. ثالثاً: نص المشرع الدستوري الفرنسي صراحة في الدستور الحالي، على أن حق رئيس الجمهورية في طلب المداولة الجديدة، يمكن أن ينصب على القانون بأكمله، أو على بعض من مواده فقط، في حين أنه لم ينص على هذه الإمكانية في دستور ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦ (المادة ٣٦)<sup>(١)</sup>.

وقد طبقت المادة العاشرة من الدستور الفرنسي ثلاث مرات حتى ٢٠٠٨: الأولى عام ١٩٨٣، عندما طلب رئيس الجمهورية من البرلمان مداولة جديدة لقانون بشأن امتداد إقليم Calodnie، والذي توجب التخلي عنه خلال فترة الإصدار لتقرير عدم دستوريته، ولمواجهة هذه الحالة الخاصة، استخدم رئيس الجمهورية المادة العاشرة من الدستور، وذلك على الرغم من أن القانون ظل كما هو ولم يطرح أمام مجلس البرلمان مرة أخرى<sup>(٢)</sup>.

والمرّة الثانية كانت في عام ١٩٨٥، طلب رئيس الجمهورية بموجب مرسوم من البرلمان مداولة جديدة للقانون الخاص بتنظيم إقليم Nouvelle Calédonie والذي قرر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية بعض نصوصه في قراره الصادر في ٨ أغسطس ١٩٨٥، الأمر الذي استوجب تدخل مجلس البرلمان لإحلال النصوص الجديدة التي خضعت لرقابة الدستورية، وجاءت مبادرة الرئيس لتفتح مرحلة تكميلية تستند إلى رقابة الدستورية<sup>(٣)</sup>.

وقد حدث ذات الوضع للمرّة الثالثة عام ٢٠٠٣ بمناسبة قانون انتخاب المجالس العمومية وممثلي البرلمان الأوروبي، والذي خضع لرقابة الدستورية من جانب المعارضة، بعد التصويت عليه من جانب مجلس البرلمان. وقد قضى المجلس الدستوري بعدم دستورية المادة الرابعة من هذا القانون والخاصة بانتخاب المجالس العمومية الإقليمية بسبب تعديل الحكومة لها دون أن يتدخل مجلس

(1) Avis et débats du comite consultatif constitutionnel: Travaux preparatoires de la constitution du 4 octobre 1958. Paris la documentation Française 1960, p. 126.

(2) Décis No. 85 – 197 DC du 23 août 1958, Rec 70., Pactet, P. Droit cont. Op. cit., P. 457.

(3) Pierre Pactet, op. cit., P. 457.

الدولة بشأن هذا التعديل لاستشارته وأمام تنازل الحكومة - لاكتساب الوقت عن هذا التعديل، طالب رئيس

الجمهورية مجلس البرلمان بمداولة جديدة، تطبيقاً للمادة العاشرة من الدستور للقانون الذي تم التصويت عليه من جانب مجلس البرلمان عام ٢٠٠٣<sup>(١)</sup>.

وفي عام ٢٠٠٦، لجأ رئيس الجمهورية إلى أعمال المادة العاشرة من الدستور بشأن المداولة الجديدة للقانون فيما بين فترة التصويت والإصدار وذلك القانون الخاص بمساواة الفرص لعام ٢٠٠٦، والذي تضمن إنشاء عقد عمل جديد عقد أول تشغيل لها<sup>(٢)(٣)</sup>.

(1) Décis No. 2003 – 468 DC du 3 avr. 2003. Rec P. 325, Pactet, P., op. cit., P. 457, les grandes décisions du conseil const. Ed. 2007, P. 564.

(٢) وقد لجأ رئيس الجمهورية في هذا القانون إلى حل متتقد حيث إنه قرر إصدار هذا القانون، مع مطالبة مرافق الدولة أن تحرص على عدم التوقيع على هذا العقد على الصعيد العملي، الأمر الذي يجعل هذا الحل يتعد بشكل كبير عن نص المادة العاشرة من الدستور التي تفتح لرئيس الجمهورية الخيار بين إصدار القانون الذي تم التصويت عليه، أو المطالبة بمداولة جديدة له من جانب مجلس البرلمان. انظر: Pactet, P. op.cit., P. 457.

(٣) ينظر: د. عمرو فؤاد بركات، مرجع السابق، ص ٥١ وما بعدها. حيث عرض لخلاف فقهي حول كيفية طلب المداولة الثالثة في فرنسا في ظل إطلاق النص، وهل لا بد من توجيه رسائل إلى البرلمان لطلب المداولة الثانية أم بإجراء آخر. وقد ذهب رأي في الفقه الفرنسي، إلى أنه إزاء عدم إيراد الدستور الفرنسي الحالي لنص صريح يحدد أسلوب طلب المداولة الجديدة لقانون معين بواسطة رئيس الجمهورية، فإن هذا الأمر يحتم اللجوء إلى تحليل يتضمن عدة عناصر. العنصر الأول: فيتعين التقرير لأول وهلة أن عدم الإشارة صراحة في الدستور الفرنسي الحالي لإجراء الرسالة المسببة - كأسلوب لطلب المداولة الجديدة -، لم يتبعه إيراد أية وسيلة أخرى يتعين على رئيس الجمهورية إتباعها في هذه الحالة، حيث ورد اصطلاح الطلب مطلقاً دون أي تحديد أو تخصيص، لاسيما إذا وضعنا في الاعتبار مدى العناية الفائقة التي صبغت بها النصوص الدستورية الخاصة بامتيازات واختصاصات رئيس الجمهورية في دستور ١٩٥٨. العنصر الثاني: وفي حالة غياب التحديد الدستوري الصريح في هذا الخصوص، فإن ذلك يقودنا إلى إثارة التساؤل عن الوسيلة التي يمكن من خلالها لرئيس الجمهورية أن يتصل بالبرلمان بمجلسه؟ ويبدو أن الإجابة على هذا التساؤل ستكون يسيرة، إذ أنه وفقاً لمبدأ جمهوري مستقر، فإنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يتصل بالبرلمان إلا بواسطة أسلوب الرسالة.

انظر:

....."Le chef de l'Etat car le seul moyen de communication avec les chambers qui lui était permis était celui des messages lus a la tribune par un minister.".....

ومن ثم - فإنه في ضوء ذلك - يمكن التقرير إذن بأنه إذا كان الدستور الفرنسي الحالي لم ينص على هذا الأسلوب صراحة، فإن ذلك يرجع لكون هذا التحديد سيكون غير مفيداً أو مجدداً، إذ لا توجد وسيلة أخرى يمكن بواسطتها لرئيس الجمهورية أن يتصل بالبرلمان.

وقد يرد على ذلك أن هناك وسائل أخرى - خلاف الرسالة - التي نص عليها الدستور الفرنسي الحالي لاتصال رئيس الجمهورية بالبرلمان، مثال ذلك ما نصت عليه المادة ٣٠ منه، على أنه في غير الحالات التي يجتمع فيها البرلمان بحكم القانون، تعقد الدورات العادية وتنفض بمقتضى مرسوم من رئيس الجمهورية، ومن ثم يمكنه - في ضوء ذلك - أن يتصل بالبرلمان بوسيلة أخرى خلاف توجيه الرسالة.

وقد أضاف هذا الرأي، بأنه لا وجه للتمسك بهذه الحجة، ذلك أن ما جاء بنص المادة ٣٠ سالف الذكر، إنما يتعلق بخصوصية تتضمن حقاً دستورياً معيناً، يكون مخالفاً للمبدأ العام المستقر في هذا الشأن، والمتضمن أن الاتصال بين رئيس الجمهورية والبرلمان عندما يكون عن طريق توجيه رسالة. كما أنه من المستقر عليه أن النصوص المخالفة لما هو مستقر عليه يتعين تفسيرها تفسيراً ضيقاً، ومن ثم فلا يمكن أن يتوسع في تفسير الحكم الخاص المنصوص عليه في المادة ٣٠ سالف الذكر، وبالتالي امتداد العمل بهذه الوسيلة قد طلب رئيس الجمهورية مداولة جديدة لقانون معين.

العنصر الثالث: ويتمثل في أن رئيس الجمهورية في فرنسا يملك وسيلتين دستوريتين: إصدار أي قانون أقره البرلمان. وتمثل الوسيلة الأولى في دعوة المجلس للانعقاد، كما تمثل الثانية في طلب مداولة جديدة من البرلمان. ووفقاً للمادة ١٩ من الدستور الفرنسي الحالي فإن الإجراء الأول يكون معقياً من استلزام التوقيع المجاور. ومن ثم فإن العلة التي من أجلها يخضع إجراء طلب المداولة الجديدة من البرلمان ضرورة شكلية التوقيع المجاور، إذ أن ذلك من شأنه تقرير معاملة مختلفة لسلطتين يعترف بهما الدستور صراحة لرئيس الجمهورية.

العنصر الرابع: ويتمثل في التقرير بأن دستور ١٩٥٨ الفرنسي قد مال إلى تقوية سلطة رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، فقد أعفي هذا الدستور اختصاصات عديدة لرئيس الجمهورية من استلزام شرط التوقيع المجاور. مثال ذلك تعيين رئيس الوزراء (المادة ٨)، وعرض مشروعات القوانين على الاستفتاء الشعبي (المادة ١١)، وحل الجمعية الوطنية (المادة ١٢)، وحق اللجوء إلى السلطات الاستثنائية (المادة ١٦)، وتعيين بعض أعضاء المجلس الدستوري (المادة ٥٦)، ودعوة المجلس الدستوري للانعقاد (المادتين ٥٤، ٦١)، وتوجيه رسائل لمجلس البرلمان (المادة ١٨).

وقد انتهى هذا الرأي - بعد إيراد هذا التحليل بعناصره المختلفة -، إلى أن رئيس الجمهورية في عهد الجمهورية الخامسة لا يمكنه - شأنه في ذلك أسلافه السابقين - طلب مداولة جديدة لقانون معين إلا بواسطة أسلوب الرسالة، ومن ثم فإن الأسلوب الذي اتبعه الرئيس الفرنسي ديستان في ١٣ يوليو ١٩٨٣ - يثير مشكلة مدى اتفاق واتساق هذا الإجراء مع نصوص الدستور الحالي، ولعل الرئيس الفرنسي ديستان قد لجأ إلى طلب مداولة جديدة بواسطة مرسوم لأحد احتماليين. (الأول) ويقوم على اعتبار البساطة وعدم التعقيد إذ أن أسلوب الرسالة يعتبر إجراء رسمياً بالنسبة لطلب المداولة الجديدة. (الثاني) ويقوم على اعتبار الوقت، فالمادة ١٨ من الدستور تفرض على البرلمان الانعقاد - في غير أدوار الانعقاد -

وهناك تساؤل حول إمكانية طلب رئيس الجمهورية لإجراء مداولة ثانية بعد أن أقر البرلمان القانون في المداولة الأولى؟

ذهب رأي في فرنسا<sup>(١)</sup>، إلى أنه لا يجوز ذلك لرئيس الجمهورية استناداً إلى أن الدستور الفرنسي الحالي الصادر في ١٩٥٨ قضي بأن طلب المداولة الجديدة يمكن أن ينصب على القانون بأكمله أو على بعض مواده، ومن ثم فإن المداولة الثانية تكون مبناها على القانون بذاته أو على بعض التي أقرها البرلمان. ومن ناحية ثانية، فلا يملك رئيس الجمهورية في عهد الجمهورية الخامسة حق الاقتراع التشريعي، والذي أصبح من حق الوزير الأول من الجمهورية الرابعة وحتى الآن. ويثور التساؤل أيضاً عما إذا كان يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان المداولة من جديد بالنسبة لقانون معين، وفي ذات الوقت يطلب عقد المجلس الدستوري لبحث مدى دستورية هذا القانون.

لتلاوة رسالة رئيس الجمهورية، ومن ثم فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى أسلوب الرسالة في طلب المداولة الجديدة للقانون الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣، سترتب عليه بالضرورة انعقاد البرلمان رغم أنه كان في هذا التاريخ في غير أدوار الانعقاد، الأمر الذي يعطي انطباعاً بأن الحكومة لم تكن تريد سوى الرغبة في تجنب مثل هذا الأمر. ويرى الدكتور عمرو فؤاد بركات: في هذا الخصوص أنه وإن كان نص المادة العاشرة من الدستور الفرنسي الصادر في ١٩٥٨ قد جاء مطلقاً، فيما يتعلق بأسلوب طلب رئيس الجمهورية للمداولة الجديدة، إلا أن المادة ١٨ منه قد نصت في ذات الوقت صراحة، على أن يخاطب رئيس الجمهورية مجلسي البرلمان برسائل تتلى ولا تكون محلاً لأي نقاش قد يؤدي بيانه، وفي ضوء ذلك يبين بجلاء أن الدستور الفرنسي الحالي قد حدد صراحة طريقة اتصال رئيس الجمهورية بالبرلمان، حيث قضي بأن يكون ذلك بأسلوب الرسائل، ومن ثم فإن ما ذهب إليه الرئيس الفرنسي ديستان حين طلب مداولة جديدة من البرلمان للقانون الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣ بمقتضى مرسوم لا يتفق وأحكام الدستور الفرنسي، وذلك لخروجه على ما جاء بصريح نص المادة ١٨ من هذا الدستور. ولا يقدح في ذلك ما جاء بالمادة ٣٠ من ذات الدستور من أن يكون عقد الدورات غير العادية للبرلمان وفضها - بمرسوم من رئيس الجمهورية، إذ أن هذا النص الدستوري ينظم مسألة منبئة الصلة بموضوع مخاطبة رئيس الجمهورية للبرلمان، وهي تدخل في صميم علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، ومن ثم فيقتصر تطبيقه على الحالة التي ورد بخصوصها ولا يمتد تطبيقه إلى حالة أخرى ورد نصاً صريحاً بشأنها.

(١) Bruno Baufumé .. op. cit., p. 1258 تم ذكر النص في هذا المرجع

" ..... Deux arguments incitent à répondre négativement; d'une part la constitution disposant que la nouvelle délibération porte sur "la loi ou certains de ses articles". Aucun pouvoir de substitution ou de modification n'est reconnu au président de la République; d'autre part le président de la République ne dispose plus, à la différence du président de la République, du droit d'initiative législative désormais dévolus, comme sous la République, au premier ministre...".



وقد ذهب الفقه الفرنسي<sup>(١)</sup>، إلى أنه يحظر على رئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الدستوري فحص دستورية القانون طالما أن إجراءات إعادة المداولة لم تنقض. وهناك جدل أيضاً حول ما إذا كان يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب مداولة جديدة من البرلمان لبعض مواد قانون ثبت عدم دستورتها بواسطة المجلس الدستوري. فذهب رأي في الفقه الفرنسي<sup>(٢)</sup> إلى أن المواد القانونية التي يقرر المجلس الدستوري عدم دستورتها لا يمكن إصدارها بواسطة رئيس الجمهورية، ومن ثم يصير طلب رئيس الجمهورية من البرلمان بأن المداولة بالنسبة لهذه المواد غير الدستورية غير مفيداً ومحل استنكار الكافة، إذ كيف يتسنى لرئيس الجمهورية وهو المكلف به، وبالتالي يتعين على رئيس الجمهورية - عندما يريد استخدام الحق الدستوري المنصوص عليه في المادة العاشرة من الدستور - أن يقتصر طلبه من البرلمان على مداولة جديدة للقانون أو بعض من مواده باستثناء المواد التي قرر المجلس الدستوري عدم دستورتها. ومن ناحية أخرى، فإن الحق الدستوري الذي يخول رئيس الجمهورية في كل من فرنسا ومصر، حق طلب إعادة المداولة البرلمانية لقانون أو بعض نصوصه، يثير بعض الفروض، التي يترتب عليها أن يكون استعمال هذه الرخصة الدستورية محفوفاً ببعض المخاطر السياسية، وذلك على النحو التالي:

(1) Baufumé. Les droits législatifs du président de demander une nouvelle Délibération, 1985, P. 1260.

"..... Il est évident que la demande de nouvelle délibération interdit, tant que la délibération n'a pas eu lieu, le recours devant le conseil constitutionnel de même que ce dernier interdit, tant que le conseil ne s'est pas prononcé, la demande de nouvelle délibération.

..... "on ne saurait toutefois exclure la situation d'un gouvernement ministériel à l'assemblée nationale mais disposant cependant de la confiance du président de la république et retardant ainsi, par exemple, la promulgation d'une loi électorale cependant que la dissolution de l'assemblée nationale serait prononcée....".

(2) Bruno Baufumé., op. cit., p. 1256.

"..... Le bon sens commande donc que dans ce cas le président de la république use de la faculté qui lui reconnaît l'article 10 de ne soumettre à nouvelle délibération que "certains des articles" de la loi, soit l'intégré de celle - ci à l'exception des articles censurés par le conseil constitutionnel.....".

أولاً: أن تتابع وتعاقب طلبات إعادة المداولة الجديدة لمشروعات قوانين مختلفة، يكون متفقاً مع أحكام كل من الدستور الفرنسي والمصري، ولكنه من المؤكد - في ذات الوقت - أن من شأن ذلك احتمال نشوء أزمة سياسية بين رئيس الجمهورية والبرلمان.

وقد ذهب رأي في الفقه الفرنسي أن سابقة قيام الرئيس الفرنسي ميتران بطلب المداولة الجديدة لقانون ١٣ يوليو ١٩٨٣ بواسطة مرسوم، من شأنه توفير ضمانات جوهرية لا تتوفر عند طلبه للمداولة الجديدة لقانون بواسطة رسالة موقعة منه، إذ يشترط في الإجراء الأول ضرورة التوقيع المجاور بواسطة رئيس الوزراء.

ثانياً: يجوز لكل من رئيس الجمهورية في كل من فرنسا ومصر - طلب إعادة المداولة من جديد لمشروع قانون قد سبق تعديل نصوصه أو بعضها بواسطة البرلمان بناء على طلب إعادة مداولة سابقة منه، إذ لا يوجد نص صريح في الدستورين الفرنسي والمصري يحظر هذا الأمر صراحة، حيث يمكن تبرير ذلك بالحاجة الضرورية التي تتطلب بحث القانون من جديد بواسطة البرلمان في مداولة أخرى - رغم عرضه عليه في مداولة سابقة عقب إقراره بداءة - أما إذا كان السبب الحقيقي من طلب إعادة المداولة للقانون السابق تعديله - بناء على طلب إعادة مداولة سابقة - هو الرغبة المتعمدة من رئيس الجمهورية في تأخير إصدار هذا القانون؛ لا طول مدة ممكنة، فإن ذلك ينطوي على تعسف في استخدام السلطة، ويظهر ذلك بجلاء، إذا كان القانون الذي أقره البرلمان بعد طلب إعادة المداولة الثانية، هو ذات القانون الذي أقره بعد طلب إعادة المداولة الأولى بواسطة رئيس الجمهورية.

وأخيراً، اختلف الفقه في فرنسا حول مدى سلطة رئيس الجمهورية في سحب مرسوم الإصدار، حيث ذهب رأي<sup>(١)</sup>، إلى أن مرسوم الإصدار يعد الإثبات الرسمي الإداري - وليس القضائي - بوجود وشرعية القانون ومن ثم يجب التمييز بين ما إذا كان المرسوم يتسم بالشرعية أم لا. ففي حالة عدم شرعية مرسوم إصدار القانون<sup>(٢)</sup>، يصير من المؤكد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار مرسوم جديد يقرر فيه بطلان مرسوم الإصدار السابق مع تطبيق القواعد العامة في سحب القرارات الإدارية.

(1) G. Jeze, principes generaux du droit administratif, 2 edition, 1914, P. 2 800, P. 87.

(2) G. Geze, principes generaux du droit administratif., op. cit., P. 86, et S., P. 527 et S. C. E., 28 Juillet 1916, L'hospital, R. Ec., P. 331.

أما إذا كان المرسوم سليماً، فإن مرسوم الإصدار يعد جزءاً من عملية قانونية مركبة (نتاج عمل البرلمان ورئيس الجمهورية) ويعتبر الإصدار هو العمل الأخير في هذه الحالة، ومن ثم فإذا تم سحب مرسوم الإصدار فإن ذلك ينحصر حينئذ في وقف سريان القانون بالنسبة للمستقبل بسبب افتقاده عنصراً أساسياً من عناصره.

### الفرع الثالث: سلطة الإصدار في بريطانيا

جرى العرف على أن عملية إصدار القانون ملازمة لعملية التصديق، ولا يمكن أن يكسب القانون تسميته ويدخل حيز التنفيذ إلا من خلال إصداره، فبعد أن يعلن الملك منح موافقته الملكية أو حجبا عن مشروع قانون ما فإن ذلك يكون بصيغة يعتمدها القانون البريطاني حتى يتم إصدار القانون<sup>(١)</sup>.

حيث يقوم الملك عند التصديق على القوانين بالتوقيع عليها أمام لجنة من بعض المسؤولين ويتم الإعلان عن قبول الملك للقوانين وإصداره لها في مجلس اللوردات وأمام مجلسي البرلمان مجتمعين لهذا الغرض، ويقوم رئيس مجلس اللوردات بإعلان تصديق الملك على القوانين، كما يقوم بقراءة عناوين هذه القوانين فقط، ويعلن كاتب البرلمان عند قراءة عنوان القانون ما يفيد موافقة الملك على القانون<sup>(٢)</sup>.

ويقوم رئيس مجلس اللوردات بهذا العمل بصفته رئيساً للجنة الخاصة المشكلة للإشهاد على التصديق والإعلان عنه، ويمكن أن يعلن الملك عن تصديقه على القوانين بنفسه، وبعد صدور قانون التصديق الملكي لسنة ١٩٦٧ أصبحت القوانين المصدقة تعلن لمجلسي البرلمان بواسطة رئيسها توفيراً للوقت والجهد، ويعتبر تاريخ تصديق الملك على القانون هو تاريخ إصداره وقد أقر القضاء البريطاني بإمكانية الحصول على موافقة الملك بأي وسيلة من وسائل الاتصال إذا كانت هذه الموافقة مستعجلة وكان الملك غائباً عن البلاد<sup>(٣)</sup>.

E. Smein, Droit const., 5e edition, P. 607.

(١) د. مهند صالح الطراونة، ص ٧٠.

وفي ذلك أيضاً د. عبد السلام سفاح كمن الريدي - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة الإسكندرية بعنوان: مدى رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية - دراسة مقارنة، ٢٠١٦، ص ١٣٤ - ١٣٦.

(٢) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٢٢٢.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٣٥ وما بعدها.

وصيغة الموافقة الملكية تختلف بحسب الموضوع الذي تتناوله مشروعات القوانين؛ فبالنسبة لمشروعات القوانين العامة فإنها تُعطي بالصيغة التي كان الملوك معتادين عليها في الإجابة عن العرائض المتعلقة بالتشريع وباللغة القديمة نفسها (اللغة الفرنسية النورماندية) وذلك على الشكل الآتي - مترجماً إلى اللغة العربية - " فليكن ما هو مرغوب "، وتُستعمل كذلك للإشارة إلى الموافقة الملكية على مشروعات القوانين الشخصية، كمشروع قانون الطلاق على سبيل المثال، أما صيغة الموافقة الملكية على إصدار القوانين المالية فتكون بالصيغة الآتية: مترجماً إلى اللغة العربية - " الملك أو الملكة تشكر رعاياها الطيبين، تقبل إحسانهم وترغب فيه أيضاً<sup>(١)</sup>. أما حجب الموافقة الملكية لمشروع القانون فيكون بصياغة العبارة الآتية - مترجماً إلى اللغة العربية - "سيُنظر في الأمر " وقد استعملت هذه الصيغة آخر مرة في عام ١٧٠٧، في عهد الملكة (آن) عندما رفضت التصديق على مشروع قانون يرمي لإيجاد ميلشيا في اسكتلندا<sup>(٢)</sup>. وذهب البعض إلى أن الملك في إنجلترا ليس حراً في إصدار القوانين أو عدم إصدارها، وإنما يقوم بذلك بطريقة تقليدية وعادية بعد انتهاء القانون مباشرة، وعلى ذلك إذا لم يمنح الدستور الملك حق التصديق أو حق الفيتو على مشروع قانون معين فليس له أن يستند على سلطته في الإصدار ليخلق لنفسه حق إعتراض لم يمنحه له الدستور فعلاً<sup>(٣)</sup>.

### المطلب الثاني: تمييز مواد الإصدار عن النظم المشابهة

ما يثير الخلط بين مواد إصدار القانون وغيرها من النصوص، أن رئيس الجمهورية حين يصدر القانون يقوم بصياغة مجموعة من النصوص التي تحمل توقيع رئيس الجمهورية وبعد ذلك تصديقاً للقانون ولكنه مصحوب بمجموعة من النصوص ومن ثم فقد يحدث الخلط بين مواد الإصدار وصلب القانون، هذا من ناحية. ومن ناحية ثانية، قد تتشابه مع مقدمات الدساتير خاصة إذا صيغت المقدمة في صورة نصوص قانونية، وهناك أيضاً خلطاً بين مواد الإصدار والأحكام العامة أو المشتركة في القانون أو ما يشتمل عليه القانون من تعريفات، ونعرض لذلك من خلال ما يلي:

#### الفرع الأول: مواد الإصدار والقانون.

#### الفرع الثاني: مواد الإصدار وأحكام النشر

(١) د. حسن مصطفى البحري، مصدر سابق، ص ٣٥٠.

(٢) د. مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٥٦.

(٣) أ. د. حسين عثمان، النظم السياسية، ٢٠١٣، دار المطبوعات الجامعية، ص ١١٠.

### الفرع الأول: مواد الإصدار والقانون

أرسى الدستور نظاماً إجرائية واضحة فيما يخص سن القوانين، وبالنظر إلى القانون ومواد الإصدار نجد أن كليهما يصاغ بعبارات محددة ومباشرة ودقيقة وفارقة ولا يمكن استخدام الأسلوب اللغوي الإنشائي أو العبارات الفضفاضة شديدة العمومية عند صياغتهما<sup>(١)</sup>. وعلى صعيد آخر، هناك مغايرة بين مواد الإصدار وصلب القانون: أولاً: من الناحية العضوية: حيث وفقاً للدستور فإن المختص بسن القوانين وإقرارها هو مجلس النواب بوصفه السلطة التشريعية وصاحب الاختصاص الأصيل في التشريع والرقابة<sup>(٢)</sup>، في حين أن سلطة إصدار القانون وما يصاحبها من مواد إصدار يكون اختصاصاً إستثنائياً لرئيس الجمهورية يمارسها بناءً على نص المادة ١٢٣ من الدستور.

(١) مثال على ذلك من مواد الإصدار: مواد إصدار قانون رقم ١٨٠ لسنة ٢٠٢٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٣ بإنشاء الهيئة العربية للأنفاق:

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس النواب القانون الآتي نصه، وقد أصدرناه:

(المادة الأولى)

يستبدل بنص المادة الأولى من القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٣ بإنشاء الهيئة القومية للأنفاق، النص الآتي:

المادة الأولى: الهيئة القومية للأنفاق هيئة عامة اقتصادية، مقرها مدينة القاهرة، تتبع وزير النقل، وتكون لها الشخصية الاعتبارية.

(المادة الثانية)

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره، ويلغى كل حكم يخالف أحكامه.

يصم هذا القانون بخاتم الدولة، ويُنفذ كقانون من قوانينها.

صدر برئاسة الجمهورية في ١٧ المحرم سنة ١٤٤٢ هـ

(الموافق ٥ سبتمبر سنة ٢٠٢٠م)

عبد الفتاح السيسي

(٢) تنص المادة (١٠١) من الدستور على أن: "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين بالدستور.

ثانياً: من الناحية الموضوعية: يجب أن يكون القانون قد أتى بجديد<sup>(١)</sup> وليس ترديداً لما تتضمنه بالفعل قوانين أخرى سارية، حتى وإن تم ذلك باللجوء لاستخدام صياغات، أو مسميات مختلفة عن تلك التي تتضمنها القوانين السارية، فالفكر الذي تقوم عليه القوانين لا بد أن تحمل أحكاماً ومعاني جديدة.

ومن جهة أخرى، فإن مواد الإصدار لا تشترط ضرورة صياغة أحكام جديدة بل على العكس ذلك قد يكون محلاً للنقد إذا تذرع رئيس الجمهورية بسلطة الإصدار لإضافة أحكام جديدة قد يعتبرها البعض إعتداءً على سلطة التشريع وهو ما سنناقشه لاحقاً في هذا البحث<sup>(٢)</sup>.

ومن الأمور الجدلية أيضاً الحديث حول القيمة القانونية الملزمة لمواد إصدار القانون، وهل تأخذ ذات القوة الملزمة لمواد القانون أم أنه من الأوجه اعتناق المعيار الشكلي الذي يضمن على مواد الإصدار قوة قانونية أدنى في سلم التدرج القانوني من نصوص القانون ذاته، ويُعد ذلك من الإشكاليات المثارة على بساط البحث والتي سنناقشها بشيء من التفصيل في موضع لاحق.

ويفضل دائماً صياغة قانون إصدار يسبق أحكام القانون الموضوعي، ولا يستثنى من ذلك سوى مشروعات القوانين التي تجري تعديلات محدودة على قوانين سارية إذ ينتفي الداعي في هذه الطائفة من مشروعات القوانين لتنبه المخاطب لشيء بخلاف فحوى التعديل ذاته<sup>(٣)</sup>.

(١) المستشار / ماجد صبحي، دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين، إشراف المستشار هاني حنا، ص ٢٥.

(٢) ومثال على ذلك الإصدار في فرنسا حيث لا يتضمن أحكام جديدة.

(٣) دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين، المستشار ماجد صبحي، إشراف المستشار / هاني حنا، ص ٤١.

ومن الجدير بالذكر أن الصحيح بكتابة أرقام مواد قانون الإصدار باستخدام الحروف في منتصف السطر وذلك تمييزاً لها عن أرقام مواد القانون المرافق التي تكتب في أول السطر.

## الفرع الثاني: مواد الإصدار وأحكام النشر

أوجب الدستور<sup>(١)</sup>، نشر القانون في الجريدة الرسمية<sup>(٢)</sup>، تحقيقاً لعلم الكافة به، حيث لا يجوز أن يعتذر أحد بجهله بالقانون، وتعد مادة النشر جزءاً من مواد الإصدار وتوضع بعد الانتهاء من صياغة آخر مواد قانون الإصدار.

ويراعي وجود مبرر عند صياغة مادة تاريخ بدء العمل بالقانون بما يخالف قاعدة الثلاثين يوماً. ومن الجدير بالذكر أن نشر القانون بالجريدة الرسمية هو الإجراء الدستوري الوحيد الذي يُحول المشروع إلى قانون ملزم للكافة، فالنشر هو القرينة على علم الكافة به، وهي قرينة غير قابلة لإثبات العكس. وأما تاريخ بدء العمل فهو وإن كان يرتبط بالنشر ولا ينفصل عنه إلا أنه يختلف عنه في كونه يحدد للكافة التاريخ الذي سيبدأ فيه السريان الفعلي للقانون. وبمعنى آخر، فالقانون بمجرد نشره بالجريدة الرسمية ينتقل من مجرد كونه مشروعاً إلى صيرورته قانوناً من قوانين الدولة، تصح الإشارة إليه في ديباجة أي قانون آخر، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أنه نافذ. فالنفاذ لا يكون إلا من اليوم المحدد لذلك على النحو المبين بمادة النشر.

