

**العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس
النواب في الدستور المصري لعام ٢٠١٤م**
"دراسة تحليلية نقدية للأصول النظرية والمشكلات العملية"

د. علي عبد الفتاح محمد خليل

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق — جامعة بني سويف

مستخلص البحث:

تأخذ العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤م عدة محاور ، فهي علاقة متعددة المظاهر والآثار، فمنها ما يشير إلى تبني الدستور الشكل النيابي البرلماني للدولة، من حيث ثنائية السلطة التنفيذية، ومسئولية الحكومة أمام البرلمان، وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، ومنها ما يشير إلى ملامح النظام الرئاسي من حيث إفراد رئيس الجمهورية ببعض الاختصاصات المهمة. وما سبق تم ترجمته في البحث من خلال التعرض لبحث جوانب هذه العلاقة من حيث التعيين والترشيح، ومن حيث سير العمل في البرلمان، ومن حيث ممارسة السلطة التشريعية ومنح الثقة للحكومة، وحل مجلس النواب، وكذلك مسؤولية رئيس الدولة في جانبها الجنائي وشقها السياسي.

الكلمات الافتتاحية:

دستور - مجلس النواب - رئيس الجمهورية - حل مجلس النواب - مسئولية - الوزارة

Abstract

The relationship between the President of the Republic and the council of Representatives in the Egyptian Constitution issued in 2014 tackles several branches. It is a relationship with multiple aspects and effects. Some of them indicate the adoption of the constitutional parliamentary form of the state, in terms of the duality of executive authority, the government's responsibility before parliament, and the right of the executive authority to dissolve parliament. Some of them indicate the features of the basic system in terms of the President of the Republic's monopoly of some important powers. The above was translated in the research by examining aspects of this relationship in terms of appointment and nomination, in terms of the workflow in parliament, in terms of exercising legislative authority and granting full confidence to the government, and dissolving the council of Representatives, as well as the responsibility of the President of the State in its criminal aspect and its political aspect.

Key words:

Constitution - council of Representatives - President of the Republic -
Dissolution of the council of Representatives - Responsibility -
Ministry.

مقدمة:

أتى الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤، بأحكام جديدة فيما يتعلق بالعلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان - وتحديدًا مجلس النواب - فلم يسير هذا الدستور على نهج الدساتير الجمهورية السابقة على صدوره، فيما يتعلق بهذا الشأن، ولكنه أتى بأحكام جديدة، في مجالات عدة، ابتداء من حق رئيس الجمهورية في تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب، وحق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب، ودعوته للانعقاد في جلسات عادية، وغير عادية، مرورًا بقيام رئيس الجمهورية بإصدار لوائح الضرورة استنادًا لنص المادة (١٥٦) من الدستور حال عدم قيام مجلس النواب - وفي ذات الوقت منح الدستور مجلس النواب - ولأول مرة في التنظيم الدستوري المصري - إثارة الاتهام السياسي لرئيس الجمهورية، علاوة على المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، على نحو ما نصت عليه المادة (١٦١) من الدستور. كما أصبح لمجلس النواب دورٌ مهمٌ محوريٌّ في حالتي استقالة رئيس الجمهورية، وخلو المنصب لأي سبب آخر، فيما يتعلق بإعلان خلو منصب رئيس الجمهورية، وإخطار الهيئة الوطنية بذلك، وشغل رئيس مجلس النواب منصب رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة، حتى الانتهاء من انتخاب رئيس جديد، وذلك حال قيام مجلس النواب.

وتمتد العلاقة وتنشعب بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في مجالات عدة، مثل إعلان حالة الطوارئ، وغيرها من المجالات الأخرى المنظمة دستوريًا وقانونيًا.

ونظرًا لتنشعب العلاقة وتعددتها، وكثرة الآثار القانونية المترتبة عليها، جاءت اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الصادرة بموجب القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦، بالكثير من التفصيلات والإجراءات المتعلقة بالعلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب.

والناظر لتفاصيل هذه العلاقة في الدستور المصري الحالي الصادر في عام ٢٠١٤، يرى أن ذلك راجع إلى طبيعة نظام الحكم في هذا الدستور، فهو ليس نظاماً برلمانياً تقليدياً، لأن النظام البرلماني يقوم في أساسه على وجود برلمان منتخب، وحكومة مسئولة أمام البرلمان، ورئيس دولة يسود ولا يحكم، وهو الأمر غير المتوافر في ظل دستور ٢٠١٤ المصري، فهو إن كان يوحي في ظاهره تبني النظام النيابي - أو شبه النيابي - إلا أن واقعه غير ذلك، ف بجانب الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، يوجد رئيس دولة بصلاحيات فعلية، ومسئولية تامة من الناحيتين الجنائية والسياسية، وهو ليس بالنظام الرئاسي الخالص على غرار الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية؛ إذ إن العلاقة بين السلطات في النظام الدستوري الحالي تقوم على الفصل بين السلطات مع التعاون بينهم بمظاهره المختلفة، فهو نظام يحاول إقامة توازن بين السلطات من حيث الاختصاص والمسئولية.

وما سبق يبين بجلاء أن نظام الحكم في مصر في ظل دستور ٢٠١٤، يقوم على المزج بين النظامين البرلماني، والرئاسي، وذلك بنصه على ثنائية السلطة التنفيذية، ومبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومسئولية الحكومة أمام البرلمان ورقابته لها، وهي مظاهر من خصائص النظام البرلماني، وكذلك منح الدستور رئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية سلطات في إدارة شؤون الحكم، سلطات حقيقية وفعلية يمارسها بنفسه استقلالاً عن الحكومة، وهذا من خصائص النظام الرئاسي.

وهذا النظام المختلط نتج عنه علاقات متشعبة بين رئيس الجمهورية وبين مجلس النواب، سواء في مجال التشريع، أو في المسئولية المتبادلة، ورغم سعي المشرع الدستوري إلى إيجاد حدود للتوازن المطلوب بين السلطات في الدولة، إلا أن الكفة تميل ناحية السلطة التنفيذية في جانبها النشاط المتجسد في رئيس

الجمهورية على حساب السلطة التشريعية في أحيان كثيرة، وهذا ما أثرى البحث وفتح له روافد عدة تتطلب بحثها للوقوف على نطاقها وتأصيلها القانوني في ظل العمل بأحكام دستور ٢٠١٤م.

أهمية الدراسة:

تظهر أهمية موضوع البحث، في أن الدستور المصري الحالي الصادر في عام ٢٠١٤، قد صاحبه عند صدوره، ظروف سياسية معقدة، فرضت على المشرع التأسيسي محاولة الخروج بدستور متوازن، يلبي طموحات الشعب ويتفادى مواضع الخلل في الدساتير السابقة، وخاصة فيما يتعلق بالسلطتين التشريعية والتنفيذية. وقد فرضت هذه الظروف واقعاً جديداً في التنظيم الدستوري، وخاصة فيما يتعلق بمنصب رئيس الجمهورية، الذي حظي بصلاحيات فوق العادة في الدساتير السابقة، في الوقت الذي انعدمت فيه مسئوليته السياسية. أما الدستور الحالي الصادر في عام ٢٠١٤، فإنه بالرغم من احتوائه على سلطات فعلية وحقيقية لرئيس الجمهورية إلى أنه أخضع رئيس الجمهورية للمسئولية السياسية لأول مرة على نحو ما قضت المادة (١٦١) من الدستور، كما لم يعد للتفويض التشريعي لرئيس الجمهورية وجود في ذلك الدستور، وأصبح العديد من الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية رغم وجودها، إلا أنها مقيدة بضوابط تحد منها وتجعل من مجلس النواب رقياً عليها مثل استعمال سلطة التشريع الاستثنائية في حالة الضرورة، وفرض حالة الطوارئ، وغير ذلك. كما كان الشعب حاضراً بقوة في هذه العلاقة وخاصة في المسائل الاستثنائية مثل حل البرلمان وسحب الثقة من رئيس الجمهورية. وكل ما سبق فرض أهمية على هذه الدراسة لتقديم تحليل للعلاقة بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور.

أهداف الدراسة:

الهدف من هذه الدراسة هو بيان حدود التوازن في العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في ظل دستور ٢٠١٤، وبيان ما إذا كانت النصوص الدستورية الحاكمة لهذه العلاقة، قد أسهمت في إيجاد نسبة من التوازن وعالجت مواطن الخلل الذي كان يعتري هذه العلاقة في ظل الدساتير السابقة على صدوره.

صعوبات الدراسة:

واجهت هذه الدراسة في رحلة إعدادها عدة صعوبات أهمها:

- ١- اتساع موضوع البحث وتشعبه، مما جعلني أضطر في بعض الأحيان إلى الإيجاز غير المخل حتى لا يتضخم البحث، وهذا الأمر تطلب جهداً إضافياً.
- ٢- رغم أن أغلب موضوعات الدراسة ذات عناوين تقليدية، إلا أن قصر الدراسة على دستور ٢٠١٤ إلا فيما ندر، مثل عقبة في الحصول على المراجع الحديثة التي تناولت موضوع البحث في ظل دستور ٢٠١٤.

منهج الدراسة:

لقد تم الاستعانة خلال هذه الدراسة بأكثر من منهج، بداية من المنهج التاريخي، والذي كان ضرورة حتمية في أحيان كثيرة للوقوف على موقف الدساتير السابقة على دستور ٢٠١٤ في بعض فصول وأبحاث ومطالب الدراسة، وشغل المنهج التحليلي مساحة كبيرة في إعداد الدراسة، لقيامها في الأساس على تحليل النصوص الدستورية النازمة للعلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب بجوانبها المختلفة. ولم يغيب المنهج المقارن عن الدراسة؛ إذ تطلبت الدراسة استعماله في أكثر من موضع.

خطة الدراسة:

تم تقسيم هذه الدراسة إلى أربعة فصول، وذلك على النحو الآتي:

الفصل الأول: العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في مجال التعيين والترشح.

الفصل الثاني: رئيس الجمهورية وسير العمل في مجلس النواب.

الفصل الثالث: العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في مجال التشريع.

الفصل الرابع: مجلس النواب ومسئولية رئيس الدولة.

الفصل الأول

العلاقة بين رئيس الدولة ومجلس النواب في

مجال التعيين والترشح

تمهيد وتقسيم:

حدد الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤، ملامح العلاقة بين رئيس الدولة ومجلس النواب، في مجالي التعيين والترشح؛ إذ أتاح الدستور لرئيس الدولة صلاحية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب. كما يؤدي مجلس النواب دورًا في استيفاء شروط الترشح لرئاسة الجمهورية، ودورًا مهمًا في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية. وللمجلس صلاحيات مهمة في تعيين الوزارة، وأي تعديل لها. ولبيان هذه العلاقة في محاورها السابقة، فإني أقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب.

المبحث الثاني: دور مجلس النواب في الترشح لرئاسة الجمهورية، وخلو منصب رئيس الجمهورية.

المبحث الثالث: دور مجلس النواب في تعيين الوزارة.

المبحث الأول

تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب

منح الدستور رئيس الجمهورية نصيباً من المشاركة في تكوين مجلس النواب^(١)؛ إذ خصه بتعيين نسبة من الأعضاء في المجلس، على الرغم من أن مجلس النواب هو المجلس التشريعي المنتخب من قبل الشعب، فتنص المادة (١٠٢)، على أن " يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضواً يُنتخبون بالاقتراع العام السري المباشر... " ، كما يجوز لرئيس تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على ٥%، ويحدد القانون كيفية ترشيدهم". وجاء قانون مجلس النواب محدداً هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية من حيث شروط التعيين، والصلاحيات، والقيود التي ترد على سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن، وعلى هدي النص الدستوري، وقانون مجلس النواب، أبين في هذا المبحث هذه الصلاحية في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: مبررات التعيين.

المطلب الثاني: شروط التعيين

المطلب الثالث: القيود الواردة على سلطة التعيين.

(١) يعتبر دستور ١٩٦٤ أول دستور ينص على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء في المجلس النيابي، فتنص المادة (٤٩) من هذا الدستور على أن "يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السري العام. ويحدد القانون عدد الأعضاء المنتخبين وشروط العضوية ويقرر طريقة الانتخاب وأحكامه: ولرئيس الجمهورية أن يعين عدداً من الأعضاء لا يزيد عددهم على عشرة أعضاء..."، وانتقل النص إلى الدستور الحالي الصادر في عام ٢٠١٤، مروراً بدستور ١٩٧١م، والذي أجازت المادة ٧٨ منه في عجزها لرئيس الجمهورية أن "يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة".

المطلب الرابع: المركز القانوني للأعضاء المعيّنين.
وذلك على نحو ما يلي:

المطلب الأول

مبررات التعيين

لم يذكر النص الدستوري للمادة (١٠٢) من الدستور، ولا المادة السابعة والعشرون من قانون مجلس النواب، المبررات التي على أساسها تم منح رئيس الجمهورية صلاحية تعيين عدد لا يتجاوز نسبة (٥%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين، بصورة صريحة، ولكن يمكن أن نستخلص هذه المبررات من نص المادة المذكورة من قانون مجلس النواب التي تنص على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في المجلس لا يتجاوز نسبة ٥%... لتمثيل الخبراء وأصحاب الإنجازات العلمية والعملية في المجالات المختلفة، والفئات التي يرى تمثيلها في المجلس وفقاً لأحكام المادتين ٢٤٣، ٢٤٤ من الدستور...".

والمستفاد مما سبق أن هذه المبررات تتمثل في الآتي:

١- وجود تمثيل في المجلس لأصحاب الخبرات، وأصحاب الإنجازات العلمية والعملية في المجالات المختلفة.

٢- ضمان وجود تمثيل ملائم للمرأة في مجلس النواب.

٣- الحرص على وجود تمثيل للفئات التي يرى رئيس الجمهورية وجود تمثيل لها في مجلس النواب، وفقاً لأحكام المادتين ٢٤٣، ٣٤٤ من الدستور، وهذه الفئات حسب النصين المشار إليهما، هم : العمال والفلاحون وفئة الشباب ، والأخوة المسيحيون والأشخاص ذوو الإعاقة، والمصريون بالخارج.

وما أراه هنا، أن هذا التوجه الدستوري يشكل ظاهرة صحية، ولا يتعارض مع المد الديمقراطي الذي أتى به الدستور في أكثر من موضع، وخاصة إذا لاحظنا أنه لأول مرة منذ دساتير ما بعد ثورة يولييه ١٩٥٢، لا يتم إدراج النص

المتعلق بتخصيص نسبة ٥٠% للعمال والفلاحين على الأقل في تشكيل المجالس النيابية، واقتصر النص في الدستور على أن تعمل الدولة على تمثيل العمال والفلاحين تمثيلاً ملائماً في مجلس النواب على النحو الذي يحدده القانون^(١)، ولذلك لم يعد هناك نسبة ٥٠% عمال وفلاحين على الأقل، ولضمان وجود تمثيل لهم مُنحت هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية للنظر في وجود تمثيل ملائم لهذه الفئة من النسيج الاجتماعي للوطن. كما أن الفئات الأخرى الواردة في المادة (٣٤٤) وجودها في المجلس يعد ضرورة اجتماعية لا غنى عنها، وقد لا تمكنهم ظروفهم المادية والسياسية، بل والاجتماعية، من خوض غمار العملية الانتخابية بتداعياتها المختلفة.

وإذا كانت تلك هي مبررات وغايات تعيين نسبة في مجلس النواب لا تجاوز ٥% من عدد الأعضاء المنتخبين، فلا اعتراض على ذلك خاصة وأن هذه النسبة تعد نسبة ضئيلة بالنسبة للأعضاء المنتخبين بالمجلس، على أن تراعى السلطة المختصة بالتعيين، وتلتزم بالضوابط المحددة في القانون، بحيث لا يكون تعيين هذه النسبة في البرلمان بغرض التأثير على قرارات المجلس، خاصة وأن المجلس يملك صلاحيات دستورية كثيرة من خلال القرارات التي يصدرها في موضوعات تتعلق برئيس الجمهورية، على نحو ما سنرى في ثنايا البحث.

ومما سبق جعل بعض الفقه ينتقد هذه السلطة المقررة لرئيس الجمهورية، وذلك على أساس أن هذه السلطة تتعارض مع مبادئ الديمقراطية النيابية والتي تقضي بأن يكون أعضاء البرلمان بالكامل قد تم اختيارهم عن طريق الانتخاب

(١) كان هذا النص انتقاليًا عند وضع الدستور في صورته الأولى، وتم تعديله ضمن التعديلات الدستورية في عام ٢٠١٩، وأصبح نصًا دائمًا في الدستور، وكان نصه قبل التعديل على النحو الآتي: "تعمل الدولة على تمثيل العمال والفلاحين تمثيلاً ملائماً في أول مجلس للنواب يُنتخب بعد إقرار هذا الدستور، وذلك على النحو الذي يحدده القانون".

وحده، وأن التعيين يؤدي إلى فقدان المجلس لصفته النيابية ولو بصفة جزئية، كما أن التعيين يؤدي إلى أن يصبح المعينون مدينين بالولاء لمن عينهم ومن ثم يكون لا حول لهم ولا قوة^(١).

ومع تقديري الكامل لهذا الرأي، إلا أنني أرى - وعلى نحو ما سبق ذكره - أنه لا مانع من السماح لرئيس الجمهورية بهذه الصلاحية، للمبررات السابق ذكرها، حتى لا يحرم المجلس من بعض الكفايات التي تحجم عن دخول دائرة الصراع على كرسي الانتخاب، كما أنه يساعد رئيس الجمهورية على مراعاة تمثيل الفئات المشار إليها في البرلمان.

يضاف إلى ما سبق أن هذه الصلاحية سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية - التعيين - فهو غير مقيد باستعمالها من حيث المبدأ، وإن كانت العادة قد جرت - بلا انقطاع - على إعمال الرئيس لسلطته في التعيين، واختيار الحد الأقصى من الأعضاء المسموح به^(٢).

(١) د. يحيى الجمل: القانون الدستوري، ١٩٩٠، ص ٢٢٩.

وذهب رأي فقهي آخر في نقده لهذا المسلك في ظل العمل بدستور ١٩٧١م إلى القول إنه "يتضمن استخفافاً بوعي الشعب المصري وإدراكه، فالمبدأ الذي لا يجوز إنكاره أن الشعب وحده هو صاحب الحكم النهائي على كفايات المرشحين ومدى صلاحيتهم، وأما التحجيج بالرغبة في تمثيل الأقليات فإنه يتضمن بدوره طعنًا في تسامح الشعب المصري". د. محمد حسنين عبد العال: القانون الدستوري، ١٩٩٢، دون دار نشر، ص ٢٢٨.

(٢) د. فتحي فكري: القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الحزبي - سلطات الحكم في دستور ١٩٧١، ص ٢٦٥.

