

سلطات رئيس الدولة في ظل الوثيقة الدستورية لعام 2014

¹حسام العريان محمود ربيعي - ¹محمد الشافعي أبو راس - ²منصور محمد أحمد

¹قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة بنها

²قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة المنوفية

مقدمة :

يمكن القول بأن مشروع الدستور المصري عام 2014 جاء مشابهاً في أغلبية مواده للدستور المصري 2012 المعطل، وإن حرصت لجنة الخمسين على إعادة صياغة عدد من المواد شكلياً مع الإبقاء على مضامينها كما هي.

ففي الوثيقة الدستورية لعام 2014م تم إعادة النظر بالمواد المتعلقة بالهوية المصرية وأعيد النص المتعلق بالشريعة إلى ما كان عليه في دستور عام 1971، كما حذفت الإشارة الخاصة بمنع الإساءة إلى الرسل.

وفيما يخص منصب الرئيس المصري في مشروع الدستور الجديد يمكن القول أنه قد شابه بعض الغموض، فمن جهة أولى استُحدثت بعض الصلاحيات له، فيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية للرئيس وحقه في تعيين خمسة في المئة من أعضاء مجلس النواب،⁽¹⁾ كما لم تلزمه المادة 146 بتكليف رئيس الوزراء من الحزب أو الائتلاف الحزبي الأكبر في مجلس النواب؛ بمعنى أنه بإمكانه أن ينسف نجاح حزب في الانتخابات، ويمنعه من تشكيل حكومة.

وأعطى الدستور حق المشاركة لرئيس الدولة في تعيين وزراء الحقائق السيادية (الدفاع والخارجية، والداخلية، والعدل) إذا تم تشكيل الحكومة من الإئتلاف الحزبي بمجلس النواب.⁽²⁾ كما

⁽¹⁾ المادة 123 من الدستور المصري لعام 2014م، الجريدة الرسمية العدد 3 مكرر (أ) 18 يناير 2014م)

⁽²⁾ المادة 147 من الدستور المصري لعام 2014م

أنّ المواد التي تشير إلى صلاحيّات مجلس الوزراء تجعل مجلس الوزراء أقرب إلى مجلس تنفيذي لسياسات يضعها رئيس الجمهورية، أو المجلس الأعلى للدفاع في مجلس الأمن القومي. (3)

الكلمات الرئيسية: - سلطات رئيس الدولة دساتير مصر 1971 ، 2012 ، 2014 المسؤولية السياسية لرئيس الدولة نظام الحكم في دستور 2014 ويبدو أنّ إعادة بعض الصلاحيّات إلى رئاسة الجمهوريّة هي من القضايا التي يختلف فيها المشروع الجديد عن دستور عام 2012 المعطل، ومن جهةٍ أخرى، سلبت الوثيقة الدستورية الجديدة بعضًا من صلاحيات الرئيس.

وفي ضوء ما تقدم نقسم الدراسة إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول : موقع الرئيس في السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني : علاقة الرئيس بالبرلمان وسلطة التشريع.

المطلب الأول

موقع الرئيس في السلطة التنفيذية

(3) دستور بالغلبة: نظرة مقارنة بين دستور 2012 ومشروع دستور 2014 في مصر، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، على الرابط التالي على شبكة المعلومات الدولية

https://www.dohainstitute.org/ar/PoliticalStudies/Pages/Egypt_A_Comparison

تناول الدستور المصرى تنظيم السلطة التنفيذية بموجب الفصل الثانى من الباب الخامس حيث خصص المواد:(139 : 162) لرئيس الجمهورية، والمواد (163: 174) للحكومة ممثلة فى مجلس الوزراء.⁽⁴⁾

وقد عالجت النصوص المتعلقة برئيس الجمهورية ثلاثة محاور وهى⁽⁵⁾: طريقة انتخابه اختصاصاته، ومسؤوليته سياسياً وجنائياً، وفيما يخص الانتخاب والمسؤولية فتكون موضعاً للنقاش فى الباب الثالث من هذا البحث، ونقصر دراستنا فى هذا المطلب على موقع الرئيس فى السلطة التنفيذية.

بينما يقوم النظام الرئاسى على وحدة السلطة التنفيذية، بحيث يكون الرئيس هو المهيمن على كافة شئون السلطة التنفيذية، فهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة فى ذات الوقت وهو المسار الذى تبناه الدستور الأمريكى منذ انشائه،⁽⁶⁾ نجد أن رئيس الدولة فى النظام البرلمانى يختص بسلطة تعيين الوزراء وإقالتهم، بيد أن هذا الاختصاص فى النظام البرلمانى المطور مقيد بمجموعة من الضوابط تضمن إحداث التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك من خلال تعيين الوزراء فى ضوء الكتل البرلمانية والأحزاب.⁽⁷⁾

وفى ضوء النصوص الواردة بالدستور يمكن القول بأن أهم الاختصاصات السياسية والإدارية للرئيس تتمثل فى: كونه رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، يقوم بالاشتراك مع مجلس الوزراء فى وضع السياسة العامة، له الحق فى دعوة الحكومة للاجتماع، يمثل الدولة خارجياً ويبرم

(1) د. رمزى الشاعر، النظام الدستورى المصرى ، دار النهضة العربية ، طبعة 2019م، ص1075 وما بعدها

(2) د. محمود سامى جمال الدين - د. ميادة عبد القادر ، الوسيط فى القانون الدستورى، دراسة فى ضوء دستور 2014، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2022م ، ص280 .

(3) د. يحيى السيد الصباحى، النظام الرئاسى الأمريكى والخلافة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربى، القاهرة، 1993م، ص23.

(4) د. محمود سامى جمال الدين وآخر ، الوسيط فى القانون الدستورى، مرجع سابق، ص317:317

المعاهدات، ويعلن الحرب، وهو من يملك سلطة إعلان حالة الطوارئ، وتعيين كبار الموظفين، إلى جانب سلطات أخرى،⁽⁸⁾ وتفصيل ذلك على النحو التالي:

أولاً: رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية:

حيث نص الدستور على أن: "ئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية، يرقى مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة أراضيه وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويؤاشر اختصاصاته على النحو المبين به".⁽⁹⁾

ويرى الفقه أن غالبية الدساتير المصرية وغيرها من دساتير العالم درجت على اعتبار رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمزاً لها،⁽¹⁰⁾ بما في ذلك النظم البرلمانية البحتة، بيد أن مصدر القوة في نص المادة 139 تجلى في عبارة ورئيس السلطة التنفيذية، ومعنى هذه العبارة أن الرئيس هو الراعي الأول والموجه الأعلى للسلطة التنفيذية، فهو يعلو الحكومة ومجلس الوزراء برئيسه.⁽¹¹⁾

فدور الرئيس ليس شرفياً كما هو الحال في النظم البرلمانية، وإنما وفقاً لهذا النص والنصوص التي سنعرض لها لاحقاً، فإن دور رئيس الجمهورية هو الأقوى بالمقارنة بدور الحكومة، فقد منحه

(5) د. رمزي طه الشاعر، النظام الدستوري المصري، طبعة 2019، مرجع سابق، ص 1189

(9) المادة 139 من الدستور المصري المعدل 2019م.

(10) د. شريف سلامة عبد السميع، دور رئيس الدولة وأثره على الحياة السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، 2011م، ص 37 وما بعدها؛ د. احمد عبد اللطيف إبراهيم، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014م، ص 6؛ د. عبد الناصر عبد الله وحسين إبراهيم خليل الترشح لرئاسة الجمهورية في ظل الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 30 مارس 2011، دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012م، ص 22 وما بعدها

(11) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، 2012، ص 372؛ د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010م، ص 6؛ د. احمد عزيز داوود، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الدستورين المصري والعراقي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2015م، ص 41.

الدستور العديد من الاختصاصات التى يباشرها منفرداً، وهو صاحب الكلمة العليا والقائد الحقيقى للسلطة التنفيذية، وكأنه رئيس جمهورية فى النظام الرئاسى.

وقد اتجه بعض الفقه إلى القول بأنه من قبيل الاختصاصات المميزة التى لا بد وأن يمارسها الرئيس هو الاختصاص برعاية الحدود بين السلطات،⁽¹²⁾ وهذا الاختصاص كان قد أقره دستور 2012 فى المادة 132 حيث كانت تنص "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية؛ يرفع مصالح الشعب، ويحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه، ويراعى الحدود بين السلطات، ويباشر اختصاصاته على النحو المبين فى الدستور". والحقيقة أننا لا نجد مبرر لحذف هذه العبارة من الدستور الحالى.

ثانياً: سلطة الرئيس فى تشكيل الحكومة واعفاءها:

بموجب الدستور "يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب، أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب؛ فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عدّ المجلس منحلّاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل.

وفى جميع الأحوال يجب ألا يزيد مجموع مدد الاختيار المنصوص عليها فى هذه المادة على ستين يوماً.

وفى حالة حل مجلس النواب، يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته وبرنامجها على مجلس النواب الجديد فى أول اجتماع له.