ويفضل عدم النص على تحديد تاريخ بدء العمل من اليوم التالي للنشر طالما أن اللائحة التنفيذية للمشروع والأدوات التشريعية الفرعية الأخرى المرتبطة به لن تكون قد صدرت بعد<sup>(٣)</sup>. وفيمثل هذه

(١) نصت الفقرة الأولى من المادة ٢٢٥ من الدستور على الآتي:

"تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك مياعداً آخر".

(٢) ينظر مؤلفنا، الوسيط في القانون الدستوري، مع الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٢١، ص ٥٤٣ وما بعدها.

(٣) المستشار ماجد صبحي، المرجع السابق، ص ٥٤.

حيث ذكر سيادته ضوابط صياغة أحكام النشر وتاريخ بدء العمل وذلك كما يلي:

\* الموضوع الصحيح لمادة النشر وتحديد تاريخ بدء العمل هو آخر مادة في قانون الإصدار، إن كان يوجد مواد إصدار، أو آخر مادة في مشروع القانون نفسه إن لم يكن هناك مواد إصدار.

\* يراعي وجود مبرر عند صياغة مادة تاريخ بدء العمل بالقانون بما يخالف قاعدة الثلاثين يوماً التي نص عليها الدستور. كأن يكون الأمر متعلقاً بمشروع قانون يدرأ خطراً داهماً وشيك الوقوع قد يهدد الصحة العامة أو يقضي على نوع معين من المحاصيل الزراعية مثلاً، بما يبرر جعل تاريخ بدء العمل به أقل من الثلاثين يوماً. أو على العكس من ذلك كأن يكون

الحالات يتم وضع تاريخ بدء عمل بعيد نسبياً، مع ضرورة النص في المشروع على أنه يتعين على السلطة التنفيذية إصدار اللائحة التنفيذية والقرارات الأخرى اللازمة خلال مدة زمنية تنتهي قبل التاريخ الذي تم وضعه لبدء العمل بأحكام المشروع.

وقد نصت المادة ٢٢٥ على مدة تاريخ بدء سريان القانون، وهذا وإن لم يكن ملزماً للمشرع في جزئية تحديد مدة تاريخ بدء العمل بالقانون بثلاثين يوماً، إلا أن ذلك لا يعني إهماله. فالمشرع الدستوري رأى أن مدة الثلاثين يوماً هي فترة معقولة تسمح باحترام قاعدة ألا يعذر أحد بجهله بالقانون، وتمنح الوقت الكافي ليعلم المخاطبون بصدور القانون، بداءة، ثم يكون لديهم فرصة للتعرف على أحكامه قبل أن يبدأ تطبيقها الملزم لهم.

مشروع القانون قد نص على إنشاء أجهزة معينة لن يمكن البدء في تفعيلها إلا عقب إيجاد مكان مناسب لها، بما يبرر أن يكون تاريخ بدء العمل به أكثر من الثلاثين يوماً.

• يراعي ألا يتضمن مشروع القانون تواريخ بدء عمل مختلفة لحكم أو أكثر منه عن تاريخ بدء العمل بسائر الأحكام، إذ إن ذلك يعني أنه تم التقدم بمشروع قانون حالة أن الظروف لا تسمح بتنفيذ كل أحكامه، فضلاً عن أن هذا الوضع يمكن أن يؤدي لأن يضحى وقت تطبيق كل أحكام القانون غير مقطوع به على وجه اليقين، إذ قد يتم مد العمل له المرة تلو الأخرى، وهو ما سيؤثر على تطبيق سائر الأحكام بفعالية لكون القانون كله وحدة واحدة.

• يراعي ألا يتضمن مشروع القانون تواريخ بدء عمل مختلفة لكامل أحكامه، بمعنى النص على أنه يطبق كله على أماكن معينة في تاريخ وأماكن أخرى في تواريخ لاحقة، أو يطبق كله على فئات معينة في تاريخ وفئات أخرى في تواريخ لاحقة. إذ إن مثل هذا الأسلوب محفوف بالمخاطر من ناحية شبهة عدم الدستورية وسيما ما يتعلق بمبدأ تساوي المواطنين جميعاً أمام القانون في الحقوق والواجبات، خصوصاً الواجبات التي تعتبر من أوامر أو نواهي القوانين العقابية.

• يجب عدم ترك أمر تحديد تاريخ بدء العمل بالقوانين الجديدة للسلطة التنفيذية من خلال قرارات تصدرها، إذ إن هذا اختصاص أصيل للسلطة التشريعية لا يجوز التنازل عنه أو التفويض فيه.

• يجب عدم تحديد تاريخ بدء العمل بالقانون بيوم معين بذاته، بل دائماً وفي جميع الأحوال يتم ربط تاريخ بدء العمل بتاريخ النشر في الجريدة الرسمية بمعنى أنه يتعين تجنب استخدام الصيغة الآتية في مادة النشر: ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به اعتباراً من يوم الثالث من شهر أكتوبر ٢٠١٧". ذلك أنه لا يمكن للجهة التي أعدت المشروع، ولا حتى لمجلس النواب من بعدها، العلم مسبقاً باليوم الذي سيتم نشره فيه بالجريدة الرسمية.



وللمشرع كامل الحرية في جعل تاريخ العمل بأحكام القانون الجديد أقل من ثلاثين يوماً من يوم النشر، أو أكثر، شريطة وجود ما يبرر ذلك في الحالتين، وإلا اتسم الأمر بعشوائية لا تخضع لقاعدة. وتختلف سلطة الإصدار عن نشر القوانين، ولا يغير من ذلك الاقتران الزمني بين الإصدار والنشر، أو الوحدة العضوية للسلطتين، حيث إن النشر عملية مادية ملحقة بالإصدار، وهو مجرد شرط لازم لإمكان تنفيذه لا يتعلق بالقوة الإلزامية للقانون<sup>(١)</sup>. ولعل ما يؤكد ذلك، أن له تنظيمًا إجرائياً مستقلاً في دستور ٢٠١٤م وذلك من خلال نص المادة ٢٢٥ والتي تنص على: "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويعمل 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".

ولذا يُعد النشر أمراً موجهاً إلى السلطة التنفيذية لوضع القانون موضع التطبيق، وقد خلا النص الدستوري من تقرير خبراء على تأخير نشر القوانين عن الميعاد المحدد أو عدم نشرها نهائياً. وكان لزاماً على المشرع الدستوري أن يضمن النص جزاءً لذلك، حيث أن أهمية النشر تتبدى جلية في افتراض علم الكافة به ومن ثم فإن تخلف هذا الإجراء يجعل الأفراد يتحررون من تطبيق القانون الذي اكتسب وصف الإلزام بمقتضى نصوص الدستور، والبعض يؤكد على تحمل رئيس الجمهورية المسؤولية السياسية أمام البرلمان حال عدم نشره للقانون، كما أن ذلك يعد انتهاكاً لنصوص الدستور والتي تشير مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية وفقاً لنص المادة ١٥٩ من الدستور سابق الإشارة إليها<sup>(٢)</sup>.

وإذا كان نشر القانون شرطاً لنفاذه تجاه الأفراد، إلا أن ذلك مقرر لصالح الفرد بمعنى يمكن للأفراد الاستفادة من قانون لم ينشر إذا قدروا أن لهم مصلحة ذلك، وعلّة ذلك أن القانون يعد مكتملاً

(١) ينظر د. رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص ١٢٤٧؛ وفي ذلك أيضاً ينظر: رسالة دكتوراه للباحث حمادة عبد العزيز، المرجع السابق، ص ٥٤، ص ٥٥؛ وفي ذلك أيضاً ينظر: رسالة ماجستير للباحث عبد السلام سفاح الكمون، المرجع السابق، ص ١٣٧.

(٢) ويجب أن تكون الجريدة الرسمية متاحة لجميع المواطنين حتى تفي بالغرض من النشر، وعدم قصرها على جهات معينة بطباعة كميات محدودة منها لأن ذلك يخل بالغرض من النشر وهو افتراض علم الكافة بها.

إجرائياً من الناحية الدستورية بتمام الإصدار ولا يعد النشر سوى وسيلة مادية لتحقيق علم الكافة بالقانون<sup>(١)</sup>. وباستقراء نص المادة ٢٢٥ من الدستور، نلاحظ ما يلي:

(١) إسراء محمود بدر عبد السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري - البرلمان التقليدي (العراق نموذجاً) كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الكوفة، بدون ناشر، ص ١١. وفي الجزائر:

تمتد سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي إلى إصدار القانون، كون هذا الأخير إجراء ضروري قبل أن يصبح النص التشريعي ساري المفعول، فبعد انتهاء البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح قانون والموافقة عليه يتم إحالته إلى رئيس الجمهورية لإصداره، ولا يعتبره السلطة المخولة له دستورياً بذلك، وقد أبقى المؤسس على الاختصاص الرئاسي في هذا المجال منذ دستور ١٩٦٧ (الفرع الأول)، ومن ثم يجب أن يتبع الإصدار بعمل مادي لاحق له والمتمثل في نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

وقد عمل المشرع الدستوري على تنظيم إجراء الإصدار عبر دساتيره المتعاقبة، بداية من عام ١٩٦٣ م إلى المشرع الدستوري عام ٢٠١٦ م، ويتضح ذلك من خلال مقاسمة رئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين في دستور ١٩٦٣ (أولاً)، ليصبح اختصاصاً أصيلاً لرئيس الجمهورية منذ دستور سنة ١٩٧٦ إلى غاية تأكيده في التعديل الدستوري الأخير (ثانياً).

أولاً: مقاسمة رئيس الجمهورية والمجلس الوطني سلطة إصدار القوانين في دستور ١٩٦٣: منح المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور ١٩٦٣ لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين خلال العشرة (١٠) أيام الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني مع إمكانية تخفيضها، حين يطلب المجلس الوطني الاستعجال (١).

ومن ثم يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض هذا الطلب (١). ونتيجة للدستور قيد رئيس الجمهورية بظرف زمني محدد للقيام بعملية إصدار ونشر القانون وفقاً للإجراءات المحددة، لأن المادة (٤٩) من الدستور تنطوي على مضمون مفاده، أن سلطة الإصدار يقصد بها موافقة رئيس الجمهورية على إصدار ونشر القانون في الجريدة الرسمية قصد إحاطة الجمهور بوجود قانون جديد غير أنه في حالة تخلف الرئيس عن إصدار القانون في الآجال المنصوص عليها يمكن للمجلس الوطني أن يتولى ذلك، بحيث يهدف نقل هذا الاختصاص من رئيس الجمهورية إلى رئيس المجلس الوطني إلى تفادي حدوث أزمة سياسية بين المجلس الوطني والسلطة التنفيذية.

ثانياً: استئثار رئيس الجمهورية بسلطة الإصدار منذ دستور سنة ١٩٧٦: أقر المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧٦ سلطة إصدار القوانين لوحده دون أن يشاركه في ذلك رئيس المجلس الشعبي الوطني هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن المؤسس لم ينظم حالة تخلف

أولاً: لا يعمل بالقانون فور نشره، وإنما بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشره، إلا إذا حدد القانون ميعداً آخر يطول أو يقصر عن مدة الثلاثين يوماً، وهي سلطة تقديرية للمشرع يقدرها وفقاً لظروف كل تشريع ومقتضيات أعماله وعله مرور ثلاثين يوماً هو تحقق الغرض من النشر فهو إتاحة الفرصة للأفراد من العلم بالقانون.

ثانياً: الأصل هو الأثر الفوري والمباشر للقانون بمعنى إنطباقه على الوقائع التي تحدث بعد العمل به، إلا أن الدستور قرر استثناءً على ذلك بأن سمح للمشرع بتقرير الأثر الرجعي للقانون إذا وافق مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه وذلك في غير المواد الجنائية والضريبية.

ثالثاً: النشر له طبيعة مادية ولا يعد إجراءً متمماً للتشريع، ومن ثم يجوز للأفراد التمسك بما تم إصداره من قوانين حتى لو لم يتم نشرها في الجريدة الرسمية لاكتمال مقومات القانون الإجرائية الدستورية.

---

رئيس الجمهورية عن إصدار القانون منذ دستور ١٩٧٦م، ولم يمنح للنواب أية وسيلة لمواجهة حالة رفض الرئيس إصدار القانون مما يدل على أن سلطة هذا الأخير في الإصدار سلطة تقديرية شخصية ومطلقة. تثبت التجربة العملية لدستور ١٩٧٦م أن هناك قوانين تأخر إصدارها عن المدة المقررة لذلك وهي (ثلاثة أشهر)، نذكر على سبيل المثال: النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي وافق عليه المجلس بتاريخ ٢٩ مارس ١٩٧٧، لكن رئيس الجمهورية أصدره بتاريخ ١٥ أكتوبر ١٩٧٧م، أي أن الإصدار تأخر بما يزيد عن أربعة أشهر عن الميعاد القانوني.

لكن ابتداء من دستور ١٩٨٩م ثم دستور ١٩٩٦م يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يخطروا المجلس الدستوري بعدم احترام رئيس الجمهورية واجبه الدستوري، ثم أصبح بذلك الأمر خالصاً واستثنائياً لرئيس الجمهورية في ظل الدستور الحالي.

ينظر:

(1) Art No 49/2 Se Président de la constitution de la république est chargé de la promulgation et de la publication des lois. Il promulgue les lois dans les dix jours qui suivent leur transmission par l'Assemblée nationale et signe les décrets d'application, les de loi de dix jours peut être réduit quand l'urgence est demandée par L'Assemblée nationale.

(2) Article 50:

Dans le délai fixé pour la promulgation le président de la république peut par un message motivé, demander à L'Assemblée nationale une seconde délibération qui ne peut être refusée.

Voir Art no 50 de la constitution de la république algérienne du 8/9/1963 Journal Officiel de La République Algérienne, Mardi 10 septembre 1963.

وبحسب قضاء المحكمة الدستورية العليا، فإن تنفيذ النصوص القانونية مرتبط بواقعتين تجريان معاً وتتكاملان، هما نشرها وإنقضاء المدة التي حددها المشرع لبدء العمل بها، لضمان علانيتها وذبوع أحكامها واتصالها بمن يعينهم أمرها، وامتناع القول بالجهل بها، ومن ثم فإن النشر يعتبر كافلاً وقوفهم على ماهيتها ونطاقها، حائلاً دون تنصلهم منها، ولو لم يكن علمهم بها قد صار يقيناً أو كان إدراكهم لمضمونها واهياً، لأنه بالنشر تستكمل النصوص التشريعية شروط نفاذها، بعد اقتراحها وإقرارها وإصدارها<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثالث: مواد الإصدار والديباجة<sup>(٢)</sup>

الديباجة في النظام التشريعي المصري هي إبراز وذكر مجموعة الأدوات التشريعية ذات الصلة بمشروع القانون الذي يتم إعداده، وهذا بخلاف ما يعرف بالديباجة في العديد من القوانين في الدول الأوروبية، حيث تعني في تلك الدول أن المشرع يعرض في صدارة القانون ديباجة يوضع فيها الأهداف التي يحققها القانون في الواقع العملي<sup>(٣)</sup>.

وتختلف الديباجة عن مواد الإصدار حيث إن الأول لا يعد جزءاً من أجزاء القانون ولا يفرض نشرها بالجريدة الرسمية مع القانون نفسه إلا أن ذلك لا يعني أن من يتولى الصياغة لا يولي العناية الكافية لصياغة ديباجة القانون<sup>(٤)</sup>. كما أن صياغة مواد الإصدار يكون في صورة نصوص قانونية بينما الديباجة تكون في صورة عبارات.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا، في القضية رقم ٣٦ لسنة ١٨ ق - دستورية جلسة ١٩٩٨/١/٣.

(٢) وينبغي أن نلاحظ أن هناك فرقاً بين ديباجة القانون وما يعرف باسم ديباجة الدستور والمقدمة والتي يختلف الفقهاء حول القيمة القانونية الملزمة لها.

وقد حسم دستور ٢٠١٤ هذا الخلاف بنصه في المادة ٢٢٧ على أن ديباجة الدستور جزء لا يتجزأ من الوثيقة الدستورية. ينظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري.

(٣) مقدمة القانون المدني الفرنسي ٦ مواد.

(٤) حيث تعتبر الديباجة بمثابة "شجرة العائلة" لمشروع القانون، إذ هي تبين أصله وأساسه والقوانين ذات الصلة به، الأمر الذي يجعلها تحتل أهمية قصوى في كل المراحل التي يمر بها المشروع أثناء فترة إعداده ومراجعته. والمعنيون بصياغة ومراجعة مشروعات القوانين يدركون جيداً تلك الأهمية التي تحتلها الديباجة، إذ يؤدي إطلاعهم عليها إلى تكوين قدر جيد من المعلومات عن مشروع القانون برمته. كما تؤدي الديباجة، بالنسبة لهؤلاء، دوراً حيوياً في معاونتهم على تحديد وضبط نمط العلاقة بين المشروع المقدم وغيره من أدوات تشريعية سارية تنظم ذات المجال. ومن شأن هذا كله أن يقي

- من الوقوع في العديد من الأخطاء من نوعية إصدار قانون يحوي أحكاماً تتعارض مع أخرى موجودة في أداة تشريعية تنظم ذات المجال، أو إصدار قانون يتضمن مجرد ترديد لما هو موجود بالفعل في قانون آخر.
- ونظراً لأهمية الديباجة يتم مراعاة الضوابط الآتية عند صياغتها:
- أن تأتي الديباجة مباشرة بعد وضع اسم مشروع القانون.
  - أن تحوي الديباجة اسم الجهة التي تقدمت بمشروع القانون.
  - أن تحتوي الديباجة على ذكر الأداة التشريعية التي منحت للجهة المتقدمة بالمشروع الحق في التقدم ألا وهي الدستور.
  - أن تحتوي الديباجة على ما يفيد أن مشروع القانون يقدم إلى الجهة صاحبة الحق في إقرار مشروعات القوانين، ألا وهي مجلس النواب.
  - أن تحتوي الديباجة على الأدوات التشريعية ذات الصلة بمشروع القانون من غير زيادة ولا نقصان.
  - ترتيب جميع الأدوات التشريعية المذكورة في الديباجة وفق الأعلى مرتبة فالأدنى مع مراعاة وضع الأقدم فالأحدث داخل كل طائفة منها.
  - إن كانت هناك معاهدات دولية صدقت عليها مصر، ونُشرت بالجريدة الرسمية، مما تعتبر ذات صلة بمشروع القانون، فيجب ذكرها في الديباجة في ذات مرتبة القوانين، بإتباع أسلوب الأقدم أولاً.
  - التأكد من أن جميع الأدوات التشريعية الوارد ذكرها بالديباجة قد تم تسميتها باسمها الرسمي الصحيح الوارد بالجريدة الرسمية.
  - أن تحوي الديباجة ما يفيد أنه تم أخذ رأي الجهات التي أوجب الدستور أخذ رأيها بالنسبة لمشروع القانون المقدم.
  - أن تحوي الديباجة ما يفيد أن مشروع القانون قد عُرض على مجلس الدولة، كونه منوطاً به مراجعة وصياغة مشروعات القوانين وفق نص المادة (١٩٠) من الدستور.
- ما يجب تجنبه عند صياغة الديباجة:
- ذكر الرقم وسنة الإصدار قرين القوانين الخمسة الرئيسية، وهي القانون المدني، وقانون المرافعات، وقانون الإثبات، وقانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجنائية. فهذه كلها قوانين رئيسية ومعلومة للكافة، ووضع رقمها وسنة صدورها يعتبر تزيدياً لا يضيف شيئاً، وعند استخدامها في الديباجة ينبغي وضعها دائماً في الصدارة، بغض النظر عن تاريخ صدورها.
  - ذكر أن قانون بتعديلاته، بل يتم فقط ذكر اسم ورقة القانون الأصلي والامتناع عن ذكر أسماء وأرقام التعديلات التي قد تكون طرأت عليه، إذ يشار للقانون دوماً بمسماه ورقمه الأصليين فحسب.
  - وضع أية قوانين أو أدوات تشريعية ملغاة بالديباجة.
  - تضمين الديباجة لأية أدوات تشريعية أدنى في المرتبة من مرتبة الأداة التي يحويها المشروع المقدم، ولا يعتبر في هذا السياق قرار رئيس الجمهورية بقانون من قبيل الأدوات التشريعية الأدنى مرتبة.
  - النص في الديباجة على أنه تم أخذ رأي أية جهات أوجبت قوانين إنشائها أن يتم أخذ رأيها في مشروعات قوانين معينة، إذ أن ما يذكر في الديباجة هو ما أوجبه الدستور فحسب.

ومن الناحية العضوية، تختلف مواد الإصدار عن الديباجة حيث يصدر الأول عن رئيس الجمهورية بعد إقرار مجلس النواب لمشروع القانون. وقد يتولى إنشاء الديباجة المجلس التشريعي

### الفرع الرابع: مواد الإصدار والأحكام العامة أو المشتركة للقانون

يقصد بالأحكام العامة هي تلك القواعد التي يتعين مراعاتها دائماً في جميع الحالات بدون استثناء، وتبتدى أهميتها من ناحية في أنها تلفت نظر المخاطبين إلى أنه ينبغي أن يضعونها في الاعتبار مع قراءة كل مادة من مواد المشروع بغض النظر عن نوع الحكم الموجود بالمادة.

ومن ناحية أخرى، تساعد على معرفة إطار الحكم الموضوعي لكل مادة ونطاق تطبيقه، ومن ناحية ثالثة، تتعاطم أهمية الأحكام العامة في القوانين الطويلة ذات التقسيمات المتفرعة والمتنوعة، وهنا قد تعن الحاجة إلى وضع أحكام عامة ليس فقط في بداية القانون وإنما أيضاً مع بداية التقسيمات الداخلية للقانون وذلك تحقيقاً لاعتبارات الدقة والوضوح والتحديد.

والأحكام العامة توجد في مختلف النظم الدستورية والتشريعية لأنها مطلوبة لتنظيم القانون والارتقاء بالسياسة التشريعية وتيسير قراءة القانون على القارئ بتحديد عدة أمور عامة تجعل هناك محددات تشريعية لهذا القانون.

ونُسوق مثلاً لذلك، قانون الإقامة في ألمانيا وهو يحوي مجموعة من النصوص التي تمثل أحكام عامة وذلك في الباب الأول تحت عنوان أحكام عامة General provisions وتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين، الأول بعنوان: - الهدف من التشريع - (نطاقه)، والثاني بعنوان: التعريفات<sup>(١)</sup>

• تضمين الديباجة ما لا يعتبر من ضمن الأدوات التشريعية ومثال ذلك أن يرد في الديباجة عبارة "بعد الإطلاع على المذكرة المقدمة من الوزير (س)" أو عبارة "بعد الإطلاع على ما عرضه وزير كذا" إذ أن هذا لا يعد من ضمن الأدوات التشريعية. المستشار ماجد صبحي، المرجع السابق، ٣٠.

(1) Residence Act in Germany of 30 July 2004 (Federal Law Gazette 1, Last amended by the Act on Implementation of Residence Asylum – Related directives of the European Union of 19 August 2007 (Federal Gazette, P. 1970.)

Chapter 1  
General Provisions  
Section 1  
Purpose of the Act; Scope

ومثال على ذلك أيضاً، القانون المدني الفرنسي والذي تضمن في الجزء الأول أحكام عامة، وتمهيدية تخص تطبيق القانون من حيث المكان<sup>(١)</sup>.  
وذاً الأمر ينطبق على القانون المدني المصري والذي اشتمل على باب تمهيدي بعنوان أحكام عامة، وتم تقسيمه إلى فصول: الفصل الأول، بعنوان القانون وتطبيقه، والثاني بعنوان الأشخاص، والثالث بعنوان تقسيم الأشياء والأموال<sup>(٢)</sup>.

(1) This Act serves to manage and limit the influx of foreigners into the Federal Republic of Germany. It enables and organises immigration with due regard to the capacities for admission and integration and the interests of the Federal Republic of Germany in terms of its economy and labour market. At the same time, the Act also serves to fulfill Germany's humanitarian obligations. To this end, it regulates the entry, residence, economic activity and integration of foreigners. The provisions contained in other acts remain unaffected.

(١) This Act does not apply to foreigners

- a. whose legal status is regulated by the Act on General Freedom of Movement for EU Citizens, in the absence of any legal provisions to the contrary,
- b. who are not subject to German jurisdiction according to the provisions of sections 18 to 20 of the Courts Constitution Act (Gerichtsverfassungsgesetz),
- c. who, by virtue of international treaties on diplomatic and consular communication and on the activities of international organisations and institutions, are exempt from immigration restrictions, from the obligation to notify the foreigners authority of their residence and from the requirement for a residence title, and when reciprocity applies, insofar as this may constitute a prerequisite for such exemptions.

## Section 2 Definitions

- (a) A foreigner is anyone who is not German as defined in Article 116 (1) of the Basic Law (Grundgesetz).
- (b) Economic activity is self – employment, employment as defined in section 7 of Book Four of the Social Code (Sozialgesetzbuch) and employment as a civil servant.
- (c) Foreigners have a secure subsistence if they are able to earn a living, including sufficient health insurance coverage, without recourse to public funds. Drawing the following benefits does not constitute to public funds .

(١) - القانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ بإصدار القانون المدني، ومثال ذلك أيضاً

Code civil des francais, Titre Preliminaire De la Publication, Des Effets et de L'application des lois en Général, Legifrance.gouv.fr.

ويراعي في صياغة الأحكام العامة للقانون أن يكون محتواها مشترك بحيث لا يتعلق بغرض معين من الفروض التي حواها القانون، بل يحوي ما يراد أن يكون حاضراً، ومأخوذاً في الاعتبار دائماً في كل الأحوال من قبل المخاطب.

ومن البديهي أن توضع الأحكام العامة في بداية القانون وهذا ما يحدث أحياناً الخلط بينها وبين مواد الإصدار، بيد أن هذا الأخير يصدر عن رئيس الجمهورية حاملاً توقيعها في حين تعد الأحكام العامة جزءاً لا يتجزأ من التشريع الصادر من المجلس التشريعي، ويسري ذات الأمر على الأحكام العامة للتقسيمات الداخلية للقانون فيجب تجنب وضعها في موضع متأخر عنه، وإلا فقدت بذلك كل قيمة مرجوة منها<sup>(١)</sup>

### الفرع الخامس: مواد الإصدار والتعريفات

تستخدم التعريفات إن كان لها داع. بغرض ضبط وتحديد ما يقصده مشروع القانون من كل كلمة أو مصطلح استخدم في مواده، فيحول دون فهم مستخدمي القانون المقصود من المصطلح كل بحسب وجهة نظره وخبرته.

وتوضع التعريفات في صدارة القانون بعد الدياجة مباشرة ويفضل دائماً تخصيص مادة مستقلة للتعريفات، وقد توضع التعريفات في بداية كل قسم من الأقسام الداخلية للقانون. ويتم اللجوء للتعريفات تحقيقاً لواحد أو أكثر من الأغراض الآتية:

(١) ومن الأمثلة على القوانين التي وضعت الأحكام العامة في موضع متأخر مما نفي عنها قيمتها المستهدفة: القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٥ في شأن الاستيراد والتصدير جعل الأحكام العامة في آخر فصل من فصوله برقم الفصل الرابع، حالة أنه وضع في هذا الفصل أحكاماً تطبق دائماً في جميع الحالات بدون استثناء، ومنها ما نصت عليه المادة ١٥ من عدم جواز رفع الدعوى الجنائية إلا بناء على طلب كتابي من وزير التجارة، وكذا ما نصت عليه المادة ١٤ من ذات الفصل من وضع الحدود المالية القصوى لرسوم فحص الصادرات والواردات. وكان من الأجدر وضع هذه الأحكام في مقدمة القانون وليس في آخره حتى تحقق الهدف منها في تنبيه ولفت نظر المخاطبين ليضعوا فحواها في اعتبارهم عند إطلاعهم على كل مادة من مواد القانون. الجريدة الرسمية في ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٧٥ العدد ٣٩. وأيضاً القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات جعل الأحكام العامة في آخر باب من أبوابه برقم الباب الرابع، حالة أن كافة ما ورد به من أحكام هي من النوعية التي تطبق دائماً في جميع الحالات بدون استثناء، ومن ذلك على سبيل المثال المادة (٣٦) التي نصت على أن يكون التعاقد في حدود الاحتياجات الفعلية الضرورية للأنشطة المقررة، والمادة (٣٧) التي منعت تجزئة محل العقود التي يحكمها هذا القانون بقصد التحايل، والمادة (٤١) التي أنشأت بوزارة المالية مكتباً لمتابعة التعاقدات الحكومية، الجريدة الرسمية العدد ١٩ (مكرر) في ٨ مايو ١٩٩٨.



أ - اختصار مصطلح أو مسمى يتكرر في أكثر من موضع، فيتم التعبير عنه بعدد قليل من الكلمات، أو بكلمة واحدة، تذكر في التعريف.

ب - توضيح معنى مصطلح أو كلمة ذات طابع تقني أو فني.

ج - استخدام كلمة أو مصطلح غير فني أو تقني، مما يفهمه من يجيد القراءة، على نحو يضيق من معناه المعروف، فيقصره على بعض منه فحسب.

د - استخدام كلمة أو مصطلح غير فني أو تقني، مما يفهمه من يجيد القراءة، على نحو يوسع من معناه المعروف، ليشمل ما هو أكثر منه.

ويجب ألا يتم اللجوء للتعريف في حال عدم انطباق أي ضابط من الضوابط الأربعة المذكورة في البند السابق وإلا أدى هذا إلى الغموض وعدم فهم من يطلع عليه لسبب الإتيان به.

• يجب الإطلاع على كافة القوانين السارية ذات الصلة بالمشروع المقدم، حسبما وردت بالديباجة، بغية الامتناع عن وضع تعريف مغاير في معناه لكلمة أو مصطلح سبق تعريفهما في تلك القوانين على نحو مخالف، اللهم إلا إن كان ذلك مقصوداً لمبرر واضح.

وتشتمل معظم القوانين على تعريفات للمصطلحات القانونية كقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وقانون تنظيم تعاقدات الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨، ومن القوانين التي حظيت بأهمية تعريفاتها قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات رقم ١٧٥ لسنة ٢٠١٨<sup>(١)</sup>، حيث حوي

(١) قانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠١٨ في شأن مكافحة جرائم تقنية المعلومات، الجريدة الرسمية العدد ٣٢ مكرر (ج) السنة الحادية والستون، ٣ ذي الحجة سنة ١٤٣٥هـ الموافق ١٤ أغسطس سنة ٢٠١٨م:

#### الباب الأول

#### الأحكام العامة

#### تعريفات

#### مادة (١)

في تطبيق أحكام هذا القانون، يُقصد بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منهما:

الجهاز: الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات.

الوزير المختص: الوزير المعني بشئون الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

البيانات والمعلومات الإلكترونية: كل ما يمكن إنشاؤه أو تخزينه أو معالجته أو تخليقه أو نقله أو مشاركته أو نسخه، بواسطة تقنية المعلومات، كالأرقام والأكواد والشفرات والحروف والرموز والإشارات والصور والأصوات، وما في حكمها.