وبالنظر إلى أول قرار بالتعيين صدر عن رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة (١٠٢) من دستور ٢٠١٤، نرى أنه قد جاء في نطاق المادة (١٠٢) والمواد المرتبطة بها في قانون =

المطلب الثاني

شروط التعيين

تنص المادة (٢٧) من قانون مجلس النواب، الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤، في بندها رقم (١) على ضرورة أن تتوافر في الأعضاء المعيّنين الشروط ذاتها اللازمة للترشح لعضوية مجلس النواب. والشروط اللازمة للترشح لعضوية مجلس النواب أجملتها المادة (١٠٢) من الدستور، حين قررت أنه يلزم أن يكون المترشح "... مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا يقل سنه يوم فتح الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية"، وفوضت المادة المذكورة من الدستور، المشرع في أن يضيف للترشح شروطاً أخرى غير الواردة فيها، وهذا ما فعله المشرع - ممثلاً في رئيس الجمهورية في تلك الفترة - بصدر القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون مجلس النواب (المعدل) حيث أضاف للشروط السابقة شروطاً أخرى، وهو الأمر الذي ورد النص عليه في المادة الثامنة من قانون مجلس النواب المشار إليه بنصها، على أنه "مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يُشترط فيمن يترشح لعضوية مجلس النواب:

- ١- أن يكون مصرياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.
- ٢- أن يكون مدرجاً بقاعدة بيانات الناخبين بأي من محافظات الجمهورية، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب حذف أو رفع قيده طبقاً للقانون المنظم لذلك.

=مجلس النواب متضمناً تعيين ثمانية وعشرين عضواً، وذلك بموجب القرار رقم ٥٦٠ لسنة ٢٠١٥ منهم أربعة عشر عضواً.

- ٣- ألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية.
- ٤- أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي على الأقل.
- ٥- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفي من أدائها قانوناً.
- ٦- ألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس النواب بسبب فقد الثقة أو الاعتبار، أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية، ومع ذلك يجوز له الترشح في أي من الحالتين الآتيتين:

(أ) انقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط عضويته.

(ب) صدور قرار من مجلس النواب بإلغاء الأثر المانع من الترشح المترتب على إسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها، ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة بأغلبية ثلثي أعضائه ، وذلك على النحو الذي تنظمه اللائحة الداخلية للمجلس. والمستفاد من الشروط المضافة بموجب القانون أنها مكملّة ولا تتعارض مع نصوص الدستور، خاصة بعد إلغاء الفقرة الأولى، والتي استبدلت بموجب القرار بقانون رقم ٩٢ لسنة ٢٠١٥، بعد حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية البند (١) من المادة (٨) من قانون مجلس النواب، فيما تضمنه، من أن يكون المترشح متمتعاً بالجنسية المصرية منفردة^(١).

وبعد هذا الحكم من الأحكام الدستورية الفاصلة، في مسألة الجنسية؛ إذ بموجبه أصبح للمصري المتجنس بجنسية أجنبية حق الترشح لعضوية مجلس النواب، وكذلك التعيين في المجلس في حدود النسب والضوابط المحددة لسلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن، ونظرًا لأهمية هذا الحكم نورد بعضًا منه فيما يلي:

(١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٤ لسنة ٣٧ قضائية دستورية عليا، في ٧ مارس ٢٠١٥م ، الجريدة الرسمية ، العدد ١٠ (مكرر)، ٧ مارس ٢٠١٥، ص٦-١٦.

"وحيث إن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ويحدد السلطات العامة، ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضي عليه صفة السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئله، وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها، وحق لقواعده أن تستوي على قمة البناء القانوني للدولة، وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الآمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعها، وفي قضائها، وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية، وهو ما يعد أصلاً مقررًا وحكمًا لازمًا لكل نظام ديمقراطي سليم. وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن تفسير نصوص الدستور تكون باعتبارها وحدة واحدة يكمل بعضها بعضًا، فلا يفسر نص منه بمعزل عن نصوصه الأخرى، وإنما هو متساندٌ معها بما يقيم بينها التوافق وينأى بها عن التعارض، فالأصل في النصوص الدستورية أنها تعمل في إطار وحدة عضوية تجعل من أحكامها نسيجًا متآلفًا.

وحيث إن نص المادة (١٠٣) من الدستور قد حسم أمر الشروط المطلوبة في طالب الترشح لمجلس النواب بلا لبس أو غموض مقررًا أن يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضوًا، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، ويشترط في المرشح لعضوية المجلس أن يكون مصريًا، متمتعًا بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلًا 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....."، ومن ثم فقد أورد المشرع الدستوري الشروط الرئيسية والجوهرية بحيث لا يجوز للمشرع العادي الخروج عليها سواء بتقييدها أو بالانتقاص منها بما يهدرها أو يفرغها من مضمونها، ومن

بين هذه الشروط حمل الجنسية المصرية على نحو مطلق من أي قيد أو شرط، خلافاً لما قرره نص المادة (١٤١) من الدستور، من أنه يشترط فيمن يترشح رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يكون قد حمل، أو أي من والديه، أو زوجه جنسية دولة أخرى"، وكذلك ما قرره نص المادة (١٦٤) من الدستور من أنه يشترط فيمن يعين رئيساً لمجلس الوزراء "أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يحمل هو أو زوجه جنسية دولة أخرى"، ويتبين مما تقدم أن المشرع الدستوري قد غاير في شرط حمل الجنسية المصرية بالنسبة للمترشح لمنصب رئيس الجمهورية، ومن يعين رئيساً لمجلس الوزراء، باشتراطه ألا يكون أيهما يحمل جنسية دولة أخرى، وإسقاط هذا الشرط بالنسبة للمترشح لعضوية مجلس النواب، فمن ثم كان على المشرع العادي الالتزام بحدود وضوابط ممارسته التشريعية وبمراعاة مراتب التدرج التشريعي، فإذا ما خرج عنه وأحل نفسه موضع المشرع الدستوري وأضاف للنص المطعون فيه قيداً وشرطاً جديداً بالانفراد بالجنسية المصرية، فإنه يكون قد انطوى على مخالفة لنصوص المواد (٨٧) و(٨٨) و(١٠٢) من الدستور، مما يستوجب القضاء بعدم دستوريته في النطاق المحدد سلفاً.

ولا ينال مما تقدم ما نصت عليه المادة (١٠٢) من الدستور من تفويض المشرع العادي في تحديد شروط الترشح الأخرى، ذلك أن البادي من سياق تلك المادة أن تفويض المشرع العادي في تحديد شروط الترشح الأخرى، إنما وردت بصدر الفقرة الثانية من تلك المادة، وطبقاً لقواعد التفسير السليم لنصوص الدستور فإن تلك العبارة لا تنصرف إلى الشروط التي أوردها النص الدستوري حصراً، وإنما قصد بها تفويض المشرع في وضع شروط من طبيعة أخرى غير تلك الشروط، فضلاً على أن المادة (٩٢) من الدستور قد أفصحت عن أن الحقوق والحريات اللصيقة، بشخص المواطن - ومن بينها حق الترشح والانتخاب

- لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً، ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدھا بما یمس أصلھا أو جوهرھا.

كما لا ینال مما تقدم ما ذهبت إليه هيئة قضايا الدولة، ومن قبلھا المذكرة الإيضاحية للقانون من أن الشخص الذي یمثل جنسية دولة أخرى بجانب الجنسية المصرية، یمكن متعدد الولاء، وهو ما حدا بالمشرع أن یتطلب فیمن یرشح نفسه نيابة عن الشعب أن یمكن غیر مشارك في ولائھ لمصر ولاءً لوطنٍ آخر، وذلك استناداً إلى القسم الذي یؤدیھ عضو مجلس النواب، فذلك القول مردود بما يلي:

أولاً: أن الولاء أمر یتعلق بالمشاعر، ومحلھا القلب، والأصل في المصري الولاء لبلدھ ووطنھ، ولا یمكن افتراض عدم ولائھ أو انشطارھ إلا بدلیل لینحل ذلك الفرض - حال ثبوته - إلى مسألة یتعلق بواجبات العضوية التي یراقب الإخلال بها مجلس النواب ذاته.

ثانياً: أن المادة (٦) من الدستور نصت على أن "الجنسية حق لمن یولد لأب مصري أو لأم مصرية....". وهو ما قد یؤدی إلى حمل أولاد الأم المصرية لجنسیتین، إذا كانت جنسية والدهم تقوم على أساس الدم، فلا یمكن بحال أن یوصم هؤلاء الأولاد بتعدد الولاء، ومن ثم فلا یمكن اتخاذ ذلك سبباً لحرمانهم من حقهم في الترشح لمجلس النواب، رغم ثبوت حقهم في المشاركة في انتخاب أعضائه.

ثالثاً: أن المشرع وهو بصدد تنظیم الجنسية المصرية بموجب القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ أجاز للمصري أن یمثل جنسية أجنبية بقرار یمدر من وزیر الداخلية، ولا یمكن أن یمكن استعمال الحق المقرر قانوناً سبباً في سقوط حقوق أخرى، خاصة إذا كانت هذه الحقوق قد قررھا الدستور.

ومن الملاحظ أيضًا في الشروط المضافة بموجب قانون مجلس النواب، ما ورد النص عليه في البند رقم (٥) من أن يكون المترشح قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفي من أدائها قانونًا. والغريب في هذا الشرط رغم أهميته أنه قد ورد في قانون مجلس النواب، ولم يرد في صلب الدستور. كما هو الحال بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء والوزراء. وكنا نود أن يرد النص عليه في صلب الدستور لأهميته من الناحيتين السياسية والوظيفية؛ إذ لا يعقل أن يكون مكافأة من تهرب من أداء الخدمة العسكرية، أهلاً لأن يكون عضوًا في المجلس النيابي الممثل للأمة. وهو الأمر الذي أكد عليه القضاء الإداري والدستوري في ذات الوقت. ذلك أن شرط أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها قانونًا، لا يحتمل الجدل، فمن يتخلف عن أداء الخدمة العسكرية سواء وقعت عليه عقوبة أو لم توقع، رد إليه اعتباره أو لم يرد، لا يعد أهلاً لتمثيل الأمة في المجالس النيابية^(١).

تلك هي الشروط المتطلبة للترشح والتعيين في ذات الوقت، وهو أمر منطقي؛ إذ لا يعقل أن يتم تعيين من لا يتوافر فيه شروط الترشح، فأعضاء المجلس سواء في هذا الأمر، المنتخب منهم، وهم السواد الأعظم والمعين منهم، وهم النسبة الأقل.

وتنص المادة (٢٨) من قانون مجلس النواب على أن "ينشر قرار تعيين أعضاء مجلس النواب في الجريدة الرسمية...".

وفي هذا الصدد قد طُرح سؤال يستحق التوقف أمامه ومناقشته، حول ما إذا كان الشخص المعين بالبرلمان يصبح عضوًا بصدر قرار رئيس الجمهورية بالتعيين، أم أنه لا يكتسب هذه العضوية إلا بقبوله لها؟

(١) د. علي عبد الفتاح محمد: إسقاط العضوية البرلمانية بين النصوص القانونية والاعتبارات السياسية، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة التي تصدر عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٢٦، أبريل ٢٠١٧، ص ١٨٤ وما بعدها.

والرأي عندي: أن المعين يكتسب العضوية، وما يترتب على ذلك من آثار بمجرد صدور قرار رئيس الجمهورية بالتعيين، لأن صدور هذا القرار يوازي إعلان فوز المرشح عن طريق الانتخاب. أما الإجراءات التي تتم بعد ذلك قبل أداء اليمين واستخراج كارنيه العضوية وغير ذلك، فهي تتعلق بممارسة مهام العضوية. أما اكتساب العضوية هنا - في حالة التعيين - فتتم من اليوم التالي لنشر قرار التعيين بالعضوية البرلمانية، إلا إذ أعلن من صدر له قرار بالتعيين رفضه لهذا التعيين صراحة أو ضمناً، أما ما يتخذ من موقف إيجابي فلا تأثير له على اكتساب العضوية، إنما هو من تداعيات صدور قرار التعيين في عضوية مجلس النواب، كأن يقدم المعين على تقديم استقالته من الوظيفة التي يشغلها في الجهة الحكومية، امتثالاً لما تفرضه العضوية من تفرع لها، إذا كانت الجهة التي ينتمي إليها لا يسمح القانون المنظم لها بالجمع بينها وبين العضوية مع التفرغ^(١). ويدعم ذلك ما سطرته التقاليد البرلمانية، فقد صدر قرار رئيس الجمهورية بتعيين أحد أساتذة الجامعة عضواً بمجلس الأمة (النواب حالياً) ولم يحضر هذا العضو ولم يؤد اليمين الدستورية وقدم طلباً بقبول اعتذاره عن عضوية المجلس لرغبته في البقاء في وظيفته بالجامعة، ولدى نظر الطلب اختلف أعضاء المجلس حول مدى علاقة المجلس بقبول اعتذاره أو عدم قبوله تبعاً لاختلافهم في

(١) ومن السوابق البرلمانية في هذا الصدد ما أقدم عليه الدكتور مصطفى الفقي من تقديم استقالته من منصب مساعد وزير الخارجية، وذلك في مجلس ٢٠٠٠-٢٠٠٥، إعمالاً للنص القاضي بضرورة استقالة أعضاء السلك الدبلوماسي قبل الترشح لعضوية مجلس النواب، إعمالاً لنص المادة (٥٨) من قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٢. للمزيد حول الموظف النائب، راجع د. علي عبد الفتاح محمد، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، فرع بني سويف، ٢٠٠٢م، ص ٧٤.

اكتسابه صفة العضوية أو عدم اكتسابها قبل أدائه اليمين الدستورية، وتمت إحالة الموضوع إلى لجنة الشئون الدستورية واللائحة الداخلية لدراسته وإبداء الرأي فيه، وقد وافق المجلس على ما انتهى إليه رأي أغلبية أعضاء اللجنة المذكورة من أن العضو يصبح بإخباره بالقرار الجمهوري عضوًا بمجلس الأمة بشرط أن يقبل العضوية ، بمعنى أن الأمر معلق بإرادته بعد صدور القرار الجمهوري، إن شاء قبل العضوية وإن شاء تخطى عنها، ومن ثم يعتبر عدم قبوله لها تخليًا عنها بمجرد إعلانه ذلك، ولا حاجة حينئذ إلى موافقة المجلس على تخليه^(١).

وإذا كان ما سبق يتعلق بمبررات التعديل وشروط التعيين، فإن المشرع لم يكتف بهذا القدر، بل أورد قيودًا مهمة على السلطة المختصة بالتعيين، يجب مراعاتها والالتزام بها، وهذا ما أتناوله في المطلب الثالث.

(١) مجلس الأمة - دور الانعقاد الأول - مضبطة الجلسة الرابعة في ٣ أكتوبر سنة ١٩٦٠، والجلسة الخامسة في أول نوفمبر ١٩٦٠، ص ٦٨-٧١، ص ٤٥٦.

المطلب الثاني

القيود الواردة على سلطة التعيين

إضافة إلى ضرورة توافر شروط الترشح لعضوية مجلس النواب، فيمن يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية في النسبة المسموح له بها، أورد المشرع عدة قيود، يلتزم بها رئيس الجمهورية عند ممارسته هذه الصلاحية، وهذه القيود هي:

١- ألا يعين عددًا من الأشخاص ذوي الانتماء الحزبي الواحد يؤدي إلى تغيير الأكثرية النيابية في المجلس. وهذا القيد له ما يبرره؛ إذ إن الاتجاهات السياسية والحزبية داخل المجلس، تكون شبه معروفة بمجرد انتهاء العملية الانتخابية وإعلان فوز المرشحين سواء بالطريق الفردي أو بالقوائم. ومن الوارد هنا أنه إذا تم تعيين أكثرية من تيار سياسي معين قد يؤثر ذلك على قرارات المجلس عند التصويت عليها.

٢- ألا يتم تعيين أحد أعضاء الحزب الذي كان ينتمي إليه الرئيس قبل أن يتولى مهام منصبه.

٣- ألا يتم تعيين شخص خاض انتخابات مجلس النواب في الفصل التشريعي ذاته وخسرها. وهذا قيد له دلالاته الكبيرة لأنه بالدرجة الأولى يحترم إرادة أفراد الشعب الذين رفضوا تركية هذا المرشح من خلال عملية الاقتراح، وقيام رئيس الجمهورية بتعيينه في المجلس بعد أن خسر ثقة الشعب، يعد بمثابة مصادرة لإرادة الشعبية، وتغليب الاعتبارات الشخصية على الحيادة والموضوعية، ولذلك نشد على يد المشرع في فرضه هذا القيد؛ إذ إنه ليس من الملائم أن يخوض شخص الانتخابات ويخسرها ثم نجده عضوًا بالتعيين. كما أن صراحة النص هنا سدت كل مناحي المحاباة التي شهدتها تجارب

برلمانية سابقة؛ إذ تم تعيين بعض من خاضوا الانتخابات وخسروها^(١)، فكان مدعاة للسخرية.

٤- أن يكون نصف هؤلاء المعينين من النساء على الأقل، ومع ما لهذا الشرط من وجهة، إلا أن شبهة عدم الدستورية تعتريه، فالنص جاء عامًا مطلقًا من هذا التحديد، وبالتالي ما كان ينبغي على المشرع أن يقيد هذا النص بطريقة تقربه من شبهة عدم الدستورية، خاصة وأنه لم يتوقف عند حد أن يكون نصفهم من النساء، بل ذهب إلى ما هو أبعد من ذلك بالنص على أن يكون نصفهم على الأقل من النساء، أي أن النسبة قد تجاوز النصف.

٥- أن يتلقى رئيس الجمهورية ترشيحات المجالس القومية والمجلس الأعلى للجامعات، ومراكز البحوث العملية، والنقابات المهنية والعمالية، وغيرها، وهذا الأمر وإن كان قد أشار إليه نص المادة (٢٧) من قانون مجلس النواب، إلا أن التجاوز عنه من قبل رئيس الجمهورية لا يترتب عليه - من وجهة نظري - شبهة بطلان القرار الصادر من رئيس الجمهورية بتعيين من يرى تعيينهم بمجلس النواب.

ومفاد ما سبق، أن المشرع في قانون مجلس النواب لم يترك لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الاختصاص الهام، دون قيد أو شرط بل حملة بالعديد من

(١) ومن قبيل ذلك في السوابق البرلمانية المصرية، تعيين السياسي إبراهيم شكري - رئيس حزب العمل آنذاك في برلمان ١٩٨٤-١٩٨٧، رغم خسارته للانتخابات البرلمانية. كما أن هناك دراسة مسحية للمعينين في الفترة من ١٩٦٤-٢٠٠٠ كشفت عن أن نسبة ٩١% من الأعضاء المعينين كانوا ينتمون إلى التنظيم السياسي الحاكم (الاتحاد الاشتراكي - حزب مصر العربي - الحزب الوطني الديمقراطي) راجع في ذلك عمرو هاشم ربيع: المعينون بمجلس الشعب في الحياة السياسية، مجلة الديمقراطية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، مؤسسة الأهرام، العدد (١)، ص ٨٣.