(12) د. حمدى على عمر، النظام الدستورى المصرى وفقاً لدستور 2014م، منشأة المعارف، الاسكندرية،

في حال اختيار الحكومة من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، يكون لرئيس الجمهورية، بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء، إختيار وزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل".⁽¹³⁾

وبتحليل النص يجد أنه يعالج فرضين: الأول قيام رئيس الجمهورية باختيار رئيس مجلس وزراء ويقوم الأخير بتشكيل الحكومة وتعرض برنامجها على مجلس النواب، أما الفرض الثاني فهو عدم حصول الحكومة على ثقة البرلمان وفي هذه الحالة يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بناء على ترشيح حزب الأغلبية أو الإئتلاف الحائز على أغلبية المقاعد، وفي هذه الحالة الأخيرة يتم حل البرلمان بقوة القانون¹⁴ حال عدم حصول الحكومة على ثقة أعضاء مجلس النواب.

وبمقارنة هذا النص بالنص الوارد في دستور 2012م نجد أن اختيار الحكومة وفقاً للدستور الحالي يتم على مرحلتين، أما في ظل دستور 2012 فتشكيل الحكومة كان يتم على ثلاثة مراحل.

فقد كان دستور 2012 ينص بالمادة 139 على أن: "يختار رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، ويكلفه بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر؛ فإذا لم تحصل على الثقة يكلف رئيس الجمهورية رئيساً آخر لمجلس الوزراء من الحزب الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب؛ فإذا لم تحصل حكومته على الثقة خلال مدة مماثلة، يختار مجلس النواب رئيساً لمجلس الوزراء ويكلفه رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة، على أن تحصل على الثقة خلال مدة أخرى مماثلة وإلا يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب، ويدعو لانتخاب مجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل.

(13) المادة 146 من دستور 2014م لالمعدل 2019.

(2) يعتبر الحل المقرر بنص المادة 146 من أنواع الحل التلقائي فلا يحتاج إلى مرسوم أو إجراء يصدر عن رئيس الجمهورية، ويقتصر دور الرئيس على الدعوة لإجراء انتخابات برلمانية مبكرة من تاريخ الحل، وهذه الحالة تتعلق بحجب الثقة بمعنى عدم منحها ابتداءً وهي تختلف عن حل البرلمان نتيجة سحب الثقة بعد تقرير المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء أو نوابه، أنظر د. محمود سامي جمال الدين ود. ميادة عبد القادر، الوسيط، مرجع سابق ص319.

وفى جميع الأحوال يجب ألا يزيد مجموع المدد المنصوص عليها فى هذه المادة على تسعين يوماً. وفى حالة حل مجلس النواب، يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته وبرنامجه على مجلس النواب فى أول اجتماع له.

وبمقارنة النصين نجد أن دستور 2012 أعطى الحق لمجلس النواب فى اختيار رئيس مجلس الوزراء ليكلفه الرئيس بتشكيل الحكومة فى حال عدم نجاح من اختاره الرئيس فى الحصول على ثقة مجلس النواب سواء كان من الكتلة البرلمانية الحائزة على أكثر مقاعد البرلمان أو كان مستقلاً". أما فى ظل الدستور الحالى ليس أمام البرلمان إلا منح الثقة لمن يختاره الرئيس أو يكون مصيره الحل.

ويؤخذ على الدستور الحالى ما تضمنته الفقرة الأخيرة من المادة 146 والتي تقرر أنه فى حال اختيار الحكومة من حزب الأغلبية ينفرد الرئيس بتعيين الحقايب الوزارية للوزارات السيادية، فالرئيس وحده من يعينهم وهو وحده من يقيلهم من مناصبهم، وهو ما يعكس مدى تحكم الرئيس فى تشكيل الحكومة، على عكس دستور 2012 الذى جعل اختيار الحكومة بكامل تشكيلها بالتوافق بين البرلمان والرئيس، ولا شك أن ذلك محل نقد من جانب البعض، خاصة وأنه وفقاً للدستور الحالى يستطيع الرئيس منع الحزب الحائز على الأغلبية من تشكيل حكومة توافق.⁽¹⁵⁾ وقد ذهب البعض إلى أنه كان الأولى أن يصاغ النص بطريقة أفضل بحيث إن لم يحصل من كلفه الرئيس على ثقة مجلس النواب، يتم ترشيح رئيس للوزراء من الحزب الحائز على الأغلبية دون أن يكون للبرلمان حق الاعتراض عليه، كما يؤخذ على النص أيضاً أنه لم يضع حلاً إذا ما تم حل البرلمان وعرضت الحكومة بتشكيلها على البرلمان الجديد فرفضها.⁽¹⁶⁾

وفيما يخص إعفاء الوزارة ينص الدستور على أنه: " لرئيس الجمهورية إعفاء الحكومة من أداء عملها بشرط موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب. ولرئيس الجمهورية إجراء تعديل وزارى بعد

(15) د. الشيماء على ، العلاقة بين السلطات بين دستور 1971 ودستور 2014م، المجلة الإجتماعية القومية، تصدر عن المركز القومى للبحوث الإجتماعية والجنائية بالقاهرة، المجلد 53، العدد 2، مايو 2016 ، ص 62.

(16) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق، ص 380.

التشاور مع رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لا يقل عن ثلث اعضاء المجلس".

وهذا النص يعد ميزة اختلف فيها الدستور الحالى عن سابقه والذى لم يقرر طريقة اقالة الحكومة بشكل قاطع، بيد أنه وفقاً للدستور الحالى فإن إقالة الحكومة مرهون بموافقة البرلمان، ويشترط لصحتها موافقة أغلبية الأعضاء، كما فرق الدستور بين الأغلبية المطلوبة لإقالة الحكومة والغالبية المطلوبة لتمرير تعديل وزارى، حيث اشترط فى الثانية مجرد الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين بشرط ألا يقل عدد الحاضرين عن ثلث الأعضاء.⁽¹⁷⁾

ثالثاً: دعوة مجلس الوزراء للاجتماع والمشاركة فى وضع السياسة العامة للدولة:

تنص المادة 149 على أنه : " لرئيس الجمهورية دعوة الحكومة للاجتماع للتشاور فى الأمور المهمة، ويتولى رئاسة الاجتماع الذى يحضره."

وسلطة الرئيس فى دعوة الحكومة للاجتماع وترأسها تعنى سلطته فى إصدار توجيهات عليا للحكومة فى أى مسألة هامة، وهو يبرز الدور القيادى للرئيس فى السلطة التنفيذية.

كذلك من ضمن اختصاصات الرئيس رسم السياسة العامة للدولة، حيث نص الدستور على أنه: " يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها ، على النحو المبين فى الدستور، ولرئيس الجمهورية أن يلقى بياناً حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقاده العادى السنوي. ويجوز له إلقاء بيانات، أو توجيه رسائل أخرى إلى المجلس." ⁽¹⁸⁾

⁽¹⁷⁾ د. رمزى الشاعر، النظام الدستورى ، مرجع سابق، ص1160؛ د. ماجد ممدوح شبيطة، سلطات رئيس الجمهورية فى الدساتير المصرية، دار النهضة العربية، 2016م، ص297؛ د. محمود سامى جمال الدين، الوسيط ، مرجع سابق، ص320

⁽²⁾ المادة 150 من دستور مصر لعام 2014م.

ويقصد برسم السياسة العامة للدولة، وضع الخطط الملائمة التى ستتبعها الحكومة فى الجانب التنفيذى، بمعنى تحديد الأهداف التى تسعى السلطة التنفيذية إلى تحقيقها،⁽¹⁹⁾ وهى ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمشاكل المجتمع وسبل معالجتها.

وتعتبر السياسة العامة الإطار المرجعى الذى يقيس مدى قدرة وكفاءة السلطة التنفيذية بأجهزتها المختلفة فى تنفيذ السياسات باتجاه يكفل توطيد العلاقة بين الحكومة والمجتمع فهى عملية سياسية تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف النظام السياسى ونظام الحكم.⁽²⁰⁾ ونظراً لأن رسم السياسات العامة من أهم اختصاصات السلطة التنفيذية، فهى المحور الرئيسى الذى تقوم عليه اختصاصات رئيس الدولة.⁽⁵⁾

واختصاص رئيس الدولة برسم السياسة العامة - وفقاً للدستور - يكون بمشاركة الحكومة وقد أكد الدستور على هذا الأمر حينما عاود النص عليه عند عرضه لاختصاصات الحكومة.⁽²¹⁾

وعندما تباشر السلطة التنفيذية رسم السياسة العامة، فإن كلاً من رئيس الدولة ورئيس الوزراء لايتدخلان فى تفاصيل الأعمال التنفيذية، وإنما يكتفون بوضع الأطر العامة للسياسة العامة ويختصان معاً بالإشراف على تنفيذها، أما التنفيذ فيكون من إختصاص الوزراء كل بحسب وزارته.²² غير أنه لا بد من ملاحظة أن كل وزير يلزم بوضع سياسة وزارته ضمن حدود السياسة

⁽³⁾ د. فاضل أحمد عبد الغنى، النظام الدستورى لرئيس الدولة فى الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1999م، ص215.

⁽²⁾ المادة 150 من دستور مصر لعام 2014م.

⁽²⁰⁾ د. فيصل المناور، ود. منى العلبان، بناء السياسات العامة، مجلة جسر التنمية، المعهد العربى للتخطيط، العدد 157، لسنة 2022م، ص3 و4.