العديد من المصطلحات الفنية والتقنية التي حرص القانون على ضرورة إيضاحها لتوحيد العمل بالقانون

وعدم ترك هذه التعريفات التي يبنى عليها التجريم إلى اجتهاد كل شخص بحسب فهمه للموضوع، وهنا تتبدى أهمية وضوح المصطلحات في مجال التجريم لما له من أثر خطير قد يصل الأمر إلى حد معاقبة مرتكب الجريمة بسنوات سجن.

بيانات شخصية: أي بيانات متعلقة بشخص طبيعي محدد أو يمكن تحديده، بشكل مباشر أو غير مباشر عن طريق الربط بينها وبين بيانات أخرى.

بيانات حكومية: بيانات متعلقة بالدولة أو إحدى سلطاتها، أو أجهزتها أو وحداتها، أو الهيئات العامة، أو الهيئات المستقلة أو الأجهزة الرقابية، أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة وما في حكمها، والمتاحة على الشبكة المعلوماتية أو على أي نظام معلوماتي أو على حاسب أو ما في حكمها.

المعالجة الإلكترونية: أي عملية إلكترونية أو تقنية تتم كلياً أو جزئياً لكتابة أو تجميع أو تسجيل أو حفظ أو تخزين أو دمج أو عرض أو إرسال أو استقبال أو تداول أو نشر أو محو أو تغيير أو تعديل أو استرجاع أو استنباط البيانات والمعلومات الإلكترونية، وذلك باستخدام أي وسيط من الوسائط أو الحاسبات أو الأجهزة الأخرى الإلكترونية أو المغناطيسية أو الضوئية أو ما يُستحدث من تقنيات أو وسائط أخرى.

تقنية المعلومات: أي وسيلة أو مجموعة وسائل مترابطة أو غير مترابطة تُستخدم لتخزين واسترجاع وترتيب وتنظيم ومعالجة وتطوير وتبادل المعلومات أو البيانات، ويشمل ذلك كل ما يرتبط بالوسيلة أو الوسائل المستخدمة سلكياً أو لاسلكياً.

مقدم الخدمة: أي شخص طبيعي أو اعتباري يزود المستخدمين بخدمات تقنيات المعلومات والاتصالات، ويشمل ذلك من يقوم بمعالجة أو تخزين المعلومات بذاته أو من ينوب عنه في أي من تلك الخدمات أو تقنية المعلومات.

المستخدم: كل شخص طبيعي أو اعتباري، يستعمل خدمات تقنية المعلومات، أو يستفيد منها بأي صورة كانت. البرنامج المعلوماتي: مجموعة الأوامر والتعليمات المُعبّر عنها بأي لغة أو رمز أو إشارة والتي تتخذ أي شكل من الأشكال، ويمكن استخدامها بطريق مباشر أو غير مباشر في حاسب آلي لأداء وظيفة أو تحقيق نتيجة، سواء كانت هذه الأوامر والتعليمات في شكلها الأصلي أو في أي شكل آخر تظهر فيه من خلال حاسب آلي، أو نظام معلوماتي.

النظام المعلوماتي: مجموعة برامج وأدوات معدة لغرض إدارة ومعالجة البيانات والمعلومات، أو تقديم خدمة معلوماتية. شبكة معلوماتية: مجموعة من الأجهزة أو نظم المعلومات تكون مرتبطة معاً، ويمكنها تبادل المعلومات والاتصالات فيما بينها، ومنها الشبكات الخاصة والعامة وشبكات المعلومات الدولية، والتطبيقات المستخدمة عليها.

الموقع: مجال أو مكان افتراضي له عنوان محدد على شبكة معلوماتية، يهدف إلى إتاحة البيانات والمعلومات للعامة أو الخاصة.

ومثال على ذلك أيضاً، القانون التجاري الفرنسي حيث اشتمل على تعريفات لتحديد نطاق انطباق القانون حيث كان لابد من إيضاح تعريف التاجر وغيره من المنشآت التجارية حتى يتحدد بذلك نطاق تطبيق القانون<sup>(١)</sup>، وذلك من خلال تعريف التاجر بأنه من يمارس عملاً تجارياً. بعد الانتهاء من تحديد سلطة الإصدار كاختصاص دستوري، والتمييز عما يشبه مواد الإصدار من أنظمة بغية إرساء ملامح دستورية جلية لمواد الإصدار، نعرض للخلاف الفقهي حول الطبيعة القانونية والدستورية لمواد الإصدار، وذلك من خلال ما يلي

---

(1) Code de Commerce,  
Chapitre 1er : De la définition et du statut.  
Section 1 : De la qualite de commerçant. L. 121 – 1 Ordonnance 2000 – 912, 2000 – 9  
– 18 sont commerçants ceux qui exercent des actes de commerce et en font leur  
profession habituelle.

## الفصل الأول: الطبيعة القانونية لمواد الإصدار

### تمهيد وتقسيم:

اختلف الفقه حول تحديد طبيعة مواد إصدار القانون، فالبعض أشار إلى أنها عمل تشريعي متمم للقانون، بيد أن البعض الآخر تمسك بالطبيعة التنفيذية لتلك المواد، في حين تحدث البعض الآخر عن طبيعتها الذاتية المستقلة.

وقد ساق كل فريق عدداً من الحجج المؤيدة لوجهة نظره، في حين سكت القضاء عن تحديد طبيعة تلك المواد سواء القضاء الدستوري أم جهات القضاء العادي.

ولا شك أن تحديد الطبيعة الدستورية لتلك المواد له أثره في تحديد القوة القانونية الملزمة لمواد إصدار القانون، وتدرجها القانوني وما له من أثر في ترسيم حدود العمل القانوني لمواد الإصدار، الأمر الذي يطرح عدة إشكاليات فيما يخص مخالفة مواد الإصدار لأحكام القانون، أو الإضافة إليها، أو حذف لبعض أحكام صلب القانون.

ومن خلال الأفكار سابقة الطرح، نقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث:

**المبحث الأول: الخلاف الفقهي حول الطبيعة القانونية لمواد الإصدار.**

**المبحث الثاني: موقف القضاء حول تحديد طبيعة مواد الإصدار.**

**المبحث الثالث: مواد الإصدار ومبدأ تدرج القواعد القانونية.**

## المبحث الأول: الخلاف الفقهي حول الطبيعة القانونية للإصدار

نشأ جدل فقهي حول تحديد الطبيعة القانونية لسلطة رئيس الجمهورية بإصدار القانون، ويرجع السبب في ذلك إلى أن ذلك العمل يُعد إجراءً إدارياً التبس بمظهر تشريعي، حيث أنه سلطة مناطة برئيس الجمهورية وتتعلق بوظيفة تشريعية هي إصدار القانون وهو الإجراء الذي يضع القانون موضع التطبيق والنفاد.

ومن الجدير بالذكر أن الخلاف الفقهي قد نشأ أولاً حول منح رئيس الجمهورية الاختصاص بالإصدار، فذهب رأي مؤيد لاختصاص رئيس الدولة بالتصديق حيث يرى هذا الفقه بأن اختصاص رئيس الدولة بالتصديق يعتبر أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن الفصل بين السلطات لا يكفي لتحقيق التوازن. ومن هنا تظهر الحاجة إلى الاختصاص بالتصديق المطلق<sup>(١)</sup>.

في حين أن هناك رأي معارض لاختصاص رئيس الدولة بالتصديق المطلق فذهب إلى أن التصديق يتعارض مع النظام الديمقراطي القائم على أساس مبدأ سيادة الأمة. وكذلك يتعارض مع النظام البرلماني القائم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(٢)</sup>.

وسوف نعرض لهذا الخلاف الفقهي حول الطبيعة القانونية للإصدار من خلال ثلاث مطالب:

**المطلب الأول: الإصدار عمل تنفيذي.**

**المطلب الثاني: الإصدار عمل تشريعي.**

**المطلب الثالث: الإصدار عمل ذا طبيعة مستقلة.**

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بدون نشر، بدون سنة طبع، ص ١٩٣.

(٢) د. إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية، والنظم الدستورية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ٤٢٦.

**المطلب الأول: الإصدار عمل تنفيذي**

قد ذهب جانب من الفقه إلى أن الإصدار يعد عملاً تنفيذياً وليس عملاً تشريعياً، وقد ساق هذا الفقه في فرنسا ومصر عدداً من الأسانيد والحجج المؤيدة لهذه الوجهة.

**الفرع الأول: موقف الفقه الفرنسي**

ذهب جانب من الفقه في فرنسا إلى أن الإصدار يعد عملاً تنفيذياً صادراً عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنفيذية وقد استند هذا الرأي إلى أنه، أولاً: القانون هو الذي يتم إقراره من البرلمان بالشكل والإجراء التشريعي<sup>(١)</sup>، ومن ثم فإن الأعمال التي يشارك بها رئيس الجمهورية في العمل التشريعي كاقترح وإصدار القوانين لا تُعد من الأعمال التشريعية، فالعمل التشريعي هو الذي ينحصر في القانون الذي وافق عليه البرلمان وأقره وفق الإجراءات التشريعية.

وأيد هذا الاتجاه الفقيه "إسمان"، والذي قال: بأن الإصدار هو العمل الذي يعلن بمقتضاه رئيس الجمهورية تنفيذ القانون الذي أقرته السلطة التشريعية، فالقانون يصير كاملاً ونهائياً بمجرد إقراره بواسطة السلطة التشريعية، ومن ثم، فلا يعتبر الإصدار عملاً ذا طبيعة تشريعية، وذلك لأن القانون يوجد بصورة كاملة قبل الإصدار، فالإصدار يعتبر أول مرحلة في تنفيذ القانون، وهو بهذه المثابة ليس له سوى أثر كاشف وليس أثراً منشئاً للقوة التنفيذية<sup>(٢)</sup>.

وأضاف "إسمان": أن الأمر الذي يصدره رئيس السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون ولو بالقوة الجبرية هو نتيجة منطقية ولازمة للفصل بين السلطات، فتلتزم السلطة التنفيذية بالسهر على تنفيذ القانون، وطالما لم يصدر أمر رئيس الدولة بتنفيذ القانون، فلا تلتزم أي سلطة من السلطات العامة بتنفيذه، وأيد هذا الاتجاه الفقيه "كاريه دي مالبرج"<sup>(٣)</sup>.

ويخلص هذا الاتجاه إلى أن القوة الملزمة للقانون تنبع من البرلمان وحده، وتتحقق بمجرد إقرار القانون داخله، وفي ضوء ما سبق، فإن الإصدار لا يعتبر عملاً ذا طبيعة أمرية، فالبرلمان يملك سلطة كاملة وكافية وليس بحاجة للأمر الصادر من رئيس الدولة بتنفيذ القانون، ومن ثم فالقانون ينفذ بإرادة

(1) Léon, Duguit, Traité de droit constitutionnel, Paris, 1924, T. 4, P. D, P. 309.

En promulguant, le president fait un veritable acte de puissance legislative, par la promulgation, le president est directement et vraiment associe á la correction de la loi".

(2) A. Esmein, Eléments de droit constitutionnel, 1921 P. 406 "La promulgation n'acquiert un effet déclaratif et non pas attributif, de force exécutoire, et que par suite, elle n'est pas un acte de puissance législatif ....".

(3) Carré de Malberg; contribution à la théorie général de l'Etat, T. 2, P. 405, Burdeau, Droit Constitutionnel et institutions publique, Paris, 1980, P. 611.

البرلمان وليس إرادة رئيس الدولة، حيث عهد الدستور الفرنسي سنة ١٩٥٨ بسلطة التشريع كاملة للبرلمان، بينما سلطة رئيس الدولة تنحصر في تنفيذ القانون فقط، فالقانون يقره البرلمان، ولا يملك رئيس الدولة التعديل بالحذف أو الإضافة

وذهب رأي في فرنسا أيضاً إلى اعتبار إصدار القانون من أعمال السيادة التي تدخل في علاقة الحكومة بالبرلمان، ومن ثم فهو لا يخضع للرقابة القضائية، وهو ما تبنته محكمة النقض الفرنسية<sup>(١)</sup>. وقد عرف مجلس الدولة الفرنسي الإصدار في الحكم الصادر في ٨ فبراير ١٩٧٤ في قضية Commune De Monitory<sup>(٢)</sup>، بأنه العمل الذي يؤكد به رئيس الدولة وجود القانون ويصدر أمر إلى السلطات العامة بتطبيق أحكامه، وتكون رقابة رئيس الدولة على القانون شكلية محضة فهي تنصب فقط على التأكد من إقرار المجلسين للقانون بنصوص موحدة.

ويعاب على هذا الرأي من اعتبار سلطة إصدار القانون من أعمال السيادة أنها نأت بنصوص الإصدار عن رقابة الدستورية حتى تتحقق من التزام رئيس الجمهورية بحدود سلطته الدستورية في الإصدار بعدم إجراء أي تعديل على القانون بالحذف أو الإضافة أو حتى الإلغاء ذلك أن أعمال السيادة لا تخضع لرقابة القضاء، كما أنها ليست محلاً لرقابة الدستورية في حين أنه إذا اعتنقنا فكرة اعتبار مواد الإصدار عملاً تشريعياً فهذا يجعلها محلاً لرقابة الدستورية

### الفرع الثاني: موقف الفقه المصري

يذهب جانب كبير من الفقه إلى أن الإصدار عملاً تنفيذياً ويستند هؤلاء الفقهاء إلى ما يلي:

أولاً: يتمثل الإصدار في توقيع رئيس الجمهورية على القانون، وإصدار أمر إلى أعضاء السلطة التنفيذية بوضعه موضع التنفيذ، فهو يتمثل في توجيه رئيس الجمهورية لرجال السلطة العامة باليقظة على تنفيذ القانون<sup>(٣)</sup>.

(١) حكم محكمة النقض الفرنسية الصادر في ٥/١٠/١٩٦٦، مجموعة أحكام محكمة النقض، ص ٥٧٧؛ الجزء الثاني، والحكم الصادر في ٢٦/١٠/١٩٦٧، ص ٢١٤، والحكم الصادر في ٧/١٠/١٩٧٠، الجزء الخامس، ص ٤٠٩.

(2) R.D.P., 1974, P. 1511, Concl, Rougeven – Baviile "La Promulgation est l'acte par lequel le chef de l'état attest l'existence de la loi et donne, l'ordre aux autorités publiques d'observer et de Faire observer cette loi".

(٣) انظر أستاذنا الدكتور نبيل إبراهيم سعد، المدخل إلى القانون، نظرية القانون، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤، ص ٢٢٩.

ثانياً: المشرع الدستوري سواء في فرنسا أو في مصر<sup>(١)</sup>، قد أعطى البرلمان سلطة التشريع، وإصدار القوانين تدرج ضمن الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة لأن رئيس الدولة يباشره بصفته سلطة داخلية، ولا يندرج في الأعمال الخاصة بعلاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان، كدعوة البرلمان للانعقاد أو تأجيل انعقاده أو حله.

ثالثاً: أن القانون يعتبر قانوناً كاملاً وتاماً بمجرد إقراره من البرلمان بصفة نهائية، وبعد ذلك تأتي مرحلة دخول القانون إلى حيز التنفيذ، ولا يكون ذلك إلا بإصدار القانون - بواسطة رئيس الدولة، فالإصدار يعتبر شهادة منه بأن القانون المصدر قد وافق عليه البرلمان وفقاً لنصوص الدستور وأحكامه، ومن ثم تلتزم كافة سلطات الدولة بما جاء فيه، فالسلطة التنفيذية تلتزم بوضع قواعد هذا القانون موضع التنفيذ، والسلطة القضائية تطبق قواعد القانون على المنازعات المعروضة أمامها<sup>(٢)</sup>. رابعاً: الإصدار ليس إلا إظهار خارجي للقانون، فهو بمثابة شهادة ميلاد والتي لا صلة لها بعملية الولادة ذاتها، ولا بالوجود الحي للمولود فالإصدار بهذا المعنى هو مجرد دليل إثبات على واقعة الولادة وهي القانون<sup>(٣)</sup>.

ويشار إلى كل قانون صادر في الدولة برقم مسلسل خلال السنة التي صدر بها، فيكتب مثلاً قانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٢، بإصدار قانون حماية حقوق الملكية الفكرية.

ويصدر القانون باسم الشعب، وفي نهايته ينص فيه على أن "يبصم هذا القانون بخاتم الدولة، وينفذ كقانون من قوانينها" صدر برئاسة الجمهورية في ٢١ ربيع الأول سنة ١٤٢٣هـ (الموافق ٢ يونيو سنة ٢٠٠٢م)، ثم توقيع رئيس الجمهورية، ثم تلي مواد الإصدار نصوص القانون.

(١) أ. م. د. حميد حنون خالد، العلاقة بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية في النظم العربية ذات الاتجاه الرئاسي - دراسة للنظام السياسي في مصر، ص ٦٥، وفي ذلك أيضاً: د. السيد الصيري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٩م، ص ٣٣١.

(٢) رسالة دكتوراه مقدمة من الباحث / حمادة عبد العزيز عبد الحميد عيسى، بعنوان: التوازن بين سلطة رئيس الجمهورية ومسئولته في النظام الدستوري المصري، دراسة مقارنة إلى كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٢٠م، ص ٥٩.

وفي ذلك أيضاً: د. عمرو فؤاد بركات، إصدار القوانين، بدون دار نشر، ٢٠٠٠م، ص ٤٤ - ٤٧.

(٣) أ. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري المصري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م، ص ١٧١.

وفي ذلك أيضاً: د. شريف سلامة عبد السميع، رسالة دكتوراه بعنوان: دور رئيس الدولة وأثره على الحياة السياسية، دراسة مقارنة، ٢٠١١م، ص ٧٠٧.



خامساً: أن الإصدار يستفاد عادة من النشر في الجريدة الرسمية، ويختلط النشر من حيث زمانه بالإصدار، ويرتبط أحدهما بالآخر، ومن المعروف أن نشر القانون في الجريدة الرسمية هو مجرد شرط لازم لإمكان تنفيذه<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثاني: الإصدار عمل تشريعي

وقد اعتنق بعض الفقهاء هذا الرأي وهو فكرة إعتبار الإصدار الإجراء المتمم للعمل التشريعي وهو آخر إجراء تشريعي يكتمل به البيان القانوني للتشريع، وتتناول هذا الاتجاه من الفقه في كل من فرنسا ومصر.

### الفرع الأول: موقف الفقه في فرنسا

ذهب جانب من الفقه الفرنسي، إلى أن الإصدار يعتبر عملاً تشريعياً، فهو يشارك في صنع وتكوين القانون ويتصل بوظيفة السلطة التشريعية، واستند هذا الرأي إلى أن مشروع القانون الذي تم إقراره من البرلمان لا يكتسب قيمة القانون إلا من وقت إصداره، ويرجع ذلك إلى أنه لكي تكتسب إرادة المشرع الوجود القانوني يجب الإعلان عنها، هذا لا يتحقق إلا بالإصدار، فهو يمنحها الحياة من الناحية القانونية، هذا من جانب.

ومن جانب آخر، فإن القانون الذي أقره البرلمان لا يكون نافذاً إلا من وقت إصداره، الذي يكون عنصراً أساسياً في تكوين القانون، فهو يتمم ويكمل القانون ويسبغ عليه القوة التنفيذية والتي ينتج عنها فاعليته، ويؤيد هذا الرأي كل من الفقيه «دوجي»، والذي يضيف قائلاً: إن رئيس الجمهورية عندما يصدر القانون، فهذا الإصدار يتضمن أمراً محرراً بتنفيذ هذا القانون، وهذا الأمر الصادر منه لا يعتبر من ضمن وظائفه التنفيذية، ومن ثم، فإن إصدار القانون بواسطة رئيس الجمهورية يعتبر عملاً

---

وفي ذلك أيضاً، ينظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري، ١٩٦٦، ص ٤٨؛ أ. د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص.

(١) ينظر: د. عثمان جليل و د. سليمان الطماوي، القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٥٠ - ١٩٥١، وفي ذلك أيضاً: د. عبد السلام سفاح، رسالة ماجستير، المرجع السابق، ٢٠١٦، ص ١٣٧. وقد نصت المادة (٢٢٥) من الدستور على أن " تُنشر 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".

تشريعاً حقيقياً، إذ يشارك بواسطة الإصدار مباشرة في عملية صنع القانون، لكون الإصدار يعتبر أمراً ضرورياً لتكوينه واكتماله.

وأضاف أيضاً إلى أن الإصدار يعتبر الجزء المكمل الذي لا يمكن فصله عن أي قانون، فبدون الإصدار لا يكون هناك قانون على الإطلاق، فالإصدار عمل ضروري في تكوين القانون الذي أقره البرلمان وبدون الإصدار، لا تلتزم المحاكم بتطبيق أحكامه ولا يلتزم به الأفراد، وأيد هذا الاتجاه كل من الفقيه لابند وهيلينك، والأستاذ هوريو وبذلك فالإصدار هو الذي يضمن الطابع الرسمي للقانون<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني: موقف الفقه في مصر

ذهب جانب من الفقه في مصر إلى - عد الإصدار عملاً تشريعياً<sup>(٢)</sup> - . يمارسه رئيس الدولة باعتبار وظيفته التشريعية المعهودة إليه بمقتضى نصوص الدستور<sup>(٣)</sup>.

وذهب هذا الفقه الدستوري إلى اعتبار التصديق حقاً تشريعياً يتمتع به رئيس الدولة لكنهم اختلفوا في تحديد درجة ونطاق هذه الأهمية فمنهم من يرى أن السلطة التشريعية. كلها تتركز في التصديق في حين ذهب البعض الآخر إلى أن التصديق هو سلطة تشريعية مقيدة بشرط، ووجد آخرون أن التصديق سلطة تشريعية متممة<sup>(٤)</sup>.

(١) يراجع في ذلك:

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

يراجع أيضاً: النظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور سليمان الطماوي، القاهرة، سنة ١٩٨٨، ص ٤٧٤ و ٤٧٥.

(٢) أ. د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ٢٠١٩.

وفي ذلك أيضاً: د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، ص ٤١٥.

(٣) وقد ارتأى البعض أن سلطة الإصدار يمارسها رئيس الجمهورية بوصفه عضواً في السلطة التشريعية، مقال للدكتور عادل عامر، بعنوان: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على إصدار القوانين، ١٤/١٠/٢٠١٨.

وهذا القول جانبه الصواب لأن رئيس الجمهورية ليس عضواً في السلطة التشريعية ولم يقل المشرع الدستوري ذلك على الإطلاق، وإنما هو عضو سلطة تنفيذية قد يعهد إليه بممارسة وظيفة تشريعية كاقترح القوانين وإصدارها.

وقد استطرده هذا الرأي بأن حق الاعتراض هو حق تنفيذي يمارسه رئيس الدولة باعتباره مساهماً في العمل التشريعي ليس إلا وتفوق إرادة البرلمان إرادته.

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقهاً وقضاءاً، ط ٩، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص

ونعرض لهذه الاتجاهات فيما يلي:

### أولاً: التصديق عمل تشريعي كامل:

يمر التشريع بمرحلتين؛ الأولى تحديد محتوى القانون وهذا هو دور البرلمان<sup>(١)</sup>. أما الدور الثاني وهو إصدار القرار الذي يعطي للقانون قيمة الأمر والإصدار وهذا هو دور الرئيس عند التصديق على القانون<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: التصديق عمل تشريعي مقيد بشرط:

ذهب الفقيه الألماني بلنك إلى أن البرلمان يقوم بمناقشة مشروع القانون ثم التصويت عليه وتكون موافقة البرلمان هي المرحلة الأولى التي لا بد منها لإمكان تصديق رئيس الدولة عليه. ونتيجة لذلك هو اعتبار التصديق عملاً تشريعياً معلقاً على شرط.

### ثالثاً: التصديق عمل تشريعي مكمل:

يرى الفقيه (دي ملبرج)<sup>(٣)</sup>، أن تصويت البرلمان وتصديق رئيس الدولة عمل مشروع القانون يكمل كل منهما الآخر ومن ثم فإن التصديق يُعد عملاً تشريعياً متمماً<sup>(٤)</sup>.

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، المصدر السابق، ص ٤٨١.

(٢) جورج شفيق ساري، أصول وأحكام القانون الدستوري، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٧٦٣.

(٣) جورج شفيق ساري، المصدر نفسه، ص ٤٣١.

(4) Carre de Malberg, Contribution a la théorie général de l'Etat, T. 2, P. 405.

**المطلب الثالث: الإصدار عمل مستقل****تمهيد وتقسيم:**

ونقسم هذا لاتجاه إلي مضمون هذا الرأي في مصر، وذلك من خلال فرع أول في مصر، وفي فرنسا فرع ثانٍ:

**الفرع الأول: موقف الفقه في مصر**

يتفق غالبية فقهاء القانون الدستوري في مصر 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 وسنداً لتنفيذه. وهذا الاتجاه يذهب إلى أن الإصدار ليس عملاً تشريعياً ولا تنفيذياً، ليس عملاً تشريعياً لأن ممارسة الاختصاص التشريعي تتطلب حرية إظهار الإرادة، بينما الإصدار عمل إجباري بالنسبة للرئيس التنفيذي ومن جهة أخرى فإن الإصدار لا يضيف شيئاً جديداً إلى القانون، فهو ليس من العمل التشريعي بأكثر من اعتبار وضع الصيغة التنفيذية على الأحكام القضائية في العمل القضائي. وليس الإصدار عملاً من أعمال السلطة التنفيذية، لأنه وإن كان من الوجهة الشكلية عملاً من أعمال التنفيذ، فهو في الواقع عمل سابق لتنفيذ القانون بالمعنى الصحيح. وبعبارة أوضح، إن الإصدار ليس تنفيذاً للقانون بل هو جعل القانون نافذاً. والنتيجة من ذلك أن الإصدار هو عمل من نوع خاص نص عليه الدستور، فهو إعلان برسمية القانون وصحة الإجراءات الواجبة في عمله فحسب<sup>(١)</sup>.

(١) د. حميد حنون خالد، مرجع السابق، ص ٦٥-٦٧؛ السيد صبري، المصدر السابق، ص ٣٥٨ وما بعدها؛ وأيضاً: د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٨، ص ٣٦٢ وما بعدها. ويتجه هذا الاتجاه إلى التفرقة بين حق الإصدار وهو منفصل عن القانون وبين طبيعة الإصدار القانونية حيث يذهب إلى أن حق الإصدار عمل منفصل عن القانون ذاته. بينما تتباين آراء الفقهاء حول طبيعة الإصدار والآثار المترتبة عليه. فمن حيث طبيعة الإصدار القانونية يذهب البعض إلى أنه عمل تشريعي. ويقول الفقيه لاباندفي ذلك "يلوح لي أن عمل الإصدار في النظام البرلماني هو أكبر من أن يكون مؤيداً لرسمية القانون، فحسب هذا النظام يخضع القانون لشروط مختلفة مستقلة عن إرادة رئيس الدولة، ولكن هذا الأخير بالإصدار يعترف رسمياً بأن القانون قد عمل طبقاً للمبادئ الدستورية وعلى ذلك فالإصدار هو عمل تشريعي لا يستغنى عنه في عملية القانون ومختلف عن حق التصديق". بينما يذهب رأي آخر إلى أن الإصدار هو عمل من الأعمال التنفيذية، ويقول الفقيه أسمان "أن القانون يتم ويصبح نهائياً بمجرد أن قرره السلطة التشريعية، أي المجلسان".

إضافة إلى أن سلطة رئيس الدولة في إصدار القانون مقيدة بمدة محددة وفقاً للنصوص الدستورية، يصبح مشروع القانون بانقضائها بمثابة القانون سواء باشر رئيس الدولة مهمة إصداره من عدمه. وقد ذهبت بعض الدساتير كالدستور الفنزويلي والدستور البرازيلي إلى تحديد مدة زمنية يقوم الرئيس خلالها بإصدار القانون وفي حالة انقضائها دون صدور القانون يباشر رئيس مجلس الشيوخ أو النواب مهمة إصدار القانون.

ونخلص مما تقدم إلى أن الإصدار هو عمل من نوع خاص، نص عليه الدستور فهو إعلان برسمية القانون وصحة الإجراءات الواجبة في عمله فحسب، قد يباشره رئيس الدولة أو السلطة التشريعية ذاتها عند تلكأ وتراخي الأول في ذلك. أما من ناحية الآثار التي تترتب على الإصدار، فقد ذهب بعض الفقه إلى أنه يعطي القانون القوة التنفيذية، بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن الإصدار لا يعطي القانون أية قوة تنفيذية، لأن قوة التنفيذ في القانون، أي قوة الإكراه على الطاعة، مرتبطة بقوة الإلزام، أو الأمر<sup>(١)</sup>.

وقد ربط البعض استقلالية سلطة الإصدار من حيث طبيعتها بمدى إلزاميتها، فهل رئيس الجمهورية ملزم بإصدار القانون أم أنها سلطة اختيارية يستطيع عدم ممارستها؟ ذهب الرأي الراجح في الفقه المصري إلى تقرر الطابع الإلزامي لرئيس الدولة في إصدار القانون، فهو ملزم بإصداره إذا وافق عليه البرلمان، ولا يستطيع رئيس الدولة أن يضيف شيئاً جديداً إلى القانون، ولا تعديل ولا إلغاء ما هو وارد بالقانون، ومن ثم فهو ليس أكثر من وضع الصيغة التنفيذية على الأحكام القضائية من العمل القضائي، وهو عمل سابق على تنفيذ القانون، فهو مرتبط بنفاذه لا بتنفيذه.

---

أما الإصدار فهو أمر رئيس الجمهورية لرجال السلطة العامة باليقظة على تنفيذ القانون. وهذه الضرورة هي نتيجة طبيعية لنظام فصل السلطات.

Hauriou (A.), Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1980, P.1120.

وينظر أيضاً: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، ص ٦٣٢.

(١) ينظر تفاصيل ذلك، د. السيد صبري، ص ٣٦١ وما بعدها؛ د. محمد كامل ليلة، ص ٣٦٤؛ د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، ١٩٧٤، دار النهضة العربية، ص ١٧١.

### الفرع الثاني: موقف الفقه في فرنسا

كل ما يملكه رئيس الجمهورية هو تأخير إصدار القانون لفترة مؤقتة تنتهي بإعادة موافقة البرلمان على القانون أو صدور قرار من المجلس الدستوري بدستورية القانون ومطابقة لأحكام الدستور، وبعد ذلك يكون رئيس الجمهورية ملزماً بإصدار القانون في الميعاد المحدد في الدستور الفرنسي. ونخلص إلى أن رئيس الجمهورية في كل من مصر وفرنسا، ملتزم بإصدار القوانين التي تُقر بواسطة السلطة التشريعية، وكل ما يملكه قبل الإصدار هو إرجاء الإصدار لفترة معينة، فإذا استنفذ الوسائل الدستورية التي منحها له الدستور تحتم عليه إصدار القوانين وإلا يكون مرتكباً لجريمة انتهاك أحكام الدستور<sup>(١)</sup>.