القيود، تدور في مجملها، على أن يكون الاختيار قائمًا على أسس تبعده عن شبهة المحاماة، والحسابات السياسية، مثل : التأثير على التصويت في المجلس، أو أن يكون المعينون من الحزب الذي كان ينتمي إليه رئيس الجمهورية، قبل توليه مهام الرئاسة وعدم جواز تعيين من سبق له خوض العملية الانتخابية ورفضته الإرادة الشعبية. بالإضافة إلى مراعاة تمثيل الفئات الوارد النص عليها في المادتين ٢٤٣، ٢٤٤ من الدستور وهو الأمر الذي نأمل أن يتم مراعاته بدقة، وأن تظل هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية في نطاق ما شرعت من أجله.

المطلب الرابع

المركز القانوني للأعضاء المعيّنين

ثار جدل بين الفقهاء والسياسيين منذ العمل بهذه الصلاحية، وتركز هذا الجدل حول المركز القانوني للأعضاء الذين يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية في المجلس التشريعي، من حيث الحقوق والواجبات، فكثيراً من الفقهاء والسياسيين لم يسلموا بأن يكون للعضو المعين ذات المركز الذي يشغله العضو المنتخب، لأن المجلس التشريعي هو الممثل للأمة والمعبّر عن صوتها، ولن يكون هذا الأمر قائماً ما لم يكن القائم به منتخباً من قبل الشعب، وبالتالي كان البعض يرفض - أو على الأقل يتحفظ - أن يكون رئيس المجلس من الأعضاء المعيّنين، أو وكلاء المجلس، أو أي من رؤساء اللجان، سواء النوعية الدائمة أو المؤقتة، في حين كان البعض يرى عكس ذلك، فالشخص سواء أكان منتخباً أو معيّناً، فهو عضو بالمجلس التشريعي يحصل على كل امتيازاته، ويلتزم بكل واجباته، وبالتالي فإن مركزه القانوني لا يختلف عن العضو المنتخب، وهذا الأمر صدقه الواقع؛ إذ إن كثيراً من الأعضاء المعيّنين قد شغلوا كل المواقع في المجلس التشريعي، بل أن منهم من أصبح رئيساً للمجلس.

وجاء قانون مجلس النواب، في ظل دستور ٢٠١٤، حاسماً لهذه المسألة؛ إذ أوجبت المادة (٢٨) من قانون مجلس النواب نشر قرار تعيين هؤلاء الأعضاء في الجريدة الرسمية. كما أتت بحكم هام في هذا الصدد؛ إذ نصت على أن يكون للأعضاء المعيّنين ذات الحقوق وعليهم ذات الواجبات المقررة للأعضاء المنتخبين في المجلس (مجلس النواب)^(١).

(١) مادة (٢٨) من القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤، بإصدار قانون مجلس النواب.

وإزاء ما سبق لم يعد هناك مجال للجدل حول المركز القانوني للأعضاء المعيّنين، فمركزهم القانوني هو ذات المركز القانوني للعضو المنتخب، ومنذ ممارسة عملهم يعاملون ذات المعاملة، فيحصلون على ذات المكافأة، وذات المزايا العينية، ولهم حق شغل أي مركز داخل البرلمان بما في ذلك رئاسة مجلس النواب، ويتمتعون بذات الحصانات التي يتمتع بها الأعضاء المنتخبين^(١)، ويخضعون لذات الالتزامات من حيث الحفاظ على الثقة والاعتبار، والالتزام بواجبات العضوية، وآداب الكلام في جلسات المجلس واجتماعات اللجان. ومن كان منهم يعمل في الحكومة يتفرغ لواجبات العضوية وتحفظ له وظيفته، ليعود إليها بعد انتهاء عضويته في المجلس ما لم يكن قد استقال.

ونود هنا أن نشير إلى أن هذا المركز القانوني لا دخل فيه لسلطة التعيين؛ إذ تتفصل هذه العلاقة بمجرد التعيين، وتكون المعاملة في إطار العضو ومجلس النواب في كل أمر يتعلق بالعضو أو بالمجلس، وخاصة فيما يتعلق بالتأديب وانتهاء العضوية لأي سبب من الأسباب، فهذه مسائل تخضع لحكم الدستور أولاً، ولقانون مجلس النواب، واللائحة الداخلية لمجلس النواب، ثانياً، إذا

(١) تنص المادة (١٠٣) من الدستور، على أن "يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام وظيفته، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون".

تنص المادة (١١٢) من الدستور على أنه "لا يسأل عضو مجلس النواب عما بيديه من آراء تتعلق بأداء عله في المجلس أو في لجانه".

كما تنص المادة (١١٣) على أنه "لا يجوز، في غير حالة التلبس بالجريمة، اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو مجلس النواب في مواد الجنايات والجرح إلا بإذن سابق من المجلس، وفي غير دور الانعقاد، يتعين أخذ إذن مكتب المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد بما اتخذ من إجراءات.

وفي كل الأحوال، يتعين البت في طلب اتخاذ الإجراء الجنائي ضد العضو خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، وإلا عُذ الطلب مقبولاً".

ما أراد العضو أن يستقيل من عضوية المجلس، فإن هذه الاستقالة تقدم للمجلس طبقاً لأحكام الدستور، واللائحة الداخلية لمجلس النواب^(١).

المبحث الثاني

دور مجلس النواب في الترشح لرئاسة الجمهورية،

وشغل منصب رئيس الجمهورية

تمهيد:

إذا كان رئيس الجمهورية - وعلى نحو ما ذكرنا - له صلاحية تعيين نسبة من الأعضاء في مجلس النواب لا تجاوز ٥% من عدد أعضاء المجلس، فإن مجلس النواب يؤدي دوراً مهماً تجاه من يترشح لرئاسة الجمهورية، وكذلك في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية سواء بالاستقالة أو الوفاة، أو أي طريق آخر. وهذا ما أخصص له هذا المبحث، وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: دور مجلس النواب في مرحلة الترشح لرئاسة الجمهورية.

المطلب الثاني: مجلس النواب وخلو منصب رئيس الجمهورية.

(١) تنص المادة (١١١) من الدستور، على أن "يقبل مجلس النواب استقالة أعضائه، ويجب أن تقدم مكتوبة، ويشترط لقبولها ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضد العضو". وقد بينت المادة (٣٩١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الأحكام التفصيلية للاستقالة.

المطلب الأول

دور مجلس النواب في مرحلة الترشح لرئاسة الجمهورية

نصت المادة (١٤١) من دستور ٢٠١٤، على أنه "يشترط فيمن يترشح رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يكون قد حمل، أو أي من والديه أو زوجه جنسية دولة أخرى، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفي منها قانوناً، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن أربعين سنة ميلادية، ويحدد القانون شروط الترشح الأخرى".

وتنص المادة (٤٢) من ذات الدستور، على أنه "يشترط لقبول الترشح لرئاسة الجمهورية أن يزكى المترشح عشرون عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب، أو أن يؤيده ما لا يقل عن خمسة وعشرين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في خمس عشرة محافظة على الأقل، وبعد أدنى ألف مؤيد في كل محافظة منها. وفي جميع الأحوال، لا يجوز تأييد أكثر من مترشح، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون".

ونص قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية في المادة (١) منه على الشروط العامة للترشح لرئاسة الجمهورية^(١)، ومن بينها، أن يزكى المرشح (٢٠) عضواً

(١) تنص المادة (١) من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية رقم (١) لسنة ٢٠١٤، على أن "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر من الناخبين المقيدين أسماؤهم في قاعدة بيانات الناخبين وعلى كل ناخب أن يباشر بنفسه هذا الحق، ويشترط فيمن يترشح رئيس الجمهورية توفر الشروط الآتية:

- ١- أن يكون مصرياً من أبوين مصريين.
 - ٢- ألا يكون قد حمل أو أي من والديه أو زوجه جنسية دولة أخرى.
 - ٣- أن يكون حاصلاً على مؤهل عال.
- =

على الأقل من أعضاء مجلس النواب أو أن يؤيده ما لا يقل عن (٢٥) ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في (١٥) محافظة على الأقل ويحد أدنى ألف مؤيد من كل محافظة منها، وفي جميع الأحوال لا تجوز تركية أو تأييد أكثر من مرشح".

والبين مما سبق أن المشرعين الدستوري والعادي قد اختطاً شرطاً لقبول أوراق المترشح للرئاسة، يقدم ضمن الأوراق والمستندات المطلوبة للمترشح، وهو أن يتم تركية المترشح لرئاسة الجمهورية (٢٠) عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب، أو يؤيده عدد لا يقل عن (٢٥) ألفاً من المواطنين، على التفصيل الوارد في الدستور، وقانون الانتخابات الرئاسية.

وهذه الصلاحية لمجلس النواب، وإن كانت موازية لتأييد العدد المطلوب من المواطنين ممن لهم حق الانتخاب، بحيث إن إحداها تغني عن الأخرى، إلا أنها محل تحفظ للأسباب الآتية:

١- أن المادة (١٤٢) من الدستور، تنص على أن "يُنتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة...". وهذا النص يغني عن تطلب التركيبة أو التأييد، تدعيماً لأواصر الديمقراطية، ومنح الشعب مساحة أوسع في اختيار رئيس الجمهورية، ذلك المنصب الهام، باعتباره يتعلق بصدارة الحكم ورأس الدولة.

= ٤- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

٥- ألا يكون قد حكم عليه في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ولو كان قد رد إليه اعتباره.

٦- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو اعفي منها قانوناً.

٧- ألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن أربعين سنة ميلادية.

٨- ألا يكون مصاباً بمرض بدني أو ذهني يؤثر على أدائه لمهام رئيس الجمهورية.

٢- إن المادة (١٤٢) من الدستور لم تنص على أن يكون أعضاء مجلس النواب المزكين للمرشح لرئاسة الجمهورية من الأعضاء المنتخبين، وذلك على خلاف المادة (١٣٥) من دستور ٢٠١٢، التي كانت تنص صراحة على هذا القيد. وهو ما يعني عدم استبعاد النواب المعينين في مجلس النواب من تزكية المرشح لرئاسة الجمهورية، خاصة وأن نص المادة (١٤٢) قد جاء تعديلاً لنص المادة (١٣٥) من دستور ٢٠١٢، وهو ما يدل صراحة على اتجاه نية المشرع الدستوري على عدم التفرقة بين النواب المنتخبين والنواب المعينين في تزكية المرشح^(١). وهو الأمر الذي كان يفضل النص عليه في دستور ٢٠١٤، وذلك بقصر التزكية على النواب المنتخبين فقط.

٣- أن العدد المطلوب للتزكية من قبل أعضاء البرلمان، وإن كان ضئيلاً بالمقارنة لعدد أعضاء مجلس النواب؛ إلا أنه يشكل عقبة في سبيل الترشح لرئاسة الجمهورية؛ إذ يصعب على كثير من المترشحين الحصول على هذه النسبة، وخاصة إذا ما كان بعض المترشحين ينتمون إلى تيار سياسي لا يحظى بتمثيل داخل البرلمان. وقد يقول قائل : إن الخيار مازال أمام الشعب عن طريق التأييد إذا ما فشل المرشح في الحصول على تزكية أعضاء البرلمان؛ وهذا القول وإن جاز قبوله نظرياً؛ إلا أن الواقع العملي يقول غير ذلك. فالحصول على هذا التأييد بشروطه المفروضة قانوناً، لا يقل صعوبة عن تأييد أعضاء مجلس النواب. خاصة وأن الأمر يتم في صورة توكيلات يتم توثيقها، وهي عملية معقدة.

(١) راجع في ذلك: أستاذنا الدكتور/ رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، دراسة تحليلية لدستور ٢٠١٤، المعدل في ٢٠١٩ مقارناً بالدساتير السابقة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ١٠٨٤.

٤- حظر النص الدستوري والقانوني واشترط على كل نائب من مجلس النواب، أو مؤيد من المواطنين ألا يتم تركية أكثر من مرشح، وهذا شرط بديهي ولا يُقبل غيره؛ إلا أنه قد يعقد المسألة في حالة التركيبة من قبل أعضاء البرلمان، إذ قد يحظى أحد المرشحين - وهذا أمر وارد - على ثقة جميع أعضاء البرلمان، أو يحصل على نسبة تجعل المتبقي من بعدها، لا يصل إلى الحد المطلوب، وهو عشرون عضوًا على الأقل، مما يقلب الأمر من شرط للترشح إلى قيد على الترشح^(١).

ومن هنا، فإننا نأمل أن يتم الاستغناء عن هذا الشرط، سواء في النص الدستوري، أو النص التشريعي من خلال تعديل دستوري أولاً، ثم تعديل تشريعي تطبيقاً لهذا التعديل حتى نفسح المجال أمام من يريد الترشح لرئاسة الجمهورية، خاصة وأن الشروط الأخرى تضع حدًا أدنى من الموضوعية فيمن يريد الترشح لرئاسة الجمهورية.

ولا يقف دور المجلس في هذه المرحلة عند هذا الحد - التركيبة - بل إنه تعظيمًا لدور مجلس النواب، اشترطت المادة (١٤٤) من الدستور أن "... يؤدي رئيس الجمهورية قبل أن يتولى مهام منصبه، أمام مجلس النواب اليمين الآتية: أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصًا على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن

(١) تنص المادة (١٠٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الصادرة بموجب القانون رقم

(١) لسنة ٢٠١٦، على أنه "لكل عضو الحق في تركية من يرغب في الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وذلك على النموذج الذي تعده الهيئة الوطنية للانتخابات لهذا الغرض. ويعتمد هذا التوقيع والبيانات الواردة بالنموذج من الأمانة العامة لمجلس النواب. وفي جميع الأحوال، لا يجوز تركية أكثر من مرشح، ولا أن يوقع على النموذج احد الأعضاء نيابة عن عضو آخر".

ووحدة وسلامة أراضيه"^(١). وهذا القسم له دلالة في إبراز دور مجلس النواب في الحياة السياسية في النظام الدستوري المصري^(٢)، باعتبار أن مجلس النواب هو ممثل الشعب، كما يشعر المجلس النيابي بأهميته السياسية، وأن الكل خاضع للرقابة أمامه، خاصة وأن تفاصيل القسم تعبر عن حجم المسؤولية الملقاة على عاتق رئيس الدولة، تلك المسؤولية التي قد تثار في مواجهته من قبل البرلمان - على نحو ما سنتعرض له لاحقاً - إذا ما خالف مفردات القسم، وعلى رأس هذه الالتزامات المحافظة على النظام الجمهوري واحترام أحكام الدستور والقانون، ورعاية مصالح الشعب، والمحافظة على استقلال الوطن وسلامة أراضيه، بخلاف الالتزامات الأخرى المنصوص عليها في الدستور والقانون.

(١) تنص المادة (١٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، على أن "يعقد المجلس جلسة خاصة بعد إعلان نتيجة الانتخابات الرئاسية، يؤدي فيها رئيس الجمهورية اليمين المنصوص عليها في المادة (١٤٤) من الدستور".

(٢) تنص المادة (١٤٤) من الدستور، في عجزها على أن "يكون أداء اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا في حالة عدم وجود مجلس النواب".

المطلب الثاني

مجلس النواب وخلو منصب رئيس الجمهورية

تنص المادة (١٤٠) من الدستور، على أن "يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات ميلادية، تبدأ من اليوم التالي لانتهاء مدة سلفه، ولا يجوز أن يتولى الرئاسة لأكثر من مدتين رئاسيتين متتاليتين.

وتبدأ إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة الرئاسة بمائة وعشرين يوماً على الأقل، ويجب أن تعلن النتيجة قبل نهاية هذه المدة بثلاثين يوماً على الأقل".

يعبر حكم المادتين السابقتين عن المجرى العادي لمدة رئاسة الجمهورية، وحلول رئيس جديد محل الرئيس السابق، ولكن هذا الأمر قد تعثره عوارض تؤثر على السير العادي، فقد يقوم مانع مؤقت لدى رئيس الجمهورية يحول بينه وبين ممارسة مهام عمله بصفة مؤقتة. كما قد يقرر رئيس الجمهورية تقديم استقالته قبل أن تنتهي مدة الرئاسة أو تنتهي هذه العلاقة بالوفاة قبل اكتمال مدة الرئاسة، أو يلمُ بالرئيس سبب يعجزه عن القيام بمهام منصبه، وهو ما يعرف بالعجز الدائم. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا: ما هو دور مجلس النواب ورئيسه في كل الحالات السابقة؟، وهذا الأمر نجمه في فرعين رئيسيين، يتعلق الأول بـ: دور مجلس النواب حال تعرض الرئيس لمانع مؤقت يحول بينه وبين ممارسة مهام عمله، والثاني: يتعلق بدور مجلس النواب في حالة الاستقالة أو الوفاة أو العجز أو أي سبب آخر، وهذا ما أتناوله في فرعين على نحو ما يلي:

الفرع الأول

دور مجلس النواب في حالة المانع المؤقت

تقرر المادة (١٦٠) من الدستور، أنه إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، حل محله نائب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر حلوله محله. والبين من حكم المادة المذكورة أنه إذا تعرض رئيس الجمهورية لمانع مؤقت يحول بينه وبين القيام بعمله، يحل محله أحد نواب رئيس الجمهورية، إذا كان هناك أكثر من نائب^(١)، أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر حلوله محله، كأن يسافر رئيس الجمهورية للخارج في زيارة أو مهمة رسمية أو للعلاج، أو ينتابه مرض بسيط بالداخل يحتاج الراحة لبضعة أيام، أو اتهمه بارتكاب جناية أو الخيانة العظمى، ومازال الأمر في مرحلة الاتهام، ولم يصل إلى حد الحكم جنائياً على نحو ما سنرى لاحقاً.

وفي هذا الفرض - الخلو المؤقت - لا دخل لمجلس النواب ولا رئيسه في إدارة البلاد سواء أكان المجلس قائماً أم غير قائم؛ لأن النص الدستوري واضح وصريح، بأن الذي يحل محل رئيس الجمهورية هو نائب الرئيس إذا كان له نائب، أو رئيس مجلس الوزراء في حالة عدم وجود نائب، أو وجد نائب وتعذر حلوله محل رئيس الجمهورية كأن يكون هو الآخر خارج البلاد في تلك الفترة، أو انتابه هو الآخر ظرف صحي حال بينه وبين ممارسة سلطات رئيس الجمهورية. وليس معنى أن مجلس النواب ليس له دور في هذه المرحلة، أن دوره ينتفي تماماً، بل على العكس قد يكون دوره أكثر نشاطاً من خلال مراقبة

(١) تنص المادة (١٥٠ مكرراً) من الدستور، أن "الرئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر، ويحدد اختصاصاتهم، وله أن يفوضهم في بعض اختصاصاته، وأن يعفيهم من مناصبهم، وأن يقبل استقالتهم....".