⁽⁵⁾ د. محمود سامى جمال الدين وآخر، الوسيط، مرجع سابق، ص322

⁽¹⁾ أنظر المادة 167 من الدستور.

⁽²⁾ د. إسماعيل إبراهيم البدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية فى الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية، 1993، ص225.

العامة للدولة، ويتضمن النص على رسم السياسة العامة للدولة ما يتعلق بالجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والادارية.²³

وفي فرنسا يقرر الدستور الفرنسي لعام 1958 بموجب المادة (20) أن "تحدد وتقود الحكومة سياسة الامة"، كما نصت المادة (12) على أن "يقود الوزير الأول عمل الحكومة" فنص المادة (20) أوضح بأن الحكومة هي المختصة برسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وأن تحديد سياسة الأمة تعني تحديد الاهداف التي يتعين تحقيقها وبيان الوسائل الكفيلة بتحقيق هذه الاهداف.²⁴

ولابد أن يتم كل ذلك دون الاقتراب من الاختصاصات المحجوزة لرئيس الدولة في المجال الدبلوماسي وفي مجال الدفاع، وغيره من المجالات المحددة في المادة (19) من الدستور الفرنسي،²⁵ فمن الناحية الدستورية الفنية البحتة لا يوجد هناك ذكر أي دور لرئيس الدولة في رسم وتوجيه السياسة العامة للدولة غير ن هناك العديد من المجالات التي يستطيع من خلالها رئيس الدولة التأثير في رسم السياسة العامة ومنها:

- ناسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء ، فقد نصت المادة (9) على ان ((يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء .
- جدول اعمال جلسة مجلس الوزراء المقترح من الوزير الأول بحيث تبقى الكلمة النهائية في خصوص ما سيتم التداول عليه داخل مجلس الوزراء راجعة إلى رئيس الجمهورية.
- ما نصت عليه المادة(1/13) والتي تقضي بأن: "يوقع رئيس الجمهورية على المراسيم والوامر التي يقرها مجلس الوزراء"، فرئيس الجمهورية له من الناحية العملية دور كبير في

(3) ذات المرجع ص227

(4) د. صلاح الدين فوزي : واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2002 - 2003 ، ص98

(5) د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة -نشأته تفاصيله مستقبه للحريات العامة- ، بغداد ، 2005، ص22.

التأثير على الوزراء⁽²⁶⁾ - وعلى رسم السياسة العامة بالخصوص - حيث يستطيع رئيس الدولة إذا ما عارضته الحكومة في بعض الأمور عرقلة اعمالها بالنسبة لاختصاصاتها التي تحتاج إلى التوقيع الرئاسي.

اختلاف توجهات المشرع الدستوري بشأن علاقة الرئيس بمجلس الوزراء:

في ظل دستور 2012م تقرر بموجب المادة 141 أن: " يتولى رئيس الجمهورية سلطاته بواسطة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء؛ عدا ما يتصل منها بالدفاع والأمن القومي والسياسة الخارجية، والسلطات المنصوص عليها بالمواد (139)، (145)، (146)، (147)، (148) و(149) من الدستور."

وعلى الرغم من أن لجنة العشرة كانت قد أبتقت على هذا النص في دون تعديل إلا أن لجنة الخمسين قامت بحذفه، وقد علق رأى في الفقه على ذلك بأن فلسفة الدستور الحالي مغايرة تماماً لفلسفة دستور 2012م، ففي ظل دستور 2012 كانت الحكومة تتشارك مع الرئيس في مباشرة المهام التنفيذية بحيث لا يستطيع الرئيس أن يباشر اختصاصات منفرداً إلا في عدد قليل من الاختصاصات المحددة حصراً بنص المادة السابقة، أما باقى السلطات فتمارس بواسطة رئيس مجلس الوزراء من خلال التوقيع المجاور، وهو الأمر الذى ترتب عليه أن الرئيس فى ظل الدستور القائم يمارس صلاحياته الدستورية بمعزل عن رئيس مجلس الوزراء، ولا يملك رئيس مجلس الوزراء أن يعترض، أو يتبنى وجهة نظر تغاير رأى الرئيس، وبهذا الشكل تصبح الحكومة مجرد سكرتارية لدى الرئيس.⁽²⁷⁾

رابعاً: اختصاص الرئيس بالتعيين:

(1) د. علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، رسالة ماجستير جامعة بابل، 2006، ص 109: 110.
(27) د. ماجد ممدوح شبيطة، سلطات الرئيس، مرجع سابق، ص 346 وما بعدها، د. الشيماء على، العلاقة بين السلطات، مرجع سابق، ص 62.

ينص الدستور الحالى على أن: "يعين رئيسالجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين، والممثلين السياسيين، ويعفيهم من مناصبهم، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية، وفقاً للقانون".⁽²⁸⁾

ولا خلاف على أن هذا النص قد أقرته معظم الدساتير المصرية بوصفه اختصاص أصيل من اختصاصات رئيس الجمهورية، وهو ذات النص الذى أقره دستور 2012م وكذلك دستور 1971م.

ويجمع الفقه الدستورى أن اختصاص الرئيس بالتعيين فى الوظائف الحكومية يعد من قبيل الاختصاصات الإدارية،²⁹ وهى فى العموم قرارات تخضع لرقابة القضاء الإدارى والتي تعد من أقوى الضمانات التى تلزم الإدارة بتطبيق مبدأ المشروعية واحترام القانون من ناحية أخرى وإن كان الدستور قد أسند مهمة تعيين الممثلين الدبلوماسيين لرئيس الدولة إلا أن ذلك رهين بالضوابط التى يقرها القانون، وهذا بخلاف ما يقره الدستور الأمريكى الذى ألزم الرئيس بضرورة أخذ موافقة مجلس الشيوخ عند تعيين الممثلين السياسيين.³⁰

والى جانب سلطة الرئيس فى التعيين المخولة له بنص المادة 153 يملك الرئيس الاختصاصات الآتية:

- اصدار قرار بتعيين النائب العام، حيث ينص الدستور على أن: " ويتولى النيابة العامة نائب عام يختاره مجلس القضاء الأعلى، من بين نواب رئيس محكمة النقض، أو الرؤساء بمحاكم الاستئناف، أو النواب العامين المساعدين، ويصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات، أو للمدة الباقية حتى بلوغه سن التقاعد، أيهما أقرب، ولمرة واحدة طوال مدة عمله".⁽³¹⁾

(28) المادة 153 من الدستور المعدل 2019م.

(1) د. رمزى طه الشاعر، النظام الدستورى، طبعة 2019، مرجع سابق، ص 1193 وما بعدها؛ د. سامى جمال الدين، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2012م، ص 209.

(2) د. محمود سامى جمال الدين، الوسيط، مرجع سابق، ص 347 : 348

(3) المادة 189 / 2 من دستور 2014، وهذا النص ضمن النصوص المعدلة فى 2019

- إصدار قرارات التعيين المتعلقة برئيس المحكمة الدستورية ونوابه وأعضاء هيئة المفوضين ، حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة 193 على أن "وتختار الجمعية العامة رئيس المحكمة من بين أقدم ثلاثة نواب لرئيس المحكمة، كما تختار نواب الرئيس، وأعضاء هيئة المفوضين بها، ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية وذلك كله على النحو المبين بالقانون".⁽³²⁾
- كما أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة،⁽³³⁾ وهو رئيس مجلس الدفاع الوطنى، ورئيس مجلس الأمن القومى،⁽³⁴⁾ وهو من يصدر قرار تعيين أعضاء المجلس الأعلى للهيئة الوطنية للانتخابات، كما يعين رؤساء الهيئات الرقابية.⁽³⁵⁾

المطلب الثانى

علاقة الرئيس بالبرلمان وسلطة التشريع

تضمن الدستور المصرى العديد من النصوص التى تنظم سلطة الرئيس التشريعية وعلاقته بالبرلمان حيث أقر الدستور حق الرئيس فى اقتراح القوانين والاعتراض عليها كما أقر بعض السلطات والاختصاصات لرئيس الجمهورية لا يمارسها إلا بمشاركة البرلمان، كما منح الرئيس فى الوقت ذاته سلطة حل البرلمان وفقاً لمجموعة من الضوابط، وتفصيل ذلك على النحو التالى:

أولاً: سلطات الرئيس فى مجال التشريع:

(4) انظر د. رمزى الشاعر، النظام الدستورى ، مرجع سابق، ص1382

(5) المادة 152 من الدستور الصادر 2014م

(6) المواد 203 و 205 على التوالى

(7) المواد 209 و 216 من دستور 2014

الأصل المتفق عليه أن سن القوانين هو الوظيفة الأساسية التى تضطلع بها السلطة التشريعية فى النظم الدستورية المختلفة،⁽³⁶⁾ ومع أن الوظيفة التشريعية هو وظيفة تتسم بطابعها السياسى، إلا أن الدستور قد اتجه إلى التأكيد على مساهمة السلطة التنفيذية فى العملية التشريعية، والسبب فى ذلك هو الاتصال المباشر بين السلطة التنفيذية والاحتياجات اليومية للمواطنين.⁽³⁷⁾

ولأن النظم البرلمانية لا تأخذ بالفصل المطلق بين السلطات، بل تقوم على التداخل والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية،⁽³⁸⁾ وهو الأمر الذى ترتب عليه اضطلاع السلطة التنفيذية ببعض الإختصاصات التى تدخل فى نطاق اختصاص السلطة التشريعية.⁽³⁹⁾ وعلى ذلك فإن سلطة رئيس الدولة فى اقتراح القوانين فى النظم البرلمانية لا تقبل الجدل. وحتى الدساتير التى تأخذ بالنظام الرئاسى القائم على الفصل بين السلطات تقر للسلطة التنفيذية بممارسة بعض الاختصاصات فى المجال التشريعي.⁽⁴⁰⁾

⁽³⁶⁾ د. سامى جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013م، ص46؛ د/ ماجد راغب الحلو، القانون الدستورى، المبادئ الدستورية - الدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003م، ص289؛ د. صبرى محمد السنوسى، الوجيز فى القانون الدستورى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م، ص165. د. حمدى على عمر، المرجع السابق، ص80، د. أنس جعفر، مبادئ نظام الحكم فى الإسلام ومدى تأثير الدستور المصرى بها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006م، ص162.