### المبحث الثاني: موقف القضاء من تحديد طبيعة مواد الإصدار

باستقراء أحكام المحكمة الدستورية العليا فيما يخص الطبيعة القانونية لمواد الإصدار، نجد أن المحكمة قد سكتت عن تحديد طبيعة مواد الإصدار بالرغم من تعرضها لمواد الإصدار المطعون بعدم دستورتها تارة، أو استنادها إليها في بعض الحثيات القانونية تارة أخرى. وإزاء سكوت المحكمة الدستورية العليا عن تحديد طبيعة مواد الإصدار، يمكننا الوقوف على تحليل اتجاه المحكمة فيما يخص مواد الإصدار في ضوء ما يلي:

أولاً: نص المادة ١٩١ الوارد في الفصل الرابع من باب نظام الحكم والمتعلق باختصاص المحكمة الدستورية العليا والذي ينص على أن " المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة، قائمة بذاتها، مقرها مدينة القاهرة، ويجوز في حالة الضرورة انعقادها في أي مكان آخر ....".

(١) فقد نص دستور ٢٠١٤ على الجرائم الجنائية التي يرتكبها وذلك في مادته ١٥٩ على أنه " يكون إتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جنائية أخرى، بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام، وإذا كان به مانع يحل محله أحد مساعديه. وبمجرد صدور هذا القرار، يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعتبر ذلك مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرته لاختصاصاته حتى صدور حكم في الدعوى...".

ونصت المادة ١٩٢ على أن " تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية...."<sup>(١)</sup>. ويستفاد من ذلك، أن الدستور قد عين الحدود الموضوعية لمحل رقابة الدستورية وهي القوانين واللوائح...".

ثانياً: المحكمة الدستورية قبلت الدعاوي المتعلقة بالطعون على دستورية مواد إصدار القانون<sup>(٢)</sup>، على النحو الذي سنعرض له تفصيلاً في موضع لاحق في هذا البحث. وترتيباً على ما سبق، يعن لنا القول بأن المحكمة الدستورية العليا ارتأت إسباغ وصف العمل التشريعي على قانون الإصدار وذلك بوصفها إجراءً إدارياً ملتبساً بمظهر تشريعي من ناحية، وأنه من الإجراءات المتممة للقانون من ناحية أخرى حيث أنه متمماً للعمل التشريعي. وخير شاهد على ذلك قبول دعاوي الدستورية على مواد إصدار القانون مما يعني أنه أخذ بالمعنى المطلق للفظ "القانون" الوارد في نص المادة ١٩٢ والذي رسم حدود اختصاص المحكمة برقابة الدستورية دون تمييز بين مواد الإصدار تارة، ومواد صلب القانون تارة أخرى حيث ينطبق عليه لفظ القانون الوارد بالنص الدستوري الأمر الذي لم يستأهل اهتمام المحكمة الدستورية لعرض الطبيعة القانونية لمواد الإصدار ونظرت الإجراءات المقررة لرفع الدعوى الدستورية فقضت بعدم القبول تارة، ونظرت الموضوع بتعرضها لمدى دستورية مواد الإصدار دون تردد تارة أخرى ومن تطبيقات ذلك في قضاء المحكمة الدستورية العليا الحكم برفض الدعوى الصادر في الطعن على دستورية المواد الرابعة والخامسة والسادسة من مواد إصدار القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ فيما تضمنته المادة الرابعة - للتمتع بالإعفاء الضريبي - من ألا يكون الشخص قد سبق تسجيله أو

(١) ومن الجدير بالذكر، أن دستور ٢٠١٤ قد عني بتنظيم المحكمة الدستورية العليا من خلال خمس مواد (١٩١ - ١٩٥) عرض فيهم للمحكمة واختصاصاتها تفصيلاً وهيكلها العضوي ونشر أحكامها في الجريدة الرسمية، ومن ثم فقد حظيت المحكمة الدستورية العليا باهتمام المشرع الدستوري على خلفية الأحداث التاريخية التي حدثت في مهاجمة المحكمة ومحاولة حصارها منعاً لإصدار أحكامها في عهد حكم الإخوان، وهو ما انعكس على التنظيم الدستوري للمحكمة.

(٢) من الجدير بالذكر، أن المحكمة الدستورية العليا تحكم بعدم قبول الدعوى ولم يعتمد الحكم بعدم الاختصاص أمامه، ونرى أنه حال عرض قرار مثلاً فرأى على المحكمة الدستورية العليا فالأحرى بالمحكمة أن تحكم بعدم الاختصاص وليس عدم القبول.

تقديمه لإقرار ضريبي أو خضع لأي شكل من أشكال المراجعة الضريبية من قبل مصلحة الضرائب العامة أو مصلحة الضرائب على المبيعات، وما تضمنته المادة الخامسة لامتناع المطالبة بما لم يسدد من ضرائب، بأن يكون الوعاء السنوي للضريبة محل النزاع لا يجاوز عشرة آلاف جنيه، وما تضمنته المادة السادسة من أحكام<sup>(١)</sup>.

ومن وجهة أخرى، فقد حكمت المحكمة الدستورية بعدم قبول الطعن على دستورية المادة الخامسة من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ بإصدار قانون التأمين الاجتماعي الشامل لانتفاء شرط المصلحة<sup>(٢)</sup>. ومؤدى ذلك أن المحكمة قد حكمت باختصاصها بنظر الطعن على مواد الإصدار بوصفه قانوناً، ثم تعرضت لشرط المصلحة التي ارتأت عدم توافرها في الدعوى الماثلة أمامها الأمر الذي حدا بها إلى الحكم بعدم قبول الدعوى.

خلاصة القول، أن المحكمة الدستورية قد اعترفت ضمناً بالصفة التشريعية لمواد الإصدار واعتبرته عملاً تشريعياً متمماً للقانون بدليل قبول الطعن على مواد الإصدار بعدم الدستورية، وسوف نعرض لرقابة المحكمة الدستورية على مواد الإصدار في الفصل الثالث

(١) القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢٩ لسنة ٣١ قضائية "دستورية" جلسة ١٢ مايو سنة ٢٠١٣ م.

وفي ذلك أيضاً حكمها برفض الطعن بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون الضريبة على الدخل، المعدل بالقانون رقم ١٨١ لسنة ٢٠٠٥، وسقوط الفقرة الثانية منها.

وأيضاً قضية رقم ٩٢ لسنة ٢٩ قضائية "دستورية" جلسة ٢ ديسمبر سنة ٢٠١٧ م.

وقد تعرضت المحكمة لمدى مخالفة هذه المادة لمبادئ المساواة وتعرضت المحكمة لموضوع الدعوى الأمر الذي انتهى إلى الحكم برفض الدعوى.

(٢) وقد حكمت أيضاً بعدم القبول في الطعن على دستورية المادة الثالثة من مواد إصدار القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ فيما نصت عليه من أن "تصدر الأحكام طبقاً لقوانين الأحوال الشخصية والوقف المعمول بها ويعمل فيما لم يرد بشأنه نص في تلك القوانين بأرجح الأقوال من مذهب الإمام أبي حنيفة، وذلك لانتفاء مصلحة المدعي في الطعن على تلك المادة. حكم دستورية عليا، الطعن رقم ٤٢ لسنة ٢٦ ق، جلسة ٨/٥/٢٠٠٥ مكتب فني ١١ جزء ١ - ص ١٧٨٦ - ق ٢٩٦.



### المبحث الثالث: مواد الإصدار ومبدأ تدرج القواعد القانونية

اعتمد النظام القانوني المصري المعيار الشكلي أو العضوي في تحديد المرتبة الإلزامية للقاعدة القانونية<sup>(١)</sup>، حيث ينظر إلى جهة إصدار القاعدة القانونية لتحديد قوتها القانونية وسط البيان القانوني للدولة، ولا يرد على ذلك استثناء سوى ما تقرره النصوص كلوائح الضرورة الصادرة عن رئيس الجمهورية والتي أعطيت لها قوة القانون<sup>(٢)</sup>، بمقتضى نص المادة ١٥٦ من دستور ٢٠١٤، والدساتير السابقة عليها كدستور ١٩٧١ والذي أقر ذات الاستثناء للوائح التفويضية، ومقتضى ذلك الاستثناء هو إمكانية تعديل لوائح الضرورة لقوانين صادرة من البرلمان وإلغائها، وهو ما يعد استثناء على المعيار العضوي في تحديد درجة القوة القانونية للقواعد القانونية، ومرد ذلك الاستثناء حالة الضرورة والظرف الاستثنائي الذي يُعد متطلباً دستورياً لإصدار لائحة الضرورة. وجرياً على ما سبق، فتحديد القوة الإلزامية لمواد إصدار القانون يحدها عدة جوانب لا بد من أخذها في الاعتبار وهي:

أولاً: سلطة رئيس الجمهورية المقررة له بمقتضى نص المادة ١٢٣ من دستور ٢٠١٤ تنحصر في مجرد إصدار القانون أو الاعتراض عليه كما ذكرنا آنفاً، دون أن يمتد ذلك إلى تعديل المواد الواردة بصلب القانون بالحذف أو الإضافة، أو إلغائها<sup>(٣)</sup> ثانياً: من الناحية العضوية أو الشكلية لم يقل أحد بأن سلطة إصدار القوانين تدخل في إطار إصدار اللوائح بوصفها عملاً تشريعياً صادراً من السلطة التنفيذية ذلك أن مواد الإصدار. بحسب الدستور -

(١) د. محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، وفي ذلك أيضاً: أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دار الجامعة الجديدة، وينظر أيضاً: أ.د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٢١، ص ٥٩ - ٦٠.

(٢) تنص المادة ١٥٦ من دستور ٢٠١٤: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لإنعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار.

(٣) التعديل بالحذف يكون جزئياً بمعنى حذف جزء من نصوص القانون بعكس إلغاء القانون الذي يعد إجراءً شاملاً لكل نصوص القانون محل الإلغاء.

تدخل في إطار اللوائح التي نص عليها الدستور وأناط برئيس الوزراء سلطة إصدارها<sup>(١)</sup>. وإنما نظم الدستور سلطة الإصدار باعتبارها سلطة مستقلة ترتبط بوظيفة التشريع حتى أن معظم الكتابات في مجال القانون الدستوري تدرجها ضمن الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup>.

ثالثاً: من الناحية الموضوعية: نفرق بين حالتين:

الحالة الأولى: إذا كانت سلطة رئيس الجمهورية قد اقتضت على إصدار القانون دون إضافة إلى أحكامه وهو الأمر المفترض صحته من الناحية الدستورية، فنرى أنه لا أهمية لتحديد القوة الإلزامية لمواد الإصدار، ذلك لأنها من ناحية أولى تعد ممارسة لسلطة المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية يمارسها وفق نصوص الدستور، ومن ناحية ثانية، لا محل في هذه الحالة لإثارة مسألة دستورية أو مشروعية مواد الإصدار حيث إنها لا تتضمن أحكاماً جديدة.

الحالة الثانية: إذا تضمنت مواد الإصدار إضافة جديدة على صلب القانون، وهو مفترض من حيث الواقع، وهنا أعطتها المحكمة الدستورية<sup>(٣)</sup>، قوة التشريع العادي، حيث راقبت دستورية مواد الإصدار بوصفها جزءاً من القانون له ذات القوة القانونية الملزمة.

ولذا نرى أن مواد الإصدار يجب ألا تتضمن أحكاماً قانونية جديدة ومن ثم لا يثار الخلاف حول قوتها الإلزامية، بيد أن الواقع العملي قد أثبت نقيض ذلك كما سنعرض ذلك عند الحديث عن النطاق الموضوعي لمواد الإصدار، وهي ما جعل المحكمة الدستورية العليا تراقب دستورية مواد الإصدار بوصفها جزءاً من القانون دون تطرق لمدى دستورية تشريع أحكام جديدة في مواد الإصدار أو حتى تحديد الطبيعة القانونية لهذه المواد وقوتها الملزمة

(١) ينظر المواد ١٧٠، ١٧١، ١٧٢ من دستور ٢٠١٤.

(٢) رسالة دكتوراه للباحث / حمادة عبد العزيز، المرجع السابق، ص ٥٧، وفي ذلك أيضاً: أ.د. محمود سامي جمال الدين، أ.د. ميادة عبد القادر، الوسيط في القانون الدستوري، دراسة في ضوء دستور ٢٠١٤، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٢١، ص ٣١٦.

(٣) ينظر حكم المحكمة الدستورية العليا رقم ٢٩ لسنة ١٦ دستورية جلسة ٦ إبريل سنة ١٩٩٦.

## الفصل الثاني: النطاق الشكلي والموضوعي لمواد الإصدار

### تمهيد وتقسيم:

من المفترض دستورياً أن الإصدار من الإجراءات الدستورية المتممة للقانون ولكن ذلك بمثابة شهادة ميلاد أو هوية رسمية لأي مشروع قانون، ومن ثم لا يضيف رئيس الجمهورية أحكاماً جديدة في مواد الإصدار، ولا يعدل بالحذف من مواد القانون، وتقتصر سلطة رئيس الجمهورية على مجرد توجيه أمر إلى السلطة العامة بوضع هذا القانون موضع التنفيذ.

ولكن خلافاً لذلك، وباستقراء مواد الإصدار في مصر منذ العهد الملكي، نلاحظ أن إصدار القانون في بعض الحالات لا يقتصر فقط على سلطة الإصدار وإنما يتعدى ذلك إلى حد إضافة أحكام جديدة إلى صلب القانون، الأمر الذي يثير التساؤل حول أحقية رئيس الجمهورية في إضافة مثل هذه الأحكام؟ ويثار الجدل حول مدى دستورية مواد الإصدار حيث تعدى دور رئيس الجمهورية حدود السلطة المعهودة له بمقتضى نصوص الدستور.

وترتيباً على ذلك، فنتناول النطاق الموضوعي لمواد الإصدار من خلال ثلاث مباحث:

### المبحث الأول: صياغة مواد الإصدار.

### المبحث الثاني: الحدود الموضوعية لمواد الإصدار.

### المبحث الثالث: أمثلة على تجاوز حدود سلطة الإصدار.

### المبحث الأول: صياغة مواد الإصدار

تختلف صياغة أحكام مواد الإصدار عن صلب القانون، ولذلك نلخص مجموعة من القواعد لصياغة مواد الإصدار:

أولاً: يجب أن تكتب مواد الإصدار باستخدام الحروف وليس الأرقام، تمييزاً لها عن مواد القانون المرافق الموضوعي<sup>(١)</sup>.

ثانياً: الأفضل كتابة أرقام مواد الإصدار في منتصف السطر، وذلك أيضاً للمغايرة بينها وبين مواد القانون المرافق حيث تكتب أرقام المواد في أول السطر.

ثالثاً: وتكتب كلمة مادة بين قوسين مقرونة برقمها المكتوب بالحروف وذلك خلافاً لمواد القانون ذاته الذي لا توضع فيه كلمة مادة داخل قوسين حيث يكتفي بوضع رقم المادة بالأرقام فقط بين القوسين<sup>(٢)</sup>.

(١) مثال على ذلك قانون رقم ١٧٠ لسنة ٢٠٢٠ في شأن المساهمة التكافلية لمواجهة بعض التداعيات الاقتصادية الناتجة عن انتشار الأوبئة أو حدوث الكوارث الطبيعية:  
(المادة الرابعة)

تلتزم الجهات المختصة بصرف الدخول والمعاشات المنصوص عليها بالمادة الأولى من هذا القانون باستقطاع نسبة المساهمة التكافلية وتوريدها مجمعة للحساب الخاص المنصوص عليه بالمادة الخامسة من هذا القانون. وعلى ممثلي حسابات وزارة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، ومصصلحة الضرائب المصرية، بحسب الأحوال، التحقق من قيام تلك الجهات باستقطاع النسبة المشار إليها وتوريدها.  
(المادة الخامسة)

تنشئ وزارة المالية حساباً خاصاً من حساب الخزانة الموحد المفتوح بالبنك المركزي المصري باسم "حساب مواجهة تداعيات الأوبئة والكوارث الطبيعية"، تودع فيه المبالغ التي يتم استقطاعها طبقاً لأحكام هذا القانون، والهيئات والمنح والإعانات والتبرعات التي تقدم للحساب، بما يتفق وأغراضه ويقبلها رئيس مجلس الوزراء، ويرحل رصيد الحساب من سنة إلى أخرى.

ويُستحق للحساب عائد عن عوائد الأموال المودعة به يتم احتسابه على أساس متوسط سعر الفائدة المعلنة بالبنك المركزي المصري.  
(المادة السادسة)

يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات المنفذة لأحكام هذا القانون.

(٢) من الأمثلة على مواد الإصدار التي اتبعت فيه الصياغة الصحيحة لكتابة أرقام المواد الجريدة الرسمية - العدد ٣٣ (مكرر) في ١٦ أغسطس سنة ٢٠٢٠:

رابعاً: يجب دائماً عند الإشارة إلى القانون الموضوعي في مواد الإصدار أن يسمى باسم "القانون المرافق".

خامساً: ليس هناك قانون إصدار ولكن توجد مواد إصدار القانون بعد إقراره من مجلس النواب وتصديق رئيس الجمهورية<sup>(١)</sup>.

قانون رقم ١٧٢ لسنة ٢٠٢٠

بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٢

بشأن التنمية المتكاملة في شبه جزيرة سيناء

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس النواب القانون الآتي نصه، وقد أصدرناه

(المادة الأولى)

يستبدل بنصوص المادة ٧/ فقرات ثانية وعاشرة وحادية عشر، المادة ١٢/ فقرة ثالثة من المرسوم بقانون رقم

١٤ لسنة ٢٠١٢ بشأن التنمية المتكاملة في شبه جزيرة سيناء، النصوص الآتية:

مادة (٧/ فقرة ثانية):

ويرأس مجلس الإدارة رئيس يُعين بقرار من وزير الدفاع، ويحدد القرار معاملته المالية، ويشترك في عضويته

ممثلون عن الجهات المعنية، على أن يكون من بينهم ممثلون لوزارتي الدفاع والداخلية وجهاز المخابرات

العامة.

(١) نموذج توضيحي لقانون الإصدار:

مشروع قانون رقم ( ) لسنة ٢٠١٧

يأصدر قانون .....

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور،

وعلى القانون .....

وعلى القانون .....

وبعد العرض على مجلس الدولة ،

قرر

مشروع القانون الآتي نصه يقدم إلى مجلس النواب

(المادة الأولى)

.....

ومن الجدير بالذكر، أن هذه هي القواعد النموذجية لكتابة مواد إصدار القانون إلا أنها غير متبعة بصورة دائمة من قبل سلطة الإصدار حيث قد يحدث إسقاط لبعض القواعد الحاكمة لصياغة تلك المواد.

كما نلاحظ أن الأمر قد يختلف بالنسبة لإصدار تعديلات على قانون معين حيث غالباً ما تتوارى مواد الإصدار مع التعديلات الأمر الذي قد يشير اللبس في بعض الأحيان بينها وبين القانون الموضوعي.

### المبحث الثاني: الحدود الموضوعية لمواد الإصدار

دائماً ما يتعرض الدستور لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين بوصفها إجراءً لازماً لوضع القوانين موضع التنفيذ كما ذكرنا آنفاً، ويعرض لاعتراض رئيس الجمهورية على القانون أو الامتناع عن إصداره وكيفية التغلب على هذا الاعتراض، لكن مضمون هذه السلطة يعد مجهولاً من الناحية الدستورية، وقد ارتأى المشرع الدستوري أن محتوى هذه السلطة يفهم ضمناً من طبيعة الهدف من الإصدار وهو إعلان رئيس الجمهورية عن ميلاد القانون الأمر بنشره في الجريدة الرسمية، الأمر الذي يتحقق به علم الكافة بالقانون.

وقد حدا العمل على تضمين مواد الإصدار بعض الأحكام، وعادة ما ترتبط هذه الأحكام بنفاذ القانون، ومن هذه الأحكام:

### أولاً: نطاق سريان القانون:

يراعى عند صياغة مواد الإصدار أن يتضمن - إذا تطلب الأمر ذلك - نطاق سريان القانون سواء من

(المادة الثانية)

.....

(المادة الثالثة)

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالي لنشره.

رئيس الجمهورية

قانون .....

مادة (١):

.....

مادة (٢)

.....

حيث الأشخاص أو المكان أو الزمان أو العقود أو الأسواق الخ. وتطبيقاً لذلك مواد إصدار قانون رقم ١٩٤ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي<sup>(١)</sup> وقد نصت المادة الأولى من مواد الإصدار على "تسري أحكام القانون المرافق على البنك المركزي والجهاز المصرفي وشركات الصرافة وشركات تحويل الأموال وشركات الاستعلام والتصنيف الائتماني وشركات ضمان الائتمان ومقدمي خدمات الدفع. وقد تحدد مواد الإصدار سريان القانون من الناحية الموضوعية، وذلك كالقانون رقم ١٥١ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون حماية البيانات الشخصية وذلك في المادة الثالثة منه والتي تنص على:

لا تسري أحكام القانون المرافق على ما يأتي:

- ١- البيانات الشخصية التي يحتفظ بها الأشخاص الطبيعيون للغير، ويتم معالجتها للاستخدام الشخصي.
- ٢- البيانات الشخصية التي تتم معالجتها بغرض الحصول على البيانات الإحصائية الرسمية أو تطبيقاً لنص قانوني.
- ٣- البيانات الشخصية التي تتم معالجتها حصراً للأغراض الإعلامية بشرط أن تكون صحيحة ودقيقة، وألا تستخدم في أي أغراض أخرى، وذلك دون الإخلال بالتشريعات المنظمة للصحافة والإعلام<sup>(٢)</sup>.

(١) الجريدة الرسمية - العدد ٣٧ مكرر (و) في ١٥ سبتمبر سنة ٢٠٢٠. وقد نصت المادة الثانية من ذات مواد الإصدار على البنوك والشركات المخاطبة بأحكام القانون المرافق، فيما لم يرد في شأنه نص فيه أو في اللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له، أحكام قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة وشركات الشخص الواحد الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١.

ويكون البنك المركزي هو الجهة الإدارية المختصة، ومحافظة البنك المركزي هو الوزير المختص في تطبيق أحكام قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة وشركات الشخص الواحد المشار إليها بالنسبة للجهات الخاضعة لإشرافه طبقاً لأحكام القانون المرافق.

كما تسري أحكام قانون التجارة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩ على معاملات البنوك مع عملائها تجاراً كانوا أو غير تجاراً أي كانت طبيعة هذه المعاملات والشركات ذات المسؤولية المحدودة وشركات الشخص الواحد المشار إليها بالنسبة للجهات.

(٢) البيانات الشخصية المتعلقة بمحاضر الضبط القضائي والتحقيقات والدعاوي القضائية. البيانات الشخصية لدى جهات الأمن القومي، وما تقدره لاعتبارات أخرى.

وقد حدد ذات القانون النطاق الشخصي والمكاني لتطبيق القانون وذلك من خلال المادة الثانية والتي نصت على:

تسري أحكام هذا القانون والقانون المرافق له على كل من ارتكب إحدى الجرائم المنصوص عليها في القانون المرافق متى كان الجاني من المصريين داخل الجمهورية أو خارجها، أو كان من غير المصريين المقيمين داخل الجمهورية، أو كان من غير المصريين خارج الجمهورية إذا كان الفعل معاقباً عليه في الدولة التي وقع فيها تحت أي وصف قانوني وكانت البيانات محل الجريمة لمصريين أو أجانب مقيمين داخل الجمهورية<sup>(١)</sup>.

ومن أمثلة ذلك أيضاً، قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون تنظيم البعثات والمنح والإجازات الدراسية حيث نصت المادة الأولى على:

مع عدم الإخلال بأي قوانين أو لوائح خاصة تنظم البعثات والمنح والإجازات الدراسية للعاملين بأي من جهات الدولة، يعمل في شأن تنظيم البعثات والمنح والإجازات الدراسية بأحكام القانون المرافق، وتسري أحكامه على جميع جهات الدولة ووحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة، وعلى وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة خدمية كانت

ويجب على المركز، بناء على طلب جهات الأمن القومي، إخطار المتحكم أو المعالج بتعديل أو محو أو عدم إظهار أو إتاحة أو تداول البيانات الشخصية، خلال مدة زمنية محددة، وفقاً لاعتبارات الأمن القومي، ويلتزم المتحكم أو المعالج بتنفيذ ما ورد بالإخطار خلال المدة الزمنية المحددة به.

البيانات الشخصية لدى البنك المركزي المصري والجهات الخاضعة لرقابته وإشرافه، عدا شركات تحويل الأموال وشركات الصرافة، على أن تراعي في شأنهما القواعد المقررة من البنك المركزي المصري بشأن التعامل مع البيانات الشخصية.

(١) الجريدة الرسمية - العدد ٢٨ مكرر (هـ) في ١٥ يوليه سنة ٢٠٢٠.

وهو ما قرره المادة الأولى من مواد الإصدار حيث نصت " يعمل بأحكام هذا القانون والقانون المرافق في شأن حماية البيانات الشخصية المعالجة إلكترونياً جزئياً أو كلياً لدى أي حائز أو متحكم أو معالج لها، وذلك بالنسبة للأشخاص الطبيعيين.

ومن مواد الإصدار التي حددت النطاق المكاني لسريان القانون، قانون رقم ١٥٠ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون تنظيم انتظار المركبات في الشوارع حيث نصت المادة الأولى على: " يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن تنظيم انتظار المركبات في الشوارع الخاضعة لولاية المحافظات وأجهزة المدن التابعة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة".

الجريدة الرسمية - العدد ٢٨ مكرر (د) في ١٥ يوليه سنة ٢٠٢٠.



كما تسري أحكام القانون المرافق على شاغلي الوظائف المختلفة بالجهات الخاضعة لأحكامه أيضاً كانت طريقة شغلهم لها سواء بنظام التعيين أو التعاقد وعلى جميع المستفيدين بالبرامج التي تنظمها الإدارة المختصة بشئون البعثات بوزارة التعليم العالي.

### ثانياً: أحكام الإلغاء الصريح:

١ - يقصد بحكم الإلغاء الصريح، للتمييز بينه وبين الإلغاء نسخاً، الحكم الذي يفصح فيه مشروع القانون صراحة عن إرادة الجهة التي تقدمت به في إلغاء احد القوانين السارية بأكمله، أو إلغاء جزء منه، سواء كان مادة أم فقرة أم فصلاً أم باباً... الخ. وقد يرد الإلغاء على أكثر من قانون بصورة كلية أو جزئية.

٢ - يجوز للأداة التشريعية أن تنص على إلغاء أداة تشريعية في ذات مرتبتها أو في مرتبة أدنى وليس العكس؛ بمعنى أنه يمكن أن ينص مشروع قانون على إلغاء عدة قرارات صادرة من رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء، أو أية جهات أخرى حكومية، ولكن لا يجوز لأي من تلك الأدوات التشريعية الصادرة من السلطة التنفيذية أن تلغي أي نص في قانون.

٣ - كثيراً ما تعن الحاجة للجوء إلى أحكام الإلغاء الصريح، ويكون ذلك لأسباب متعددة لا تقع تحت حصر، كصدور حكم من المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية مادة أو أكثر من مواد القانون، أو ثبوت عدم تحقيق أحد النصوص للغرض المبتغى منه، أو صدور قانون جديد يتناول بالتنظيم بطريقة شاملة موضوعاً معيناً بعد ما كان مبعثراً في عدة نصوص بقوانين مختلفة.. الخ. ضوابط صياغة أحكام الإلغاء:

١ - يجب، بادئ ذي بدء، قبل الشروع في صياغة حكم إلغاء صريح وتضمينه في مشروع القانون أن يتم الإطلاع على الأداة التشريعية التي سينصب عليها الإلغاء. ويراعى أن يتم الإطلاع على تلك الأداة التشريعية بأكملها حتى وإن كان الإلغاء واقعاً على مادة واحدة فيها فحسب.

٢ - الموضع الأفضل لوضع أحكام الإلغاء الصريح هو في مواد الإصدار، فإن لم تكن هناك مواد إصدار فيراعى أن يتم النص على أحكام الإلغاء في موضع متقدم جداً من المشروع، كأن تأخذ مكانها بين الأحكام العامة مثلاً<sup>(١)</sup>.

(١) المستشار حسام حنا، المرجع السابق، ص ٨٤، ص ٨٥.

٣- يجب أن يكون حكم الإلغاء الصريح مصاغاً في عبارة جازمة واضحة لا تقبل تأويلاً وهي عادة تكون "يلغى القانون رقم ( ) لسنة ٢٠١٦، أو تلغى المواد أرقام ( ) و ( ) من القانون رقم ( ) لسنة ٢٠١٦... الخ". ويراعى عدم استخدام عبارات بخلاف ذلك مثل عبارة "يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون".

٤- يجب التأكد من أن حكم الإلغاء المراد صياغته لن يؤدي إلى حدوث فراغ تشريعي غير مقصود. هذا الفراغ يرجع عادة إلى إغفال تنظيم أحكام المشروع الجديد لكافة الفروض التي كان يحويها النص الملغى. وهذا الأمر يحدث أكثر ما يكون عند إلغاء قانون سار بالكامل. لذلك يجب توخي أعلى درجات الدقة للتأكد من أن ما تم إلغاؤه من نصوص، بكل ما كانت تحويه من فروض أو حالات، قد أعيد تنظيمه في القانون الجديد بغير إغفال لشيء من ذلك. اللهم إلا إن كان هذا مقصوداً لعدم وجود داعٍ لتنظيم فروض معينة كانت موجودة من قبل إلا أنها ستصبح لا وجود لها في التنظيم الجديد

٥- يجب عند الشروع في صياغة حكم الإلغاء أن تولى العناية لبحث ما إذا كانت الأحكام التي سينص على إلغائها من قوانين سارية قد سبق أن تولد عنها أدوات تشريعية أو تنفيذية أخرى، مثل قرارات إنشاء وتشكيل وتحديد اختصاصات لجان أو أجهزة أو وحدات، أو قرارات تولية أشخاص وظائف أو مناصب معينة أو نديهم للعمل بجهات محددة...

وهناك العديد من الأمثلة في مواد إصدار القانون عن أحكام الألغاء الصريح ومنها القانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ بإلغاء القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء محاكم أمن الدولة وبتعديل بعض أحكام قانون العقوبات والإجراءات الجنائية.

الجريدة الرسمية - العدد ٢٥ (تابع) في ١٩ يونيو سنة ٢٠٠٣.

وقد نصت المادة الأولى على أن: "يلغى القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء محاكم أمن الدولة، وتؤول اختصاصات هذه المحاكم إلى المحاكم المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية.

وتحال دعاوي والطعون المنظورة أمام محاكم أمن الدولة المشار إليها، بالحالة التي تكون عليها إلى المحاكم المختصة طبقاً لحكم الفقرة السابقة. وذلك عدا المؤجل منها للنطق بالحكم فتبقى تلك المحاكم حتى تصدر أحكامها فيه، ما لم تقرر إعادته إلى المرافعة".

ونصت المادة الثانية على: "تلغى عقوبة الأشغال الشاقة، أينما وردت في قانون العقوبات أو في أي قانون أو نص عقابي آخر، ويستعاض عنها بعقوبة "السجن المؤبد" إذ كانت مؤبدة، وبالعقوبة "السجن المشدد" إذا كانت مؤقتة.