تصرفات القائم بعمل رئيس الجمهورية، حتى لا يساء استخدام هذه السلطة المؤقتة. مع ملاحظة أن القائم بعمل رئيس الجمهورية في حالة المانع المؤقت، يحظر عليه - وبحسب نص الدستور - أن يحل مجلس النواب، مما يجعل بينه وبين البرلمان علاقة مباشرة في هذه الحالة؛ إذ تنص المادة (١٦٠) من الدستور في عجزها ".... ولا يجوز لمن حل محل رئيس الجمهورية أن يحل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ...". ومفاد ما سبق، أنه إذا كان حق الحل مقررًا لرئيس الجمهورية طبقًا لنص المادة (١٣٧) من الدستور - على نحو ما سنرى لاحقًا - إلا أن من يحل محل رئيس الجمهورية في حالة المانع المؤقت، أو العجز الكلي يحظر عليه حل مجلس النواب^(١).

وإذا كان مجلس النواب يمارس دوره هنا في رقابة تصرفات القائم بعمل رئيس الجمهورية، دون أن يكون له دور في إدارة شؤون البلاد من الناحية السياسية، فإن دور المجلس يتعاضد في حالة انتهاء مدة الرئاسة بالاستقالة أو الوفاة، وهذا ما أتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

مجلس النواب وخلو منصب رئيس الجمهورية دون تأييد

قد ينهي رئيس الجمهورية فترة رئاسته قبل اكتمالها بتقديم استقالته، كما قد تنتهي هذه الفترة قبل اكتمالها إذا ما أُلِمَ برئيس الجمهورية عارض أفعده عن ممارسة سلطاته، وهو ما يعرف بالعجز الكلي، أو يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية ويوافق الشعب على ذلك، أو يتم محاكمة رئيس الجمهورية

(١) تنص الفقرة الثانية من المادة (٨٢) المعدلة من دستور ١٩٧١ على أنه "ولا يجوز لمن ينوب عن رئيس الجمهورية في حالة طلب تعديل الدستور أو حل مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو إقالة الوزارة".

جنائياً، وهنا يكون لمجلس النواب ورئيسه دور فاعل في إدارة شؤون البلاد على نحو ما يلي:

أولاً: استقالة رئيس الجمهورية:

من المعلوم أن الاستقالة في مفهومها العام، تصرف قانوني اختياري يعلن بموجبه الشخص عن إنهاء علاقته الوظيفية قبل بلوغه السن المحددة لإنهاء الخدمة، وفي مجال رئاسة الجمهورية، فهي تصرف قانوني ذو طبيعة دستورية يعلن بموجبه رئيس الجمهورية إنهاء صلاحياته وخدمته كرئيس للدولة قبل إتمام مدة الرئاسة المحددة دستورياً.

وتتعدد الأسباب التي قد تدفع رئيس الجمهورية إلى الاستقالة، فقد يكون ذلك راجعاً لظرف صحي شعر الرئيس من خلاله عدم قدرته على ممارسة مهام صلاحياته بطريقة طبيعية، كما قد يكون ذلك راجعاً لظروف سياسية تحت ضغط شعبي، فيلجأ رئيس الدولة إلى تقديم استقالته لشعوره بعدم رضا الشعب عن أدائه، وليس من المستبعد أن يكون ذلك راجعاً إلى ضغوط دولية، وهذه أمثلة ليست بالضرورة تطبق على الواقع المصري، بل إنها أسباب عامة لأي نظام سياسي. ودائماً ما يحدد الدستور، الآلية التي يتم بها استقالة رئيس الدولة، والآثار القانونية المترتبة على قبول الاستقالة.

وتنص المادة (١٥٨) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤، على أنه "الرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته إلى مجلس النواب فإذا كان المجلس غير قائم، قدمها إلى الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا".

وبينت المادة (١١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الآلية التي تمر بها استقالة رئيس الجمهورية، مقرر أن في حالة تقديم رئيس الجمهورية باستقالته إلى المجلس، يعقد المجلس - مجلس النواب - فوراً جلسة سرية عاجلة بناء على

طلب رئيس المجلس، لعرض كتاب الاستقالة المقدم من رئيس الجمهورية على المجلس.

وللمجلس قبل البت في طلب الاستقالة، أن يحيلها إلى اللجنة العامة بالاشتراك مع لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، لتقديم تقرير عنها.

وفي حالة رفض المجلس الاستقالة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، ينتقل مكتب المجلس إلى رئيس الجمهورية ليبلغه قرار المجلس وأسبابه، فإذا أصر الرئيس على الاستقالة اعتبرت مقبولة، وأخطر المجلس بذلك مع بيان لما قرره الرئيس والأسباب التي استند إليها.

والمستفاد مما سبق، أن رئيس الجمهورية إذا ما أراد أن ينهي مدته قبل تمامها دستورياً، سواء أكان يشغل المنصب للمرة الأولى، أو لفترة ثانية؛ فإنه يقدم كتاب الاستقالة إلى مجلس النواب، ويعقد المجلس جلسة سرية عاجلة بناء على طلب رئيس المجلس^(١)، لعرض كتاب الاستقالة المقدم من رئيس الجمهورية على المجلس.

(١) تنص المادة (٢٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، عل أنه "مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، ينعقد المجلس في جلسة سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو بناء على طلب رئيسه، أو عشرين من أعضائه على الأقل، ثم يقرر المجلس بأغلبية أعضائه ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المعروض تجرى في جلسة علنية أو سرية".

ونود التوضيح هنا أن مناقشة طلب الاستقالة يتم في جلس سرية دون طلب من أي جهة على اعتبار أن له نصاً خاصاً ، يقرر أن تكون الجلسة سرية، على نحو ما نشر في مقدمة المادة (٢٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

ويقول رأي فقهي في نقد النص على أن تكون الجلسة سرية "ومن المفهوم أن تكون هناك جلسة عاجلة، لكن أن تكون الجلسة سرية بصورة دائمة مسألة محل نظر شديد. فليست كل كتب الاستقالة تنطوي على أسرار تقتضي مناقشتها في جلسة سرية. فما هو المبرر =

وهنا قد يتم مناقشة كتاب الاستقالة مباشرة في الجلسة العامة للمجلس، وقد يقرر المجلس إحالة كتاب الاستقالة إلى اللجنة العامة للمجلس بالاشتراك مع لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، لتقديم تقرير عنها، ثم يقوم المجلس بمناقشة هذا التقرير قبل التصويت على كتاب الاستقالة المقدم من رئيس الجمهورية. وقد فرضت اللائحة الداخلية للمجلس أغلبية موصوفة لرفض الاستقالة المقدمة من رئيس الجمهورية وهي أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، مما يفيد بمفهوم المخالفة أن الموافقة على طلب الاستقالة يتم بالأغلبية المطلقة للحاضرين جرياً على القاعدة العامة لصدور المجلس لقراراته^(١). ويذهب رأي فقهي إلى أن اشتراط أغلبية خاصة لرفض طلب الاستقالة المقدم من رئيس الجمهورية، ربما يكون الدافع إليه أن التمسك بمن يرغب في ترك منصبه ينبغي أن توازره أغلبية عريضة مدعمة لضرورة استمراره في عمله^(٢).

=لعقد جلسة سرية إذا كانت الاستقالة لأسباب صحية، أو تقدير الرئيس أن قدرته على العطاء، أو حتى بعض المتاعب السرية تمنعه من الاستمرار في منصبه بالكفاءة المطلوبة لذلك؟ ومن هنا كان من الأفضل ترك أمر سرية الجلسة أو علانيتها إلى ظروف كل حالة على حدة".

د. فتحي فكري: القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الحزبي - سلطات الحكم، المرجع السابق، ص ٢٣٠.

(١) تنص المادة (١٢١) من الدستور، على أنه "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه.

وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً....".

(٢) د. فتحي فكري: القانون الدستوري ، الكتاب الثاني، النظام الحزبي، سلطات الحكم في مصر في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢٣٠.

وقراءة ما يتم في مناقشة طلب الاستقالة المقدم من رئيس الجمهورية ليس بالأمر الصعب ؛ إذ عادة ما تكون الأسباب الدافعة للاستقالة معلومة مسبقاً، أو واردة في كتاب الاستقالة ، وللمجلس كل التقدير في قبول الاستقالة أو رفضها في ضوء الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية القائمة وقت مناقشة كتاب الاستقالة ، فالأمر ليس بالمسألة الهينة ؛ لأنه عادة ما تكون هناك ظروف سياسية توصف بالصعوبة حال إقدام رئيس الجمهورية على تقديم استقالته إذا لم يكن ذلك راجعاً إلى ظرف صحي؛ ولذلك عادة ما يرفض المجلس التشريعي طلب الاستقالة ، ويعد ذلك بمثابة تجديد الثقة في رئيس الجمهورية، ولذلك تقرر المادة (١١٠) المذكورة من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أنه في حالة رفض المجلس استقالة رئيس الجمهورية، ينتقل مكتب المجلس^(١) إلى رئيس الجمهورية ليبلغه قرار المجلس وأسبابه ، وهنا قد ينصاع رئيس الجمهورية لقرار المجلس برفض الاستقالة ، ويستمر في ممارسة مهام عمله . وقد يصر الرئيس على الاستقالة ، وهنا تعتبر الاستقالة مقبولة ، ويقوم مكتب المجلس بإخطار المجلس بذلك مع بيان لما قرره الرئيس والأسباب التي استند إليها، ويترتب على ذلك نتيجة مهمة، وهي إعلان مجلس النواب خلو منصب رئيس الجمهورية ويخطر مجلس النواب الهيئة الوطنية للانتخابات بذلك^(٢).

وهنا يجب أن نشير إلى ملاحظة يجب تداركها بتعديل في قانون المحكمة الدستورية العليا، حيث لم يبين أو يشير قانون المحكمة الدستورية العليا، إجراءات نظر الاستقالة المقدمة من رئيس الجمهورية، حين تقديم هذه الاستقالة إلى

(١) تنص المادة (١١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، على أن: "يتكون مكتب المجلس

من رئيس المجلس والوكيلين".

(٢) المادة (١٦٠) من الدستور.

المحكمة الدستورية العليا، إذا لم يكن مجلس النواب قائماً، على نحو ما تشير المادة (١٥٨) من الدستور.

ولعل ذلك راجع بالدرجة الأولى إلى أن قانون المحكمة الدستورية العليا، قد صدر في ظل دستور ١٩٧١م، والمادة (٨٣) من هذا الدستور كانت تقصر تقديم الاستقالة إلى مجلس الشعب وحدة^(١).

وبالتالي لم تكن المحكمة الدستورية العليا مختصة بنظر هذه الاستقالة، ولم يكن القانون الخاص بالمحكمة الدستورية العليا في حاجة إلى وضع تنظيم لنظرها. والأمر الآن أصبح مختلفاً، فاللائحة الداخلية لمجلس النواب نظمت إجراءات نظر الاستقالة المقدمة من رئيس الجمهورية حال قيام البرلمان. وقانون المحكمة الدستورية العليا يفتقر إلى هذا التنظيم، والملاحظ أن هذا القانون قد تم تعديله في عام ٢٠١٩، ولم يتعرض لهذه المسألة.

الفرع الثالث

خلو المنصب للوفاة أو العجز الدائم أو أي سبب آخر

بينما في الفرع السابق أن مدة رئاسة الجمهورية قد تنتهي بعمل إرادي من جانب رئيس الجمهورية حال تقدمه بطلب الاستقالة، وقبل المجلس لهذه الاستقالة، وليست هذه هي الحالة الوحيدة التي يصبح فيها المنصب شاغراً، فقد يتحقق هذا الأثر أيضاً في حالة الوفاة أو العجز الدائم عن العمل. وهنا نفرق بين ثلاث حالات:

(١) تنص المادة (٨٣) من دستور ١٩٧١، "إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه وجه كتاب الاستقالة إلى مجلس الشعب".

١ - الوفاة:

تنتهي مدة الرئاسة قبل اكتمالها بالوفاة، سواء أكانت طبيعية ^(١) أو نتيجة حادث ^(٢).

ولم تنظم اللائحة الداخلية لمجلس النواب الحالي، هذه الحالة بصورة كافية، مكتفية بالنص على أن يُخطر رئيس مجلس النواب بخلو منصب رئيس الجمهورية بالوفاة، وعلى رئيس المجلس أن يدعو المجلس فوراً لعقد جلسة خاصة لإعلان خلو المنصب، دون بيان الجهة المختصة بهذا الإخطار، إلا أنه من الطبيعي أن يثقل هذا الالتزام كاهل وزارة الداخلية بحكم مسؤوليتها عن الحالة المدنية للأشخاص.

والمستفاد مما سبق، أنه في حالة الوفاة يُخطر بذلك رئيس مجلس النواب، والذي يقوم بدوره بدعوة المجلس فوراً لعقد جلسة خاصة لإعلان خلو المنصب. ويُخطر المجلس الهيئة الوطنية للانتخابات بخلو المنصب، وهنا يتم إعلان خلو المنصب دون تصويت من جانب مجلس النواب على اعتبار أن طبيعة الأمر لا تحتل أي خيار آخر.

٢ - العجز الدائم:

كما تنتهي مدة رئاسة الجمهورية بالوفاة، فإنها تنتهي أيضاً قبل تمامها بالعجز الدائم عن العمل، وقد يرجع العجز الدائم عن العمل لمرض عضوي كالشلل أو الغيبوبة الممتدة، أو مرض عقلي، وهذه مجرد أمثلة، والمهم في النهاية أن الرئيس لا يستطيع مباشرة اختصاصاته.

(١) وهذا ما حدث للرئيس الراحل جمال عبد الناصر حيث لقي ربه في ٢٨ سبتمبر ١٩٧٠.

(٢) ومن قبيل ذلك ما حدث للرئيس الراحل أنور السادات في حادث المنصة الشهير في ٦ أكتوبر ١٩٨١.

واللافت هنا أن الدستور قد أشار في المادة (١٦٠) إلى حالة العجز الدائم عن العمل، ونصت عليها كذلك المادة (١١٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، مقررّة أن يُخطر رئيس مجلس النواب بخلو منصب رئيس الجمهورية... أو العجز الدائم عن العمل... "دون تحديد الجهة المختصة بإثبات هذا العجز، وهذه مسألة على درجة كبيرة من الأهمية، ويعد ذلك قصوراً دستورياً وتشريعياً يجب تلافيه؛ إذ إن هذا الصمت قد يحدث بلبلة سياسية في كثير من الأحيان، لتعلق الأمر بأهم منصب في الدولة، وهو رئاسة الدولة.

وفي محاولة لكسر صمت الدستور، واللائحة الداخلية لمجلس النواب، اتجه بعض الفقه إلى أنه "إزاء صمت المشرع الدستوري عن تحديد السلطة المختصة بتقرير العجز الدائم عن العمل لرئيس الجمهورية، فإن ذلك يكون مقروناً بإرادة رئيس الجمهورية ذاته، فهو الذي يقرر عجزه الدائم عن العمل ويعلن ذلك على الشعب، وفي هذه الحالة تتخذ الإجراءات المنصوص عليها في الدستور"^(١).

والطرح السابق، وإن كان يعالج الصمت الدستوري والتشريعي، إلا أنه لن يكون مجدياً في كل الحالات؛ إذ إنه فوق جعله الأمر تقديري بيد رئيس الجمهورية؛ فإنه لم يعالج حالات يستعصى فيها الأخذ بهذا الطرح كأن يكون رئيس الجمهورية في حالة لا تسمح له بإعلان عجزه عن العمل، كما لو أصيب بغيوبة مثلاً، أو كان بإمكانه إعلان ذلك ولكنه امتنع عنه عمداً، مما يجعل التعديل الدستوري هنا أمراً ضرورياً.

(١) د. عمرو بركات: القانون الدستوري، ١٩٨٩، دون دار نشر، ص ٢٨٤.

- وقد كان ذلك الرأي في ظل العمل بدستور ١٩٧١، وحكم المادة (٢٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السابق.

ويزيد من أهمية هذا التعديل أن عجز رئيس الجمهورية عن العمل يرتبط - عادة - بأوضاع غير مستقرة، والنقص الخاص بإثبات هذه الحالة من شأنه أن يضاعف عدم الاستقرار ويعرض المجتمع لعواقب وخيمة.

ومن وجهة نظري؛ أنه إزاء الصمت الدستوري، يكون المختص بإعلان بعجز رئيس الدولة الدائم عن العمل هو مجلس النواب باعتباره ممثل الإرادة الشعبية التي انتخبت رئيس الجمهورية، بناء على طلب الحكومة، على أن يكون هذا الطلب مؤيداً بمستندات طبية موثوق بها، أو مستندات ذات طبيعة خاصة إذا ما كان العجز الدائم عن العمل يرجع لظروف غير صحية كالخطف أو الأسر أو حدوث حادثة يغلب على من فيها الهلاك. وما سبق مجرد رأي ولا يعني أن النصوص الحالية كافية، ولسنا في حاجة إلى تعديل.

وعلى النقيض من الدستور المصري، كان موضوع العجز الدائم لرئيس الدولة محل اهتمام الدستور الفرنسي في المادة السابعة في فقرتها الثالثة، والخاصة بالتحقق من وجود مانع لدى الرئيس لممارسة وظائفه. ولا شك أن العجز الدائم عن العمل يندرج في إطار هذه الموانع^(١).

وتنص المادة المذكورة من الدستور الفرنسي على أنه في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، لأي سبب كان أو في حالة قيام مانع لديه، ينتهت منه المجلس الدستوري بالأغلبية المطلقة لأعضائه، بناء على إبلاغ الحكومة له، فإن

(١) تنص المادة ٣١٧ من الدستور الفرنسي على الآتي:

En cas de vacance de la présidence de la République pour quelque cause que ce soit, au d'empêchement constaté par le conseil constitutionnel saisi par le gouvernement et statuant à la majorité absolue des ses membres, les fonctions du président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ses fonctions, par le gouvernement".

وظائف رئيس الجمهورية، باستثناء الوظائف المنصوص عليها في المادتين ١١، ١٢ من الدستور، يمارسها رئيس مجلس الشيوخ مؤقتًا، وإذا أُلِمَ برئيس مجلس الشيوخ أيضًا مانع حال بينه وبين أداء وظائف رئيس الجمهورية، فتمارس الحكومة هذه الوظائف.