⁽³⁷⁾ د. السيد خليل هيكى، موقف الفقه الدستورى التقليدى والفقه الإسلامى من بناء وتنظيم الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003م، ص227

⁽³⁸⁾ د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015م، ص116

⁽³⁹⁾ د. مصطفى حماد محمود محمد، مدى امكانية رئيس الدولة فى إصدار التشريعات، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط 2020م، ص80_81.

⁽⁴⁰⁾ د. عمر حلمى فهمى، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة فى النظامين الرئاسى والبرلمانى، الطبعة الأولى، دار الفكر العربى، 1980، ص22 وما بعدها

وحيث أن الدستور المصرى _ كما يراه البعض _ يجمع بين عناصر النظامين الرئاسى والبرلمانى، مع غلبة الطابع البرلمانى فإنه قد أقر للسلطة التنفيذية ممثلة فى رئيس الجمهورية بعض الصلاحيات والاختصاصات فى مجال الوظيفة التشريعية.⁽⁴¹⁾

هذا على عكس الحال فى ظل النظام الدستورى فى العهد الملكى الذى قيد حق السلطة التنفيذية فى مباشرة اختصاصات السلطة التشريعية إلى حد بعيد، فقد امسكت الدساتير الملكية عن ايراد أى نص يمنح البرلمان حق تفويض للسلطة التنفيذية فى إصدار مراسيم لها قوة القانون وكان الرأى الغالب فى الفقه أن مجلسى البرلمان مؤتمنان من الأمة مصدر السلطات فى مباشرة السلطة التشريعية، ونزول البرلمان عن هذه الوظيفة للسلطة التنفيذية، هو تنحى لا يتفق ومبدأ الفصل بين السلطات.⁽⁴²⁾

بيد أن هذا لا يعنى أن الدساتير الملكية لم تسمح مطلقاً للسلطة التنفيذية بممارسة بعض اختصاصات السلطة التشريعية، وإنما يعنى أن التفويض فى ممارسة الوظيفة التشريعية لم يكن مسموحاً به، أما اقتراح القوانين والاعتراض عليها فقد أقرتها الدساتير الملكية ومنها دستور 1923م.⁽⁴³⁾

والخلاصة التى يمكن التأكيد عليها فى هذا المجال، أنه وبالرغم من أن سن القوانين هو الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية، إلا أن معظم الدساتير المعاصرة فى مختلف الدول قد

(41) د. مصطفى حماد محمد ، مدى امكانية رئيس الدولة فى اصدار التشريعات، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص83.

(42) د. عمر حلمى فهمى، الوظيفة التشريعية، مرجع سابق، ص381؛ د. احمد عبد اللطيف ، الصلاحيات التشريعية، مرجع سابق، ص67.

(43) د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعى لرئيس الدولة فى النظام البرلمانى ، دار النهضة العربية، 2003م ، ص78 وما بعدها.

أعطت السلطة التنفيذية الحق فى المشاركة فى العملية التشريعية من خلال بعض القنوات القانونية، ومن مظاهر ذلك حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها.⁽⁴⁴⁾

و يمكن القول أنه لا يوجد اختلافات جوهرية حول معظم الدساتير المصرية _ فى العهد الجمهورى_ فيما يتعلق بحق الرئيس فى حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها بما فى ذلك دستور 1971م.

وقد تميز الدستور المصرى الصادر عام 2014 عما سبقه من دساتير حين نص على أن " نص الدستور المصرى لعام 2014م على أن " لرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء ولكل عضو فى مجلس النواب اقتراح القوانين.

ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوى الخبرة فى الموضوع.

ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسبباً. وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه".⁽⁴⁵⁾

⁽⁴⁴⁾ د. عبير على الطوير، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية فى النظم الدستورية السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2017م، ص48؛ د. رضا عبد الله مكى، دور السلطة التنفيذية فى العملية التشريعية فى الأنظمة العربية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، 2019-2020م، ص226 وما بعدها.

⁽⁴⁵⁾ المادة 122 من الدستور الصادر عام 2014م.

فموجب الفقرة الأخيرة ساوى بين مشروع القانون المقدم من رئيس الجمهورية أو الحكومة وبين إقتراح القانون المقدم من النواب فى حال رفض المجلس لإقراره ، إذ لا يجوز عرضه مرة أخرى فى ذات دور الانعقاد.⁽⁴⁶⁾

وفىما يخص حق الرئيس فى الاعتراض على القوانين بموجب نص المادة 123 من الدستور فقد انتقد بعض الفقه مسلك المشرع الدستورى فى مصر بشأن النصوص التى تناولت حق الرئيس فى الاعتراض على القوانين، وكأنه فىتنو يعرقل اصدار القانون واقترح فى سبيل الحد من سلطة رئيس الجمهورية أن يتم استعارة النص الذى تبناه الدستور البرازيلى، والذى يشترط أن يكون اعتراض الرئيس مسبباً، وجعل الأغلبية اللازمة لإعادة إقرار القانون هى الغالبية العادية (النصف +1).⁽⁴⁷⁾

وقد ذهب رأى فى الفقه أن الخلاف الجوهرى بين دستور 2012 و2014م فيما يتعلق بالسلطة التشريعية هو أن الدستور الصادر عام 2012م، كان يأخذ بنظام المجلسين، أما دستور 2014م فقد ألغى مجلس الشورى.⁽⁴⁸⁾

وهو ما كان ذلك سبباً فى انتقاد البعض لهذا المسلك فى دستور 2014 على اعتبار أن العالم يتجه إلى الأخذ بنظام المجلسين، حتى الدول التى تعمل بنظام المجلس الواحد لأنه الأفضل فى التشريع. فأن تعهد بالتشريع إلى مجلسين، أحدهما يضم باقة من الخبراء والعلماء والمتخصصين

⁽⁴⁶⁾ حيث جرى نص الفقرة الأخيرة من المادة 101 من دستور 2012م على أن "وكل اقتراح بقانون قدمه أحد الأعضاء، ورفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه".

⁽⁴⁷⁾ د. محمود شريف بسيونى، ومحمد هلال، الجمهورية الثانية فى مصر، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة 2012م، ص 360

⁽⁴⁸⁾ د. ماجد ممدوح شبيطة، سلطات رئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص 410 وما بعدها.

فى شتى المجالات، أفضل من أن تعهد بالتشريع إلى مجلس واحد، وهو أمر يفرق كثيرا فى إدارة شؤون الدولة.⁽⁴⁹⁾

ثانياً: السلطات التى يباشرها الرئيس بمشاركة البرلمان:

تضمن الدستور الحالى بعض الاختصاصات التى يمارسها الرئيس بمشاركة البرلمان وتتمثل فى إبرام المعاهدات، إعلان الحرب، إعلان حالة الطوارئ، وسنحاول إيضاح ذلك على النحو التالى:

1- سلطة الرئيس فى إبرام المعاهدات:

تنص المادة 151 على أن: " يمثل رئيس الجمهورية الدولة فى علاقاتها الخارجية ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور.

ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة.

وفى جميع الأحوال لا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور، أو يترتب عليها التنازل عن أى جزء من إقليم الدولة".

بموجب هذا النص تنقسم المعاهدات إلى نوعين: معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، وهذه المعاهدات لا يتم التصديق عليها إلا بعد موافقة الشعب عليها فى الاستفتاء، أما النوع الثانى فيشمل كافة المعاهدات دون ما ذكر ولا يتم التصديق عليها إلا بعد موافقة البرلمان،⁵⁰ أما المعاهدات التى تخالف الدستور أو يترتب عليها التنازل عن أى جزء من إقليم الدولة فهى

(49) د. جمال جبريل ، التعليق على التعديلات الدستورية، حوار منشور على الانترنت <https://www.swissinfo.ch/ara>؛ د. محمود شريف بسيونى، وآخر، الجمهورية الثانية، مرجع سابق، ص406.

(1) د. صبرى محمد السنوسى ، القانون الدستورى، طبعة أولى ، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2014م، ص209: 210.