واعتباراً من تاريخ صدور هذا القانون يكون تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بعقوبة الأشغال الشاقة بنوعها في السجون المخصصة لذلك على النحو المقرر بمقتضاه لعقوبة السجن المؤبد أو السجن المشدد بحسب الأحوال.

وفي حال تبين وجود مثل تلك الأدوات فيجب تضمين مشروع القانون نصاً يفصح فيه عن إرادة واضعيه بالنسبة لتلك القرارات، وما نتج عنها من أوضاع، وإلا ستصبح معلقة في الهواء وليس لها أي سند قانوني. وعادة ما يتم حل هذا الوضع بأن يضع المشروع من ضمن مواده مادة انتقالية، تسري لفترة زمنية يحددها المشروع، تؤكد استمرار هذه الأوضاع وترتيب كافة آثارها القانونية لحين إصدار لوائح أو قرارات ذات صفة تشريعية أو تنفيذية توفق وترتب المجال وفق الأحكام الجديدة.

٦- يجب عند الشروع في صياغة حكم الإلغاء أن تولى العناية لبحث ما إن كانت الأحكام التي سيقع عليها الإلغاء ترتبط بها أو تحيل عليها أحكام أخرى موجودة بذات التشريع الذي وقع فيه الإلغاء، أو بقوانين أخرى مرتبطة بذات المجال. إذ أنه في هذه الحالة ستصبح الأحكام المحال عليها أو المرتبطة لا محل لها للتطبيق أو معطلة التطبيق بعد صدور المشروع المقدم، أو تصبح متعارضة مع إرادة المشرع الجديدة. ولا ينصح هنا بمواجهة هذا الوضع بوضع العبارة الشهيرة "يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون" وذلك للسالف بيانه من سلبيات تترتب على استخدام هذا التعبير.

ومن أمثلة الإلغاء الصريح في مواد الإصدار قانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر والذي نص في مادته الثالثة على: "يلغى قانون تنمية المنشآت الصغيرة الصادر بالقانون رقم ١٤١ لسنة ٢٠٠٤، كما يلغى كل ما يخالف أحكام القانون المرافق"<sup>(١)</sup>.

وأيضاً من الأمثلة على ذلك، مواد إصدار القانون رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات، حيث نص في المادة الأولى على "تلغى نصوص المواد ٩٨ (أ) مكرراً الفقرة الرابعة، ١٢٤ (أ) الفقرة الثالثة و ١٧٨ مكرراً، ١٧٨ مكرراً ثانياً الفقرة الأخيرة، و ١٩٥، ١٩٩، ٢٠٠ من قانون العقوبات.

ونص في المادة الثانية على أن: "تلغى عقوبة الحبس في الجرائم المنصوص عليها في المواد ١٨٢، ١٨٥، ٣٠٣، ٣٠٦ من قانون العقوبات، وترفع الحدود الدنيا والقصوى لعقوبة الغرامة المقررة لهذه الجرائم إلى مثليها.

(١) الجريدة الرسمية - العدد ٢٨ مكرر (و) في ١٥ يوليه سنة ٢٠٢٠.

### ثالثاً: الأحكام الانتقالية والأحكام الحافظة:

يقصد بالأحكام الانتقالية تلك النوعية من الأحكام التي تهدف إلى ضمان الانتقال السلس للمخاطبين الخاضعين لأحكام معينة موجودة في قانون أو أكثر من القوانين السارية، ليخضعوا إلى أحكام جديدة ستحل محلها بموجب مشروع القانون المقدم.

بينما يقصد بالأحكام الحافظة تلك النوعية من الأحكام التي تهدف إلى تأكيد عدم سريان الأحكام الجديدة الواردة بمشروع القانون على نوعيات أو فئات معينة من المخاطبين بقانون سار، بالرغم من أن هذا القانون الأخير سيلغى، بصفة كلية أو جزئية، ويحل محله أحكام المشروع المقدم.

وتتنوع الأحكام الحافظة إلى نوعين:

الأول:

الأحكام الحافظة المؤقتة هي تلك المرهون بقاء أثرها بصدر اللائحة التنفيذية لمشروع القانون أو بصدر قرارات تنظيمية من الوزير المختص. فمتى صدرت تلك الأدوات التشريعية أضححت الأحكام الحافظة لا أثر لها<sup>(١)</sup>.

وهو ما نصت عليه المادة الثانية من قانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، وقد نصت على:

يُصدر رئيس مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية للقانون المرافق خلال ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون.

وإلى أن تصدر هذه اللائحة، يستمر العمل باللوائح والقرارات القائمة في تاريخ العمل بهذا القانون فيما لا يتعارض مع أحكام القانون المرافق.

(١) ومن أمثلة الأحكام الحافظة المؤقتة في مواد الإصدار قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون تنظيم البعثات والمنح والإجازات الدراسية والذي نص في مادته الثانية "يصدر الوزير المختص بالتعليم العالي اللائحة التنفيذية للقانون المرافق خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به، وإلى أن تصدر هذه اللائحة يستمر العمل باللوائح القائمة في تاريخ العمل بهذا القانون فيما لا يتعارض مع أحكام القانون المرافق".

وهكذا قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ حيث نصت المادة الثالثة من مواد الإصدار: "يصدر رئيس مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الخدمة المدنية اللائحة التنفيذية للقانون المرافق خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل به وإلى أن تصدر هذه اللائحة، يستمر العمل باللوائح والقرارات القائمة حالياً فيما لا يتعارض وأحكام القانون المرافق، المستشار حسام حنا، المرجع السابق ص ٩٠.

وقد نصت المادة الثالثة على أن يُلغى قانون تنمية المنشآت الصغيرة الصادر بالقانون رقم ١٤١ لسنة ٢٠٠٤، كما يُلغى كل ما يُخالف أحكام القانون المرافق.

والنوع الثاني:

- الأحكام الحافظة الدائمة. وهي التي يتم استخدامها لتحقيق أحد الغرضين الآتيين:
  - التأكيد على عدم سريان أحكام المشروع الجديد على ما تكوّن من مراكز قانونية قبله، أو ما حرر مثلاً من عقود في ظل القوانين السارية. وفي هذا إعمال للقواعد العامة الواردة في قانون المرافعات والقانون المدني في شأن سريان القانون الجديد من حيث الزمان.
  - إبراز رغبة مشروع القانون في عدم سريان أحكامه على نوعية معينة من المخاطبين، بالرغم من أن هذا يخالف قواعد سريان القانون من حيث الزمان الواردة بقانون المرافعات والقانون المدني. وفي هذه الحالة يعتبر النص الذي حوي الحكم الحافظ من قبيل الخاص الذي يقيد العام. ويتعين عند اللجوء لاستخدام هذه النوعية من الأحكام وجود مبرر واضح وقوي كوجود مصلحة معتبرة قانوناً سوف تهدر أو تتعرض للخطر إن سرى عليها الحكم الجديد الذي أتى به المشروع المقدم. وبغير وجود المبرر الواضح القوي للحالة سالف الذكر فإن النص الذي حوي مثل هذه النوعية من الأحكام الحافظة قد يكون عرضة للطعن عليه بعدم الدستورية، لإخلاله بمبدأ المساواة أمام القانون. ومن ذلك مواد إصدار قانون رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٩ بإصدار قانون رعاية المريض النفسي وتعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧، وقانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠، حيث نصت المادة الأولى من مواد الإصدار على: "يعمل بالقانون المرافق في شأن رعاية المريض النفسي"<sup>(١)</sup>.
  - ومن الجدير بالذكر أن "الأحكام الانتقالية" و "الأحكام الحافظة" يشتركان سويّاً في خاصية معينة وهي أنه يتم عادة اللجوء إليهما بمناسبة صدور قانون جديد يحل محل قانون آخر سار أو إجراء تعديل في بعض أحكام قانون سار. ويختلفان في الغرض من كل منهما على النحو المبين تفصيلاً في الفقرات السابقة، كما يختلفان فيما يتعين مع كل منهما على المخاطبين بأحكام المشروع القيام به. فالأحكام الانتقالية تتطلب من المخاطبين القيام بعمل أو أعمال معينة يحددها المشروع من أجل أن يعتبروا قد وفقوا أوضاعهم على الوضع الجديد، وليس ذلك الأمر في الأحكام الحافظة

(١) الجريدة الرسمية - العدد ٢٠ "تابع" في ١٤ مايو سنة ٢٠٠٩.

سواء كانت مؤقتة أم دائمة إذ أنها لا تتطلب من المخاطبين القيام بأي عمل على الإطلاق، فهي أحكام ذاتية التطبيق لا تتطلب أي نشاط إيجابي من قبل المخاطبين.

ضوابط استخدام الأحكام الحافظة الانتقالية:

• ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن الحاجة لاستخدام الأحكام الانتقالية أو الحافظة تظهر كثيراً عقب استخدام أحكام الإلغاء الصريح، بمعنى أنه عند النص في مشروع قانون على حكم بإلغاء أحد الأحكام الموجودة بقانون أو أكثر من القوانين السارية، أو من باب أولى إلغاء قانون سار بأكمله، فإنه تكون هناك حاجة في السواد الأعظم من الحالات للجوء للأحكام الانتقالية أو الحافظة، أو كليهما.

• لا تخرج الحاجة لاستعمال الأحكام الحافظة أو الانتقالية عن أربعة فروض، يقوم الدليل بعرضها في الآتي، مع بيان أفضل الممارسات في كل فرض منها:

### الفرض الأول:

مشروع القانون سيخضع كافة المخاطبين لأحكام جديدة، بخلاف تلك السارية عليهم. وهنا يجب منحهم فترة انتقالية لتوفيق الأوضاع وصياغة هذا في صورة حكم انتقالي.

### الفرض الثاني:

لن يخضع بعض المخاطبين - وهم الذين تكونت مراكزهم قبل صدور المشروع الجديد - لما أتى به مشروع القانون من أحكام، إعمالاً للقواعد العامة في سريان القوانين من حيث الزمان. ومع أن هذا إعمال للقواعد العامة، كما أسلفنا القول، فإنه من المفضل النص على ذلك صراحة بحكم حافظ دائم حتى يكون ذلك واضحاً تمام الوضوح.

### الفرض الثالث:

من المفترض، وفق قواعد سريان القوانين من حيث الزمان، أن يخضع المخاطبون جميعهم للحكم الجديد. إلا أن مشروع القانون ارتأى عدم خضوع البعض منهم للأحكام الجديدة، ولو لم يكن قد تكون لهم مراكز قانونية مستقرة، خارجاً بذلك على قواعد سريان القانون من حيث الزمان، مراعاة لمصلحة يرى أنه يتعين عدم المساس بها. وهنا يجب أن يُفصح المشروع عن هذه الإرادة بصياغة الحكم الحافظ الدائم على نحو يزيل أي لبس.

### الفرض الرابع:

لن يخضع كافة المخاطبين للحكم الجديد إلا بعد مرور مدة معينة يحددها المشروع، بحيث تكون

قد صدرت قبلها اللائحة التنفيذية أو أدوات تشريعية فرعية أخرى، وهنا أيضاً يجب صياغة الحكم الحافظ المؤقت حتى لا يكون هناك غموض في مقصد المشروع.

• يراعى عند صياغة الأحكام الانتقالية أن يتم ذلك على نحو يحقق الهدف منها، ألا وهو الانتقال السلس للمخاطبين من الخضوع لحكم قانوني معين إلى الخضوع لحكم قانوني آخر جديد يحل محله. وعبارة "الانتقال السلس" إنما تعني ضرورة التأكد من أن الحكم الانتقالي قد راعى الأمور الآتية:

١ - منح مهلة زمنية معقولة وواقعية يقوم فيها المخاطبون بالأحكام الجديدة بعمل ما يلزم لتوفيق أوضاعهم.

٢ - ضرورة التقليل إلى أقصى قدر ممكن من "العبء الإجرائي" الذي يضعه الحكم الانتقالي على المخاطبين خلال المرحلة الانتقالية؛ بمعنى ألا يُثقل كاهلهم بأعباء إجرائية أو مطلوبة منهم لتوفيق أوضاعهم، فيعجزون عن القيام بها في الموعد المحدد ويتعرضون للجزاء أو العقاب.

٣ - تضمين الحكم الانتقالي ما يعاون المخاطبين على توفيق أوضاعهم كنصوص تيسر لهم الحصول على المستندات الجديدة المطلوبة منهم كأن يكون ذلك مقابل رسوم مخفضة، أو تيسر لهم الحصول على موافقات أو تصاريح جهات حكومية معينة كأن يكون ذلك بإتباع إجراءات مختصرة وفي أماكن قريبة من محال إقامتهم أو أعمالهم... الخ.

٤ - يراعى عند صياغة الأحكام الحافظة الدائمة أن يتم التأكد من خلوها من شبهة عدم الدستورية. وهذا الأمر لا يثار إلا بالنسبة لحالة الحكم الحافظ الدائم الذي يعتبر من قبيل الحكم الخاص المقيد للحكم العام في جزئية سريان القانون من حيث الزمان، إذ يجب وجود مبرر قوي وواضح لهذا، وإلا شكلاً خرجاً على مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في الدستور<sup>(١)</sup>

(١) المستشار / حسام حنا، المرجع السابق، ص ٨٩، وقد ساق سيادته مثلاً على الأحكام الحافظة الدائمة معلقاً عليه، حيث نصت المادة (١٦) من القانون رقم ٩٣ لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء بعض المحاكم الابتدائية وتعديل مسمى واختصاص بعض المحاكم الابتدائية الأخرى، على الآتي: "تستمر المحاكم الابتدائية في نظر الدعاوي المتداولة أمامها والتي تدخل في اختصاصها المحلي قبل صدور هذا القانون، وذلك إلى حين الفصل فيها بحكم منه للخصومة". وقد علق على هذا المثال:

هذا النص حوي حكماً حافظاً دائماً، مما يعتبر من قبيل الخاص الذي يقيد الحكم العام الوارد بقانون المرافعات. إذ أن هذا الحكم أعلن به المشرع عن رغبته في عدم سريان ما أتى به القانون الجديد من قواعد على الدعاوي المتداولة أمام

### ثالثاً: التفويض التشريعي:

وتشتمل بعض مواد الإصدار على أحكام تحمل تفويضات تشريعية وتحديدات تلك التي تحدد المفوض إليه والزمن الذي يتعين عليه أن يصدر خلاله الأداة التشريعية الفرعية (اللائحة). ومثال على ذلك قانون رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٢٠ بشأن مدد مدة إيقاف العمل بالقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٣٩ الخاص بضريبة الأطنان حيث نص في مادته الثانية على: "يصدر وزير المالية القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون"<sup>(١)</sup>.

المحاكم، لكون ذلك سيؤدي إلى أن العديد منها سيصبح من اختصاص محاكم أخرى مكانياً، فالمشرع أراد الإبقاء على الاختصاص المحلي بالنسبة لتلك الدعاوي على حاله ولا يتأثر بالقانون الجديد، وهو ما يمثل خروجاً على القاعدة العامة المقررة بالمادة رقم (١) من قانون المرافعات. وقد بررت المذكرة الإيضاحية للقانون سالف الذكر وجود هذا الحكم الحافظ الدائم الذي يعد من قبيل الخاص الذي يقيد العام بعدم رغبة المشرع في أن يشق على المتقاضين وأن يرهقهم إذا ما أحيلت دعواهم إلى محكمة ابتدائية أخرى غير تلك التي اعتادوها منذ أقاموا دعواهم.

(١) الجريدة الرسمية - العدد ٢٨ تابع (أ) في ٩ يوليه سنة ٢٠٢٠ م.

ومن أمثلة ذلك أيضاً القانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠٢٠ ببعض القواعد المالية التي يتطلبها التعامل مع التدايعات التي يخلفها فيروس كورونا المستجد (كوفيد - ١٩).

الجريدة الرسمية - العدد ١٩ تابع) في ٧ مايو سنة ٢٠٢٠ م.

(المادة الأولى)

يجوز لمجلس الوزراء بناءً على عرض وزير المالية طبقاً لما تقدمه الوزارات المعنية من بيانات تأجيل سداد كل أو بعض ما يستحق من الضريبة على العقارات المبنية لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لمدة أخرى مماثلة لكل أو بعض العقارات المرخصة المستخدمة فعلياً في القطاعات الاقتصادية أو الإنتاجية أو الخدمية المتضررة من تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد - ١٩) والتي يحددها مجلس الوزراء.

(المادة الثانية)

يجوز لمجلس الوزراء بناءً على عرض وزير المالية طبقاً لما تقدمه الوزارات المعنية من بيانات مدد آجال تقديم الإقرارات الضريبية التي يتعين تقديمها خلال فترة جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد - ١٩) أو مدد آجال سداد كل أو جزء من الضريبة المستحقة طبقاً لأحكام قانون الضريبة على الدخل أو قانون الضريبة على القيمة المضافة أو كليهما لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لمدة أخرى مماثلة؛ وذلك بالنسبة للممولين أو المسجلين في القطاعات الاقتصادية أو الإنتاجية أو الخدمية المتضررين من تداعيات فيروس كورونا المستجد (كوفيد - ١٩) والتي يحددها مجلس الوزراء، ولا يترتب على فترات المدد استحقاق مقابل تأخير أو ضريبة إضافية بحسب الأحوال، كما لا تدخل فترات المدد المشار إليها في حساب مدة تقادم الضريبة المستحقة.



رابعاً: بعض الأحكام الأخرى كتلك المتعلقة بـ:

أ. أحكام نقل تبعية العاملين بجهاز أو كيان لم يعد قائماً ليطم إحقاقهم بجهاز أو كيان جديد أنشأه المشروع.

ب. أحكام موجهة للمحاكم بخصوص التوجيه بما يتخذ حيال ما عسى أن يكون متداولاً أمامها من

(المادة الثالثة)

يجوز لمجلس الوزراء بناءً على عرض وزير المالية طبقاً لما تقدمه الوزارات المعنية من بيانات تقسيط الرسوم أو مقابل الخدمات الذي يستحق نظير تقديم الخدمات الإدارية لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر بدون فوائد قابلة للتجديد لمدة أخرى مماثلة، للقطاعات الاقتصادية أو الإنتاجية أو الخدمية المتضررة من تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد - ١٩) والتي يحددها مجلس الوزراء.

(المادة الرابعة)

يجوز لمجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص بالتأمينات الاجتماعية طبقاً لما تقدمه الوزارات المعنية من بيانات تأجيل سداد أو تقسيط كل أو بعض ما يستحق من اشتراكات التأمينات الاجتماعية شاملة حصة العامل وحصة المنشأة بدون حساب مبالغ إضافية لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لمدة أخرى مماثلة بالنسبة للقطاعات الاقتصادية أو الإنتاجية أو الخدمية المتضررة من تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد - ١٩) والتي يحددها مجلس الوزراء.

(المادة الخامسة)

يشترط للاستفادة أو استمرار الاستفادة بكل أو بعض ما تضمنته النصوص السابقة بالنسبة لأي شركة أو منشأة أو فرد داخل القطاعات الاقتصادية أو الإنتاجية أو الخدمية المتضررة من تداعيات فيروس كورونا المستجد (كوفيد - ١٩) والتي يحددها مجلس الوزراء عدم الاستغناء أو عدم سبق الاستغناء عن كل العمالة الموجودة أو بعضها بمختلف أنواعها أو عدم الانتقاص من أجور العاملين الأساسية نتيجة تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد - ١٩). ومع ذلك يجوز للشركة أو المنشأة أو الفرد الذي سبق له الاستغناء عن العمالة على النحو المشار إليه الاستفادة من نصوص هذا القانون إذا أعاد العمالة التي تم الاستغناء عنها إلى أعمالها.

(المادة السادسة)

يصدر رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

(المادة السابعة)

يُنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويُعمل به من يوم ٣١ مارس سنة ٢٠٢٠.

يُصم هذا القانون بخاتم الدولة، ويُنفذ كقانون من قوانينها.

صدر برئاسة الجمهورية في ١٤ رمضان سنة ١٤٤١هـ

الموافق (٧ مايو سنة ٢٠٢٠م).

دعاوى تتعلق بالقانون المرافق.

ج. أحكام النشر في الجريدة الرسمية وتحديد تاريخ بدء العمل بالقانون.

وقد يقتضي الأمر وضع كافة الأحكام السابقة في مواد الإصدار أو قد يرى أنه لا حاجة سوى إلى بعض منها فحسب، وذلك بحسب ما يتناوله القانون المرافق من مواضيع.

• يراعى ألا يتم وضع نوعيات أخرى من الأحكام بخلاف المشار إليها في البند السابق بمواد الإصدار، إذ أن مواد الإصدار لا تسع سوى لهذه الأحكام، وما عدا ذلك ينتمي إلى نوعيات أخرى من الأحكام.

أما أحكام النشر لا بد من النص عليها في كل الحالات نظراً لأن النشر متطلب دستوري يتحقق علم الكافة بالقانون من خلاله، والأمثلة كثيرة في هذا الأمر ومنها القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٢٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٧٥ في شأن النظام الأساسي للكلية الفنية العسكرية والقانون رقم ٧٤ لسنة ٢٠١٣ بإنشاء كلية الطب بالقوات المسلحة فنص في المادة الثالثة على: "ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره. يبصم هذا القانون بخاتم الدولة، وينفذ كقانون من قوانينها<sup>(١)</sup>."

ومن تطبيقات الأحكام الخاصة بنقل تبعية العاملين بجهز أو كيان لم يعد قائماً قانون رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون مجلس الشيوخ<sup>(٢)</sup> حيث نصت المادة الثالثة من مواد الإصدار: "ينقل إلى

(١) الجريدة الرسمية - العدد ٢٨ (تابع) أ في ٩ يوليه سنة ٢٠٢٠.

وينطبق ذات الأمر على التعديلات التي يجري على القوانين حيث لا بد من وضع أحكام نشر التعديل ومن ذلك قانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ في شأن حالة الطوارئ حيث نص في مادته الثالثة على ذات العبارات.

(٢) الجريدة الرسمية - العدد ٢٦ مكرر (ك) في أول يوليه سنة ٢٠٢٠.

وفي ذلك أيضاً القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الجريدة الرسمية - العدد ٤٣ مكرر (أ) - السنة التاسعة والخمسون - الموافق أول نوفمبر سنة ٢٠١٦ م.

ونصت المادة الرابعة من مواد إصدار هذا القانون على: "ينقل الموظفون المعينون الموجودون بالخدمة قبل العمل بأحكام هذا القانون إلى الوظائف المعادلة لوظائفهم الحالية على النحو الموضح بالجدول أرقام (١، ٢، ٣) الملحقة بالقانون المرافق بما فيها المستوى الوظيفي (أ)، ويكون ترتيب الأقدمية بين المتقولين لوظيفة واحدة بحسب أوضاعهم السابقة.

مجلس الشيوخ عدد كاف من العاملين بمجلس النواب، وتكون الأولوية للعاملين السابق نقلهم من مجلس الشورى الملغي إلى مجلس النواب ممن يريدون رغبة في النقل، وذلك بطلب يقدم إلى الأمين العام لمجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام من تاريخ العمل بهذا القانون، ويتم منح مقدمة الإيصال الدال على استلام الطلب.

وفي جميع الأحوال، يحتفظ العاملون المنقولون بذات درجاتهم وأقدمياتهم التي يشغلونها، ويحتفظ لهم بالمرتبات والبدلات والمكافآت وسائر الحقوق المالية المقررة لهم بصفة شخصية، وذلك كحد أدنى. كما ينقل إلى مجلس الشيوخ كافة أصول مجلس الشورى الملغي على أن يكون من بينها مبنى مجلس الشورى الملغي بمدينة القاهرة بكامل تجهيزاته.

كثيراً ما تنص مواد إصدار القانون على استبدال نصوص بأخرى وهو ما يتضمن إلغاء النصوص القديمة، وحلول نصوص جديدة محلها، أو ينص على استبدال القانون بقانون آخر. كما قد يتضمن مواد الإصدار لفظ إضافة وعادة ما يحدث ذلك إذا تعلق القانون المراد إصداره بتعديلات على قانون وليس إصداراً لقانون جديد

وقد نصت المادة الأولى من مواد إصدار قانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٨ بإضافة باب جديد إلى أبواب الكتاب الثالث من قانون العقوبات على: "يضاف باب جديد إلى أبواب الكتاب الثالث من قانون العقوبات يتكون من مادتين برقم ٣٧٥ مكرراً و ٣٧٥ مكرراً (١)..."<sup>(١)</sup>.

ونصت المادة الثانية من مواد إصدار قانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون الجمارك على: "تستبدل عبارة قانون الجمارك بعبارة قانون تنظيم الإعفاءات الجمركية الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٨٦ لسنة ١٩٨٦ أينما وردت في القوانين واللوائح والقرارات المعمول

---

ويحتفظ كل منهم بالأجر المقرر له قانوناً والذي كان يتقاضاه إذا زاد عن الأجر الوظيفي المقرر لمستوى وظيفته يصرف له الأجر الوظيفي المقرر في الجداول المشار إليها.

ذلك كله مع عدم الإخلال بالقوانين والقرارات المنظمة للحد الأدنى والأقصى للدخول.

(١) الجريدة الرسمية، العدد ٨ (تابع) في ١٩ يناير سنة ١٩٩٨.

وفي ذلك أيضاً، قانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ حيث نصت المادة الأولى على أن "تضاف فقرة ثالثة إلى المادة ١٣٥ مكرراً من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ نصها الآتي.....".

منشور في الجريدة الرسمية ١٩ يوليه سنة ١٩٩٢ - العدد ٢٩ مكرراً (أ).

بها<sup>(١)</sup>.

موقف الفقه الفرنسي:

عرّف النظام الدستوري الفرنسي فكرة مقدمة القانون والتي تشبه مواد الإصدار حيث يتم النص فيها على نطاق سريان القانون من حيث الزمان والمكان والأشخاص وأحكام النشر في الجريدة الرسمية.

ومن التطبيقات على ذلك، مقدمة القانون المدني ممثلة في المادة الأولى منه<sup>(٢)</sup> وهو ما خضع للتعديل عام ٢٠١٦.

### المبحث الثالث: تجاوز حدود سلطة الإصدار

تقتصر حدود سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين على تلك النصوص الكفيلة بوضع هذا القانون موضع التنفيذ، وذلك على نحو ما تعرضنا إليه في المبحث الثاني ومن ثم فسلطة الإصدار تنحصر في نصوص تتعلق بنطاق سريان القانون، أو إلغاء واستبدال قوانين بقوانين أخرى، أو

(١) الجريدة الرسمية - العدد ٤٥ مكررا (د) في ١١ نوفمبر سنة ٢٠٢٠.

ومثال على ذلك أيضاً قانون رقم ٢٠١ لسنة ٢٠٢٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم نشاط التمويل متناهي الصغر، وحيث نصت المادة الأولى من مواد إصدار القانون على: "يستبدل مسمى "قانون تنظيم مزاولة نشاط تمويل المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر" بمسمى "قانون تنظيم نشاط التمويل متناهي الصغر، كما تستبدل عبارة "تمويل المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر" بعبارة "التمويل متناهي الصغر أينما وردت في القانون رقم ١٤١ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم نشاط التمويل متناهي الصغر، أو في أي قانون آخر".

منشور في الجريدة الرسمية - العدد ٤١ (مكرر) في ١١ أكتوبر سنة ٢٠٢٠.

(2) Introduction à l'étude du droit civil, notions générales (5e édition) par Henri Capitant, Bibliothèque nationale de France, Paris, 1924.

L'article 1er du code civil des Français les lois sont exécutoires dans tout le territoire Français, en vertu de la promulgation Qu'on est faite par le premier consul.

Elles seront exécutés dans chaque partie de la République, du moment où la promulgation en pourra être connue. Sa promulgation faite par le premier consul sera répétée département par département, un jour après celui de la promulgation; et dans chacun des autres départements, après L'expiration du même délai, augmenté d'autant de jours qu'il y aura de fins dix myria - mètres [environ virgt lieues anciennes] entre la ville où la promulgation en aura été faite, et le chef - lieu de chaque département.

Siéger le Gouvernement, un jour après celui de la promulgation; et dans chacun des autres departments, après l'expiration du même délai, augmenté d'autant de jours qu'il y aura de fins dix myriad - mètres [environvirgt lieues anciennes] entre la villoù la promulgation en aura été faite, et le chef - lieu de chaque département.

Aussi, Droit Civil, 1red Année, Introduction générale au droit, Droit des personnes, Droit de la Famille, 3e édition, L.G.D.J., P. 3.

تفويض مجلس الوزراء لوضع اللائحة التنفيذية للقانون، وأحكام النشر.

ولكن قد يحدث في بعض الأحيان إضافة أحكام جديدة في مواد الإصدار مكملة للقانون، وهو ما يعد تجاوز من وجهة نظرنا - قد يشوب هذا القانون بمطاعن دستورية وذلك لعدة أسباب وهي:  
أولاً: سلطة إصدار القانون هي إجراء متمم للقانون هدفه وضع القانون موضع التنفيذ والإعلان عن الميلاد الرسمي للقانون، وتوجيه أمر إلى سلطات الدولة بإعماله دون أن يمتد ذلك إلى إضافة أحكام قانونية جديدة.

ثانياً: إضافة أحكام قانونية جديدة يعد تعديلاً على مبدأ الفصل بين السلطات وهو مبدأ دستوري متعارف عليه، يعين الدستور تخومه حيث أناط سلطة تشريع القوانين للسلطة التشريعية، وجعل لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القانون بوصفه رئيس السلطة التنفيذية المعهود إليها دستورياً بتنفيذ القوانين.

ثالثاً: إن المشرع الدستوري عهد إلى السلطة التنفيذية بسلطة تشريعية استثنائية تمكنها من وضع نصوص وأحكام قانونية جديدة من خلال إسناد سلطة إصدار اللوائح في ظل الظروف العادية إلى الحكومة<sup>(١)</sup>، إسناد سلطة إصدار لوائح الضرورة لرئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup> ولا تندرج سلطة إصدار

---

(١) تنص المادة ١٧٠ على أن " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه".  
وتنص المادة ١٧١ على أن " يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء.

وتنص المادة ١٧٢ منه على " يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء.  
(٢) تنص المادة ١٥٦ من دستور ٢٠١٤ على أنه " إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار.

الجريدة الرسمية في ٣١ مارس سنة ١٩٨٣ - العدد ١٣.

وقد حددت المادة الثالثة الملغاة من هذا القانون اختصاصات هذه اللجنة فنصت على: " تتولى اللجنة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة السابقة الاختصاصات المخولة لمجلس النقابة العامة المنصوص عليها في القانون المرافق

القوانين ضمن السلطات الدستورية لرئيس الجمهورية والتي تمكنه من إصدار نصوص قانونية جديدة بل كما يتضح من مضمونها هي سلطة قاصرة على إصدار القانون دون أن تمتد لوضع أحكام جديدة.