وهكذا عالج الدستور الفرنسي حالة العجز الدائم لرئيس الجمهورية من خلال خطوات واضحة، تتمثل في إبلاغ الحكومة بالحالة إلى المجلس الدستوري الذي يثبت بدوره من وجودها بالأغلبية المطلقة لأعضائها، ويعلن قرارًا بهذا الشأن، وهنا يقوم رئيس مجلس الشيوخ - وبقوة الدستور - بوظائف رئيس الجمهورية عدا الوظائف المنصوص عليها في المادتين ١١، ١٢ من الدستور، على أن تقوم الحكومة بهذه الوظائف، إذا أُلِمَ برئيس مجلس الشيوخ مانع يحول بينه وبين ممارسة وظائف رئيس الجمهورية. وبما أن هذا الحل يكون مؤقتًا بطبيعته، نص الدستور على أن يجري الاقتراع لانتخاب رئيس جديد في مدة لا تقل عن عشرين يومًا ولا تزيد على خمسة وثلاثين يومًا من بداية خلو الرئاسة أو صدور قرار من المجلس الدستوري بأن المانع (العجز) نهائي، فيما عدا حالة القوة القاهرة التي يثبت منها المجلس الدستوري^(١).

وهكذا حرص الدستور الفرنسي على تنظيم حالة العجز وبيان إجراءات إثباتها، حتى لا تتعرض البلاد لأخطار جسيمة في مثل هذه الفترات القلقة مما

(١) وبالرغم من هذا التنظيم الدستوري الواضح الخطوات، انتقد بعض الفقه الفرنسي هذا التنظيم الذي أتى به المشرع الدستوري الفرنسي من منطلق أن الحكومة - من باب المجاملة - قد لا تسعى لتقديم طلب إثبات العجز للمجلس الدستوري، وهو ما حدث بالفعل إبان فترة الرئيس بومبيدو وسدًا لهذه الثغرة اقترح البعض قيام أعضاء البرلمان باقتراح الثقة في الحكومة، إذا اتجاهلت تقديم طلب إثبات عجز الرئيس، أو توسيع نطاق الاختصاص باللجوء إلى المجلس الدستوري في المشكلة المطروحة. انظر:

Gicquel: droit constitutionnel et institutions politiques, 1989, p.626.

يدعوننا إلى مناشدة المشرع التأسيسي المصري أن يستجيب للنداء بالتدخل وسد النقص بغرض عجز الرئيس الدائم عن العمل^(١).

٣- خلو المنصب لأي سبب آخر:

قد يرجع سبب خلو منصب الرئيس لأي سبب آخر، خلاف الاستقالة أو الوفاة، أو العجز الدائم عن العمل. ولم يحدد النص الدستوري هذه الأسباب، ولا أمثلة لها، وكذلك فعلت اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وهنا يعلن مجلس النواب هذا السبب، ويتم التصويت على خلو المنصب ويشترط موافقة ثلثي عدد الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب.

والملاحظ هنا أمران: الأول: أن المشرع اشترط موافقة مجلس النواب على خلو المنصب استناداً لهذا السبب، والثاني: أنه اشترط أغلبية موصوفة متشددة، وهي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وإذا ما تم التصويت وتوافرت الأغلبية المتطلبة، يُخطر مجلس النواب الهيئة الوطنية للانتخابات بخلو المنصب. وتنتقل هذه الصلاحية للجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها إذا لم يكن مجلس النواب قائماً، وتطبق ذات الآثار المنصوص عليها في المادة (١٦٠) من الدستور.

وإذا كان ما سبق يتعلق بحالات خلو منصب رئيس الجمهورية، وانتهاء صلاحية الرئيس المنتخب؛ فإن ذلك يترتب عليه عدة آثار دستورية مهمة، وهذا ما أتناوله في الفرع الثالث من هذا المطلب.

(١) انظر في ذلك على سبيل المثال في ظل الحالة المشابهة في دستور ١٩٧١.

- د. سعاد الشرقاوي - عبد الله ناصف - القانون الدستوري، ١٩٩٤، ص ٣٨٠.

- د. جابر جاد نصار: الوسيط في القانون الدستوري، ص ٣٨٠.

- د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، ص ٨١، ٨٢.

الفرع الرابع

الآثار الدستورية المترتبة على خلو منصب رئيس الجمهورية

أجملت المادة (١٦٠) من الدستور، الآثار المترتبة على إعلان خلو منصب الرئيس بالاستقالة أو الوفاة، أو العجز الدائم عن العمل، أو لأي سبب آخر، مقررّة في ذلك أنه "... وعند خلو منصب رئيس الجمهورية للاستقالة أو الوفاة، أو العجز الدائم عن العمل، يعلن مجلس النواب خلو المنصب. ويكون إعلان خلو المنصب بأغلبية ثلثي الأعضاء على الأقل إذا كان ذلك لأي سبب آخر. ويخطر مجلس النواب الهيئة الوطنية للانتخابات، ويباشر رئيس مجلس النواب سلطات رئيس الجمهورية. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها، محل مجلس النواب ورئيسه فيما تقدم. وفي جميع الأحوال، يجب أن يُنتخب الرئيس الجديد في مدة لا تتجاوز تسعين يوماً من تاريخ خلو المنصب، وتبدأ مدة الرئاسة في هذه الحالة من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب.

ولا يجوز لمن حل محل رئيس الجمهورية، أو لرئيس الجمهورية المؤقت، أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ، ولا أن يقلل الحكومة. كما لا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت أن يترشح لهذا المنصب". وبقراءة هذا النص، والنص المكمل له في اللائحة الداخلية لمجلس النواب، يتبين لنا أن الآثار المترتبة، على إعلان خلو منصب رئيس الجمهورية للأسباب السالف ذكرها تتمثل في الآتي:

أولاً: قيام رئيس مجلس النواب بمباشرة سلطات رئيس الجمهورية:

إذا أعلن مجلس النواب خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب السالف ذكرها، يخطر المجلس الهيئة الوطنية للانتخابات بخلو المنصب، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتاً سلطات رئيس الجمهورية، ويوجه

بيانًا إلى الشعب في يوم خلو المنصب، وعليه أن يقوم قبل مباشرة سلطات رئيس الجمهورية أن يؤدي اليمين الدستورية أمام المجلس^(١)، ولا تغني هنا اليمين الدستورية التي أداها قبل مباشرة العضوية في مجلس النواب.

وما سبق قد يكون على صورة مغايرة، إذا لم يكن مجلس النواب قائمًا، كأن يكون منحلًا أو موقوفًا، وهنا تحل المحكمة الدستورية العليا ورئيسها محل مجلس النواب ورئيسه على التفصيل السابق، فتمارس المحكمة ذات الصلاحيات المقررة للمجلس، ويحل رئيس المحكمة الدستورية العليا محل رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة^(٢).

ثانيًا: تخلي رئيس مجلس النواب عن منصبه:

لا يجوز الجمع بين رئاسة مجلس النواب، ومباشرة صلاحيات رئيس الجمهورية في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية؛ إذ يعتبر رئيس مجلس النواب متخليًا عن منصبه فور أدائه اليمين الدستورية أمام المجلس كرئيس مؤقت للجمهورية. وفي هذه الحالة يترأس المجلس بصفة مؤقتة أكبر وكيلى المجلس سنًا^(٣).

(١) وهذه اليمين هي المنصوص عليها في المادة (١٤٤) من الدستور، والتي تنص على أنه "يشترط أن يؤدي رئيس الجمهورية قبل أن يتولى مهام منصبه أمام مجلس النواب اليمين الآتية: أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصًا على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه".

(٢) المادة (١٦٠) من الدستور.

(٣) المادة (١١٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

ثالثاً: حدود صلاحيات الرئيس المؤقت:

عند قيام رئيس مجلس النواب، أو رئيس المحكمة الدستورية العليا بمباشرة صلاحيات رئيس الجمهورية حال خلو هذا المنصب، فإن أيًا منهما يمارس كل الصلاحيات المقررة لرئيس الجمهورية، باستثناء صلاحيات محددة. وتمثل تلك الاستثناءات قيوداً على صلاحيات الرئيس المؤقت لا يجوز له مباشرتها، وهي على نحو ما ذكرت المادة (١٦٠) من الدستور، والمادة (١١٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

١ - حظر تعديل الدستور:

وتلك مسألة مهمة، حيث إن فترة تولي رئيس مؤقت في الغالب تكون مرحلة قلق من الناحية السياسية، يجب التعامل معها بحرص شديد، وتعديل الدستور أمر من الأهمية بمكان، وقد يساء استخدام هذه الصلاحية من جانب الرئيس المؤقت لتدعيم صلاحياته، أو العبث بالمدد المقررة دستورياً لإجراء انتخابات رئاسية جديدة. وقد يصل التعديل إلى حد السماح له بالترشح لرئاسة الجمهورية.

٢ - حظر حل مجلس النواب:

وهذه صلاحية ممنوحة دستورياً لرئيس الجمهورية المنتخب بالضوابط المنصوص عليها في المادة (١٣٧) من الدستور^(١).

٣ - حظر إقالة الحكومة:

لا يجوز للرئيس المؤقت إقالة الحكومة، وهذه صلاحية مناظرة لحظر حل مجلس النواب، حتى تستقر مؤسسات الدولة الدستورية في هذه المرحلة القلقة.

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

٤ - عدم جواز ترشح الرئيس المؤقت لمنصب رئيس الجمهورية:

وهذا القيد الدستوري له دلالة الواضحة، حتى لا يستغل الرئيس المؤقت موقعه كرئيس للجمهورية، من خلال استغلال مؤسسات الدولة وأجهزتها في الترويج له كمرشح محتمل لرئاسة الجمهورية، وقطعاً لدابر أي سبيل إلى ذلك، حظر النص الدستوري على من يتولى مهام رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة أن يترشح لرئاسة الجمهورية.

رابعاً: الدعوة إلى انتخابات رئاسية جديدة:

بما أن من يحل محل رئيس الجمهورية، حال خلو هذا المنصب، يوصف بالرئيس المؤقت، أو القائم بعمل رئيس الجمهورية، فكان لزاماً على المشرع الدستوري أن يحدد الخطوات التالية لتولية صلاحيات رئيس الجمهورية، وعلى رأسها الإعداد لإجراء انتخابات رئاسية جديدة، وهو الأمر الذي نظمته الفقرة الرابعة من المادة (١٦٠) من الدستور، بنصها على أنه "وفي جميع الأحوال، يجب أن يُنتخب الرئيس الجديد في مدة لا تتجاوز تسعين يوماً من تاريخ خلو المنصب، وتبدأ مدة الرئاسة في هذه الحالة من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب".

المبحث الثالث

دور مجلس النواب في تعيين الوزارة

يؤدي مجلس النواب دوراً محورياً في تشكيل الوزارة، وأداء عملها في دستور ٢٠١٤، سواء في تشكيل الوزارة واعتماد برنامجها، أو في أي تعديل وزاري لاحق، وكذلك في مراقبة أعمالها، وهنا يكون للعلاقة بين رئيس الدولة والبرلمان في هذا الصدد أهمية كبيرة، لأنه إذا كان الدستور قد منح رئيس الجمهورية تسمية المكلف بتشكيل الوزارة، وترك لهذا الأخير حرية اختيار أعضاء الوزارة، إلا أنه قرن استقرار هذه الحكومة بحصولها على ثقة البرلمان من خلال اعتماد برنامجها، كما يشارك البرلمان بدور في أي تغيير وزاري لاحق، بل أن مجلس النواب له دور في إعفاء الحكومة من أداء عملها. وفوق كل ما سبق يراقب مجلس النواب أعمال الحكومة، عملاً بأحكام المادة (١٠١) من الدستور والتي تنص على أن "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع... ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية"، وهذه الرقابة قد تصل إلى حد سحب الثقة من الحكومة على نحو ما تنص المادة (١٣١) من الدستور.

والبين مما سبق أن مجلس النواب يشارك رئيس الجمهورية في أكثر من محور فيما يتعلق بالوزارة، من حيث منح الثقة، والتعديلات الوزارية، وإعفاء الحكومة من أداء عملها، ومراقبة أعمالها، وبصفة خاصة سحب الثقة منها، وعلى هدي ما سبق، نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، على النحو الآتي:

المطلب الأول: مجلس النواب وبرنامج عمل الحكومة.

المطلب الثاني: مجلس النواب والتغيير الوزاري.

المطلب الثالث: سلطة مجلس النواب في سحب الثقة من الوزارة.

المطلب الأول

مجلس النواب وبرنامج عمل الوزارة

تنص المادة (١٤٦) من الدستور - دستور ٢٠١٤ - على أن "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، عُـد مجلس النواب منحلّاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد خلال سـتين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. وفي جميع الأحوال يجب ألا يزيد مجموع مدد الاختيار المنصوص عليها في هذه المادة على سـتين يوماً".

والبيّن من النص الدستوري المذكور، أنه رسم معالم دور مجلس النواب في اعتماد أي وزارة جديد من خلال منح الثقة لبرنامجها الذي تتقدم به إلى البرلمان.

ولما كان ما سبق؛ فإن الوزارة لا تستقر ولا تكتسب الثقة إلا من خلال اعتماد مجلس النواب لبرنامجها، فرئيس الجمهورية يسمي شخص رئيس مجلس الوزراء، ويكلفه بتشكيل الوزارة، ويعرض هذا التشكيل على رئيس الجمهورية، ويقوم جميع أعضاء مجلس الوزراء بأداء اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية^(١)، وهذا القسم لا يعطي للحكومة الثقة، بل تأتي هذه الثقة من خلال

(١) تنص المادة (١٦٥) من الدستور، على أنه "يشترط أن يؤدي رئيس مجلس الوزراء، وأعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية، قبل مباشرة مهام مناصبهم اليمين الآتية: "أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن =

مجلس النواب. على أن تقوم الوزارة بمباشرة مهام عملها فور أداء اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية؛ إذ لا ارتباط بين مباشرة مهام المنصب واعتماد البرنامج عملاً على دوام سير السلطات العامة في الدولة. ومناقشة واعتماد برنامج الحكومة، يتطلب منا أن نبين، ماذا يقصد ببرنامج عمل الوزارة. والآلية التي يتم بها مناقشة البرنامج واعتماده أو رفضه، والأثر المترتب على رفض البرنامج من جانب مجلس النواب، وذلك في ثلاثة أفرع على نحو ما يلي:

الفرع الأول

المقصود ببرنامج عمل الوزارة

برنامج عمل الوزارة في مفهومه العام، هو الملامح الرئيسية لعمل الوزارة في خلال مدة زمنية، غالباً ما تكون هذه المدة، هي مدة الفصل التشريعي للبرلمان، أو ما تبقى منه عند حدوث تغيير وزاري شامل. وهذا البرنامج يعبر عن رؤية الحكومة الجديدة تجاه المشكلات التي تواجه الدولة على الأصعدة المختلفة، والتطلعات التي تهدف الحكومة الجديدة تحقيقها في إطار خطاب التكليف الصادر لها من رئيس الجمهورية، وعادة ما يتضمن هذا البرنامج مقدمة توضح أهم المرتكزات التي يقوم عليها البرنامج، مثل الرؤية الاقتصادية للبرنامج، ومنهجية العمل الحكومي في المرحلة القادمة، والعمل على تحقيق تطلعات المواطنين في كافة المجال، والإشارة إلى العمل على خفض الدين الحكومي، وخطة الحكومة لزيادة موارد الدخل العام للدولة، ورفع المستوى المعيشي للمواطنين بما يحافظ على مكتسباتهم، وبعد ذلك يذكر البرنامج - في الغالب -

=أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه".

الأهداف العامة للبرنامج مثل خلق المزيد من الفرص النوعية للمواطنين في مختلف المجالات، وتدعيم الأمن المجتمعي بما يدعم جهود التنمية والازدهار، والبناء على قواعد الشراكة مع القطاع الخاص وتعزيزها بما يسهم في تحقيق أبعاد التنمية الشاملة بما يضمن خلق فرص واعدة للمواطنين، وغير ذلك من الأهداف العامة للبرنامج، وعادة ما يقسم البرنامج إلى محاور مثل : محور رفع مستوى المعيشة، والمحور السيادي والتشريعي، والمحور الاقتصادي، ومحور الخدمات المجتمعية، ومحور الأداء الحكومي والتحول الرقمي، وغير ذلك الكثير.

وبأني تحت كل محور من محاور البرنامج الخطوط العريضة التي تنتهجها الحكومة الجديدة خلال فترة عملها لتحقيق أهداف المحور على أرض الواقع، وهذه المفردات أحيانًا تأتي في صورة عامة مثل وضع الخطط الاستراتيجية المستقبلية، وأحيانًا تكون مقرونة بمدد زمنية وأرقام مالية.

ومفاد ذلك أن برنامج عمل الحكومة، هو رؤية مستقبلية للحكومة الجديدة، يعبر عن موقفها من القضايا المجتمعية التي تهم الدولة، داخليًا وخارجيًا، وهذه الرؤية تكون تحت بصر مجلس النواب طيلة مدة عمل الحكومة، له أن يسأل الحكومة عما تم إنجازه من البرنامج، ومدى اتفاق سياسات الحكومة مع البرنامج الذي على أساسه حازت على ثقة المجلس. وكثيرًا ما يتم استخدام الأدوات الرقابية ضد الحكومة استنادًا إلى إتباع الحكومة سياسات اقتصادية وغير اقتصادية مناهضة لبرنامجها.

الفرع الثاني

آلية مناقشة برنامج عمل الوزارة

حددت المادتان (١٢٦) و (١٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الآلية التي يتم بها مناقشة برنامج الحكومة، حيث يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الحكومة خلال عشرين يومًا من تاريخ تشكيلها إلى مجلس النواب، أو في أول اجتماع له إذا كان غير قائم. وهنا كان من الأفضل القول بأن يقدم رئيس مجلس الوزراء المكلف برنامج الحكومة إلى مجلس النواب خلال عشرين يومًا من اليوم التالي لأداء اليمين الدستورية أمام رئيس الدولة وليس من تاريخ تشكيل الحكومة، لأن الحكومة تبدأ عملها الفعلي فور أداء اليمين القانونية أمام رئيس الدولة.

وبعد تقديمه يناقش المجلس بيان رئيس مجلس الوزراء المكلف عن برنامج الحكومة، ذلك البيان الذي يلقيه رئيس مجلس الوزراء على المجلس عند تقديم البرنامج إلى المجلس.

وبحال هذا البيان إلى لجنة خاصة برئاسة أحد وكيلي المجلس، يُراعى فيها تمثيل المعارضة والمستقلين، وذلك لدراسة البرنامج وإعداد تقرير عنه خلال عشرة أيام، ويُعرض التقرير على المجلس في أول جلسة تالية لانتهاه هذه المدة. وما سبق لم يبين أغلب التفاصيل التي تحدث أثناء مناقشة البرنامج؛ إذ إنه بعد إحالة البرنامج من المجلس إلى اللجنة الخاصة، تبدأ اللجنة في عملها على النحو المعتاد في عمل اللجان البرلمانية، وللجنة كل الصلاحيات المقررة دستوريًا وقانونيًا في هذا الشأن، فلها أن تستدعي ما تشاء من أعضاء الحكومة وأجهزتها المختلفة ذات الصلة ببرنامج عمل الوزارة، ولها أن تطلب ما تشاء من البيانات والمستندات، ولها أن تطلب من الحكومة تقديم شرح لأي محور من محاور برنامج عمل الحكومة.