محظورة وفقاً للنص،⁵¹ وبموجب التعديلات التى استحدثت مجلس الشورى فإنه يؤخذ برأى مجلس الشورى فيما يخص معاهدات الصلح والتحالف.⁽⁵²⁾

وقد انتقد بعض الفقه مبدأ اللجوء للاستفتاء للتصديق على معاهدات الصلح والتحالف وتلك المتعلقة بحقوق السيادة، نظراً لأن هذه المعاهدات تتسم بطابعها الفنى، كما أنها تحتاج إلى نظر ثاقب وقدرة على فهم الواقع المحلى والاقليمى والدولى لمصر، كما أن عرض المعاهدة على الاستفتاء يحتاج لكثير من الوقت والجهد فضلاً عن تكاليفها المادية كما أن هذا الأسلوب غير متعارف عليه فى دساتير العالم.⁽⁵³⁾

وفى رأينا أنه وبعد وجود مجلس الشيوخ بموجب التعديلات التى جرت عام 2019م يمكن الاستعاضة عن الاستفتاء باشتراط موافقة مجلسى النواب والشيوخ على معاهدات الصلح والتحالف والتى تتعلق بحقوق السيادة كشرط للتصديق عليها مع تشديد نصاب الأغلبية، فلا شك أن الهيئة التشريعية بغرفتيها أقدر على مناقشة هذه المعاهدات، كما أن ذلك من شأنه أن يساعد الرئيس أيضاً فى اتخاذ القرار الصحيح فى الوقت المناسب.

2- سلطة الرئيس فى إعلان الحرب:

تنص المادة 152 على أن: " رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة فى مهمه قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأى مجلس الدفاع الوطنى، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء .

فإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأى المجلس الأعلى للقوات المسلحة وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطنى".

(2) د. سامر عبد الحميد العوضى ، اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس النواب فى دستور 2014

: الرئيس والنواب وصلاحيات كلا منهما تجاه الآخر، دار الفتح للطباعة، الاسكندرية، 2015م، ص52

(52) المادة 249 من الدستور المعدل 2019م

(53) د. ماجد ممدوح شبيطة، سلطات رئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص368.

ومن وجهة نظر بعض الفقه فإن فلسفة هذا النص تقوم على أن الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو المختص دستورياً باعلان الحرب، بشرط أخذ رأى مجلس الدفاع الوطنى، وهو بالتالى ملزم باستشارة مجلس الدفاع ولكنه ليس ملزماً بما ينتهى إليه المجلس من رأى، بيد أن مجلس الدفاع الوطنى بتشكيله من خبراء متخصصون بموجب المادة 203 سيكون مرشداً لرئيس الجمهورية، والقيد الوارد على رئيس الجمهورية فيما يتعلق باعلان الحرب أو ارسال قوات خارج الحدود يتمثل فى ضرورة موافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثى الأعضاء.⁽⁵⁴⁾

ومن جانبنا لا نؤيد ما ذهب إليه هذا الرأى فى أن الرئيس لا يتقيد برأى مجلس الدفاع الوطنى، فعلى الرغم من أن صياغة العبارة قد تقود لهذا الفهم، إلا أن قراءة هذا النص يجب أن لا يكون بمعزل عن نص المادة التى تتناول تشكيل مجلس الدفاع الوطنى والتى تقرر فى فقرتها الأولى ما نصه: "ينشأ مجلس الدفاع الوطنى، برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع والخارجية، والمالية، والداخلية، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس أركان حرب القوات المسلحة، وقادة القوات البحرية، والجوية، والدفاع الجوى، ورئيس هيئة عمليات القوات المسلحة، ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع.⁵⁵ ويختص بالنظر فى الشئون الخاصة بوسائل تأمين البلاد، وسلامتها، ومناقشة موازنة القوات لمسحة، وتدرج رقماً واحداً فى الموازنة العامة للدولة، ويؤخذ رأيه فى مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة".⁽⁵⁶⁾

وتشكيل مجلس الدفاع الوطنى على النحو المتقدم يجعل من الصعب ويكاد أن يكون من المستحيل على الرئيس مهماً كانت سلطته أن يمرر قرار الحرب أو ارسال قوات خارج الحدود فى ظل معارضة هؤلاء.

والحقيقة أن نص المادة 152 من دستور 2014 أفضل بكثير من النص الوارد بالدستور السابق لسنة 2012م، والذي تضمنته المادة 146 حيث كانت تنص على أن: " رئيس

(54) د. حمدى على عمر، النظام الدستورى، مرجع سابق، ص 78

(2) د. محمود سامى جمال الدين، الوسيط، مرجع سابق، ص 344

(56) نص المادة 203 من الدستور المعدل 2019

الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة إلى خارج الدولة، إلا بعد أخذ رأى مجلس الدفاع الوطنى، وموافقة مجلس النواب بأغلبية عدد الأعضاء".

فالمقارنة بين النصين تتضح أفضلية دستور 2014م فى عدة نقاط وهى :

- أن دستور 2014 قد تطلب موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين فى حين أكتفى دستور 2012 بالأغلبية العادية، كما جرى العمل فى دستور 1971 على منح هذا الحق للرئيس بعد موافقة مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة للحاضرين.⁽⁵⁷⁾
- أن دستور 2014 قد افترض غيبة مجلس النواب وفى هذه الحالة يجب أخذ رأى المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة مجلس الوزراء، ومجلس الدفاع الوطنى. وهو فرض لم يعالجه دستور 2012م.

3- سلطة الرئيس فى اعلان حالة الطوارئ:

تنص المادة 154 على أن: " يعلن رئيس الجمهورية، بعد اخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه.

وإذا حدث الإعلان فى غير دور الانعقاد العادى، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه.

وفى جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمت إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد فى أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

(1) د. محمود سامى جمال الدين وآخر، الوسيط، مرجع سابق، ص 344

وبموجب النص فإن إعلان حالة الطوارئ لا يصدر إلا عن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء، وهو رأى غير ملزم للرئيس، بحيث يجوز للرئيس اعلان الطوارئ رغم اعتراض مجلس الوزراء، كل ما يشترطه الدستور هو عرض الأمر على البرلمان خلال سبعة أيام إذا كان قائماً، أما إن كان فى غير دور الانعقاد تجب دعوته للانعقاد وفى حال كان المجلس غير قائم فيشترط موافقة مجلس الوزراء، على أن يتم عرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له، ويشترط موافقة أغلبية عدد أعضاء مجلس النواب على قرار إعلان الطوارئ، ولا تعلن حالة الطوارئ لمدة تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمتد إلا مرة واحدة، وأثناء سريان الطوارئ يحظر حل البرلمان.⁽⁵⁸⁾

ثالثاً: سلطات الرئيس الأخرى تجاه البرلمان:

تتمثل أهم الاختصاصات التى منحها الدستور للرئيس تجاه البرلمان فيما يلى :

1- حق الرئيس فى دعوة البرلمان للانعقاد و إلقاء البيانات والدعوة للاستفتاء:

تنص المادة 2/152 و3 على أنه " ولرئيس الجمهورية أن يلقى بياناً حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقاده العادي السنوي. ويجوز له إلقاء بيانات، أو توجيه رسائل أخرى إلى المجلس". وكذلك بموجب المادة 115 على أن " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد للدور العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإذا لم تتم الدعوة، يجتمع المجلس بحكم الدستور فى اليوم المذكور. ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة أشهر على الأقل، ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة". كذلك تنص المادة 157 على أنه: " لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء فى المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور.

(58) د. حمدى على عمر، المرجع السابق، ص78-79؛ د. محمود سامى جمال الدين، الوسيط، مرجع

وإذا اشتملت الدعوة للاستفتاء على أكثر من مسألة، يجب التصويت على كل واحدة منها".
ومن الملاحظ أن الأصل فى دعوة الناخبين للاستفتاء هو أمر جوازى لرئيس الدولة ويخضع
لسلطته التقديرية، بيد أن المشرع الدستورى قيد هذه السلطة حين أوجب على رئيس الدولة ضرورة
الدعوة للاستفتاء فى حالات معينة مثل إبرام المعاهدات، وتعديل بعض نصوص الدستور.⁽⁵⁹⁾
واختصاصات رئيس الجمهورية بكل ما تقدم يعتبر من القواعد المتعارف عليها وتضمنتها معظم
الدساتير⁽⁶⁰⁾، وهى ذات النصوص التى تضمنها دستور 2012م.

بيد أن الفارق الوحيد بين دستور 2012 و2014 يتمثل فى أن دستور 2012 ينص فى المادة
95 على أنه : " يجوز انعقاد أى من المجلسين فى اجتماع غير عادى؛ لنظر أمر عاجل، بناء
على دعوة من رئيس الجمهورية، أو الحكومة، أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على
الأقل". فى حين أن المادة 116 من الدستور الحالى تعطى هذا الاختصاص للرئيس أو عشر
أعضاء مجلس النواب، ولا تعطى هذا الحق لرئيس الوزراء، حيث تنص على أنه : " يجوز انعقاد
مجلس النواب فى اجتماع غير عادى لنظر أمر عاجل، بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية،
أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على الأقل". ولا شك فى أن ذلك تأكيداً على هيمنة
الرئيس على السلطة التنفيذية بموجب الدستور الحالى.⁽⁶¹⁾

2- سلطة الرئيس فى التعيين بمجلس النواب:

جاء نص المادة 102 من الدستور المصرى المعدل عام 2019 لتتص على أن "يُشكل مجلس
النواب من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضواً، يُنتخبون بالاقتراع العام السرى المباشر،
على أن يُخصص للمرأة ما لا يقل عن ربع إجمالي عدد المقاعد ويشترط فى المترشح لعضوية

(1) د. خضر محمد عبد الرحيم، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة فى النظامين الرئاسي والمختلط،

دار النهضة العربية، القاهرة ، 2016م، ص71- 72.