رابعاً: من المتعارف عليه في النظم الدستورية المقارنة، كما ذكرنا آنفاً قصر سلطة رئيس الدولة أو الملك على التصديق على القانون والأمر بنشره دون تشريع نصوص جديدة، الأمر الذي يتفق مع حدود سلطة الإصدار التي عهد بها الدستور إلى رئيس الدولة.

وقد تبدى لنا من خلال استقراء مواد إصدار القانون إدراج بعض الأحكام التنفيذية والتي من المفضل إدراجها في اللائحة التنفيذية ونعرض لها من خلال ما يلي:

(١) إدراج تشكيلات بعض المجالس واللجان في مواد الإصدار:

وتطبيقاً لذلك قانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن إصدار قانون المحاماة الملغي<sup>(١)</sup>، حيث نصت المادة الثانية من مواد الإصدار على أن:

تشكل لجنة مؤقتة من أحد عشر محامياً من المحامين المقبولين أمام محكمة النقض المشهود لهم بالحيدة والاستقلال ممن مضت على اشتغالهم بالمحاماة عشرون سنة على الأقل على ألا يترقى لأي منهم الترشيح في أول انتخابات نقابية تجري بعد العمل بأحكام القانون المرافق وتتولى هذه اللجنة الإشراف على انتخابات النقيب وأعضاء مجلس النقابة العامة في أول انتخاب يتم طبقاً لأحكام القانون المرافق.

وللجنة أن تشكل لجاناً فرعية من المحامين غير المرشحين لمعاونتها في الإشراف على الانتخابات المذكورة في مقر لجان الانتخاب.

وتتولى اختيار أعضاء اللجنة المشار إليها في الفقرة الأولى لجنة ثلاثية برئاسة رئيس محكمة النقض وعضوية رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة استئناف القاهرة.

وتختار من بين أعضائها رئيساً لها تكون له الاختصاصات المقررة لنقيب المحامين المنصوص عليها في القانون المذكور ووكيلاً أميناً عاماً وأميناً للصندوق. وتباشر اللجنة اختصاصات لجان قبول المحامين واللجان الأخرى المنصوص عليها في القانون المشار إليه.

ألغيت بالقانون رقم ٢٢٧ لسنة ١٩٨٤ - الجريدة الرسمية في ١٨ أكتوبر ١٩٨٤ - العدد ٤٢.

(١) الجريدة الرسمية في ٣١ مارس سنة ١٩٨٣ - العدد ١٣.

وتطبيقاً لذلك قانون رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون مجلس الشيوخ<sup>(١)</sup> فيما تضمنته المادة الثالثة من مواد إصدار القانون من تشكيل لجنة برئاسة الوزير المختص بشئون المجالس النيابية حيث نصت على:

وتشكل لجنة برئاسة الوزير المختص بشئون المجالس النيابية، وعضوية كل من:

- رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
- الأمين العام لمجلس النواب.
- ممثل عن وزارة المالية.

وتختص هذه اللجنة بفحص الطلبات المشار إليها بالفقرة الأولى من هذه المادة، وتحديد العاملين والأصول المقرر نقلها إلى مجلس الشيوخ، واتخاذ الإجراءات التنفيذية لذلك وفقاً للقواعد التي تحددها، وذلك كله خلال مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ العمل بهذا القانون. كما تتولى جميع الاختصاصات المالية والإدارية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه فيما عدا تعيين الأمين العام لمجلس الشيوخ، وذلك إلى حين انتخاب أول رئيس للمجلس وتشكيل مكتب المجلس.

(٢) إدراج أحكام تتعلق بالعقوبة الجنائية:

ويتم إدراج بعض النصوص المتعلقة بالعقوبات في القانون الجنائي، وذلك تأكيداً للسياسة العامة التي انتهجها المشرع في صلب القانون، ومن ذلك ما تم النص عليه في القانون رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات<sup>(٢)</sup> في مادته الثانية من مواد الإصدار التي قررت: "تلغى عقوبة الحبس في الجرائم المنصوص عليها في المواد ١٨٢ و ١٨٥ و ٣٠٣ و ٣٠٦ من قانون العقوبات، وترفع الحدود الدنيا والقصوى لعقوبة الغرامة المقررة لهذه الجرائم إلى مثلها.

(١) الجريدة الرسمية في ٢٦ مكرر (ك) أول يوليه سنة ٢٠٢٠.

وفي ذلك أيضاً القانون رقم ١٩٤ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي حيث نصت المادة الخامسة من مواد الإصدار على أن "صدر مجلس إدارة البنك المركزي اللوائح والقرارات المنفذة لأحكام القانون المرافق، وتُنشر في الوقائع المصرية، وإلى أن تصدر هذه اللوائح والقرارات يستمر العمل باللوائح والقرارات القائمة بما لا يتعارض مع أحكامه".

(٢) الجريدة الرسمية - العدد ٢٨ (مكرر) في ١٥/٧/٢٠٠٦.

(٣) تضمين مواد الإصدار أحكام تنفيذية:

والأولى أن يتم تضمين مثل هذه الأحكام في اللائحة التنفيذية لهذه القوانين. وقد يكون مبرر ذلك هو ضرورة الإسراع في إصدار مثل هذه الأحكام لتطلب وجودها في صلب القانون، وبالنظر إلى الوقت الذي يستغرقه إصدار اللائحة التنفيذية والذي يتطلب وقتاً ليس بالقليل.

وتمثيلاً لذلك قانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون الجمارك<sup>(١)</sup>، حيث نصت المادة الثالثة من مواد إصداره على: "تم تسوية الأوضاع الجمركية بصفة نهائية للبضائع التي أفرج عنها قبل العمل بأحكام هذا القانون تحت نظام الإفراج المؤقت لحين النظر في تحديد موقفها من الضريبة الجمركية، وذلك وفقاً للقواعد التي كان معمولاً بها وقت الإفراج عنها على أن يتم ذلك خلال عام من تاريخ العمل بأحكام هذا القانون.

وجرياً على ذات النهج، ما نصت عليه المواد الأولى والثانية والثالثة من مواد إصدار قانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠٢٠<sup>(٢)</sup> بفتح اعتماد إضافي بالموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٩ / ٢٠٢٠ وهو:

(١) الجريدة الرسمية - العدد ٤٥ مكرر (د) في ١١ نوفمبر ٢٠٢٠.

(٢) الجريدة الرسمية - العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٠ مايو سنة ٢٠٢٠.

وفي ذلك أيضاً قانون رقم ١٧٠ لسنة ٢٠٢٠ في شأن المساهمة التكافلية لمواجهة بعض التداعيات الاقتصادية الناتجة عن انتشار الأوبئة أو حدوث الكوارث الطبيعية حيث نصت المادة الأولى من مواد الإصدار على:

يُستقطع شهرياً، ولمدة اثني عشر شهراً، نسبة (١٪) من صافي دخل العاملين المستحق من جهة عملهم أو بسبب العمل تحت أي مسمى، ونسبة (٥.٠٪) من صافي المستحق من المعاش المقرر وفقاً لقوانين التأمينات والمعاشات لأصحاب المعاشات والمستحقين، وذلك للمساهمة التكافلية في مواجهة بعض التداعيات الاقتصادية الناتجة عن انتشار الأوبئة أو حدوث الكوارث الطبيعية.

ويجوز بقرار من مجلس الوزراء، بناءً على عرض وزير المالية والوزير المعني، إعفاء العاملين بالقطاعات المتضررة اقتصادياً من تلك المساهمة كلياً أو جزئياً.

كما يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناءً على عرض وزير المالية زيادة أو تقصير مدد الخصم الواردة بالفقرة الأولى من هذه المادة أو تحديد المدد التي سيتم الخصم خلالها مستقبلاً، ولا تجوز زيادة المدة الكلية للخصم على اثني عشر شهراً إلا بعد العرض على مجلس النواب. ولا يسري حكم الفقرة الأولى من هذه المادة على الفئات الآتية:

١ - العاملون الذين لا يزيد صافي دخولهم الشهرية عن ألفي جنية.

٢ - أصحاب المعاشات والمستحقين الذين لا يزيد صافي معاشاتهم الشهرية عن ألفي جنية.

وقد نصت المادة الثالثة على:



### النص في المادة الثالثة على أن:

• «تُعدل موازنة الخزانة العامة والجداول المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٩/٢٠٢٠ المشار إليه بالآثار المترتبة على الاعتماد الإضافي المنصوص عليه بالمادتين الأولى والثانية من هذا القانون».

### النص في المادة الأولى على أن:

• «يُفتح اعتماد إضافي باستخدامات الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٩/٢٠٢٠ بمبلغ ١٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠ جنية (فقط ومقداره عشرة مليارات جنية) بالبواب السادس " شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)».

• ونصت المادة الثانية على أن «تُزاد الموارد العامة للدولة بالبواب الخامس " الاقتراض " بمبلغ ١٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠ جنية (فقط ومقداره عشرة مليارات جنية)».

### (٤) تقرير التزامات إضافية في مواد الإصدار:

وهو ما نصت عليه المادة الثالثة فقرة ثانية من مواد إصدار قانون رقم ٢٠٦ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار قانون الإجراءات الضريبية الموحد؛ " ويلتزم الممول بسداد الجزء المتبقي من الضريبة المستحقة من واقع الإقرار بعد خصم ما سبق أن أداه من دفعات مقدمة مضافاً إليها عائد سنوي محسوب وفقاً لسعر الائتمان والخصم المعلن من البنك المركزي مع استبعاد كسور الشهر والجنيه"<sup>(١)</sup>.

وإلى جانب الأحكام السابقة، قد تشتمل مواد الإصدار على أحكام تتعلق بتصنيف العمال حسب مستوى أجورهم<sup>(٢)</sup>، ونصوص إصدار تتعلق بالاختصاص القضائي للمنازعات الناشئة عن قانون

---

تخصص حصيلة المساهمة التكافلية المنصوص عليها بالمادة الأولى من هذا القانون لأغراض مواجهة بعض التداعيات الاقتصادية الناتجة عن انتشار الأوبئة أو حدوث الكوارث الطبيعية كالاتي:

١ - تقرير دعم مالي للقطاعات الاقتصادية والإنتاجية، وكذا المنشآت والشركات والمشروعات المتضررة.

٢ - صرف إعانة مالية للعاملين بالقطاعات الاقتصادية والإنتاجية، وكذا المنشآت والشركات والمشروعات المتضررة.

٣ - صرف المساعدات المالية والعينية التي يقررها رئيس الجمهورية للأفراد والأسر.

الجريدة الرسمية - العدد ٣٣ (تابع) في ١٣ أغسطس ٢٠٢٠.

(١) الجريدة الرسمية - العدد ٤٢ مكرر (ج) السنة الثالثة والستون - ١٩ أكتوبر سنة ٢٠٢٠م.

(٢) القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، الجريدة الرسمية - العدد ٤٣ مكرر (أ) في أول نوفمبر

سنة ٢٠١٦ حيث نصت المادة الرابعة فقرة ثانية على:

معين<sup>(١)</sup>. وهذا ما يفسر الطعن على دستورية بعض مواد إصدار القانون أمام المحكمة الدستورية العليا وهو ما سنتناوله لاحقاً.

### الفصل الثالث: الرقابة الدستورية على مواد الإصدار

ذكرنا آنفاً إقرار المحكمة الدستورية العليا بسلطتها في رقابة دستورية مواد إصدار القانون، ويعد ذلك إقراراً من المحكمة بالطبيعة التشريعية لهذه المواد حيث إن المحكمة تراقب دستورية القوانين واللوائح، وهو ما يعد إشارة ضمنية من المحكمة أن مواد الإصدار تُعد جزءاً من القانون، وتأخذ حكمه من حيث الرقابة الدستورية عليها، وهو ما يؤكد ضرورة اتفاق مواد الإصدار مع الدستور سواء من الناحية الإجرائية أو الموضوعية.

ولا شك أن تقرير هذه الرقابة يتطلب تحديد الطبيعة القانونية لهذه المواد للوصول إلى أثر الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار ومدى امتداد الحكم بعدم الدستورية ليشمل نصوص القانون.

وأخيراً نعرض لتطبيقات من قضاء المحكمة الدستورية العليا للرقابة على دستورية مواد الإصدار والاستناد إلى هذه المواد في بعض أحكامها.

ونعرض لهذه النقاط السابقة من خلال ما يلي:

المبحث الأول: مواد الإصدار في قضاء المحكمة الدستورية العليا.

المبحث الثاني: أثر الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار.

---

ويحتفظ كل منهم بالأجر المقرر له قانوناً والذي كان يتقاضاه إذا زاد على الأجر الوظيفي المقرر لمستوى وظيفته في الجداول الملحقة بالقانون المرافق، أما إذا قل المحتفظ به عن الأجر الوظيفي المقرر لمستوى وظيفته يصرف له الأجر الوظيفي المقرر في الجداول المشار إليها، ذلك كله مع عدم الإخلال بالقوانين والقرارات المنظمة للحددين الأدنى والأقصى للأجور.

(١) القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية حيث نصت المادة الثانية من مواد الإصدار على:

على المحاكم أن تحيل بدون رسوم ومن تلقاء نفسها ما يوجد لديها من دعاوي أصبحت بمقتضى أحكام القانون المرافق من اختصاص محاكم أخرى وذلك بالحالة التي تكون عليها وفي حالة غياب أحد الخصوم يقوم قلم الكتاب بإعلانه بأمر الإحالة مع تكليفه بالحضور في الميعاد أمام المحكمة التي أحيلت إليها الدعوى. ولا تسري أحكام الفقرة السابقة على الدعاوي المحكوم فيها أو الدعاوي المؤجلة للنطق بالحكم فيها فتبقى خاضعة للنصوص السارية قبل العمل بهذا القانون.

## المبحث الأول: مواد الإصدار في قضاء المحكمة الدستورية العليا

لا شك أن رقابة مواد الإصدار من الناحية الدستورية تتطلب رقابة جانبين:

الجانب الأول: يتعلق بالنطاق الموضوعي لمواد الإصدار بحيث يلتزم رئيس الجمهورية بالنص على مواد متعلقة بالغاية من الإصدار وهو ما يمثل تقييداً بالهدف الغائي من سلطة إصدار القانون، ومضمون ذلك هو اقتصار مواد الإصدار من الناحية الموضوعية على أحكام متعلقة بوضع هذا القانون موضع التطبيق دون أن يمتد ذلك إلى التعديل أو الإلغاء<sup>(١)</sup> من صلب القانون. وعلة ذلك، أن المشرع الدستوري قد أسند سلطة تشريع القوانين إلى السلطة التشريعية<sup>(٢)</sup> وقصر سلطة رئيس الجمهورية في هذا الخصوص على مجرد الإصدار، ومن ثم فتجاوز حدود هذا الدور الذي عينه الدستور يُعد مخالفة دستورية تستوجب الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار.

الجانب الثاني: يتعلق بالجانب الإجرائي وهو ما حدده المشرع أيضاً بتنظيم إجراءات سن القوانين، وجعل في ختامها سلطة إصدار القوانين والتي أناطها برئيس الجمهورية، وترتيباً على ذلك فإن مخالفة الإجراءات التي رسمها المشرع للتشريع ومنها سلطة الإصدار يُعد عيباً دستورياً يشوب القانون بشبهة عدم الدستورية.

وباستقراء أحكام المحكمة الدستورية العليا فيما يخص مواد الإصدار، نجد أن إدراج مواد الإصدار في قضاء المحكمة الدستورية يكون من خلال أمرين: الأول أن تكون مواد الإصدار محلاً للطعن بعدم الدستورية. والثاني، أن تستند المحكمة الدستورية في حكمها إلى مواد الإصدار. ونقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على الوجه التالي:

### المطلب الأول: مواد الإصدار محلاً للطعن بعدم الدستورية.

### المطلب الثاني: الاستناد إلى مواد الإصدار في قضاء المحكمة الدستورية.

### المطلب الثالث: أثر الحكم بعدم الدستورية على القانون.

(١) تعديل النص هو بقاء أصل النص مع تغيير لفظي أو رقمي وهو ما يمثل تعديلاً جزئياً للقانون أما الإلغاء هو حذف النص مع استبداله أو عدم استبداله.

(٢) وإذا كان بعض رجال القانون قد انقسموا في نظرهم إلى عمل الإصدار، فإن الرأي السائد، الذي يمكن اعتماده، ينظر إلى هذا العمل كإجراء مكرس في الدستور، يثبت تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية لأجل إخراج القانون إلى حيز التنفيذ، وهذا يتطوي في ذاته على نوع من الأمر بالتنفيذ تجاه جميع السلطات والأفراد، وعلى الثبت من أن القانون مر في المراحل المطلوبة لإقراره، وأصبح واجب التنفيذ. فيكون رئيس الجمهورية هو الذي يثبت من سلامة صدور القانون عن المجلس النيابي في نطاق اختصاصه الذي حدده الدستور.

**المطلب الأول: مواد الإصدار محلاً للطعن بعدم الدستورية**

لقد أثار موضوع الرقابة على وجود القانون وصحته في بادئ الأمر جدلاً حاداً بين رجال القانون في فرنسا، إذ ذهبت المحاكم العدلية إلى القول في بادئ الأمر بأن القاضي لا يستطيع بأية صورة أن يتعرض للقانون من حيث وجوده. ولكن هذا الرأي تعدل فيما بعد، واتجه نحو فكرة قبول رقابة القاضي على سلامة الإجراءات المنصوص عليها في الدستور<sup>(١)</sup>، واقتصرت الرقابة على ناحية شكلية تتعلق بمعاملة صدور القانون عن المجلس، دون البحث في سلامة الإجراءات التي حصلت للتصديق عليه وإقراره<sup>(٢)</sup>.

وإذا نظرنا إلى جوهر معاملة إصدار القانون نرى أنها مهمة دستورية، اختص بها رئيس الدولة، وهي تنطوي، على مساهمة في إخراج عمل تشريعي إلى حيز الوجود، وشهادة تثبت بأن الإجراءات المطلوبة بموجب الدستور لإقرار القانون من السلطة التشريعية قد تمت. وهذا يؤدي إلى فتح باب الرقابة على وجود التشريع. وعلى أساس ربط معاملة الإصدار بفكرتي المساهمة والشهادة، تمثل هذه المعاملة مظهراً من مظاهر الحوار بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ولا يقبل عمل رئيس الدولة الرقابة في هذا النطاق بسبب الفصل بين السلطتين، وإن كان هناك اشتراك في إخراج القانون ووضع التنفيذ، لأن يكون القانون، من حيث عناصر وجوده، بإرادة من له حق إقراره، يبقى من اختصاص السلطة التشريعية، ويجب أن يتغلب على أي عمل آخر، يضاف إليه لإعلان وجوده،

(١) محكمة التمييز في دالوز ١٨٣٣ عدد ١ ص ٢٢٧.

(٢) تمييز في ٢٢/١٠/١٩٠٣ غاريت العصر ٩٠٣/٤٢٠.

أما القضاء الإداري فإنه رفض في المرحلة الأولى الرقابة بالنسبة لمعاملة إصدار القانون وإن كانت عملاً إدارياً، لأنه نظر إليها كعمل حكومي لا يقع تحت الرقابة، باعتباره يتناول العلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان، في حين أن بعض رجال القانون انتقدوا إدخال الإصدار في نطاق العمل الحكومي، وذهبوا إلى رفض الرقابة القضائية، ولكن على أساس أن رئيس الدولة يتولاها عن إصداره القانون، ولا يبقى من حاجة لرقابة قضائية، ولأن القانون يستمد قوته من تصديق المجلس النيابي، ولا يحتاج إلى إجراء آخر ليضفي عليه قوة التنفيذ. ولهذا تكون معاملة الإصدار عبارة عن تأدية مهمة دستورية، أو عن شهادة بوجود القانون، ويتوفر شروط وضعه حيز التنفيذ، أو عبارة عن مساهمة في إقرار القانون وإخراجه أو عن إثبات عدم رغبة رئيس الدولة بإعادته إلى المجلس خصوصاً وأن هذا الأخير يمارس عملاً مجبراً عليه، ولا يستطيع أن يتهرب منه بناء على سلطة تقديرية متروكة له.

ووجوب تنفيذه<sup>(١)</sup>.

وقد أقرت المحكمة الدستورية برقابتها على مواد إصدار القانون حين طعن أمامها بعدم الدستورية على نص الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون الضريبة على الدخل المعدل بالقانون رقم ١٨١ لسنة ٢٠٠٥<sup>(٢)</sup>. لمخالفته مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية وقد قبلت المحكمة الدستورية الدعوى الدستورية، وسطرت في حكمها عبارات هي: "وحيث إن المقرر في قضاء المحكمة الدستورية العليا أنه يشترط لقبول الدعوى الدستورية توافر المصلحة فيها، ومناطق ذلك أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة في الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون من شأن الحكم في المسألة الدستورية التأثير فيما أبدى من طلبات في دعوى الموضوع. متى كان ذلك، وكان مقتضى أعمال أحكام الشرط الثاني من شروط الإعفاء من جميع مبالغ الضريبة المقرر بالنص المطعون فيه، هو حرمان المدعي من ذلك الإعفاء، لكون نشاطه في بيع الوحدات العقارية.....".

وقد قضت المحكمة في الموضوع برفض الدعوى، حيث قررت في شأن الضريبة على الدخل تنص على أن "يعنى كل شخص من أداء جميع مبالغ الضريبة المستحقة على دخله وجميع مبالغ الضريبة العامة على المبيعات، وذلك عن الفترات الضريبية السابقة على تاريخ العمل بهذا القانون، وما يرتبط بتلك الضرائب من مقابل تأخير وغرامات وضريبة إضافية وغيرها، وذلك بالشرطين

(١) ويلاحظ في فترة من الزمن، استلزمت جمع السلطتين التنفيذية والتشريعية في يد واحدة، أن مبدأ الرقابة على العمل المتصف بالطابع الإداري يكون من الناحية النظرية مقبولاً. ولكن مجلس الشورى لم يرغب في فرض رقابته على القرارات التي أصدرتها حكومة المارشال بيتان، استناداً إلى التفويض المعطى من المجلس النيابي والقرارات التي أصدرتها حكومة فرنسا الحرة المؤقتة ولجنة التحرير الوطنية، والقرارات التي أصدرتها حكومة الجنرال دي غول قبل وضع دستور ١٩٥٨ موضع التنفيذ بناء على تفويض المجلس النيابي في ١/٦/١٩٥٨ بإصدار أوامر لها قوة القانون. وعلى كل حال لا يجوز التعرض لصحة قانون إذا تم صدوره بدون أن تراعي معاملة خارجية.

فيديل - تعليق على قرار تمييزي في ٢٨/٥/١٩٥٩ الأسبوع القانوني ١١١٥٢/٢/٩٥٩.

شورى فرنسي في ٢٢/٢/١٩٤٤ و ٣/١٤/١٩٤٥ و ٢٢/٢/١٩٤٦ (صدر القانون بدون أخذ رأي لجنة كما يفرضه النظام القائم) وكذلك بشأن المرسوم الصادر.

(٢) القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٩٢ لسنة ٢٩ قضائية "دستورية" جلسة ٢ من ديسمبر سنة ٢٠١٧م.

الجريدة الرسمية - العدد ٤٩ (مكرر) في ١١ ديسمبر سنة ٢٠١٧.

الآتئين:

أولاً: ألا يكون الشخص قد سبق تسجيله أو تقديمه لإقرار ضريبي أو خضع لأي شكل من أشكال المراجعة الضريبية من قبل مصلحة الضرائب العامة أو مصلحة الضرائب على المبيعات. ثانياً: أن يتقدم الممول بإقراره الضريبي عن دخله عن آخر فترة ضريبية متضمناً كامل البيانات ذات الصلة، وأن يتقدم للتسجيل لدى مصلحة الضرائب على المبيعات إذا بلغ حد التسجيل، وذلك قبل مضي سنة من تاريخ العمل بهذا القانون. ويسقط الإعفاء إذا لم ينتظم الممول في تقديم إقراراته الضريبية عن دخله عن الفترات الضريبية الثلاث التالية".

وحيث إن مفاد هذا النص أن القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون الضريبة على الدخل، وهو في مقام التوطئة لتطبيق نظامه الجديد، والتشجيع على توسعة قاعدة الخاضعين لأحكامه الضريبية، قد استحدث إعفاءً عاماً ينضوي تحته كل شخص كلف بأداء ضريبة من الضرائب العامة على الدخل، وكذا ضريبة المبيعات متى كانت تستحق عن فترة سابقة على العمل بأحكامه....." (١).

(١) وفي حكم آخر للمحكمة في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢٩ لسنة ٣١ قضائية "دستورية" جلسة ١٢ من مايو سنة ٢٠١٣ م. طعن على المواد الرابعة والخامسة والسادسة من مواد إصدار القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥.

فيما تضمنته المادة الرابعة - للتمتع بالإعفاء الضريبي - من ألا يكون للشخص قد سبق تسجيله أو تقديمه لإقرار ضريبي أو خضع لأي شكل من أشكال المراجعة الضريبية من قبل مصلحة الضرائب العامة أو مصلحة الضرائب على المبيعات، وما تضمنته المادة الخامسة - لامتناع المطالبة بما لم يسدد من الضرائب - بأن يكون الوعاء السنوي للضريبة محل النزاع لا يجاوز عشرة آلاف جنيه، وما تضمنته المادة السادسة من أحكام.

وقد قضت المحكمة: "وحيث أن من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن نطاق الدعوى الدستورية التي أتاحها المشرع للخصوم إقامتها، يتحدد بنطاق الدفع بعدم الدستورية الذي أثير أمام محكمة الموضوع. وفي الحدود التي تقدر فيها تلك المحكمة جديته. متى كان ذلك، وكان المدعي قد دفع بجلسته ٨/١/٢٠٠٩ بعدم دستورية المادتين الرابعة والخامسة من مواد إصدار القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، فصرحت له محكمة الموضوع إقامة الدعوى الدستورية طعناً عليهما فقط، ومن ثم فإن طلب الحكم بعدم دستورية المادة السادسة من القانون ذاته ينحل إلى طعن مباشر أقيم بالمخالفة للأوضاع المقررة قانوناً لإقامة الدعوى الدستورية مما يتعين معه القضاء بعدم قبول هذا الشق من الدعوى.

وحيث أن المدعي ينعي على نص المادة الخامسة من مواد إصدار القانون ذاته - محدداً نطاقاً على النحو السالف بيانه - أنه فيما تضمنه من قصر امتناع المطالبة بما لم يسدد من ضرائب، على المنازعات القضائية التي يكون الوعاء السنوي للضريبة محل المنازعة لا يجاوز عشرة آلاف جنيه، أنه قد حدد هذا النصاب على غير أساس موضوعي، بأن جعل منح

وفي حكم آخر<sup>(١)</sup> طُعن على نص الفقرة الأولى من المادة الخامسة من مواد إصدار القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ بإصدار قانون التأمين الاجتماعي الشامل، والتي تنص على:

يمنح معاش مقداره عشرة جنيهاً شهرياً يطلق عليه معاش السادات الخامسة والستين أو ثبت عجزه الكامل أو وقعت وفاته قبل ١/٧/١٩٨٠ ولم يستحق معاشاً بصفته من الفئات المؤمن عليها وفقاً لأحكام قوانين التأمين الاجتماعي أو التأمين والمعاشات السارية،.....".

وحكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى لانتفاء شرط المصلحة وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - قيام علاقة منطقية بينها وبين المصلحة القائمة في الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الحكم في المسألة الدستورية لازماً للفصل في الطلبات المطروحة على محكمة الموضوع، ومن ثم يتحدد مفهوم هذا الشرط بأن يقيم المدعي الدليل على أن ضرراً واقعياً قد لحق به، وأن يكون هذا الضرر عائداً إلى النص المطعون فيه، فإذا لم يكن هذا النص قد طبق أصلاً على من ادعى مخالفته للدستور، أو كان من غير المخاطبين بأحكامه، أو كان الإخلال بالحقوق التي يدعيها لا يعود إليه، دل ذلك على انتفاء المصلحة الشخصية المباشرة، إذ إن إبطال النص التشريعي في هذه الحالة لن يحقق للمدعي أية فائدة عملية يمكن أن يتغير بها مركزه القانوني بعد الفصل في الدعوى الدستورية التي كان عليه قبلها.

وحيث إنه تأسيساً على ما تقدم، وإذ كان النص المطعون فيه قد منح معاشاً مقداره عشرة جنيهاً شهرياً لكل من بلغ الخامسة والستين أو ثبت عجزه الكامل أو وقعت وفاته قبل ١/٧/١٩٨٠، وكانت المدعية - في الدعوى الموضوعية - غير مخاطبة بأحكام ذلك النص باعتبارها بلغت سن

---

المزايا الضريبية مرهوناً بأن يكون الوعاء السنوي للضريبة محل النزاع غير مجاوز لهذا النصاب، مما قلص من دائرة الإعفاء دون مبرر، رغم اتحاد المركز القانوني لجميع الممولين.

وحيث أن هذا النعي مردود بأن الأصل في النصوص القانونية التي تنظمها وحدة الموضوع، هو امتناع فصلها عن بعضها، باعتبار أنها تكون فيما بينها وحدة عضوية متكاملة أجزاؤها، وتتضافر معانيها، وتتحد توجهاتها ليكون نسيجاً متآلفاً - متى كان ذلك، فإن نصوص قانون إصدار قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ تعتبر كلاً واحداً، يكمل بعضها البعض، ويتعين أن تفسر عباراتها على النحو الذي يمنع التعارض بينها.

(١) القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٠٧ لسنة ٢٨ قضائية - "دستورية" جلسة ٦ يوليو ٢٠٠٨م - الجريدة الرسمية - العدد ٣٠ (مكرر) في ٢٦ يولييه سنة ٢٠٠٨م.

الخامسة والستين في ٢٥/٧/١٩٨٧ أي بعد ذلك التاريخ المطعون عليه بما يقارب سبع سنوات - فإن المصلحة الشخصية المباشرة حدده النص في الدعوى الماثلة تكون منتفية. ولهذا قضت المحكمة بعدم القبول<sup>(١)</sup>.

وقد حكمت المحكمة الدستورية أيضاً بعدم قبول الدعوى الدستورية لانتفاء شرط المصلحة حين طعن أمامها على دستورية المادة "٤٠" من مواد إصدار القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن نظام الإدارة المحلية تأسيساً على إصدار القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن نظام الإدارة المحلية تأسيساً على صدوره في غير حالة الضرورة بالمخالفة للمادتين ٧٦، ١٧٤ من الدستور<sup>(٢)</sup>.

(١) وهو ذات ما قضت به في الدعوى رقم ٢٠٠ لسنة ٢٥ قضائية دستورية، جلسة الأول من فبراير سنة ٢٠٠٩م، حين طلب من المحكمة الحكم بعدم دستورية المادة الثالثة من القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية فيما نصت عليه من "تصدر الأحكام طبقاً لقوانين الأحوال الشخصية والوقف المعمول بها، ويعمل فيما لم يرد بشأنه نص في تلك القوانين بأرجح الأقوال من مذهب أبي حنيفة.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا رقم ٢٩ لسنة ١٦ دستورية، جلسة ٦ إبريل سنة ١٩٩٦.