وهنا يطرح سؤال: هل يجوز للجنة المكلفة من قبل المجلس إدخال تعديل على برنامج عمل الوزارة ؟

وللإجابة على ذلك أقول - وعلى نحو ممارستي العملية - ليس للجنة أن تدخل تعديلات على البرنامج من تلقاء نفسها، بل لها أن تطلب من الوزارة إدخال هذه التعديلات سواء أكان التعديل يتعلق بمحاور جديدة، غير واردة في البرنامج، أم بتعديل بعض المحاور أو السياسات أو الأهداف الواردة في البرنامج الذي قدم. ومن المألوف في عمل هذه اللجنة أن تطلب اللجنة من خلال أعضائها بعض التعديلات، ويطلب ممثلو الحكومة مهلة للرجوع إلى الجهات المعنية في الحكومة أو رئيسها، ثم إفادة اللجنة بالرأي النهائي.

وهذه التعديلات ليست بالازم أن يكون مصدرها أعضاء لجنة برنامج الحكومة فقط، بل قد تكون مقترحات من أعضاء البرلمان من غير أعضاء اللجنة، حيث تنص المادة (٦٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أن لكل عضو بالمجلس حق إبداء رأيه كتابة في أي موضوع أو مشروع محال إلى إحدى اللجان، ولو لم يكن عضواً فيها.

ويقدم العضو رأيه لرئيس اللجنة قبل الموعد المحدد لنظر الموضوع، وعلى رئيس اللجنة عرض الآراء المقدمة من أعضاء المجلس على اللجنة، وذلك بعد إخطار العضو كتابة بالتاريخ المحدد لعرضها عليه، مع دعوته للحضور لإبداء ما يراه من ملاحظات وإيضاحات أمامها، دون أن يكون له صوت محدود في مداولاتها.

وبعد ذلك تعد اللجنة تقريرها لترفعه إلى المجلس، وهذا التقرير - في العادة - يشمل الإشارة إلى الإجراءات التي اتبعتها اللجنة أثناء مناقشة التقرير، ورأي اللجنة في الموضوع المحال إليها، والأسباب التي استندت إليها في رأيها، ورأي اللجنة أو اللجان التي تكون قد استأنست بملاحظاتها، ومجمل الآراء

الأخرى التي أبديت في اجتماعات اللجنة في شأن برنامج عمل الحكومة، والإشارة إلى الآراء والاقتراحات المكتوبة التي أخطرت بها.

وترفق اللجنة بتقريرها نسخة من البرنامج الذي أحيل إليها في نسخته الأصلية، ونسخة بها التعديلات التي أدخلتها اللجنة على البرنامج بالتوافق مع الحكومة. كما يحتوي تقرير اللجنة أيضاً، الآراء المخالفة التي تكون قد أبديت من أعضائها في موضوع برنامج عمل بالحكومة، ومجمل الأسباب التي تستند إليها هذه الآراء، إذا طلب ذلك أصحابها من رئيس اللجنة^(١).

وبعد إعداد التقرير على النحو المفصل السالف الإشارة إليه يختار مكتب اللجنة أحد أعضائها ليكون مقررًا للموضوع، يبين رأي اللجنة أمام المجلس. كما يتم اختيار مقرر احتياطي يحل محل المقرر الأصلي عند غيابه. فإذا غابا الاثنان - الأصلي والاحتياطي - عن الجلسة المقررة لعرض التقرير على المجلس، فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة أو أحد الحاضرين من أعضائها، أن يتولى شرح التقرير نيابة عن اللجنة^(٢).

وعلى اللجنة تقديم هذا التقرير إلى المجلس في خلال عشرة أيام من تاريخ إحالته إليها من قبل المجلس، وبعرض التقرير على المجلس تبدأ الآثار القانونية المترتبة على ذلك في الإفصاح عن نفسها من خلال موقف مجلس النواب من هذا البرنامج، وهذا ما أتناوله في الفرع الثالث.

(١) المادة (٦٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) المادة (٦٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

الفرع الثالث

الآثار المترتبة على موقف مجلس النواب

من برنامج عمل الوزارة

يبدأ مجلس النواب في مناقشة تقرير لجنة برنامج عمل الحكومة، والبين من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أنها وضعت قواعد خاصة لمناقشة تقرير برنامج عمل الحكومة؛ إذ تنص المادة (١٢٦) من هذه اللائحة في عجزها على أنه "ومع مراعاة الأحكام السابقة تسري الأحكام المقررة في المواد (١٢٢) عدا الفقرة الثانية، ١٢٣، ١٢٤) من هذه اللائحة على الإجراءات المتعلقة بمناقشة برنامج الحكومة، وبالرجوع إلى هذه الأحكام للمواد المشار إليها نجد أنها تقرر "يقدم ممثلو الهيئات البرلمانية إلى رئيس المجلس بيانًا مكتوبًا بأسماء طالبي الكلام من أعضائها... كما يجب أن يقدم من يرغب من أعضاء المجلس في الكلام طلبًا كتابيًا بذلك إلى المجلس"، على أن يقوم مكتب المجلس بالتنسيق بين طلبات الكلام قبل موعد الجلسة بوقت كاف، ويجوز أن يخطر الرئيس مقدمي هذه الطلبات كتابة بما انتهى إليه المكتب في هذا الشأن.

ولا يجوز الإذن بالاشتراك في المناقشة إلا لمن طلب الكلام من الأعضاء طبقًا للأحكام السابقة، ولمن يقرر المجلس الإذن له بالكلام بناء على اقتراح رئيسه^(١).

ويحدد المجلس، بناء على اقتراح رئيسه في بداية الجلسة المخصصة للمناقشة الموعد الذي تنتهي فيه، والمدة التي تخصص للعضو للكلام^(٢).

(١) مادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) مادة (١٢٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

وينظم رئيس المجلس ترتيب المناقشة بما يسمح لكل عضو من طالبي الكلام والاتجاهات السياسية كافة بأن تبدي آراءها، طبقاً للقواعد المقررة لأولوية الكلام في اللائحة^(١).

وبعد الانتهاء من مناقشة التقرير، والانتهاء من البت في التعديلات المقترحة، يعرض البرنامج للتصويت من قبل أعضاء المجلس مع مراعاة أن يكون التصويت على البرنامج في خلال الأجل المحدد دستورياً في نص المادة (١٤٦) من الدستور والمحددة بثلاثين يوماً من تاريخ إحالة البرنامج إلى مجلس النواب، بما في ذلك الأجل المحدد للجنة لوضع تقريرها^(٢).

وعلى ضوء ما يسفر عنه التحقيق لتحديد الآثار، والأمر لا يخرج عن نتيجتين لا ثالث لهما، فإما أن يوافق المجلس على البرنامج، وإما أن يرفضه، ونناقش هاتين الحالتين كل على حدة.

(١) مادة (١٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) تنص المادة (١٢٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، على تفصيل أكثر من هذا الشأن في فقرتها الثالثة؛ إذ تنص هذه الفقرة على أنه "يجب أن يصدر قرار المجلس في شأن حصول الحكومة على ثقة أغلبية أعضاء المجلس خلال الأيام العشرة التالية لعرض التقرير عليه، وفي جميع الأحوال، يجب ألا تزيد المدة على ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الحكومة لبرنامجها". والملاحظ هنا أن اللائحة حددت للمجلس مدة عشرة أيام من تاريخ إحالة تقرير لجنة برنامج عمل الحكومة إليه لإصدار قرار بشأن البرنامج، وهذه المدة - العشرة أيام - من وجهة نظري مدة تنظيمية داخلية لا يترتب على تجاوزها أية مخالفة دستورية، طالما أن قرار المجلس قد صدر في خلال المدة المحددة دستورياً في نص المادة (١٤٦) من الدستور، والمقدرة بثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الحكومة برنامجها لمجلس النواب.

أولاً: موافقة المجلس على برنامج الحكومة:

إذا صوت مجلس النواب بأغلبية أعضائه على برنامج الحكومة بالموافقة؛ فإن هذه الحكومة تكون قد نالت ثقة البرلمان، وتستمر في مباشرة مهامها. ولي ملاحظة هنا على صياغة نص المادة (١٤٦) ونص الفقرة الثالثة من المادة (١٢٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، فكلا النصين يتحدث عن حصول الحكومة على ثقة أغلبية أعضاء المجلس، والحقيقة أن المعروض للثقة هو برنامج الحكومة، وليست الحكومة، ولذلك نجد النصوص المقارنة في دساتير أخرى واضحة الدلالة على ما نقول، ومن قبيل ذلك ما تنص عليه المادة (٤٦) من دستور مملكة البحرين في عام ٢٠٠٢م^(١).

ثانياً: عدم حصول الحكومة وبرنامجها على ثقة مجلس النواب:

إذا لم تحصل الحكومة على ثقة المجلس وفق ما بينا في البند أولاً، فإن ذلك يترتب عليه نتائج دستورية غاية في الأهمية وهي:

- ١- اعتبار هذه الحكومة مستقلة وبقوة الدستور.
- ٢- يكلف رئيس الجمهورية من يرشحه الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد المجلس بتشكيل الحكومة، وهنا حكم دستوري يجب مراعاته في الحكومة الجديدة المشكلة من رئيس الحزب أو الائتلاف صاحب الأكثرية العددية لمقاعد البرلمان، حيث يتم اختيار وزراء الدفاع

(١) تنص هذه المادة على أن "... ويقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الحكومة خلال ثلاثين يوماً من أداء اليمين الدستورية إلى مجلس النواب، أو في أول اجتماع له إذا كان غائباً. وإذا لم يقر المجلس هذا البرنامج خلال ثلاثين يوماً بأغلبية أعضائه تقوم الحكومة بإعادة تقديمه إلى المجلس بعد إجراء ما تراه من تعديلات خلال واحد وعشرين يوماً من تاريخ رفض المجلس له..."؛ فالنص هنا يتحدث عن أن المطروح للتصويت هو برنامج عمل الحكومة وليست الحكومة، وهو الأمر الذي نؤيده.

والداخلية والخارجية والعدل من قبل رئيس الجمهورية بالتشاور مع المكلف بتشكيل الحكومة^(١).

ويتبع مع هذه الحكومة ذات الإجراءات السابق ذكرها بشأن الوزارة التي لم تحصل على ثقة أغلبية أعضاء البرلمان، وذلك من أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهام عملها، وتقديم برنامجها لمجلس النواب، وإحالته إلى لجنة برنامج عمل الحكومة، ودراسة اللجنة للبرنامج، وإعداد تقرير بشأنه، وعرضه على مجلس النواب، ومناقشة المجلس للتقرير وصدر قرار بشأنه من خلال ذات الأجل الذي كان ممنوحًا للحكومة السابقة وهو ثلاثون يومًا من تاريخ تقديم الحكومة برنامجها لمجلس النواب.

ويقوم مجلس النواب بمناقشة تقرير لجنة برنامج عمل الحكومة الثانية، وبذات الصلاحيات، فإذا حازت هذه الحكومة وبرنامجها على ثقة البرلمان بأغلبية أعضاء مجلس النواب؛ فإنها تستمر في أداء مهامها من منطلق أنها كسبت ثقة مجلس النواب، عملاً بأحكام المادة (١٤٦) من الدستور، وهذا الفرض ليست له أي تداعيات سوى حصول الحكومة على ثقة مجلس النواب، واستمرار مجلس النواب في أداء وظائفه الدستورية.

(١) وينتقد أستاذنا د. فتحي فكري، ترك اختيار الوزراء الأربعة لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع رئيس مجلس الوزراء المرشح من قبل الحزب أو الائتلاف صاحب الأكثرية العددية في مجلس النواب، ويرى سيادته أن هذا الأسلوب في اختيار أعضاء الحكومة يتولد عنه ازدواجية داخل مجلس الوزراء، فبعض الأفراد ينفرد رئيس مجلس الوزراء في اختيارهم، والبعض الآخر لهم ثقلهم بحكم صلاحياتهم - لا بد من التشاور مع رئيس الدولة بشأنهم، وهو ما قد يتولد عنه افتقاد التجانس داخل مجلس الوزراء، مما ينعكس سلبيًا على اضطراره بمسؤولياته.

د. فتحي فكري:

أما إذا أتت نتيجة التصويت عكس ما سبق، أي عدم حصول الحكومة الجديدة على ثقة البرلمان؛ فإن ذلك يترتب عليه نتائج شديدة، تتمثل في الآتي:

١- يُعد مجلس النواب منحلاً - وبقوة الدستور - ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. والفرض برفض البرنامج هنا يعد نظرياً أكثر منه عملياً، لأن مجلس النواب يعلم مقدماً أنه إذا رفض منح الثقة للحكومة الثانية وبرنامجها، فإن مصيره إلى الحل مباشرة، وكنا نود أن يكون حكم النص منح الخيار للرئيس الجمهورية في حل مجلس النواب أو إقالة الحكومة؛ إذ إن أسباب رفض مجلس النواب برنامج الحكومة الثانية قد يكون له ما يبرره، خاصة وأن هذه الأسباب لا تكون سرّاً داخلياً، بل أمر زائع الصيت. أما وأن النص قد ورد هكذا، فإن الأثر الأول المترتب على رفض برنامج الحكومة الجديدة وعدم منحها الثقة هو حل مجلس النواب والدعوة إلى انتخاب مجلس نواب جديد في خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل.

٢- استمرار الحكومة في مباشرة مهام عملها، وعرض برنامجها على المجلس الجديد في أول اجتماع له. ويتبع أمام المجلس الجديد ذات الإجراءات والقواعد التي تمت في مواجهة المجلس المنحل، وللمجلس الجديد ذات الصلاحيات، والتي نحيل بشأنها إلى ما ذكرناه تفصيلاً.

المطلب الثاني

مجلس النواب والتعديل الوزاري

لا يقتصر دور مجلس النواب على منح الثقة لأي وزارة جديدة على النحو السالف ذكره، بل أنه يشارك رئيس الجمهورية في صلاحية أي تعديل وزاري، يطرأ على حكومة قائمة، سبق لها وأن حازت وبرنامجها على ثقة مجلس النواب؛ إذ تنص الفقرة الثانية من المادة (١٤٧) من الدستور، على أن ".... ولرئيس الجمهورية إجراء تعديل وزاري بعد التشاور مع رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس"، وهكذا فإن مجلس النواب يشارك في أي تعديل وزاري، فلا ينحصر الأمر بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، بل يشارك في هذا التعديل مجلس النواب، من خلال تطلب الدستور موافقته على أي تعديل وزاري، من خلال التصويت على هذا التعديل، وجعل المشرع الدستوري الأغلبية اللازمة لهذه الموافقة هي الأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس، وهي ذات الأغلبية المطلوبة للموافقة على القوانين المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة (١٢١) من الدستور.

ولا شك أن اشتراك مجلس النواب في إجراء أي تعديل وزاري، يعظم من دور المجلس في الحياة السياسية، ويجعل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، تتحرى الدقة في اختيار أعضاء التعديل الوزاري لعلمهم المسبق أن هذا الاختيار يخضع في النهاية لموافقة مجلس النواب، خاصة وأن الأمر متعلق بموافقة المجلس، وليس مجرد الحصول على رأي المجلس أو رئيسه.

وقد بينت المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الإجراءات المتبعة أمام مجلس النواب في حالة إجراء تعديل وزاري، مقرر في ذلك، "الرئيس

الجمهورية إجراء تعديل وزاري بعد التشاور مع رئيس مجلس الوزراء، ويرسل كتابًا بذلك إلى مجلس النواب يبين فيه الوزارات المراد إجراء تعديل فيها، ويعرضه رئيس المجلس في أول جلسة تالية لوروده".

وفي غير دور الانعقاد، يُدعى المجلس لجلسة طارئة لمناقشة القرار خلال أسبوع من ورود كتاب رئيس الجمهورية للبت فيه. وتكون الموافقة على إجراء التعديل جملة، بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين وبما لا يقل عن ثلث الأعضاء، ويخطر رئيس الجمهورية بذلك.

وفي جميع الأحوال، يراعى حكم الفقرة الأخيرة من المادة (١٤٦) من الدستور، في اختيار وزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل، وحكم المادة (٢٣٤) من الدستور في تعيين وزير الدفاع^(١).

ولم تضاف هذه المادة جديدًا إلى حكم المواد الدستورية سوى تأكيدها، على ضرورة مراعاة حكم المادة (١٤٦) من الدستور بشأن وزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل، بحيث يتم اختيارهم في حالة تشكيل الحكومة من الحزب أو الائتلاف صاحب أكثرية المقاعد في مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية بعد التشاور مع رئيس الحزب أو الائتلاف المكلف بتشكيل الحكومة. وكذلك مراعاة حكم المادة (٢٣٤) من الدستور، والتي تنص على أن يكون تعيين وزير الدفاع بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة. مع مراعاة أن كل ذلك لا يصادر حق مجلس النواب في الموافقة على التعديل الوزاري من عدمه، حتى وإن تعلق الأمر بالحقائب الوزارية المشار إليها.

(١) تنص المادة (٢٣٤) من الدستور، على أن "يكون تعيين وزير الدفاع بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة".

ولا يتوقف دور مجلس النواب عند حد منح الثقة للحكومة والموافقة على أي تعديل وزاري لوزارة قائمة، بل أن الدستور منحه أيضًا حق المشاركة في إعفاء الحكومة من أعمالها، وهذا ما أتناوله في المطلب الثالث.

المطلب الثالث

مجلس النواب وإعفاء الحكومة من أعمالها

قد تتقدم الحكومة باستقالتها، وقد يستقيل أحد أعضائها، وهنا نص الدستور في المادة (١٧٤) منه، على أن يقدم رئيس مجلس الوزراء كتاب استقالته، إلى رئيس الجمهورية، وإذا قدم أحد الوزراء استقالته وجب تقديمها إلى رئيس مجلس الوزراء، كما يجوز لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، وذلك بعد استجواب يجريه المجلس وينتهي فيه إلى إدانة الوزير أو رئيس الوزراء، وبناء عليها يقرر المجلس سحب الثقة من أحدهما، وإذا تضامن المجلس مع المستجوب، فإن سحب الثقة من الوزير أو رئيس الوزراء يعد سحبًا للثقة من الحكومة بأكملها وذلك على نحو ما تقرر المادة (١٣١) من الدستور.

كذلك قد يقرر رئيس الجمهورية إعفاء الحكومة من أداء عملها، وهنا اشترط الدستور موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب.

وكما هو معلوم، فإن الفارق بين الاستقالة والإعفاء، أن الاستقالة عمل إرادي، أما الإعفاء فهو عمل قسري يعد بمثابة جزاء يوقعه رئيس الجمهورية على الحكومة، ونظرًا لخطورة هذا الإجراء، تطلب الدستور موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب على هذا الإعفاء، وهي أغلبية موصوفة، تختلف عن الأغلبية المتطلبة لإجراء تعديل وزاري على نحو ما ذكرنا، ومنح هذه الصلاحية لمجلس النواب يعزز بكل تأكيد دوره في الحياة السياسية في البلاد، خاصة، وأن أي

إعفاء سوف يعقبه بالضرورة تشكيل حكومة جديدة، لابد وأن تحصل على ثقة مجلس النواب، على نحو ما تعرضنا له سلفاً بالتفصيل.