(2) د. محمد احمد ابراهيم المسلمانى، رئيس الدولة، دار الفكر الجامعى، الاسكندرية، 2015م، ص135

(3) د. ماجد ممدوح شبيطة، المرجع السابق، ص539

المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية. ويبين القانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يُراعى التمثيل العادل للسكان، والمحافظات. ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأى نسبة بينهما.

كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على 5% ويحدد القانون كيفية ترشيحهم".

وتعليقاً على هذا النص ذهب رأى إلى أن جميع دساتير الدول الديمقراطية التي تتبنى نظام المجلس الواحد، تؤكد مبدأ الانتخاب الكامل لكل أعضاء مجلس النواب، ومن قبيل ذلك الدستور السويدي، وكذلك في الدول العربية ينص الدستور الكويتي على أن يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب السري العام المباشر، وهو ذات النص الموجود في الدستور البرتغالي، يتضح من ذلك أن النص الذي يعطى الحق لرئيس الجمهورية في تعيين أعضاء بمجلس النواب لا وجود له في دساتير العالم الديمقراطية، وأن هذا النص يعطى سيطرة للرئيس على السلطة التشريعية، وعلى هذا النهج يكون الدستور الصادر 2014 والمعدل في 2019 قد عاد بنا إلى دستور 1971 وعلى نحو أسوأ فموجب المادة 87 من دستور 1971 لا يملك الرئيس أن يعين أكثر من عشرة أعضاء، أما في ظل الدستور القائم فيعين 5%، أى ما يزيد عن 22 عضواً⁽⁶²⁾

كذلك يذهب البعض إلى أن هذه النسبة تطرح العديد من علامات الاستفهام حول توجهات وولاءات الأعضاء المعينين،⁽⁶³⁾ وهو ما يتنافى مع ما هو متعارف عليه في كل الدول الديمقراطية التي لا تقر دساتيرها أن يعين ولو نائب واحد في البرلمان.⁽⁶⁴⁾

(62) د. ماجد ممدوح شبيطة، سلطات رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 451.

(63) د. الشيماء على، العلاقة بين السلطات، مرجع سابق، ص 55.

(64) د. جمال جبريل، حوار سالف الإشارة.

ومن وجهة نظرنا أن العدد قد يتجاوز الـ 25 ويصل إلى ما يزيد عن 52 عضواً، خاصة بعد صدور القانون رقم 140 لسنة 2020 بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014، وقانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 والقانون رقم 198 لسنة 2017 بشأن الهيئة الوطنية للانتخابات، والذي صدق عليه الرئيس، بعد موافقة البرلمان عليه بأغلبية الثلثين، والذي تنص المادة الثانية منه على أن: "يُستبدل بنصوص المواد أرقام (1)، (3)، (4)، (5)، (8) بند 6، (10) فقرتين ثانية ورابعة، (11) فقرة ثانية، (16) فقرتين أولى وثانية، (17) فقرة أولى، (18)، (20)، (21) فقرتين أولى وثانية، (31) فقرة أولى، (32) فقرة ثالثة، (34)، (45) فقرة أولى، (51) من قانون مجلس النواب الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 2014 النصوص الآتية:

المادة (1) "يُشكل مجلس النواب من (568) عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، على أن يخصص للمرأة ما لا يقل عن 25% من إجمالي عدد المقاعد، ويجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على 5%، وذلك كله وفق الضوابط المنصوص عليها في هذا القانون".⁽⁶⁵⁾

وغالبية الفقه فى مختلف دول العالم تعارض تعيين أعضاء المجلس النيابى، حيث تكون التبعية والولاء لمن عينهم وهو ما يؤثر سلباً على الوظيفة الرقابية التى يمارسها النواب على السلطة التنفيذية، وتبريراً لهذا المسلك أنه يتيح الفرصة لبعض الكفاءات الممتازة التى تنأى بنفسها عن الدخول فى المعارك الانتخابية أو بقصد تمثيل بعض الأقليات الموجودة فى الدولة.⁽⁶⁶⁾

وحول معايير اختيار نسبة الـ 5% المعينين نص قانون مجلس النواب على أن "يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء فى المجلس لا يجاوز نسبة (5%) من عدد الأعضاء المنتخبين نصفهم على الأقل من النساء، لتمثيل الخبراء وأصحاب الإنجازات العلمية والعملية فى

⁽⁶⁵⁾ القانون رقم 140 لسنة 2020 بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014، وقانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 والقانون رقم 198 لسنة 2017 بشأن الهيئة الوطنية للانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 26 مكرر (ك) بتاريخ 2020/7/1م.

⁽⁶⁶⁾ د. حمدى على عمر، النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص 131

المجالات المختلفة، والفئات التي يرى تمثيلها في المجلس وفقا لأحكام المادتين (243، 244) من الدستور، في ضوء ترشيحات المجالس القومية، والمجلس الأعلى للجامعات، ومراكز البحوث العلمية، والنقابات المهنية والعمالية، ومن غيرها، بمراعاة الضوابط الآتية: 1- أن تتوفر فيمن يعين الشروط ذاتها اللازمة للترشح لعضوية مجلس النواب. 2- ألا يعين عددا من الأشخاص ذوي الانتماء الحزبي الواحد، يؤدي إلى تغيير الأكثرية النيابية في المجلس. 3- ألا يعين أحد أعضاء الحزب الذي كان ينتمي إليه الرئيس قبل أن يتولى مهام منصبه. 4- ألا يعين شخصا خاض انتخابات المجلس في الفصل التشريعي ذاته، وخسرها.⁽⁶⁷⁾

وفي رأينا أن ما تضمنه نص المادة 27 من قانون مجلس النواب وما سبق من تبريرات لا يصلح سندا لتبرير تعيين أعضاء في مجلس النواب، فالكفاءات التي تتأى بنفسها عن دخول المعترك السياسي بالانتخاب لا تقبل في الغالب الأعم دخوله بالتعيين، كما أن التعيين في مجلس النواب ليس هو السبيل الوحيد للاستعانة بالكفاءات، وعليه فإن استقلال السلطة التشريعية يتطلب إلغاء هذا النص.

3- سلطة الرئيس في حل البرلمان:

بموجب نص المادة 137 من دستور 2014م والتي ظلت دون تعديل في عام 2019م فإنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق".

وذهب رأى إلى أن الدستور منح هذا الحق للرئيس منفردًا يمارسه استقلالاً عن الحكومة لكونه أراد أن يكون الرئيس حكماً بين السلطات عند التنازع بين الحكومة والبرلمان، أو بين البرلمان وأي سلطة أخرى من سلطات الدولة.⁶⁸

(67) المادة 27 من لقانون رقم 46 لسنة 2014، الجريدة الرسمية، العدد 23 تابع بتاريخ 2014/6/5م.

(1) د. محمود سامي جمال الدين، الوسيط، مرجع سابق، ص356

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

ولا ينكر البعض أن حل البرلمان بموجب الدستور الصادر عام 2014 محاط بالعديد من الضمانات التى تفوق الضمانات المقررة فى دساتير بعض الدول الديمقراطية وتتمثل هذه الضمانات فى⁶⁹:

- تسبب قرار الحل.
- توافر حالة الضرورة التى تبرر الحل
- لا يصبح قرار الحل نافذاً إلا بإجراء الاستفتاء الشعبى وموافقة الشعب على قرار الحل.
- أن يصدر قرار الحل عن رئيس الجمهورية دون غيره
- عدم جواز الحل لذات الأسباب التى حل من أجلها المجلس السابق.⁽⁷⁰⁾

بالإضافة إلى ذلك هناك ضمانة أخرى تضمنتها المادة 154 من الدستور تحظ على رئيس الجمهورية حل البرلمان أثناء سريان حالة الطوارئ، ويرى البعض أن وجود مجلس النواب خلال سريان الطوارئ ضمانة هامة لحماية حقوق الأفراد وحياتهم تجاه السلطة التنفيذية.⁽⁷¹⁾

بيد أن البعض⁽⁷²⁾ قد تساءل عن الحكمة من حذف الفقرة الأخيرة التى وردت فى المادة 127 من دستور 2012م والتى تنص على أنه: "وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل يتعين على

(2) د. رمزى طه الشاعر ، النظام الدستورى، طبعة 2019، مرجع سابق، ص1331 وما بعدها ؛ د.

محمود سامى جمال الدين، الوسيط، المرجع السابق، ص366 وما بعدها.

(70) د. ماجد ممدوح شبيطة، سلطات رئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص595.

(71) د. حمدى على عمر، النظام الدستورى المصرى، مرجع سابق، ص79.

(72) د. الشيماء على العلاقة بين السلطات، مرجع سابق، ص57؛ د. ماجد ممدوح شبيطة، المرجع السابق، ص595.

رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه. وإذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الانتخابات فى الميعاد المحدد، يعود المجلس إلى الانعقاد من تلقاء نفسه فى اليوم التالى لانقضاء الميعاد".

كما أن دستور 2014 لم يحدد مصير البرلمان الذى طرح قرار حله على الاستفتاء حال رفض الشعب لحله، هل يعود إلى ممارسة عمله أم يظل متوقفاً عن أداء مهامه حتى نهاية دورته.

وكذلك يؤخذ على دستور 2014م، أنه أغفل تقرير جزاء على مخالفة المدة المقررة لإجراء انتخاب المجلس الجديد، مثلما فعل المشرع الكويتى الذى نص على أنه، " إذا حل المجلس وجب اجراء انتخابات للمجلس الجديد فى ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل، فإن لم تج الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع على الفور كأن الحل لم يكن ويستمر فى عمله إلى حين انتخاب المجلس الجديد،⁷³ كذلك أنه لم يذكر أى تشاور مسبق مع رئيس الوزراء حول حل المجلس أو أخذ موافقة المجلس على الحل، على الرغم من أن الحكومة ممثلة فى شخص رئيس مجلس الوزراء مسئولة مسئولية جماعية أمام مجلس النواب، وهو ما يشير إلى أن قرار الحل يعد من الاختصاصات التى ينفرد بها الرئيس دون مشورة أو أخذ الرأى وهو يعكس القوة الدستورية لدور الرئيس.⁽⁷⁴⁾

ثالثاً سلطة الرئيس فى العفو عن العقوبة وطلب تعديل الدستور.

العفو عن العقوبة:

ينص الدستور المصرى لعام 2014 على أنه: " لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأى مجلس الوزراء العفو عن العقوبة، أو تخفيفها. ولا يكون العفو الشامل إلا بقانون، يقر بموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب."⁷⁵

(2) د. محمود سامى جمال الدين، الوسيط، مرجع سابق، ص372

(74) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستورى، مرجع سابق، ص368.

(4) المادة 155 من دستور مصر لعام 2014م

وتعد قرارات العفو الرئاسي من اختصاصات رئيس الجمهورية ومن أعمال السيادة وليس هناك شروط معينة للاختيار، فقد يختار الرئيس المعفى عنهم وفقاً لاعتبارات صحية، أو إنسانية، أو وفقاً للمصلحة العامة، أو قد يرى أن هناك تجاوزاً في معاقبة البعض فيصدر قراراً بالعفو عنهم، وهي سلطة أقرتها الدساتير المصرية السابقة.⁽⁷⁶⁾

ويذهب بعض الفقه⁽⁷⁷⁾ إلى أن حق العفو يعتبر من السلطات التي تتسم بالطابع القضائي وهي سلطة تستهدف في المقام الأول مراعاة ظروف بعض المحكوم عليهم التي توجب إلغاء العقوبة، كما أنه يعد وسيلة لتدارك أى خطأ يقع فيه القضاء.

بيد أن هذا الاختصاص وإن كان فى ظاهره يتسم بالطابع القضائي، إلا أن حقيقة الأمر أن تثبت أنه طبيعته السياسية هي الأغلب، خاصة وأن قرار العفو عادة ما يصدر فى المناسبات الدينية أو السياسية،⁽⁷⁸⁾ كما أنه لا يصدر نتيجة لإجراء قضائي.⁽⁷⁹⁾

وفى رأينا أنه وإن كان الدستور والقانون قد جعلاً استخدام هذه السلطة أمر يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الدولة، إلا أنه ينبغي أن لا تكون سلطة العفو عن العقوبة وسيلة للتغول على صلاحيات السلطة القضائية، أوالحد منها، كما لا ينبغي أن يُتخذ منه وسيلة لتفريغ سياسة الإصلاح العقابي من مضمونها، لأنه فى كلا الأمرين ما يجافي المصلحة العامة.

(5) د. صلاح الدين فوزى، واقع السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 33 وما بعدها؛ د. محمود سامى جمال الدين الوسيط، مرجع سابق، ص330؛ د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2000، ص203

(2) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني و الرئاسي، دار النهضة العربية، 2009، ص788.

(3) وقد جرت العادة على أن يمارس الرئيس هذه الصلاحية من خلال قرار يصدر عنه فى بعض المناسبات، وغالباً ما يتضمن القرار شروط تطبيق العفو، وحالات عدم سريان القرار؛ أنظر قرار رئيس الجمهورية رقم 152 لسنة 2023م، الجريدة الرسمية، العدد 15 مكرر (أ)، بتاريخ 2023/4/16م.

(4) د. صلاح الدين فوزى، المحيط فى النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م، ص960.

أخيراً تجدر الإشارة إلى أنه وبالرغم من أن العفو الشامل لا يصدر إلا بقانون، إلا أن هذا لا ينفى دور رئيس الجمهورية فى صدوره، فمن خلال حق الرئيس فى اقتراح القوانين يستطيع المشاركة فى إصدار العفو الشامل.⁽⁸⁰⁾

طلب تعديل الدستور:

لرئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر فى الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل. وفى جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً، أو جزئياً بأغلبية أعضائه.

وإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالى. وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين فى الاستفتاء.

وفى جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات.⁸¹

(5) والفارق بين العفو عن العقوبة أو تخفيفها وبين العفو الشامل هو أن العفو على العقوبة لا يرفع صفة التجريم عن الفعل المرتكب ويقتصر على الحيلولة دون تنفيذ العقوبة أو الاستمرار فى تنفيذها، أما العفو الشامل يمحو صفة التجريم ويعتبر الجريمة كأن لم تكن بكل ما يترتب على ذلك من آثار ومن هنا فلا يتم إقرار العفو الشامل إلا بقانون، ومبرر ذلك أن التجريم كان بقانون ولا يتم رفعه إلا بقانون مماثل؛ أنظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القانون الدستورى، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 246؛ د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة، مرجع سابق، ص 790.

(1) المادة 226 من دستور مصر لعام 2012م

ويبد أن المشرع الدستورى الذى أقر للسلطة التنفيذية الحق فى مشاركة البرلمان فى التشريع من خلال اقتراح القوانين والاعتراض عليها قد أراد أيضاً أن يؤكد على حقها فى طلب تعديل الدستور، أو بعض نصوصه.

خاتمة

تعارفت الدول الديمقراطية على أن الدستور هو القانون الأسمى، بمعنى أنه يعلو كافة السلطات فى الدولة، بحيث يلتزم به الجميع حكماً ومحكومين وهذا السمو للقاعدة الدستورية هو الضمانة التى من خلالها يمكن الحديث عن دولة القانون.

فى هذه الدولة لا مجال للحديث عن سلطة أو شخص فوق القانون، فالجميع يخضع لأحكامه ويلتزم بحدوده، ومما يميز دولة القانون أنها دولة تحكمها المؤسسات، تلك المؤسسات يحددها الدستور، ويبين اختصاص كل منها، كما يضع القواعد التى تنظم علاقة بعضها ببعض الآخر؛ فالدستور هو قوام الدولة، وهو الذى يلعب الدور الرئيسى فى تنظيم كافة السلطات، ويبين حدود كل سلطة، بطريقة تكفل توازن هذه السلطات بما يحقق النفع العام، ويضمن فى ذات الوقت عدم طغيان إحداها على أخرى .

بيد أن الدساتير تختلف فى أسلوب تنظيم السلطة من دولة إلى أخرى ومن وقت إلى آخر، وفقاً لظروف كل مجتمع، وتبعاً للنظام السياسى المطبق وطبيعة نظام الحكم؛ ففى الدول التى تطبق النظام الجمهورى نجد أن رئيس الدولة يمارس دوراً محورياً متعدد الجوانب، فهو رأس السلطة التنفيذية، وهو فى ذات الوقت واجهة الدولة فى علاقاتها الخارجية؛ وعقب يوليو عام 1952م تحولت مصر عن النظام الملكى إلى النظام الجمهورى، ومنذ ذلك التاريخ تعاقب على حكم هذا البلد العريق ما يقرب من ثمانية رؤساء، تولى بعضهم الرئاسة بشكل مؤقت، أما الغالبية منهم فكانت تتولى الحكم من خلال الانتخاب، وفقاً لقواعد التى فصلها الدستور.

وفى هذه الحقبة من عمر الأمة صدرت العديد من الاعلانات الدستورية والساتير المؤقتة، أما عام 1971م فقد شهد ميلاد دستور جديد قدر الله له أن يكون أطول الساتير عمراً، حيث حكمت مصر فى ظل هذا الدستور لمدة تزيد عن أربعة عقود؛ وبعد ما شهدته مصر من أحداث فى يناير عام 2011م تم الغاء العمل بدستور 1971م، وبدأ التفكير فى وضع دستور جديد يحكم البلاد وينظم ممارسة السلطة، وبالفعل تم وضع الدستور المصرى لعام 2012م، لكنه لم يستمر طويلاً، فبعد مرور بضعة أشهر على سريانه تم تعطيله بشكل مؤقت وبدأت مصر فى مرحلة انتقال سياسى نحو عصر جديد؛ وبحلول الشهر الأول من عام 2014 كانت مصر مع موعد مع ميلاد الدستور الحالى، والذى خضع لبعض التعديلات فى عام 2019م.