وقد نصت المحكمة بعدم القبول وذلك وفقاً لما جاء في حكمها من أنه:

وحيث أنه متى كان ما تقدم، وكانت المحكمة الدستورية العليا قد أصدرت بجلستها المعقودة في ١٥ إبريل ١٩٨٩ حكمها في القضية رقم ١٤ لسنة ٨ قضائية "دستورية" قاضياً بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة (٧٦) والفقرة الثالثة من المادة (٨٦) من قانون نظام الحكم المحلي الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١. ثم صدر بجلستها المعقودة في ٣ فبراير ١٩٩٦ حكمها في القضية رقم ٢ لسنة ١٦ قضائية "دستورية" منتهياً كذلك إلى عدم دستورية المواد ٣، ١٠، ٣٩، ٤٧، ٤٩، ٦٦ مكرراً من هذا القانون؛ وكان هذان الحكمان قولاً فصللاً فيما قضيا به، وتناولوا مسائل دستورية تمثل عواراً موضوعياً أتصل بالنصوص المطعون عليها، وآل إلى بطلانها لقيام الدليل على مخالفتها للمضمون الموضوعي لقواعد دستورية، فإن هذين الحكمين يكونان قد انطويا لزوماً على استيفاء قانون نظام الإدارة المحلية - في مجمل الأحكام التي انتظمها - للأوضاع الشكلية التي تتطلبها الدستور، والتي لا تكتمل بدونها للنصوص القانونية مقوماتها، بل تزييلها قوتها الإلزامية.

وحيث أنه متى كان ذلك، وكان الاستيثاق من توافر الأوضاع الشكلية التي يتطلبها الدستور في القوانين جميعها، سابقاً بالضرورة على الخوض في اتفاقها أو تعارضها مع الأحكام الموضوعية للدستور، فإن الفصل في عوار موضوعي يكون دالاً بالضرورة على استيفاء النصوص القانونية المطعون عليها لمتطلباتها الشكلية، ومانعاً من العودة لبحثها، إذ لو كان الدليل على تخلفها قد توافر أمام المحكمة الدستورية العليا، لسقط القانون المشوب بعوار شكلي بكامل النصوص التي تضمنتها، ولبات لغواً الخوض في اتفاق بعضها مع الأحكام الموضوعية للدستور أو منافاتها لها.

وحيث أنه متى كان ذلك، فإن المناعي الشكلية التي نسبتها محكمة الموضوع إلى قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تكون فاقدة لسندها.



وتعليقاً على ما سبق، فالمحكمة الدستورية بمناسبة الطعون على دستورية مواد الإصدار فقد حكمت إما برفض الدعوى وهو ما يعنى قبولها للطعن إلى مواد إصدار القانون، أو بعدم قبول الدعوى الدستورية ويرجع ذلك على إما انتفاء شرط المصلحة أو لسابقة إيداء الرأي في الدعوى، وهو ما يعد تقريراً ضمنياً للطبيعة التشريعية لمواد الإصدار، الأمر الذي جعل المحكمة تقبل الطعن على مواد الإصدار في ظل اختصاصها الدستوري برقابة دستورية القوانين واللوائح المقرر بمقتضى نص المادة ١٩٢ من الدستور<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثاني: الاستناد إلى مواد الإصدار في قضاء المحكمة الدستورية

ويتعلق الأمر هنا بإستناد المحكمة الدستورية إلى مواد إصدار القانون للقضاء في الدعوى الدستورية، وتستهدف المحكمة غالباً من ذلك تحديد نطاق سريان القانون توصلًا إلى التحقق من مدى توافر شرط المصلحة في الدعوى الدستورية، حيث إن عدم انطباق القانون على الطاعن يُعد نافياً لشرط المصلحة في الدعوى الأمر الذي تنتهي المحكمة معه إلى عدم قبول الدعوى. وتطبيقاً لذلك من قضاء المحكمة الدستورية العليا حين طعن بعدم دستورية القانون رقم ١٥٨ لسنة ٢٠٠٣<sup>(٢)</sup>، وقد استندت المحكمة الدستورية إلى المادة الأولى من مواد إصدار القانون للحكم بعدم

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى.

ينظر في ذات الأمر القضية رقم ٧٦ لسنة ٢٧ قضائية "دستورية" جلسة ١٢ نوفمبر سنة ٢٠٠٦م طعنًا على الفقرتين الثانية والثالثة من المادة الأولى من مواد إصدار قانون التجارة رقم ١٧ لسنة ١٩٩٢.

(١) تنص المادة ١٩٢ من الدستور على أن "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، والفصل في المنازعات المتعلقة بشئون أعضائها، وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء، والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أي جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي، والآخر من جهة أخرى منها، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها، والقرارات الصادرة منها، ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها".

(٢) القضية رقم ١٥٨ لسنة ٢٩ قضائية "دستورية" جلسة السادس من إبريل سنة ٢٠٠٨م.

الجريدة الرسمية - العدد ١٦ مكرر "أ" في ٢١ إبريل سنة ٢٠٠٨م.

وفي ذلك أيضاً الدعوى رقم ١١٤ لسنة ٣٨ قضائية دستورية، جلسة ٦ يونيو سنة ٢٠٢٠م وموضوعها الفصل في دستورية عبارة "وإلا سقط حقه نهائياً في حساب هذه المدة" الواردة بالفقرة الثانية من المادة الخامسة من قرار وزير شئون مجلس

قبول الدعوى لانتفاء شرط المصلحة تأسيساً على عدم انطباق القانون المطعون عليه على الطاعن بعدم الدستورية. وقد قضت المحكمة في حكمها. وحيث إن المادة الأولى من مواد إصدار القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩ م بإصدار قانون التجارة تنص على أنه: "يلغى قانون التجارة الصادر بالأمر العالي في ١٣ نوفمبر سنة ١٨٨٣، عدا الفصل الأول من الباب الثاني منه الخاص بشركات الأشخاص، ويستعاض عنه بالقانون المرافق. ويلغى نص المادة (٣٣٧) من قانون العقوبات، اعتباراً من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠".

الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٥٥٤٨ لسنة ١٩٨٣ بشأن قواعد حساب مدة الخبرة العملية عند التعيين للعاملين غير المؤهلين، المضافة بقراره رقم ٣٣ لسنة ١٩٨٥ ببعض الأحكام الخاصة بحساب مدد الخبرة العملية عند التعيين للعاملين غير المؤهلين. وقد جاء في عبارات حكم المحكمة:

" وحيث إن إلغاء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار لجنة شؤون الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٧٨، وإلغاء كل حكم يخالف أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية المشار إليهما، على ما جرى به نص المادة الثانية من مواد إصدار قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، المعمول به اعتباراً من ٢/١١/٢٠١٦، إنما يفضي إلى إلغاء النص التشريعي المحال اعتباراً من تاريخ العمل بقانون الخدمة المدنية، بالنظر إلى أن القانون الأخير قد خلا من النص على قواعد حساب مدة الخبرة العملية عند التعيين للعاملين غير المؤهلين، بيد أن ذلك الإلغاء لا ينال من توافر المصلحة في الدعوى المعروضة؛ إذ المقرر في قضاء هذه المحكمة أن إلغاء النص التشريعي المطعون فيه لا يحول دون النظر والفصل في الطعن بعدم الدستورية من قبل من طبق عليهم ذلك القانون خلال فترة نفاذه وترتبت بمقتضاه آثار قانونية بالنسبة إليهم، وبالتالي توافرت لهم مصلحة شخصية في الطعن بعدم دستوريته، ذلك أن الأصل في تطبيق القاعدة القانونية أنها تسري على الوقائع التي تتم في ظلها، أي خلال الفترة من تاريخ العمل بها حتى تاريخ إلغائها، فإذا ألغيت هذه القاعدة وحلت محلها قاعدة قانونية أخرى، فإن القاعدة الجديدة تسري من الوقت المحدد لنفاذها، ويقف سريان القاعدة القديمة من تاريخ إلغائها، وبذلك يتحدد النطاق الزمني لسريان كل من القاعدتين القانونيتين، ومن ثم فإن المراكز القانونية التي نشأت وترتبت آثارها في ظل أي من القانونين – القديم أو الجديد – تخضع لحكمه. متى كان ذلك، وكان المدعي في الدعوى الموضوعية، تم تعيينه قبل العمل بأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٦، ومن ثم فإن مركزه القانوني قد نشأ وترتبت آثاره في ظل قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وقرار وزير شؤون مجلس الوزراء ووزير التنمية الإدارية رقم ٥٥٤٨ لسنة ١٩٨٣، المعدل بقراره رقم ٣٣ لسنة ١٩٨٥، ويكون خاضعاً لنصوص هذا القانون والقرارين الوزاريين المشار إليهما وحدهما، وهو الحكم ذاته الذي التزمه نص المادة (١٩٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المار ذكرها. –يراجع الجريدة الرسمية – العدد ٢٤ (مكرر) في ١٤ يونيو سنة ٢٠٢٠ م.

كما يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام القانون المرافق.

كما تنص المادة الثالثة من القانون ذاته على أن "ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به اعتباراً من أول أكتوبر سنة ١٩٩٩، عدا الأحكام الخاصة بالشيخ فيعمل بها اعتباراً من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠.

وتطبق على الشيخ الصادر قبل هذا التاريخ الأحكام القانونية المعمول بها في تاريخ إصداره، إذا كان ثابت التاريخ أو تم إثبات تاريخه قبل أول أكتوبر سنة ٢٠٠١. ويكون إثبات تاريخ الشيخ المشار إليه لدى أحد مكاتب التوثيق بمصلحة الشهر العقاري، بلا رسوم، أو بقيده في سجلات خاصة لدى أحد البنوك، أو بأية طريقة أخرى من الطرق المنصوص عليها في المادة (١٥) من قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية".

وحيث إن العمل بالأحكام المشار إليها في المادتين الأولى والثالثة من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون التجارة قد تعرض للتعديل بموجب القانونين رقمي ١٦٨ لسنة ٢٠٠٠، ١٥٠ لسنة ٢٠٠١، وأخيراً بالقانون رقم ١٥٨ لسنة ٢٠٠٣ الذي جرت أحكامه على النحو الآتي:

(المادة الأولى):

"تستبدل عبارة "أول أكتوبر سنة ٢٠٠٥" بعبارة "أول أكتوبر سنة ٢٠٠٣" الواردة بكل من نص الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون التجارة ونص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون ذاته.

كما تستبدل عبارة "(المادتين ٥٣٥، ٥٣٦)" بعبارة "المادة (٥٣٦)" الواردة في الفقرة الثانية من المادة الثالثة المشار إليها، وعبارة "أول أكتوبر سنة ٢٠٠٦" بعبارة "أول أكتوبر سنة ٢٠٠٤" الواردة بنص الفقرة الثالثة من المادة ذاتها".

(المادة الثانية):

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره. وحيث إنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن شرط المصلحة الشخصية المباشرة يتغيا أن تفصل المحكمة الدستورية العليا في الخصومة الدستورية من جوانبها العملية وليس من معطياتها النظرية، فلا تفصل في غير المسائل الدستورية التي يؤثر الحكم فيها على النزاع الموضوعي، ويتحدد مفهوم هذا الشرط باجتماع عنصرين:

أو لهما: أن يقيم المدعي - أو حكم الإحالة، وفي الحدود التي اختصم فيها النص المطعون فيه، الدليل على أن ضرراً واقعياً، اقتصادياً أو غيره قد لحق بالمدعي، سواء كان مهدداً بهذا الضرر أم كان قد وقع فعلاً، ويتعين دوماً أن يكون الضرر المدعي به مباشراً، منفصلاً عن مجرد مخالفة النص المطعون فيه للدستور، مستقلاً بالعناصر التي يقوم عليها، ممكناً تصوره ومواجهته بالترضية القضائية تسوية لآثاره.

ثانيهما: أن يكون الضرر عائداً إلى النص المطعون فيه، وليس ضرراً متوهماً أو منتحلاً أو مجهلاً، فإذا لم يكن هذا النص قد طبق أصلاً على من ادعى مخالفته للدستور، أو كان من غير المخاطبين بأحكامه، أو كان الإخلال بالحقوق التي يدعيها لا يعود إليه، دل ذلك على انتفاء المصلحة الشخصية المباشرة، ذلك أن إبطال النص التشريعي في هذه الصور جميعها لن يحقق للمدعي أية فائدة عملية يمكن أن يتغير بها مركزه القانوني بعد الفصل في الدعوى الدستورية، عما كان عليه قبلها.

وحيث إنه متى كان ذلك، وكان الثابت من الأوراق، أن الشيك موضوع الجريمة محل المحاكمة الجنائية، قد تم تحريره في ١٦/٣/٢٠٠٦، أي بعد العمل بالقواعد، التي تضمنها قانون التجارة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩، والتي كان قد أرجى العمل بها إلى الأول من أكتوبر سنة ٢٠٠٥، ومن ثم فإن المدعي ليس من المخاطبين بالقانون رقم ١٥٨ لسنة ٢٠٠٣ المطعون فيه، ولم تنطبق عليه أحكامه، مما تنتفي معه مصلحته في الطعن عليه، ويتعين بالتالي القضاء بعدم قبول الدعوى الماثلة

**المبحث الثاني: أثر الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار**

ولتحديد أثر الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار على القانون وسريانه، لابد من تحديد العلاقة بين مواد الإصدار والقوة التنفيذية للقانون، ثم نعرض لأثر الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار على القانون وذلك من خلال مطلبين:

**المطلب الأول: العلاقة بين مواد الإصدار والقوة التنفيذية للقانون.****المطلب الثاني: أثر الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار على القانون.****المطلب الأول: العلاقة بين مواد الإصدار والقوة التنفيذية للقانون**

تعرف القوة التنفيذية للقانون بأنها القوة التي تمنح القانون إلزامية تطبيقه وسريانه وذلك بعد اكتمال إجراءاته على النحو الذي عينه الدستور، وقد اختلف الفقهاء في مصر وفرنسا في تحديد العلاقة بين مواد الإصدار ونفاذ القانون<sup>(١)</sup>، والتساؤل الذي يطرح هنا هل سلطة الإصدار هي التي تمنح القانون القوة التنفيذية أم أن قوة نفاذ القانون مستمدة من تمام إجراءات إقراره في البرلمان؟ وإذا افترضنا أن قوة النفاذ نابعة من إقرار القانون وفقاً للمتطلبات الإجرائية الدستورية في السلطة التشريعية، فتعد سلطة الإصدار مجرد ناقل للأمر الضمني الصادر من البرلمان، بناء على موافقته على القانون - للسلطات العامة بتنفيذ القانون.

وقد ذهب اتجاه في فرنسا، يتزعمه دوجي<sup>(٢)</sup> أن القانون يصبح نافذاً منذ الإصدار وليس بواسطة الإصدار، بحيث إذا انعدم الإصدار، فإنه لا يمكن القول بوجود قانون على الإطلاق، أي أن الإصدار يعد شرطاً لاكتمال القانون، ويعد تاريخ إصداره هو التاريخ الحقيقي لنفاذ هذا القانون حيث إنه يعد إجراءً ضرورياً لمنح القانون القوة التنفيذية.

وتطلب اتجاه آخر<sup>(٣)</sup> الإصدار ليس فقط لتحديد تاريخ نفاذ القانون، وإنما جعل الإصدار الإجراء الوحيد الذي يمنح القانون قوته التنفيذية.

ويقوم هذا الاتجاه الفقهي على فكرة رئيسية مؤداها أن النصوص القانونية التي وافق عليها البرلمان

(١) د. عمرو فؤاد بركات، إصدار القوانين، دراسة مقارنة، ١٩٨٨ - ١٩٨٩، ص ٧٣ وما بعدها.

(2) Leon Duguit, Traite de droit contributionnel, 1911, T. 11, P. 443.

".... Resulte de cela que la seul date veritable d'un loi est la data de sa promulgation...".

(3) R. Carre de malberg, contribution a la théorie générale de l'état, T.1 1920, P. 407.

"..... l'idée générale qui est dégagée de la base de cette Nouvelle doctrine, c'est que les dispositions législatives adoptées par les chambres ne possèdent en vertu de ce vote que la valeur de simples décisions....".

لا تكون لها سوى قيمة القرارات البسيطة، فالبرلمان يمكن أن يضمن القوانين الأمر بإتيان فعل معين أو الحظر بعدم إتيانه، ولكنه لا يمكنه أن يضي على هذه القوانين القوة التنفيذية، فالسلطة التنفيذية هي وحدها القادرة على منح القوة التنفيذية للقوانين وقد تأيد هذا الاتجاه الفقهي، بما جاء بالمادة الأولى من التقنين المدني الفرنسي، من أن القوانين تكتسب القوة التنفيذية بمقتضى الإصدار، الذي هو من صميم اختصاص رئيس الجمهورية، ومن أنصار هذا الاتجاه لافاريير، وهوريو، ولاباند، واسمان، وأندريه هوريور، وباكتل.

وهناك اتجاه في فرنسا برر ذلك باعتماده على القياس بين القانون والأحكام القضائية<sup>(١)</sup> الصادرة من المحاكم القضائية، حيث إن هذه الأخيرة لا يكون لها قوة النفاذ إلا بمقتضى الصيغة التنفيذية المزيلة بالأحكام وهي ما تتضمن أمراً موجهاً إلى رجال السلطة العامة بتنفيذها، وأن الأمر ينسحب على القانون والذي يكتسب قوته التنفيذية من سلطة الإصدار.

وهو ما أكدته هوريو<sup>(٢)</sup>، حيث قرر أن جميع الأعمال والقرارات الصادرة من السلطة التنفيذية تكون

(1) Julien Laferrière, manuel de droit constitutionnel, 1947, ged. T. 1, p. 1038.

(2) M. Hauriou, principes de droit public, Sirey, 1910, P. 448, Egalement précis de droit constitutionnel, Sirey 1929, p. 438 – 439.

"La force exécutoire ne peut être accordée à un acte Juridique émanant d'un autre pouvoir que par l'intervention du pouvoir exécutif. Ainsi les lois ne deviennent exécutoires que par une promulgation..."

وهو ما ذهب إليه الأستاذ Laband:

وقد ذهب إلى أن البرلمان كان يختص في عهد الإمبراطورية الألمانية بالتصديق على القوانين، والذي بناء عليه كان يكتسب القانون طابعه الأمر والإلزامي، ولم يكن للإمبراطور سلطة إصدار القوانين وفقاً للمادة ١٧ من الدستور الاتحادي، كما أنه لم يكن يساهم في ممارسة السيادة التشريعية من خلال التصديق. ورغم كل ذلك، فإنه وإن كانت مقدمة القوانين الخاصة بالإمبراطورية قد خلت من عنصر الإصدار، فإن الإمبراطور كان يختص بإصدار الأوامر اللازمة بإطاعة القانون، ذلك أن البرلمان يقتصر اختصاصه على صنع القوانين، ولا يمتد هذا الاختصاص إلى حد إصدار الأوامر بإطاعة هذه القوانين، فالإمبراطور هو الذي ينفذ القوانين التي صدق عليها البرلمان، وذلك بواسطة الحكومات الاتحادية. وأيضاً الفقيه Esmain:

ذهب أسمان إلى أن الإصدار هو العمل الذي بمقتضاه يعلن رئيس السلطة التنفيذية أن القانون الذي وافق عليه البرلمان قد اكتسب القوة التنفيذية، وذلك عن طريق إصدار الأمر لجميع موظفي السلطة العامة بالسهر على تنفيذه بكافة الطرق، ولو أدى الأمر إلى استعمال القوة الجبرية إذا اقتضى الحال ذلك، وتبدو أهمية الإصدار كنتيجة منطقية لمبدأ الفصل بين السلطات. فالقانون يصير كاملاً ونهائياً بالتصويت عليه بالموافقة بواسطة أعضاء السلطة التشريعية، ولكنه في ذات الوقت لا يكون صالحاً للتنفيذ إلا بواسطة إصداره.

Paul Laband, le droit public de L'Empire allemand, T. 1, 1961, P. 309.

مزيلة دائماً بالصيغة التنفيذية، وعلى العكس من ذلك فإن أي عمل قانوني يكون صادراً من أية سلطة عامة أخرى.. بخلاف السلطة التنفيذية. لا يكتسب القوة التنفيذية إلا بواسطة تدخل هذه السلطة الأخيرة ومن ثم فإن القوانين التي وافق عليها البرلمان، لا تصلح أن تكون تنفيذية إلا عن طريق إصدارها بواسطة رئيس الدولة. فالقانون يكتسب القوة التنفيذية بواسطة الإصدار وليس فقط من تاريخ الإصدار، وبالتالي يكون قرار رئيس الدولة بإصدار القانون، هو المصدر الوحيد لاكتسابه القوة التنفيذية، وتكمن أهمية إصدار القانون في المبدأ القاضي بأنه يتعين على رئيس الدولة - بصفته الملتزم بتنفيذ القوانين - باتخاذ جميع الإجراءات وإصدار القرارات اللازمة لتأكيد حسن تنفيذ القوانين على الوجه الأكمل.

أما الاتجاه الثالث، فقد أنكر علاقة الإصدار بالقوة التنفيذية، وهو اتجاه تزعمه الفقيه جيز<sup>(١)</sup>، والذي ذهب إلى أن أي قانون يستمد قوته التنفيذية من مجرد موافقة البرلمان عليه، وفقاً للأوضاع الدستورية المقررة. ومن ثم فإن سلطة الإصدار لا تضيف جديداً في هذا الخصوص، وتتنحصر سلطة رئيس الدولة في الحيلولة دون اكتساب القانون قوته التنفيذية إذا ما اعترض على إصدار القانون، وقد منح الدستور سلطة الإصدار لرئيس الجمهورية للتحقق من دستورتها، ومن ثم يُعد الإصدار بالنسبة للقانون ضئيلاً، فهو يقتصر على التحقق من توافر شكلية معينة نص عليها الدستور. وأسس Edourad Sauvignon<sup>(٢)</sup> هذا الرأي الفقهي على أن بعض الدساتير الفرنسية<sup>(٣)</sup> حولت سلطة الإصدار إلى رئيس الجمعية الوطنية عندما لا يحترم رئيس الدولة المواعيد التي حددها الدستور، وأن هناك فارق بين القوة التنفيذية للقانون وبين السلطة التنفيذية تحتكر تنفيذ القانون بالقوة الجبرية،

"..... Le Bundesrat se borne exclusivement a prendre des décisions, Jamais il ne donne formellement a prendre des décisions. Jamais il ne donne formellement des ordres ..... sur te terrain de la législation, c'est L'Empereur qui execute les décisions sanctionnees par le Gouvernement fédéral.

(1) Jèze, Gaston, la promulgation des lois, R.D.P., 1918, P. 386.

(2) Edourad sauvignon, la promulgation des lois R.d.P., 1981, P. 999 ets.

"..... Aucun organe constitutionnel ne dispute d'autre part a l'exécutif le monopole de l'exécution force, ce qui est tout différent de la force exécutoire...".

(٣) وهو ما ذات ما ذهب إليه الفقيه كاريه دي ملبرج، حيث أشار إلى أنه يتعين البحث على ماهية الإرادة التي تتبع منها هذه القوة.

Carre de Malberge., op. cit., p. 413 et S.

"..... on ne peut donc pas dire que la force propre a la loi – de quelque nom qu'on l'appelle, imperative ou exécutoire procède de la volonté ou du conandément de l'exécutif. l'ordre législative vient uniquement des assemblées....".

ومن ثم يتعين عدم الخلط بين وسائل التنفيذ وطرقه وبين منح القانون القوة التنفيذية. كما استند Edouard إلى أن قرارات إصدار القانون هي مجرد قرارات تنفيذية حيث إن اختصاص رئيس الدولة في إصدار القوانين مقيداً ومن ثم فإن منح القانون القوة التنفيذية يكون مصدره إرادة تعلق إرادة رئيس السلطة التنفيذية.

كما أضاف هذا الفقيه حجة ثالثة حيث أشار إلى أن القول بأن الإصدار يمنح القانون القوة التنفيذية فقد وصل بنا إلى نتيجة شاذة مؤداها أن ممثلي الأمة هم في مرتبة أدنى في أعضاء المجالس المحلية أو البلدية، والتي تكون القرارات الصادرة في هذه المجالس ذات قوة تنفيذية بذاتها بانقضاء مدة محددة. إنه من الصعب القول بأن، المحاكم القضائية لا تستطيع تطبيق قانون إلا بمقتضى أمر من رئيس السلطة التنفيذية، إذ أن ذلك من شأنه المساس باستقلال السلطة القضائية.

أما في مصر، حيث ذهب رأي في الفقه إلى أن الإصدار لا يعطي القانون القوة التنفيذية، كما أنه لا يمكن أن يضيف شيئاً إلى مشروع القانون، وإذا عدل رئيس الجمهورية بالحذف أو الإضافة إلى مشروع القانون، فإن هذا القانون يعد معيباً من الناحية الدستورية.

واستند رأي آخر في ذات الاتجاه<sup>(١)</sup> إلى أن الإصدار لا يعطي القانون القوة التنفيذية، كما أنه لا يمكن أن يضيف شيئاً إلى مشروع القانون، وإذا عدل رئيس الجمهورية بالحذف أو بالإضافة إلى مشروع القانون، فإن هذا القانون يعد معيباً من الناحية الدستورية.

واستند رأي آخر في ذات الاتجاه<sup>(٢)</sup> إلى أن الإصدار لا يعطي القانون أية قوة تنفيذية، لأن قوة التنفيذ والإكراه مرتبطة بقوة الإلزام أو الأمر، والإكراه على الطاعة يأتي من الجهة التي من اختصاصها إعطاء الأمر نفسه، وهو ما لا يأتي في خصوص القانون إلا من البرلمان صاحب الاختصاص بسلطة التشريع في الدستور.

أما الإصدار، فهو عمل من أعمال السلطة التنفيذية، وهو شرط أساسي اشترطه الدستور لظهور قوة التنفيذ الكامنة في القانون ظهوراً رسمياً، ولكن يمكن إسناد الإعلان الرسمي لنفاذ القانون إلى رئيس

(١) أ.د. كامل ليلة، ١٩٦٧، ص ٣٦٤.

(٢) أ.د. السيد صبري، القانون الدستوري، ١٩٤٩، ص ٣٦٣، ٣٦٤.



الجمهورية أو لأحد المجلسين، ولكن يستحسن هذا الرأي أن يسند إلى سلطة عامة مستقلة عن سلطة التشريع، والرئيس باعتباره رئيس السلطة التنفيذية كفاء للقيام بهذا العمل<sup>(١)</sup>.

وترى الباحثة، أن سلطة إصدار القوانين يُعد اختصاصاً عهد به الدستور للسلطة التنفيذية، وأدرجه غالبية الفقه الدستوري ضمن الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية، وبإمعان النظر في حقيقة الغاية من ذلك الإجراء نجد أنه وسيلة لإبلاغ السلطة التنفيذية بإقرار القانون من قبل البرلمان تمهيداً لوضعه موضع التنفيذ بوصفها السلطة القائمة على إنفاذ القانون وتطبيقه.

بيد إننا لا ننكر من وجهة أخرى، سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القانون الأمر الذي يُرتب أثر موقفاً لتنفيذ القانون ولو بصفة مؤقتة لحين تغلب مجلس النواب على ذلك الأثر التوقيفي بأغلبية خاصة كما عرضنا آنفاً.

مفاد ذلك، وبمفهوم المخالفة فإن إصدار القانون من قبل رئيس الجمهورية هو الذي يمنح القانون القوة التنفيذية خاصة إن هذا الإجراء يتلازم مع النشر في الجريدة الرسمية، ذلك الإجراء الذي يحقق علم الكافة بالقانون، ويفرض عليهم قوة إلزامه، وشهادة ميلاد لسلطة قهره وإجباره، مع تسليمنا بأن

(١) ويرى أ.د. عمرو فؤاد بركات أن الإصدار لا يمنح القانون القوة التنفيذية. ذلك أن أي قانون يستمد قوته القانونية الأمرة والملزمة من موافقة أعضاء البرلمان عليه وفقاً للأوضاع الدستورية المقررة.

ومن آثار هذه القوة الملزمة أن يكتسب القانون القوة التنفيذية على كافة السلطات والأفراد في الدولة، وهذه القوة يستمدّها القانون من إقرار البرلمان له وليس من إصداره بوساطة رئيس الدولة، فالإصدار لا ينشئ القوة التنفيذية للقانون، وإنما هو كاشفاً لها، فمصدر القوة التنفيذية هو موافقة السلطة التشريعية وليس الإصدار الرئاسي والقول بغير ذلك، يؤدي بنا إلى أن إرادة رئيس الدولة تعلق على إرادة السلطة التشريعية، وهذا أمر غير مقبول، كما أنه ليس أدل على ذلك من اتجاه المشرع الدستوري في بعض الدساتير من تخويل رئيس السلطة التشريعية أو رئيس أحد المجلسين سلطة إصدار القانون، إذا تقاعس رئيس الدولة عن إصداره في المدة المحددة في الدستور، وذلك مثلما ذهب دستوراً ١٨٤٨، ١٨٤٦ الفرنسيين، وفي هذه الحالة هل يمكننا القول بأن القانون يكتسب القوة التنفيذية من الإصدار الرئاسي - الذي لم يظهر إلى حيز الوجود - على أنه وأن كان الإصدار لا يمنح القانون القوة التنفيذية، إلا أنه يتعين التنبيه إلى أمرين في هذا الخصوص:

أولهما: أن القانون يصير نافذاً من تاريخ إصداره، وذلك بعد تحقق رئيس الدولة من مطابقته للدستور.

وثانيهما: أنه يتعين التفرقة بين القوة التنفيذية للقانون وبين وسائل وطرق التنفيذ، فالبرلمان هو الذي يمنح القانون القوة التنفيذية، أما وسائل التنفيذ فتحكرها السلطة التنفيذية، فبواسطة إصدار رئيس الدولة للقانون يلتزم رجال السلطة العامة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لوضع أحكام وقواعد القانون موضع التنفيذ.

د. عمرو فؤاد بركات، المرجع السابق، ص ٨٤، ٨٥.

مصدر القوة الملزمة للقانون هي السلطة التشريعية، وأن ما يصدر عن رئيس الجمهورية هو كشف عن تلك القوة الملزمة، إلا أنه في كثير من الأحوال تحتاج المراكز القانونية الكشف عنها حتى تأخذ حكمها القانوني وهو ما قرره الدستور حين عهد لرئيس الجمهورية بسلطة الإصدار. فإذا لم يقم رئيس الجمهورية بإصدار القانون في الوقت المحدد بالدستور أو لم يعترض عليه اعتبر قانوناً وأصدر، باسم الشعب وإقرار السلطة التشريعية.

### المطلب الثاني: أثر الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار على القانون

بادئ ذي بدء ننوه أن أثر الإصدار على دستورية القوانين في مصر تختلف عن مثيله في فرنسا فإن إصدار رئيس الجمهورية لقانون أقره مجلس النواب لا يفيد الإقرار النهائي بدستورية هذا القانون، بل العكس فإن إصداره ونشره يفتح المجال للطعن بعدم دستوريته من قبل الأفراد أمام المحكمة الدستورية العليا عن طريق الدفع الفرعي أو الإحالة التقليدية من محكمة الموضوع، ومن ثم فلا يجوز إثارة عدم دستورية القانون أمام المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس النواب، قبل إصداره بواسطة رئيس الجمهورية.