وقد بينت المادة (١٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الآلية المقررة في هذا الشأن أمام مجلس النواب؛ إذ تقرر "الرئيس الجمهورية إعفاء الحكومة من أداء عملها، ويرسل كتاباً بذلك إلى رئيس مجلس النواب في اليوم التالي لصدور قرار الإعفاء. وعلى المجلس أن يناقش قرار الإعفاء في أول جلسة تالية لورود القرار لاتخاذ ما يراه في شأنه. وفي غير دور الانعقاد، تتم دعوة المجلس لجلسة طارئة لمناقشة القرار خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ ورود كتاب رئيس الجمهورية المشار إليه للبت فيه.

ولا يكون قرار رئيس الجمهورية بإعفاء الحكومة من أداء عملها نافذاً إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس. وفي جميع الأحوال، يرسل المجلس إلى رئيس الجمهورية قراره وما دار من مناقشات في هذا الشأن".

الفصل الثاني

رئيس الجمهورية وسير العمل في مجلس النواب

تمهيد وتقسيم:

لرئيس الجمهورية في دستور ٢٠١٤، دور هام في سير العمل داخل البرلمان، وهذا الدور حددت ملامحه النصوص الدستورية واللائحة الداخلية لمجلس النواب، وقانون مجلس النواب، وبعض القوانين الأخرى ذات الصلة. فإذا كانت المادة (١٠٦) من الدستور، تنص على أن "مدة مجلس النواب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له..."، فإن مجلس النواب لا ينعقد بصفة مستمرة طوال مدة الفصل التشريعي، بل يقضي فترة في عطلة برلمانية فيما بين أدوار الانعقاد، كما قد يكون غير قائم في بعض الأحوال، وكان مقتضى الفصل بين السلطات أن يترك الحق في الانعقاد وفض الدورة البرلمانية وتحديد مدتها إلى المجلس التشريعي نفسه، على نمط النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث لا يختص رئيس الدولة بدعوة البرلمان للاجتماع في دور الانعقاد العادي. وكذلك فض الاجتماع إذ إن البرلمان هو المختص بذلك^(١)، إلا أن الدستور المصري الحالي قد سار على نهج النظم البرلمانية، بمنح السلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وفض أدوار الانعقاد، وتأجيل هذه الأدوار، عملاً بمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو يمثل أحد

(١) حدد الدستور الأمريكي بداية دور الانعقاد بـ ٣ يناير من كل عام، وأعطى للبرلمان الحق في تحديد موعد آخر إذا أراد. كما أن رئيس الجمهورية لا يملك أن يفض الاجتماع لأن البرلمان هو الذي يختص بذلك أيضاً، إلا أن رئيس الجمهورية يستطيع التدخل إذا اختلف المجلسان في تحديد تاريخ فض دور الانعقاد، أو إذا طرأت ظروف تستدعي دعوة البرلمان لاجتماع غير عادي.

Tune (A et S) Les systeme constitutionnel des Etats unis d'amerique, Paris, 1954, I2, pp.54.

الأسس الفلسفية التي يقوم عليها النظام النيابي. كما أن رئيس الدولة منحه الدستور أيضًا صلاحية حل مجلس النواب، وذلك في غير حالات الحل بقوة الدستور.

وعلى هدي ما سبق، نناقش في هذا الفصل من الدراسة، دور رئيس الدولة في سير عمل البرلمان، من خلال مبحثين، على النحو الآتي:

المبحث الأول: الدعوة إلى الاجتماعات وفضها.

المبحث الثاني: حل البرلمان.

المبحث الأول

الدعوة إلى الاجتماعات، وفضها

تنص المادة (١٠٦) من الدستور، على أن "مدة مجلس النواب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له". كما تنص المادة (١١٥) 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 في اليوم المذكور... ويقض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس. كما يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب لدور انعقاد غير عادي لنظر أمر عاجل، بناء على دعوة من رئيس الجمهورية، أو طلب موقع من عشر أعضاء المجلس على الأقل"^(١).

ولبيان ما سبق، فإنني أقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: دعوة مجلس النواب للانعقاد لأدوار عادية وغير عادية .

المطلب الثاني: فض دور الانعقاد العادي وغير العادي.

وذلك على نحو ما يلي:

(١) المادة (١١٦) من الدستور .

المطلب الأول

دعوة مجلس النواب للانعقاد لأدوار عادية وغير عادية

سارت الدساتير الحديثة، على إعطاء الحق لرئيس الدولة في دعوة البرلمان للانعقاد حتى تاريخ معين، بحيث إذا مضى هذا التاريخ ولم يدع المجلس للانعقاد انعقد بقوة القانون. كما منحه حق دعوة البرلمان للانعقاد في اجتماع غير عادي لمواجهة ظروف استثنائية، وهو ذات الأمر الذي قرره الدستور المصري لعام ٢٠١٤م، على النحو الآتي:

الفرع الأول

دعوة مجلس النواب للانعقاد لأدوار عادية

سبق أن ذكرنا أن مدة الفصل التشريعي لمجلس النواب خمس سنوات، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له^(١).

ويدعو مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون أمر دعوة المجلس للانعقاد بيد المجلس نفسه، لا بأداة من السلطة التنفيذية، إلا أنه عملاً بمبدأ التعاون بين السلطتين، منح هذا الحق لرئيس الجمهورية؛ إذ تنص المادة (١١٥) من الدستور، 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 في اليوم المذكور....".

والمستفاد من هذا النص الدستوري، أنه إذا كان رئيس الدولة يختص بدعوة مجلس النواب للانعقاد في أدواره العادية، إلا أن هذه الصلاحية ليست رخصة تقديرية جوازية يستخدمها رئيس الدولة أو يحجم عنها؛ بل إنها سلطة مقيدة ملزم بإعمالها حسب مواعيد محددة في الدستور، فإذا لم تتم هذه الدعوة في

(١) المادة (١٠٦) من الدستور.

الميعاد انعقد المجلس في ميعاده الدستوري بحكم الدستور، سواء في أول دور للانعقاد، أو في أدوار الانعقاد التالية.

وتسري هذه المواعيد في أدوار الانعقاد العادية للمجلس القائم. أما بالنسبة للمجلس الذي ينعقد عقب الحل، فإنه يُدعى للانعقاد وفقًا لتواريخ تحدد خصيصًا لمواجهة هذه الحالة. ولقد حدد الدستور في المادة (١٣٧) منه، هذا الموعد في حالة حل مجلس النواب؛ إذ ألزم رئيس الجمهورية بإصدار قرار بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يومًا على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة على الحل "أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يومًا على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلام النتيجة النهائية"^(١).

ويتبقى هنا، مسألة مهمة يجب الإشارة إليها، وهي أن الدستور المصري الحالي الصادر في سنة ٢٠١٤، وما سبقه - دستور ٢٠١٢ - قد أغفلا النص على حق رئيس الجمهورية أو الحكومة في تأجيل انعقاد مجلس النواب، ومن ثم لا يحق لأي من أعضاء السلطة التنفيذية طلب هذا التأجيل، وإلا كان طلبًا غير دستوري، ويتحتم على أعضاء مجلس النواب رفضه^(٢). وذلك لأن طلب التأجيل يمثل استثناء من القاعدة العامة التي تفرض أن يجتمع البرلمان خلال الموعد الذي حدده النظام الدستوري في الدولة، ولذلك لا يجوز اللجوء إليه إلا إذا وجد نص دستوري يعطي السلطة التنفيذية الحق في استعماله. فإذا لم يوجد هذا

(١) مادة (١٣٧) من الدستور.

(٢) راجع في ذلك: د. منى رمضان بطيخ: طبيعة نظام الحكم في مصر في ضوء دستوري الجمهورية الثانية (٢٠١٢-٢٠١٤)، دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ٢٢٦.

النص، فلا يجوز للحكومة أن تلجأ إليه حتى ولو قبل البرلمان التأجيل. فعلى السلطات المنشئة أن تمارس اختصاصاتها طبقاً لما يقرره لها الدستور من أحكام، وبما أن الدستور قد حدد ميعاداً معيناً لاجتماع المجلس النيابي، فيجب عدم مخالفته، لأنه يمثل واجباً على المجلس تنفيذه، وليس مجرد حق له يجوز أن يتنازل عنه.

الفرع الثاني

دعوة البرلمان للانعقاد لأدوار غير عادية

يكون البرلمان قائماً طوال الفصل التشريعي، ما لم يتم حله، إلا أنه فيما بين أدوار الانعقاد العادية يكون غائباً، وفي هذه الفترة أجاز الدستور لرئيس الدولة حق دعوة البرلمان للانعقاد في دور انعقاد غير عادي، لمواجهة ظرف استثنائي لا يحتمل التأخير لحين عودة البرلمان من عطلة البرلمانية، وذلك تطبيقاً لنص المادة (١١٦) من الدستور - دستور ٢٠١٤ - التي تنص على أنه "يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل، بناء على دعوة رئيس الجمهورية أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على الأقل. وكانت المادة (٩٥) من دستور ٢٠١٢، تعطي هذه الصلاحية أيضاً للحكومة. إلا أن دستور ٢٠١٤، اقتصر هذا الحق على رئيس الجمهورية، وعُشر أعضاء مجلس النواب.

وأعتقد أن حجب هذه الصلاحية عن الحكومة لن يغير في الأمر شيئاً، لأنه من السهل على الحكومة أن تطلب من رئيس الجمهورية استخدام صلاحيته لدعوة مجلس النواب للانعقاد في دور انعقاد غير عادي.

وفي دور الانعقاد غير العادي تتم هذه الدعوة بقرار من رئيس الجمهورية سواء من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب موقع من عُشر أعضاء مجلس النواب.

وتقديم الطلب من النواب مستوفياً شرط النصاب المنصوص عليه دستورياً يفرض على رئيس الجمهورية الدعوة إلى هذا الاجتماع غير العادي.

وننوه هنا؛ إلا أنه يجوز دعوة البرلمان للانعقاد في دور انعقاد غير عادي أكثر من مرة أثناء الفصل التشريعي، أو حتى فيما بين دورتي انعقاد واحد، ويسمى الأول (الاجتماع الأول غير العادي) والثاني، والثالث، وهكذا... طالما استعدت الظروف ما يتطلب ذلك، وتم توجيه الدعوة من قبل رئيس الجمهورية.

وإذا كان الدستور قد نص على مدة دور الانعقاد العادي، فإنه لم يفعل ذلك بدور الانعقاد غير العادي، ومنطق الأمر يقول : إنه لا يجوز فض دور الانعقاد غير العادي إلا بالفراغ من الموضوع الذي دُعي المجلس من أجله.

وقد أشارت المادة (٢٧٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب إلى هذه الدعوة؛ إذ تنص على أنه "يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل بناء على دعوة من رئيس الجمهورية، أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على الأقل.

وإذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه.

وهنا علينا أن نشير إلى أنه إذا كان دور الانعقاد غير العادي يتم بناء على دعوة من رئيس الجمهورية أو طلب موقع عليه من عُشر أعضاء مجلس النواب على نحو ما تنص المادة (١١٦) من الدستور، إلا أن هذا الاجتماع غير العادي قد يتم بقوة القانون في الحالات التي يتم فيها النص على ذلك.

ومن قبيل ذلك ما تنص عليه المادة (١٥٤) من الدستور، المتعلقة بحالة الطوارئ، بقولها "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي 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 في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه....".

وأيضاً ما تم النص عليه في المادة (١٥٦) من الدستور، النازمة للوائح الضرورة، والمتضمنة الحكم، بأنه إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس - مجلس النواب - لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه.

وكذلك الأمر في حالة إعلان الحرب أو إرسال قوات مسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة؛ إذ يجب موافقة مجلس النواب على ذلك، وفي هذه الحالات إذا كان الدستور لم ينص صراحة على دعوة مجلس النواب لانعقاد غير عادي إذا كان غائباً في عطلة برلمانية، إلا أن هذه الدعوة مفترضة مادامت موافقة المجلس ضرورية، ففي مثل هذه الحالات يلتزم رئيس الجمهورية بدعوة المجلس - مجلس النواب - إلى دور انعقاد غير عادي.

وبخصوص الانعقاد غير العادي للبرلمان بصفة عامة، طرح رأي فقهي تساؤلاً عن نطاق اختصاص المجلس النيابي في هذه الحالة؟^(١)، وقد أجاب سيادته عن هذا التساؤل، بالقول "تختلف الدساتير في تحديد نطاق هذا الاختصاص. فمنها ما يذهب إلى أن المجلس يتقيد بجدول الأعمال الذي دعى من أجله، بحيث لا يجوز أن ينظر في موضوع آخر، وهذا ما أخذ به الدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٩٥٨، عندما نص في المادة (٢٩) منه على أن

(١) د. رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٣١٤.

البرلمان مقيد في اجتماع دور الانعقاد غير العادي بما ورد في جدول الأعمال^(١).

وكذلك ما تنص عليه المادة (٧٥) من الدستور البحريني المعدل في عام ٢٠٠٢، من أن "يُدعى كل من مجلسي الشورى والنواب، بأمر ملكي، إلى اجتماع غير عادي إذا رأى الملك ضرورة لذلك، أو بناء على طلب أغلبية أعضائه. ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دُعي من أجلها".

وكذلك ما تقرره الفقرة الثانية من المادة (٨٨) من الدستور الكويتي، المبينة لحدود اختصاص المجلس في أدوار انعقاده غير العادية^(٢)، فهو - أي مجلس الأمة - لا يمارس كافة صلاحياته بل تقتصر صلاحياته على نظر الأمور التي دُعي للانعقاد من أجلها. ولذلك وجب أن يكون مرسوم دعوة المجلس للانعقاد في تلك الأدوار غير العادية، مرسومًا مسبقًا، ولا يجوز للمجلس أن ينظر في غير الأمور التي دُعي من أجلها إلا إذا وافقت الحكومة على ذلك^(٣).

والدستور الكويتي - بحكمه السابق - وإن جعل الأصل هو حصر نطاق اختصاص مجلس الأمة في أدوار الانعقاد غير العادية بالموضوع أو

(١) تنص هذه المادة على أن "يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء أو أغلبية الأعضاء الذين يشكلون الجمعية الوطنية لمناقشة جدول أعمال محدد".

(٢) تنص المادة (٨٨) من الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢، على أن "يُدعى مجلس الأمة بمرسوم، لاجتماع غير عادي إذا رأى الأمير ضرورة لذلك، أو بناء على طلب أغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دُعي من أجلها إلا بموافقة الوزارة".

(٣) د. علي السيد الباز: السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، إصدارات مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، لجنة التأليف والتعريب والنشر، ٢٠٠٦، ص ١٧٤-١٧٥.

الموضوعات التي دُعي من أجلها، إلا أنه أجاز له استثناء أن يتعرض لغير ذلك ولكن بموافقة الحكومة.

ومنها أخيراً - ما رأى أن المجلس يستعيد كافة اختصاصاته التشريعية والسياسية، عندما يدعى لدور انعقاد غير عادي، وبالتالي يحق له أن يتجاوز المسألة المعروضة عليه إلى مسائل أخرى. وبالنسبة للوضع في النظام الدستوري المصري - وعلى الرغم من عدم وضوح الحكم الدستوري - إلا أن التفسير الضيق لهذه الاجتماعات الاستثنائية لمجلس النواب في أدوار غير عادية، يذهب بنا دون عناء إلى أن اختصاص مجلس النواب ينحصر في بحث الموضوع الذي دُعي من أجله فقط دون التطرق إلى موضوعات أخرى، وهي الموضوعات أو الموضوع الذي يحدد في الدعوة الرئاسية للمجلس للانعقاد في دور اجتماع غير عادي.

ويبقى تساؤل أخير هنا: هل يجوز للبرلمان تأجيل المسألة التي دُعي للاجتماع العادي من أجلها لدور انعقاد عادي؛ إذ قدر بعد انعقاد الدور غير العادي، أنها مسألة غير عاجلة؟

والرأي عندي في هذه المسألة، أن البرلمان من حقه أن يؤجل نظر المسألة المطروحة أمامه لدور انعقاد عادي تال، وذلك لأنه إذا كانت السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية قد دعت لهذا الاجتماع العاجل، فإن البرلمان له سلطة التقدير في نظر المسألة المطروحة، واتخاذ إجراء بشأنها، أو تأجيل نظرها إلى دور انعقاد عادي؛ إذ اتضح له بعد بحث المسألة أنها غير عاجلة. فالمجلس يتخذ قراراته بالتصويت، وهذا التصويت قد يفضي إلى الموافقة

على المسألة المطروحة، أو رفضها، وبالتالي يكون له من باب أولى تأجيل نظرها، لأن من يملك الكل يملك الجزء^(١).

المطلب الثاني

فض دور الانعقاد العادي وغير عادي

لكل دور انعقاد مدة محددة، يبدأ بها، وينتهي بتمامها وتختلف الدساتير في تحديد هذه المدة، إلا أنه أيًا كانت المدة التي يحددها الدستور فلا يجوز أن يفض دور الانعقاد العادي قبل استيفائها^(٢).

وتنص المادة (١١٥) من الدستور في فقرتها الثانية على أن "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.

والبين من المادة السابقة ما يلي:

١- أن مدة دور الانعقاد العادي تسعة أشهر على الأقل، فلا يجوز إنقاص هذه المدة بفض دور الانعقاد قبل تمامها على الأقل^(٣).

-
- (١) راجع في ذلك: د. كامل ليلة، القانون الدستوري، ص ٣٩٨ وما بعدها.
- (٢) تستثني بعض الدساتير من هذه الفترة حالة ما إذا كان المجلس قد تأخر تشكيله، وتنقص مدة انعقاد المجلس، ومن قبيل ذلك ما يقرره الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢، فبعد أن حدد بداية أدوار الانعقاد، وحدد دور الانعقاد العادي بسبعة أشهر على الأقل، وحظر فض دور الانعقاد قبل إقرار الميزانية، وذلك في المادتين (٧١)، (٧٢) منه، عاد للنص في المادة (٧٣) منه على أنه "استثناء من حكم المادتين السابقتين يجتمع المجلس الوطني في اليوم التالي لانتهاؤ شهر من تاريخ تعيين مجلس الشورى أو انتخاب مجلس النواب أيهما تم آخرًا، إلا إذا قرر المجلس دعوته للانعقاد قبل هذا التاريخ.
- (٣) كانت هذه المادة ثمانية أشهر على الأقل في دستور ٢٠١٢، وسبعة أشهر على الأقل في دستور ١٩٧١.