وعلى مدى ما يقرب من سبعة عقود كانت شخصية رئيس الدولة محور لاهتمام الجميع من الباحثين ومن عامة الشعب، ومن هنا كان اختيارنا لموضوع هذا البحث، والذى من خلاله تعرضنا لهذا المنصب الرفيع من خلال السلطات التى يوفرها لصاحبه.

وفى ختام هذا البحث توصلنا إلى مجموعة من النتائج التى استخلصناها من خلال البحث المتعمق، والبحث فى منهج الساتير المقارنة، وقد كانت تلك النتائج بمثابة الشعلة التى اهتدينا بضيائها فى وضع مجموعة من التوصيات تتعلق بموضوع هذا البحث، ومن هنا يمكن بيان تلك النتائج وهذه التوصيات على النحو التالى:

أولاً: النتائج:

● أن كافة أساليب نشأة الساتير بما فيها الطرق الديمقراطية لم تسلم من النقد والاعتراض، وأن دستور يتم وضعه من خلال المنحة ليس عيباً، فالعبرة بنصومه ومدى قدرتها على موازنة السلطة، وقد ينشأ الدستور بالمنحة ويكون أفضل حالاً من دستور تم وضعه بطريقة غاية فى الديمقراطية.

- الدستور الحالى الصادر 2014 والمعدل 2019م يميل إلى الأخذ بالنظام شبه الرئاسى، حيث يتمتع الرئيس بصلاحيات حقيقية، كما أنه قد ألغى قاعدة التوقيع المجاور المتعارف عليها فى النظام البرلمانى.
- يعاب على الدستور الحالى أنه يمنح الرئيس صلاحية فى تعيين 5% من أعضاء مجلس النواب، وهى سلطة تتجاوز بكثير ما تضمنه دستور 1971م، كما أنها سلطة لا وجود لها فى الدول الديمقراطية.
- يعاب على الدستور الحالى أنه منح البرلمان سلطة سحب الثقة من رئيس الدولة، وعلى الرغم من أن هذا النص غير قابل للتفعيل، إلا أنه لا يستند لمبرر، كما أن صياغة النصوص التى تضمن المساءلة جاءت فضفاضة على نحو يفقد نصوص الدستور للتناسق.
- جاء الدستور الحالى ليحد من سلطات رئيس الدولة لصالح القوات المسلحة ومجلسى الدفاع والأمن الوطنى، كما أنه ضمن قدرًا من الاستقلال لجهاز الشرطة.
- جاءت التعديلات الدستورية فى عام 2019م، لتفرض مزيد من الرقابة لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة القضائية، وقد بدا وكأن التعديلات الدستورية قد استعارت العديد من نصوص الدستور الملغى لعام 1971م.

ثانياً: التوصيات

- مهمة وضع الدساتير لا بد وأن يعهد بها إلى لجنة متخصصة تتشكل من قضاة وفقهاء من كليات القانون والسياسة والاقتصاد، لا ينتمون لأى حزب.
- لا بد من تبنى نظام حكم واضح وتطبيقه بفاعلية وذلك حتى لا يبدو الدستور وكأنه هجين، وعلينا إما أن نتبنى النظام البرلمانى أو النظام الرئاسى أما الخلط بين النظامين فقد أثبتت التجربة أنه نظام عقيم.

- عدم اللجوء إلى إجراء تعديلات دستورية إلا للضرورة، و نقترح عند إجراء تعديلات على الدستور أن تعرض على المحكمة الدستورية العليا لبيان مدى تناسبها مع الدستور قبل عرضها على الشعب فى الاستفتاء.
- يجب اعادة النظر فى النصوص التى تضمنها الدستورالحالى بشأن مسؤولية الرئيس واعادة صياغتها مرة أخرى مع كفالة قدر من الضمانات التى تمنح الاستقرار لمنصب رئيس الدولة وتحافظ على هيئته.
- الاكتفاء بتقرير المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة مع ضرورة دعوة المشرع لسرعة إصدار تشريع ينظم إجراءات المحاكمة.
- لا بد من نشر وعى حقيقى بين المواطنين حتى تصبح المساءلة لكل مسئول مساءلة سياسية من خلال رقابة شعبية حقيقية، هذا هو السبيل الوحيد للإصلاح فلا يمكن الإصلاح بمعزل عن الشعب.
- لا بد من اعادة النظر فى النصوص المتعلقة بالسلطة القضائية، ذلك أن استقلال القضاء هو استقرار للوطن وأمنه القومى.
- دعوة المشرع الدستورى لإلغاء النص الذى يقرر سلطة للرئيس فى تعيين أعضاء بمجلس النواب لضمان استقلال السلطة التشريعية.

قائمة المراجع:

1. د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعى لرئيس الدولة فى النظام البرلمانى ، دار النهضة العربية، 2003.
2. د. احمد عبد اللطيف إبراهيم، دور رئيس الدولة فى النظام السياسى الديمقراطى النيابى البرلمانى ، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014م.

3. د. احمد عزيز داوود، المركز القانونى لرئيس الجمهورية فى الدستورين المصرى والعراقى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2015م.
4. د. إسماعيل إبراهيم البدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية فى الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، ط1 ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1993 .
5. د. السيد خليل هيكل، موقف الفقه الدستورى التقليدى والفقه الإسلامى من بناء وتنظيم الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003م.
6. د. الشيماء على ، العلاقة بين السلطات بين دستور 1971 ودستور 2014م، المجلة الإجتماعية القومية، تصدر عن المركز القومى للبحوث الإجتماعية والجنائىة بالقاهرة، المجلد 53، العدد 2، مايو 2016 م .
7. د. أنس جعفر، مبادئ نظام الحكم فى الإسلام ومدى تأثير الدستور المصرى بها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006م.
8. د. جمال جبريل ، التعليق على التعديلات الدستورية، حوار منشور على الانترنت.
9. د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلمانى و الرئاسى، دار النهضة العربية، 2009 .
10. د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة – نشأته تفاصيله مستقبله للحريات العامة- ، بغداد ، 2005.
11. د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010م.
12. د. حمدى على عمر، النظام الدستورى المصرى وفقاً لدستور 2014م، منشأة المعارف ، الاسكندرية، 2019- 2020م.

13. د. خضر محمد عبد الرحيم، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة فى النظامين الرئاسي والمختلط، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2016م.
14. د. رضا عبد الله مكى، دور السلطة التنفيذية فى العملية التشريعية فى الأنظمة العربية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية، لبنان، 2019-2020م.
15. د. رمزى الشاعر، النظام الدستورى المصرى ، دار النهضة العربية ، طبعة 2019م.
16. د. سامر عبد الحميد العوضى ، اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس النواب فى دستور 2014 : الرئيس والنواب وصلاحيات كلا منهما تجاه الآخر، دار الفتح للطباعة، الاسكندرية، 2015م.
17. د. سامى جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الاسلامية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2013م.
18. د. شريف سلامة عبد السميع، دور رئيس الدولة وأثره على الحياة السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، 2011م.
19. د. صبرى محمد السنوسى ، القانون الدستورى، طبعة أولى ، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2014.
20. د. صبرى محمد السنوسى، الوجيز فى القانون الدستورى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م.
21. د. صلاح الدين فوزى، المحيط فى النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م.
22. د. صلاح الدين فوزي : واقع السلطة التنفيذية فى دساتير العالم ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2002 – 2003.
23. د. عبد الغنى بسيونى عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2000.

24. د. عبد الناصر عبد الله وحسين إبراهيم خليل الترشح لرئاسة الجمهورية فى ظل الإعلان الدستورى الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة فى 30 مارس 2011، دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012م.
25. د. عبير على الطوير، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية فى النظم الدستورية السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2017م.
26. د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015م.
27. د. علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة فى بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير ، رسالة ماجستير جامعة بابل، 2006.
28. د. عمر حلمى فهمى، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة فى النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربى، 1980.
29. د. فاضل أحمد عبد الغنى، النظام الدستورى لرئيس الدولة فى الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1999م.
30. د. فيصل المناور، ود. منى العلبان، بناء السياسات العامة، مجلة جسر التنمية، المعهد العربى للتخطيط، العدد 157، لسنة 2022م.
31. د. ماجد راغب الحلو ، القانون الدستورى، المبادئ الدستورية – الدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية، 2003م.
32. د. ماجد ممدوح شبيطة، سلطات رئيس الجمهورية فى الدساتير المصرية، دار النهضة العربية، 2016م.
33. د. محمد احمد ابراهيم المسلمانى، رئيس الدولة، دار الفكر الجامعى، الاسكندرية، 2015م.

34. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستورى، دار المطبوعات الجامعية ، 2012.
35. د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، القانون الدستورى ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1989.
36. د. محمود سامى جمال الدين - د. ميادة عبد القادر ، الوسيط فى القانون الدستورى، دراسة فى ضوء دستور 2014، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2022م.
37. د. محمود شريف بسيونى، ومحمد هلال، الجمهورية الثانية فى مصر، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة 2012م.
38. د. مصطفى حماد محمود محمد ، مدى امكانية رئيس الدولة فى إصدار التشريعات ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط 2020م.
39. د. يحيى السيد الصباحى، النظام الرئاسى الأمريكى والخلافة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربى، القاهرة، 1993م.