وعليه فإن إصدار القانون لا علاقة له بتقرير وحسم أمر دستوريته، حيث أن إصدار رئيس الجمهورية لقانون أقره مجلس النواب لا يعني تقرير دستوريته بصورة نهائية، أما في ظل الدستور الفرنسي النافذ، فإن إصدار رئيس الجمهورية لقانون أقره البرلمان يعني الإقرار بدستورية هذا القانون، ولا يمكن إثارة دستوريته أمام المجلس الدستوري بعد الإصدار.

ولسنا هنا بصدد العرض لأثر الحكم بعدم دستورية القانون، وإنما الأمر هنا يتعلق بالإجابة على تساؤل هام وهو في ظل وجود مواد إصدار القانون، وتقرير رقابة المحكمة الدستورية العليا على تلك المواد، ما هو أثر الحكم بعدم دستورية مادة أو أكثر من مواد الإصدار؟ وما هو الأثر القانوني إذا ما تم الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار جميعها، الأمر الذي يترتب عليه غياب إجراء دستوري متطلب لتمام القانون؟

في الواقع، إن الإجابة على هذه التساؤلات ستختلف باختلاف الاتجاهات الفقهية حول مدى اعتبار سلطة الإصدار عملاً تنفيذياً أم عملاً تشريعياً متمماً للقانون ومدى ارتباط سلطة الإصدار بالقوة التنفيذية للقانون وسنعرض لذلك من خلال ما يلي:

### أولاً: العلاقة بين طبيعة سلطة الإصدار وأثر الحكم بعدم الدستورية:

اختلفت آراء الفقهاء في مصر وفرنسا - كما طرحنا آنفاً - حول طبيعة سلطة الإصدار، وهنا نوضح

أثر هذا الجدل الفقهي على أثر الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار:

١- الرأي القائل بوصف سلطة الإصدار إنها عملاً تنفيذياً، فهذا يعني تمام الإجراءات الدستورية بمجرد إقرارها من البرلمان وسلطة الإصدار ما هي إلا إعلان عن ميلاد القانون والأمر بنشره وتنفيذه وتحقق علم الكافة به.

ومن ثم فتتجلى هنا فكرة الأثر الجزئي للحكم الدستوري، فيظل العمل التشريعي صحيحاً من الناحية الدستورية، بينما يرد أثر عدم الدستورية على مواد الإصدار وحدها بوصفها عملاً تنفيذياً مستقلاً عن إجراءات سن القانون تجعل من سلطة الإصدار عملاً قابلاً للانفصال عن سلطة سن القانون<sup>(١)</sup>.

٢- الرأي القائل بإضفاء صفة العمل التشريعي على القانون، وهنا يعد الإصدار إجراءً دستورياً متطلباً لصحة القانون من الناحية الدستورية، وبمفهوم المخالفة سيكون أثر الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار عدم دستورية القانون لعيب الإجراء أو الشكل؛ خاصة إذا كان الحكم بعدم دستورية نص في القانون منصب على مادة الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية وليس من المواد الأخرى التي يضيفها رئيس الجمهورية عند إصدار القانون<sup>(٢)</sup>.

وهكذا قد يحدث أحياناً أن يلحق بقانون أقره البرلمان بعض العيوب الدستورية خاصة من ناحية

(١) د. جابر حسن علي، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري العراقي، رسالة دكتوراه، دراسة مقارنة، ٢٠١٧، ص ١٤٦.

(٢) دعوى الحكم - أثر حكم المحكمة الدستورية بعدم دستورية نص في القانون - (دستور) - (محكمة دستورية عليا) قضاء المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص المادة الخامسة مكرراً من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب - حجية حكم المحكمة الدستورية تقتصر على النص المقضي بعدم دستوريته فقط ولا تتعداه إلى غيره من نصوص وردت في قوانين أخرى لم يقض فيها بعدم الدستورية - إذا وجد تماثل بين النص المقضي بعدم دستوريته ونص مماثل في قانون آخر فإن ذلك يكفي لتقدير جدية الدفع بعدم الدستورية ووقف الفصل في طلب الإلغاء وإحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا - تطبيق.

مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة التاسعة والثلاثون - الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٣ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٤ - ص ٦٦٩).

الطعن رقم ١٦٣ لسنة ٣٩ قضائية، جلسة ١٦ من يناير سنة ١٩٩٤.

الشكل والإجراءات - ويقوم رئيس الجمهورية - رغماً عن ذلك بإصداره<sup>(١)</sup> وقد يحدث أن يصدر رئيس الجمهورية قانوناً على نحو مخالف لما أقره البرلمان. وقد ثار الجدل في الفقه الفرنسي، عما إذا كان من الممكن المنازعة قضائياً في مشروعية قانون تم إصداره إذا شاب إجراءات الموافقة على قانون معين في البرلمان خطأها؟

فذهب رأي أول<sup>(٢)</sup>، أن الخطأ الذي حدث من رئيس الجمهورية بإصداره قانوناً لم يتبع في إقراره بواسطة البرلمان الإجراءات الدستورية، أو لم يفرغ في الشكل الدستوري، ليس من شأنه أن يمحوا عيب عدم دستورية هذا القانون، فلا النصوص ولا المنطق الذي تقوم عليه الأنظمة السياسية تسمح بذلك، ومن ثم فإنه يحق للمحاكم - بل أن ذلك يكون التزاماً عليها - أن ترفض تطبيق قانوناً غير دستورياً، ولو كان قد تم إصداره بواسطة رئيس السلطة التنفيذية.

وذهب رأي ثان<sup>(٣)</sup> إلى أن إصدار قانون ما، يعتبر بمثابة شهادة من رئيس الجمهورية بأن البرلمان قد أقر القانون المصدر في حدود الإجراءات والقواعد الموضوعية والشكلية المنصوص عليها في الدستور، ومن ثم فإن إصدار القانون لا يتلاءم مع تقرير الحق للمحاكم بفحص مدى دستوريته، وهذا ينطبق أيضاً على مدى توافق إجراءات المداولة البرلمانية داخل البرلمان مع اللائحة الداخلية له، ومن ثم فإنه في الدول التي تعترف دساتيرها بنظام الإصدار، يحق للمحاكم فقط أن تتحقق من

(١) وحيث أن الدستور اختص السلطة التشريعية بسن القوانين وفقاً لأحكامه، فنص في المادة (١٠١) منه على أن "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، .... وذلك كله على النحو المبين في الدستور". كما اختص السلطة القضائية بالفصل. وحيث أن اختصاص السلطة التشريعية بسن القوانين - طبقاً لنص المادة (١٠١) من الدستور - لا يخولها التدخل في أعمال أسندها الدستور إلى السلطة القضائية وقصرها عليها، وإلا كان هذا افتتاتاً منها على ولايتها، وإخلاقاً بمبدأ الفصل بين السلطات، الذي حرص الدستور على توكيده في المادة (٥) منه، بوصفه الحاكم للعلاقة المتوازنة بين السلطات العامة في الدولة، ومن بينها السلطان التشريعية والقضائية.

الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٩٦ لسنة ٢٧ قضائية دستورية، ٧ من مارس سنة ٢٠٢٠م.

(2) Jèze, La promulgation des lois, R.D.P., 1918, p. 380.

".... Il me parait certain que l'erreur commise par le président de la république, lorsqu'il promulgue une loi qui n'a pas été adoptée dans les formes constitutionnelles, ne couvre pas le vice d'inconstitutionnalité de la loi...".

Les tribunaux auraient donc le droit et le devoir de refuser; de tenir pour obligatoire une loi irrégulière, même si elle avait été promulguée par le Gouvernement.

(3) N. Emile Bonnet, De la promulgation étude de droit public. Thèse de doctorat poitier, P. 122.

"Dans les pays où la promulgation est admise, les tribunaux avant d'appliquer une loi, ont le devoir de vérifier si elle a été régulièrement promulguée et publiée, mais leurs investigations n'ont rien à faire au delà....".

إصدار القانون ونشره في الجريدة الرسمية، ولكن يجب أن لا يتعدى بحثها في ذات الوقت أكثر من ذلك.

وذهب رأي ثالث<sup>(١)</sup> إلى تأييد الرأي السابق للأستاذ Bonnet إذ ذهب إلى أن صلاحية المحاكم لا تمتد لبحث ما إذا كان القانون الذي تم إصداره بواسطة رئيس الجمهورية يكون مطابقاً للقانون الذي أقره البرلمان أم لا، إذ أن صيغة الإصدار تتضمن إقرار رئيس الجمهورية بأن القانون المصدر هو ذات القانون الذي وافق عليه المجلسان، وهذا الإقرار يكون ملزماً للمحاكم. ولكن دوجي قد تحفظ قائلاً: أن ما ساقه لا ينطبق على حالة ما إذا كان رئيس الجمهورية قد أصدر قانوناً لم يتم إقرار نصوصه بواسطة المجلسين معاً، إذ أن هذه النصوص تحمل مسمى القانون، إلا أنها في الحقيقة لا تعدو سوى مجرد مرسوم تنظيمياً، وفي هذه الحالة تستطيع المحاكم أن تبحث في مدى مشروعية هذه النصوص<sup>(٢)</sup>.

أما على المستوى القضائي فنعرض لموقف محكمة النقض الفرنسية ومجلس الدولة الفرنسي من هذا الجدل.

(أ) استقر قضاء محكمة النقض الفرنسية؛ إذا أصدر رئيس الجمهورية قانوناً مع وجود خطأ شاب هذا القانون، فإنه يمكن اختصام القانون الذي نشر في الجريدة الرسمية أمام محكمة النقض حيث إن لها تفسير إرادة المشرع بالنظر إلى المداولات والمناقشات التي دارت داخل البرلمان<sup>(٣)</sup>.

(1) Duguit, manuel de droit constitutionnel, 1918, p. 206 et s.

(2) Duguit... op. cit. P. 306.

"nous ne donnerions pas cependant la solution si le president de la republique promulguait comme loi un texte qui n'aurait point ete vote par les deux chambres. Alors, malgré le nom de loi donne au texte, il n'y aurait qu'un simple décret réglementaire, don't, d'après une opinion qui deviant unanime, les tribunaux peuvent apprecier la légalite.

وقد عارض الفقه الفرنسي رأي دوجي، كما أدانته المحاكم الفرنسية على اختلاف درجاتها، حيث ذهب القضاء الفرنسي إلى اختصاص المحاكم بقبول الدفع بعدم دستورية القانون، ومن ثم فإنها تكون مختصة بفحص مدى دستورية القوانين.

(3) Sauvignon, op. cit., p. 1008.

".... Lors – que en l'absence d'erratum, l'exactitude de la loi publiee est mise en cause devant la cour de cassation, ou loraque c'est un erratum une loi qui se trouve conteste le cour. Usant dans les deux cas de son pouvoir d'interpretation..."

Cass, crim., 13 juin 1891, plumeau, D. 1892, casse. Civ., 5 avril 1960, Blanchet, Gaz. Pal., 1960, II, 77 dans le meme sens. G. – A. Besancon 27 novembre 1958. Goz.Pal., 1959, I, 43.

Cass. Civ. 20 octobre 1942, De Duras, S., 1944, 1.93, note l'Muillier.

Cass. Soc. 20 mai 1948.moddalena. J.G.P., 1948.

(ب) وقد راقب مجلس الدولة الفرنسي مدى مشروعية تصويبين قد تما لقانون معين وانتهى المجلس إلى صحة التصويبين حيث إنهم جاءوا وفقاً لما تغياه المشرع عند إقراره للقانون<sup>(١)</sup>. ونخلص من ذلك، أن القضاء في فرنسا اعتبر مرسوم الإصدار من أعمال السيادة التي يؤكد صحة القانون من ناحية الشكلية الإجرائية ولكنه ليس من شأنه أن يضيفي المشروعية على مضمون وفحوى القانون، آية ذلك أن القضاء راقب مضمون القانون للتحقق من مطابقته للإرادة الحقيقية للمشرع. وقد أكد القضاء بذلك أحقيته في فحص الأخطاء التي لحقت بأي قانون منشور في الجريدة الرسمية والرجوع إلى المداوولات البرلمانية.

كما أقر الفقه الفرنسي أحقية المحكمة العليا في رقابة التصويبات التي تجريها الإدارة على القانون ومن ثم فتقبل المحكمة طعناً بالإبقاء على التصويبات وذلك إذا لم يقتصر التصويب على مجرد تعديل الخطأ المادي الذي شاب القانون بل استهدف تعديل النص الأصلي من الناحية الموضوعية<sup>(٢)</sup>.

ومن ناحية أخرى، فإذا صدر القانون دون تصويب، فإنه يحق لكل ذي مصلحة أن يطعن بالبطلان في القرار الإداري الصادر تطبيقاً لقانون صدر مغايراً للقانون الذي أقره البرلمان، كما يجوز طلب تصويب الخطأ من السلطة المختصة قانوناً وذلك من خلال الطعن بالإلغاء ضد قرار جهة الإدارة برفض التصويب.

ومن ثم يفرق بين فرضين وفقاً لهذا الرأي:

الفرض الأول: عدم دستورية مادة الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية، والأمر هنا وفقاً لهذا الاتجاه يتعلق بعدم دستورية القانون من الناحية الشكلية.

الفرض الثاني: عدم دستورية بعض المواد المصاحبة لمادة الإصدار وهنا لا يبطل القانون ذاته وإنما يكون الأثر هو عدم دستورية المادة فقط التي حكم بعدم دستورتها طالما أنها لا تؤثر على سلطة الإصدار كإجراء متمم للعمل التشريعي.

Sauvignon, op. cit., P. 1010.

"..... Il resulte du rapprochement des decisions Derseumeaux, ministre des Finances C. Societ X.... (1936), que le decret de promulgation est un acte Gouvernement qui atteste l'existence de la loi c'est a – dire son adoption selon la procedure constitutionnel mais n'en authentifie pas la teneur...".

(1) Odent, Contentieux administrative, Fase III, 1978, P. 954.

(2) C.E., 18 mai 1923, Congrégation de la Doctrine Chrétinne décréancy Le banon, P. 420.

ثانياً: مدى الارتباط بين القوة التنفيذية للقانون وأثر الحكم بعدم الدستورية:  
وهنا نفرق بين اتجاهين:

١- الاتجاه الأول المؤكد لارتباط سلطة الإصدار بالقوة التنفيذية للقانون وهنا تعد الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار وقفاً للقانون أي إيقاف للقوة التنفيذية للقانون دون الحكم على القانون ذاته بعدم الدستورية، وهنا يتطلب الأمر مجرد إعادة الأمر لرئيس الجمهورية لإصدار ذات القانون وفقاً للدستور دون حاجة لإعادة الأمر إلى المجلس التشريعي مرة أخرى، حيث إن الحكم بعدم الدستورية يترتب عليه مجرد وقف العمل بالقانون لحين إصدار القانون على الوجه الموافق لحكم الدستور.

٢- الاتجاه الثاني المنكر للقوة التنفيذية لسلطة الإصدار، وهنا يختلف هذا الاتجاه بحسب نظرته إلى طبيعة سلطة الإصدار وما إذا كانت عملاً تشريعياً متمماً للقانون أم عملاً تنفيذياً فقط، وهنا نحيل للبند أولاً عن العلاقة بين طبيعة سلطة الإصدار وأثر الحكم بعدم الدستورية. (إحالة)  
ويتضح مما سبق، أنه من الجائز إعمال فكرة وقف القانون كأثر لعدم دستورية مواد الإصدار، كما يمكن اللجوء إلى الأثر الجزئي لحكم الدستورية إذا كانت مادة الإصدار المقضي بعدم دستورتها قابلة للانفصال، أو قد يفضي أمر عدم الدستورية إلى عدم دستورية القانون من الناحية الإجرائية أو الشكلية<sup>(١)</sup>.

(١) وهو ما بات أمراً محسوماً حيث أن هناك نواحي خارجة عن العمل التشريعي تقبل الرقابة القضائية كما لو أصدر رئيس الدولة قانوناً، في حين أن هذا القانون لم يصدق من المجلس النيابي، أو كما لو حصل خطأ مادي أو شكلي في نشر القانون بالجريدة الرسمية.

- مثال على ذلك القانون رقم ١٣٨ لسنة ٢٠٢١م وقد تبين وجود خطأ مادي في الفقرة الأولى في المادة (٢٤) وتم استدراك الخطأ بالجريدة الرسمية - العدد ٣٤ في ٢٦ أغسطس ٢٠٢١م.

- القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩م - وقد وقع خطأ مادي في المادتين (١١٣ / فقرة أولى)، (١٤٨ / فقرة أخيرة)، وتم استدراك الخطأ بالجريدة الرسمية - العدد ٢٧ (مكرر) في ١١ يولييه لسنة ٢٠٢١م.

- وأيضاً القانون رقم ٦٨ لسنة ٢٠٢١م - وقد وقع خطأ مادي في البند (١) بالفقرة الثالثة من المادة الثامنة - وتم استدراك الخطأ بالجريدة الرسمية - العدد ٣٠ في ٢٩ يولييه لسنة ٢٠٢١م.

## خاتمة

تناولنا دراسة مواد إصدار القانون، وقد توصلنا إلى عدد من النتائج والتوصيات نوجزها فيما يلي

- ١- إصدار القانون هو عمل من نوع خاص، نص عليه الدستور يعلن رسمية القانون، ويوجه من خلاله أمراً إلى السلطة التنفيذية لوضع القانون موضع التطبيق.
  - ٢- سلطة إصدار القانون تعد من الاختصاص التشريعية لرئيس الجمهورية، وهي في طبيعتها عملاً تشريعياً متمماً لإجراءات سن القانون وليس مجرد عملاً تنفيذياً.
  - ٣- اعترفت المحكمة الدستورية ضمناً بالصفة التشريعية لمواد الإصدار واعتبرته عملاً تشريعياً متمماً للقانون بدليل قبولها الطعن على مواد الإصدار بعدم الدستورية.
  - ٤- اختلفت آراء الفقهاء في مصر وفرنسا حول العلاقة بين مواد الإصدار والقوة التنفيذية للقانون، لاسيما في حالة قضاء المحكمة الدستورية، بعدم دستورية مواد الإصدار جزئياً أو كلياً.
- ونرى أن سلطة إصدار القوانين وسيلة لإبلاغ السلطة التنفيذية بإقرار القانون من قبل البرلمان بوصفها الجهة القائمة على تطبيق القانون ووضعه موضع التنفيذ.
- ونسلم بأن مصدر القوة الملزمة للقانون هي السلطة التشريعية، إلا أن سلطة الإصدار هي الكاشفة لتلك القوة وهي إشارة البدء في تنفيذ القانون، وهو ما تطلبه المشرع بمقتضى نصوص الدستور لاسيما أن تلك السلطة مرتبطة بنشر القانون إيداناً ببدء العمل بإدخال القانون حيز النفاذ.

---

على أن التصحيح الذي يغير في مضمون النص المنشور لا يمكن قبوله، ويخضع لرقابة القضاء، ويطل لتعديده على اختصاص السلطة التشريعية وكذلك يمكن رقابة مسألة نشر القانون في الجريدة الرسمية وصيرورته نافذاً، ومراعاة المهل المعينة لذلك، على أن التصحيح، لجهة عدم التطابق بين الأصل وما نشر، يتم بنشره في الجريدة الرسمية بمبادرة الحكومة. ولكن الخلاف قائم بشأن تصحيح المرسوم التنظيمي، إذ أن مجلس الشيوخ يجيزه للسلطة التنفيذية إطلاقاً، في حين أن محكمة التمييز الفرنسية لا تجيزه إلا إذا كان يهدف لنشر الصيغة الأصلية التي توجد في أصل النسخة المحفوظة لدى رئاسة الحكومة.



وأخيراً، على الرغم من أن مواد الإصدار غالباً ما يقرها البرلمان ذاته، إلا أنها تحمل توقيع رئيس الجمهورية بوصفه صاحب سلطة إصدار القانون، ومن ثم نوصي

١ - عدم إدراج أية أحكام موضوعية في مواد الإصدار سوى الأحكام المتطلبية والتي درج العمل على تضمينها داخل نصوص إصدار القانون وذلك كالأحكام الانتقالية والحافطة والمحددة لنطاق سريان القانون.

٢ - إحكام الرقابة الدستورية على هذه المواد بما يحفظ دستورية سلطة الإصدار من الناحية الإجرائية والموضوعية.

٣ - استمرار العمل بالقانون إذا ما حكم بعدم دستورية مواد الإصدار حيث إن الأمر يرتبط هنا بسلطة أصيلة للبرلمان في التشريع وإقرار القانون وهو ما تم بالفعل ومن ثم لم يعد هناك مبرر لوقف العمل بالقانون لمجرد الحكم بعدم دستورية مادة الإصدار.

## قائمة المراجع

### أولاً: الكتب باللغة العربية

- المستشار الدكتور أحمد علي اللقاني : السلطة التشريعية في مصر بين دساتير ثلاثة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠١٥
- د/ أحمد عبد اللطيف: السلطتين التشريعية، والتنفيذية في النظام البرلماني، مكتبة القانون والاقتصاد
- د/ السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، الجزء الثاني، القاهرة، مكتبة عبدالله وهبه
- د/ إسماعيل بدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية، والنظم الدستورية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣
- د/ تريعة نوار: مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة
- د/ جورج شفيق ساري: أصول وأحكام القانون الدستوري، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣
- أ.م. د/ حميد حنون خالد: العلاقة بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية في النظم العربية ذات الاتجاه الرئاسي\_ دراسة للنظام السياسي في مصر
- د/ حسن مصطفى البحري
- د/ حازم صادق: سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي\_ دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩
- د/ رمزي الشاعر: لنظام الدستوري المصري، دراسة تحليلية لدستور ٢٠١٤ المعدل لدستور ٢٠١٢ مقارناً بالدساتير السابقة، الطبعة الأولى ٢٠١٩، دار النهضة العربية
- د/ عثمان جليل، د/ سليمان الطماوي: القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٠\_١٩٥١
- د/ عبد الغني بسيوني عبدالله: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بدون نشر، بدون سنة طبع
- د/ عمرو فؤاد بركات: إصدار القوانين، دراسة مقارنة، ١٩٨٨\_١٩٨٩
- د/ عمرو فؤاد بركات: إصدار القوانين، بدون دار نشر، ٢٠٠٠
- د/ فتحي فكري : وجيز القانون البرلماني، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦
- د/ مهند صالح الطراونة: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ٢٠٠٩
- د/ محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الأسكندرية، ١٩٩٦

- د/ مصطفى الاخواني: رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤
- المستشار ماجد صبحي: دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين، إشراف هاني حنا

- د/ محمود سامي جمال الدين: الوسيط في القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٢١
- د/ محمد كامل ليلة: القانون الدستوري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٨
- د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: السلطة بين التخاصم والتوازن
- د/ محمود سامي جمال الدين: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية
- أ.د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دار الجامعة الجديدة
- أ.د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٢١
- د/ مصطفى أبو زيد فهمي: الدستور المصري فقهاً وقضائياً، ط٩، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦

- أ.د/ محمود سامي جمال الدين، أ.د/ ميادة عبد القادر: الوسيط في القانون الدستوري، دراسة في ضوء دستور ٢٠١٤، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٢١
- د/ نبيل إبراهيم سعد: المدخل الى القانون، نظرية القانون، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤
- أ.د/ يحيى الجمل: النظام الدستوري المصري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤

### ثانياً: الرسائل:

- إسرائ محمود بدر عبد السميع: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري \_ البرلمان التقليدي (العراق نموذجاً) كلية القانون والعلوم السياسية \_ جامعة الكوفة
- جابر حسين علي النميمي: رسالة دكتوراه، عنوان (الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري العراقي \_ دراسة مقارنة
- حمادة عبد العزيز عبد الحميد: رسالة دكتوراه، الي كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، عنوان (التوازن بين سلطة رئيس الجمهورية ومسئوليته في النظام الدستوري المصري)، ٢٠٢٠
- خضر محمد عبد الرحيم محمد: رسالة دكتوراه، الي كلية الحقوق جامعة أسيوط، عنوان (المسئولية السياسية لرئيس الدولة في ظل النظام الرئاسي) (دراسة مقارنة بالنظام الاسلامي)، ٢٠١٩
- شريف سلامة عبد السميع: رسالة دكتوراه، عنوان (دور رئيس الدولة وأثره غبي الحياة السياسية، دراسة مقارنة، ٢٠١١)

- عبد السلام السفاح : رسالة ماجستير ، مقدمه إلى كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، عنوان ( مدي رقابة السلطة التنفيذية علي السلطة التشريعية \_ دراسة مقارنة)، ٢٠١٦

### ثالثاً : المجالات والدوريات العلمية:

- الجريدة الرسمية \_ العدد (٣٧) مكرر (و) في ١٥ سبتمبر سنة ٢٠٢٠
- الجريدة الرسمية \_ العدد (٢٨) مكرر (هـ) في ١٥ يوليه سنة ٢٠٢٠
- الجريدة الرسمية \_ العدد (٢٨) مكرر (د) في ١٥ يوليه سنة ٢٠٢٠
- الجريدة الرسمية \_ العدد (٢٨) مكرر (و) في ١٥ يوليه سنة ٢٠٢٠
- الجريدة الرسمية \_ العدد (٢٠) "تابع" في ١٤ مايو سنة ٢٠٠٩
- الجريدة الرسمية \_ العدد (٢٨) "تابع" (أ) في ٩ يوليه سنة ٢٠٢٠
- الجريدة الرسمية \_ العدد (١٩) "تابع" في ٧ مايو سنة ٢٠٢٠
- الجريدة الرسمية \_ العدد (٢٨) "تابع" في ٩ يوليه سنة ٢٠٢٠
- الجريدة الرسمية (٢٦) مكرر (ك) في أول يوليه سنة ٢٠٢٠
- الجريدة الرسمية في ٣١ مارس ١٩٨٣ \_ العدد (١٣)
- الجريدة الرسمية \_ العدد (٢٨) مكرر في ١٥ / ٧ / ٢٠٠٦
- الجريدة الرسمية \_ العدد (٤٥) مكرر (د) في ١١ نوفمبر ٢٠٢٠
- الجريدة الرسمية \_ العدد (١٩) مكرر (أ) في ١٠ مايو سنة ٢٠٢٠

### رابعاً : المؤلفات باللغة الأجنبية:

- A.Esm Éléments de droit constitutionnel,1921
- Baufumé,les dorits législatifs du président de demander une nouvelle Délibération 1985
- C.E,28 juillet 1916,l'hopital ,R.Ec
- Carré de malberg;contribution à la théorie général de l' Etat,T.2,p.405,Burdeau, Droit constitutionnel et institution publique,paris, 1980
- Duguit,manuel de droit constitutionnel,1918
- Edourad sauvignon,la promulgation des lois R.d.p.,1981
- G.jèze,principes,generaux du droit administratif,2 edition,1914
- Hauriou(A),Droit constitutionnel et institutions politiques,paris,1980

- Julien la Ferrière,manuel de droit constitutionnel,1941
- Jèze ,Gaston, la promulgation des lois,R.D.P.,1918
- Léon, Duguit,Traité de droit constitutionnel,paris,1924
- Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel,1911,T.11
- M.Hauriou,principes de droit public,sirey,1910
- N.Emile Bonnet,De la promtigation etude de droit public.Thèse de doctorat poitier
- Odent,contentieux administrative,fase III ,1978
- Pierre pacetet, Droit constitutionnel,sirey,27e édition 2008
- Pierre Avril jean Gicquel,m.m. Avril et gicquel,revue pouvoirs,no 25,p.204
- R.carée de malberge, contribution a la Theorie generale de l'etat,T.1920

## فهرس الموضوعات

٨٣٣	..... مقدمة
٨٣٥	..... مبحث تمهيدي: التنظيم الدستوري لإصدار القانون
٨٣٥	..... المطلب الأول: الاختصاص الدستوري بإصدار القانون
٨٣٥	..... الفرع الأول: سلطة الإصدار في مصر
٨٣٩	..... الفرع الثاني: سلطة الإصدار في فرنسا
٨٤٧	..... الفرع الثالث: سلطة الإصدار في بريطانيا
٨٤٨	..... المطلب الثاني: تمييز مواد الإصدار عن النظم المشابهة
٨٤٩	..... الفرع الأول: مواد الإصدار والقانون
٨٥١	..... الفرع الثاني: مواد الإصدار وأحكام النشر
٨٥٦	..... الفرع الثالث: مواد الإصدار والديباجة
٨٥٨	..... الفرع الرابع: مواد الإصدار والأحكام العامة أو المشتركة للقانون
٨٦٠	..... الفرع الخامس: مواد الإصدار والتعريفات
٨٦٤	..... الفصل الأول: الطبيعة القانونية لمواد الإصدار
٨٦٥	..... المبحث الأول: الخلاف الفقهي حول الطبيعة القانونية للإصدار
٨٦٦	..... المطلب الأول: الإصدار عمل تنفيذي
٨٦٦	..... الفرع الأول: موقف الفقه الفرنسي
٨٦٧	..... الفرع الثاني: موقف الفقه المصري
٨٦٩	..... المطلب الثاني: الإصدار عمل تشريعي
٨٦٩	..... الفرع الأول: موقف الفقه في فرنسا
٨٧٠	..... الفرع الثاني: موقف الفقه في مصر
٨٧٢	..... المطلب الثالث: الإصدار عمل مستقل
٨٧٢	..... الفرع الأول: موقف الفقه في مصر
٨٧٤	..... الفرع الثاني: موقف الفقه في فرنسا
٨٧٤	..... المبحث الثاني: موقف القضاء من تحديد طبيعة مواد الإصدار
٨٧٧	..... المبحث الثالث: مواد الإصدار ومبدأ تدرج القواعد القانونية
٨٧٩	..... الفصل الثاني: النطاق الشكلي والموضوعي لمواد الإصدار
٨٨٠	..... المبحث الأول: صياغة مواد الإصدار

(٩٣١)	مجلة البحوث الفقهية والقانونية * العدد السابع والثلاثون * إصدار إبريل ٢٠٢٢ م - ١٤٤٣ هـ
٨٨٢	المبحث الثاني: الحدود الموضوعية لمواد الإصدار .....
٨٩٦	المبحث الثالث: تجاوز حدود سلطة الإصدار .....
٩٠٢	المفصل الثالث: الرقابة الدستورية على مواد الإصدار .....
٩٠٣	المبحث الأول: مواد الإصدار في قضاء المحكمة الدستورية العليا .....
٩٠٤	المطلب الأول: مواد الإصدار مجالاً للطعن بعدم الدستورية .....
٩٠٩	المطلب الثاني: الاستناد إلى مواد الإصدار في قضاء المحكمة الدستورية .....
٩١٣	المبحث الثاني: أثر الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار .....
٩١٣	المطلب الأول: العلاقة بين مواد الإصدار والقوة التنفيذية للقانون .....
٩١٨	المطلب الثاني: أثر الحكم بعدم دستورية مواد الإصدار على القانون .....
٩٢٤	خاتمة .....
٩٢٦	قائمة المراجع .....
٩٣٠	فهرس الموضوعات .....