٢- أن رئيس الجمهورية لا يملك فض دور الانعقاد من تلقاء نفسه، بل لابد من موافقة البرلمان على ذلك^(١). وهذا حكم جيد لأن النص الدستوري يضع لهذه المدة حداً أدنى، وبالتالي الحد الأقصى متروك لتقدير البرلمان حتى يفرغ من مناقشة ما يراه ضرورياً قبل فض دور الانعقاد^(٢).

٣- أنه لا يجوز فض دور الانعقاد العادي رغم مرور المدة الزمنية المنصوص عليها، قبل إقرار الموازنة العامة للدولة، وهو نص دارج في أغلب الدساتير المقارنة.

وإذا كان ما سبق يمثل نوعاً من الرقابة على السلطة التشريعية في ممارستها لوظيفتها، إلا أن هذا الحق محدود التأثير، لأن استعمال خاضع لضوابط وحدود معينة لا يجوز للسلطة التنفيذية الخروج على إطارها، وذلك على نحو ما ذكرنا.

(١) وفي ظل دستور ١٩٧١ - الذي استمر العمل به طويلاً - لم يتضمن النص المقابل لنص المادة (١١٥) من الدستور الحالي - ٢٠١٤ - حكم موافقة مجلس الشعب على فض دور الانعقاد، بل قرن الفض باعتماد الموازنة العامة للدولة، وقد جرى نص المادة (١٠١) من هذا الدستور، على أن "يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوي العادي قبل يوم الخميس الثاني من شهر نوفمبر، فإذا لم يدفع يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور، ويدوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل، ويفض رئيس الجمهورية دورته العادية ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة".

(٢) وقد قيل في تبرير العطلة البرلمانية التي تبدأ بعد فض دور الانعقاد إلى بداية دور الانعقاد التالي، أن الغرض منها "إعطاء الأعضاء فترة من الراحة ومهلة للتفكير والتروي، وكذلك للوقوف على ما يشغل المواطنين من أحداث ومشاكل.....".

د. منى رمضان بطيخ: طبيعة نظام الحكم في مصر في ضوء دستوري الجمهورية الثانية (٢٠١٢-٢٠١٤)، دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ٢٢٤.

أما بالنسبة لدور الانعقاد غير العادي، فإن من حق رئيس الجمهورية أن يفضّه عند استنفاد جدول الأعمال الذي دُعي المجلس من أجله، أو مضى مدة من اجتماع المجلس أيهما أقرب، وذلك على نحو ما تنص عليه المادة (٢٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في فقرتيها الثانية والثالثة، من القول، أنه "عندما تتعقد دورة غير عادية بناء على طلب من أعضاء الجمعية الوطنية يتم إصدار مرسوم باختتام الدورة في حال استنفاد البرلمان لكل ما جاء في جدول الأعمال الذي اجتمع لأجله، وليس بعد مضي أكثر من اثني عشر يومًا من اجتماعه الأول أيهما أسبق، ويجوز لرئيس الوزراء أن يطلب عقد دورة أخرى قبل انقضاء الشهر الذي يلي مرسوم اختتام الدورة غير العادية.

أما في مصر وفي ظل عدم تحديد مدة زمنية لدور الانعقاد غير العادي، فإن رئيس الجمهورية هو الذي يضع حدًا لهذا الدور، إلا أنه مقيد في جميع الأحوال بضرورة انتهاء مجلس النواب من جدول الأعمال الذي دُعي من أجله.

المبحث الثاني

حل البرلمان

يعد حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان أحد أبرز معالم النظام البرلماني، فهو أحد أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، ومما يدل على هذه الأهمية أن مجرد التلويح باستعماله يجعل أعضاء البرلمان يفكرون في نتائج هذا الحل نفسه، من إمكانية فقدان مقاعدهم البرلمانية، والامتيازات المادية والمعنوية لنياباتهم في البرلمان، والحصانة البرلمانية، وعودتهم إلى القواعد لخوض معركة انتخابية جديدة تستنزف الكثير من الوقت والجهد والمال، وغير ذلك من الآثار التي تترتب على الحل، إضافة لما خسروه فعلاً للحصول على النيابة، كل هذه المعطيات تدفع نواب البرلمان إلى الروية قبل مواجهة الحكومة كلما ثارت أزمة معها، وكأن حق الحل وجد كي لا يستعمل من خلال هذا المنطق.

وذلك لأنه إذا كان البرلمان يملك حق سحب الثقة من الحكومة، ومن رئيس الجمهورية نفسه - كما هو الوضع في مصر حالياً - فإن السلطة التنفيذية تملك حل البرلمان، بما يكفل التعادل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ إذ بدونها تصبح الحكومة بلا سلاح يقابل ويوازي تقرير مسؤوليتها أمام البرلمان. وهو الأمر الذي يفضي لخضوعها لسيطرة البرلمان وترجيح كفة هذا الأخير عليها مما يخل بجوهر النظام البرلماني، ويقترّب كثيراً من نظام حكومة الجمعية^(١).

وقد نظمت دساتير الدول المختلفة الجوانب القانونية لحق الحل البرلماني، ونظراً لخطورته أحاطته بمجموعة من الضمانات بغية منع التعسف في استخدام هذا الحق من جانب السلطة التنفيذية، وقد اختلفت طريقة التنظيم والنص على

(١) راجع في ذلك تفصيلاً: د. شعبان أحمد رمضان، د. علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في

النظم السياسية، دار النهضة العربية، بني سويف، ٢٠٢٤، ص ١٩٩.

الضمانات من دستور لآخر، ولكن القاسم المشترك في كل ذلك هو الرغبة في تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وإذا نظرنا إلى الوضع في النظام الدستوري المصري، في ظل دستور ٢٠١٤، نجد أن رئيس الجمهورية يملك صلاحية حل مجلسي النواب والشورى، سواء أكان ذلك حلاً رئاسياً، أم حلاً وزارياً، بالضوابط التي وضعها الدستور، وفرض المشرع الدستوري قيوداً يجب مراعاتها حال استخدام هذه الصلاحية من جانب رئيس الجمهورية، كما أن هناك حالات يقع فيها الحل بقوة القانون، وهي حالات محددة على سبيل الحصر في الدستور، وهذا الحل بصوره المختلفة يترتب عليه نتائج كأثر لهذا الحل.

وعلى هدي ما سبق أناقش في هذا المبحث الحل البرلماني، باعتباره علاقة مباشرة بين رئيس الدولة والبرلمان، وذلك من خلال بيان المقصود بالحل البرلماني، وذلك في مطلب أول، ثم أبين حالات الحل البرلماني في مطلب ثان، ثم أتعرض للقيود التي ترد على سلطة الحل وذلك في مطلب ثالث، أما المطلب الرابع أخصصه للأثر المترتب على حل مجلس النواب، وذلك على نحو ما يلي:

المطلب الأول

مفهوم الحل البرلماني

تعددت آراء فقهاء القانون الدستوري حول مفهوم الحل البرلماني، ما بين مفاهيم موسعة، وأخرى ضيقة، وذلك في ظل غياب المفهوم التشريعي له، إذ أحجم المشرع الدستوري عن وضع تعريف لهذا الحق في الدساتير التي اطلعت عليها، وهذا المسلك للمشرع الدستوري، ترك المجال واسعاً للفقهاء في توسيع دائرة هذا المفهوم أو تضيقها. وبعيداً عن المفهوم اللغوي لحق الحل^(١) نورد بعض آراء الفقهاء في مفهوم حق الحل البرلماني. فقد عرفه أستاذنا الطماوي بأنه "إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستورياً"^(٢). في حين عرفه الدكتور إبراهيم شيجا بأنه "إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لها، أي قبل نهاية الفصل التشريعي"^(٣).

(١) في المعنى اللغوي: قيل، الحل من الفعل الماضي "حل" أي فك أي إرخاء ما كان مشدوداً، ويقال "حل مؤسسة" أي أنهى وجودها وأعلن بطلانها قانوناً، وعليه حل البرلمان "يعني إنهاء وجوده قانوناً، وبالتالي يصبح كأن لم يكن. (انطوان نعمة وآخرون، المنجد في اللغة العربية، دار الشروق، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٣١٨).

والحل يعني، فسخ، إبطال أو إلغاء: روجي البعلبكي وآخرون، القاموس القانوني الثلاثي، الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢، ص ٧٥٣.

(٢) د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الخامسة، مطابع جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٥٢٥.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٧٥.

كما عرفه رأي فقهي آخر، بأنه "حق يبيح للسلطة التنفيذية تقصير مدة المجلس التشريعي وإنهائها قبل انتهاء مدة وكالة أعضائه"^(١).

والملاحظ في المفاهيم السابقة لحق الحل البرلماني، أنها قصرت حق الحل على السلطة التنفيذية بشقيها (رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة)، حيث تكون السلطة التنفيذية هي المختصة بإصدار قرار الحل البرلماني، وهذا المعنى يعبر عن المفهوم الضيق للحل البرلماني، فهذا الحل، وإن كان الأصل فيه أنه يقع بإرادة السلطة التنفيذية بضوابط عديدة، إلا أنه في حالات أخرى يكون حلاً تلقائياً أو بقوة القانون، على نحو ما سنذكر لاحقاً.

ولعل ذلك راجعٌ إلى استعمال مصطلح "حق الحل البرلماني" فهذا المصطلح يضيق من مفهوم الحل البرلماني، لأنه يبحث عن السلطة المختصة بإصدار قرار الحل، وهنا ليست هناك من سلطة سوى السلطة التنفيذية. أما إذا استعملنا مصطلح "الحل البرلماني" مجرداً من "الحق"، فإن ذلك يؤدي إلى التوسع في مفهوم الحل، فهو يشمل الحالات التي يكون الحل فيها بيد السلطة التنفيذية، وتلك التي تقع بقوة القانون، أو بصفة تلقائية.

وقد قيل في تعريف الحل البرلماني أيضاً، أنه "وسيلة السلطة التنفيذية للقيام بهجوم مضاد"^(٢).

والرأي عندي، أن الحل البرلماني يقصد به، انتهاء مدة المجلس النيابي، أو أحد المجلسين في حالة الازدواج البرلماني، قبل نهاية المدة المحددة للفصل التشريعي، سواء وقع هذا الحل بقرار من السلطة التنفيذية أم بقوة القانون.

(١) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٤٢، ص ٣٣١.

(2) Pierre Albertine le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels Français, 1997, P.15.

مبررات الحل البرلماني:

حل البرلمان ليس بالأمر الهين، فهو قرار على درجة عالية من التأثير في الرأي العام، وقد يكون إجراءً محوريًا في تحول النظام السياسي داخل الدولة، ولذلك دائمًا ما يسبقه تفكير طويل، وذلك لأنه إذا كانت السلطة التنفيذية تلجأ إلى حل البرلمان عند خلافها معه، فليس من الحكمة السياسية أن تلجأ إليه دون الاستناد إلى أغلبية متوقعة من هيئة الناخبين تؤيدها في موقفها مع البرلمان. فاستخدام حق الحل يرتبط من حيث الواقع باعتبارات اجتماعية وسياسية، فموقف هؤلاء الناخبين لا تحكمه اعتبارات قانونية بقدر ما يخضع لعوامل سياسية واجتماعية عديدة لا يحكمها النظام كما رسمته نصوص الدستور⁽¹⁾.

ورغم ذلك فإن حل البرلمان يعد تطبيقًا لمبدأ سيادة الشعب الذي يوجب الاحتكام إليه، في الأمور المهمة والخطيرة التي تتعلق بمستقبل البلاد، فهو وسيلة لتحكيم الشعب في النزاع الذي يقع بين السلطة التنفيذية والمجلس النيابي، وذلك حال استفتاء الشعب على الحل.

وتلجأ السلطة التنفيذية إلى استخدام هذا الحق عند عدم اتفاق البرلمان مع الرضاء الشعبي، أو بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان في بعض المسائل. وإذا كان هدف التوازن، والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، هو السبب الأول وراء إعطاء السلطة التنفيذية حق حل البرلمان، بحيث يؤدي إلى ترسيخ رقابتها على السلطة التشريعية، بالمقابل لوسائل المساءلة السياسية، التي تؤدي إلى تأكيد رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

وإذا كان ما سبق هو الهدف الأول والأساسي، فيما يرى غالبية الفقه، فإن ثمة أسبابًا أخرى على ذات الدرجة من الأهمية، وعلى رأسها العودة إلى الشعب وتحكيمه فيما شجر من نزاع بين السلطتين بحيث لا يمكن استمرار التعاون

(1) Pierre Albertin: Le droit de dissolution, op. cit., pp. 226 et suiv.

بينهما. وكذلك العودة إلى الشعب لاستطلاع رأيه مباشرة في موضوع هام يتعلق بتغيير جذري في المجالات السياسية والاقتصادية، بحيث يؤدي حق الحل إلى إعطاء الفرصة للشعب لاختيار نواب جدد يمثلون اتجاهاته على ضوء هذه التغييرات التي تقترحها السلطة التنفيذية.

ومفاد ما سبق، أن حل البرلمان لا يعد عملية انتقام تقوم بها السلطة التنفيذية ضد البرلمان، بل هو عودة للشعب، مصدر السلطات، فإن شاء الشعب أعاد انتخاب نواب المجلس الذي حلته السلطة التنفيذية، وانتصر لهم وأيد مواقفهم تجاه تلك السلطة، وإن شاء انتخب غيرهم، فعبّر بذلك عن تأييده لوجهة النظر الأخرى.

ولذلك فإن كثيرًا من الدساتير قد حرصت على أن يتضمن قرار الحل أسباب الحل، حتى يعرف الشعب تلك الأسباب، وعلى ضوء ذلك يكون رأيه، مجسدًا في نتيجة الانتخابات، ولا تكتفي بعض الدساتير بإلزام السلطة التنفيذية بذكر أسباب الحل، بل إنها تحظر الحل لذات السبب مرتين، ومن قبيل تلك الدساتير الدستور المصري الحالي، الذي ينص في المادة (١٣٧) منه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حُل من أجله المجلس السابق...".

والبيّن من النص المذكور أنه تطلب ضرورة أن يكون قرار الحل مسببًا، أي مشتملاً أو مشيرًا إلى الأسباب التي دعت رئيس الجمهورية لإصدار قرار بوقف جلسات المجلس، وعرض أمر حل المجلس على الشعب للاستفتاء عليه. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا: هل هناك أسباب بعينها يستند إليها مصدر قرار الحل، أم أن ذلك مرهون بواقع الحال، وأن هذا السبب قد يختلف من حالة إلى

أخرى؟ وللإجابة على ذلك: أقول، النص الدستوري يقول لا يجوز حل المجلس إلا في حالة الضرورة، وأن يكون القرار مسبباً.

ومفاد ذلك أنه ليس هناك سبب بعينه أو أسباب محددة تبرر طلب الاستفتاء على الحل، فالأمر متروك لتقدير رئيس الجمهورية هنا تحت رقابة المجتمع الانتخابي الشعبي؛ إذ قد تتعدد هذه المبررات والأسباب، وتختلف من حالة إلى أخرى، فقد يكون ذلك راجعاً إلى عدم توافر الرضاء الشعبي العام للمجلس النيابي، بسبب سياسته في عملية التشريع، أو تخاذله في القيام بالدور الرقابي على نحو ما كان مأمولاً منه، وقد يثور الخلاف بين السلطات الدستورية في الدولة حول مسألة معينة بذاتها، يشكل حسمها أهمية كبرى في البلاد.

وهنا تقوم السلطة التنفيذية بحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة لكي تتمكن من الوقوف على رأي الشعب بصدد تلك المسألة، وتطبيقاً لهذا السبب تم حل البرلمان في مصر عام ١٩٧٩، لاستطلاع رأي الشعب في معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية^(١).

وفي ظل النظام السياسي الفرنسي، تم استخدا سلطة الحل لمعرفة رأي الشعب في بعض المسائل المهمة، حيث دعا الجنرال ديغول في ٢٢ سبتمبر ١٩٦٢ إلى اختيار رئيس الجمهورية بطريق الاقتراع العام، واستفتاء الشعب على هذا الاقتراع، وهو الأمر الذي لم تؤيده الأحزاب السياسية تأسيساً على أنه إجراء

(١) ويذهب البعض إلى أنه إن كان الهدف المعلن لهذا الحل هو الرغبة في التعرف على رأي الشعب في معاهدة السلام المذكورة؛ فإن الهدف الحقيقي كان يكمن في الرغبة في التخلص من بعض النواب الذين عارضوا المعاهدة.

راجع في عرض هذه الآراء: د. بشير علي محمد باز: حق الحل في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٦٧٢.

غير دستوري، مما حدى برئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية بتاريخ ٦ أكتوبر ١٩٦٢^(١).

وقد دعا الرئيس (ديجول) الناخبين لاختيار مجلس نيابي جديد في ١٨ إلى ٢٥ نوفمبر من نفس العام. وقد أسفرت نتيجة الاستفتاء عن تأييد اقتراح رئيس الجمهورية، كما أسفرت انتخابات الجمعية الوطنية عن انتخاب الأغلبية المؤيدة للرئيس^(٢).

وإذا كانت الحالات السابقة تعبر عن مبرر للحل بغرض استطلاع رأي الشعب في مسألة بعينها لها أهمية في سير العملية السياسية في البلاد، فإن الحل قد يكون راجعاً إلى الخلاف بين مجلسي البرلمان، حال وجود ازدواج برلماني في الدولة وخاصة في الدول التي يتطلب نظامها الدستوري موافقة المجلسين على أي قانون قبل صدوره^(٣)، وقد ينشب خلاف بين المجلسين حول مشروع قانون ذي أهمية خاصة، أو حول تعديل دستوري، وترى السلطة المختصة بالحل أنه لا مفر للخروج من هذه الأزمة إلا بحل أحد المجلسين. وفي الواقع المصري الحال قد ينشب الخلاف بين المجلسين (النواب والشيوخ) بصدد

(١) راجع في ذلك:

- Bernard Laverigne: Pour une regime parlementaire renove, 1986, p.43.
- Paul matter: La dissolution des assemblées parlementaire, thèse, Paris 1979, P.105.

(٢) انظر:

- Paul Couzinet: La dissolution des assemblées politiques et la democratie parlementaire, R.D.P. 1983, p.553.

(٣) ومن قبيل ذلك ما تنص عليه المادة (٧٠) من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢، والتي تنص على أنه "لا يصدر القانون إلا إذا أقره كل من مجلسي الشورى والنواب، أو المجلس الوطني بحسب الأحوال".

مسألة من المسائل التي نص الدستور، على ضرورة الحصول على رأي مجلس الشيوخ بصدها، فرغم أن رأي الشيوخ غير ملزم إلا أن الخلاف بين المجلسين قد يثير الرأي العام، وتتجاوز السلطة التنفيذية إلى رأي مجلس الشيوخ، وترى السلطة التنفيذية أن حل مجلس النواب، وإجراء انتخابات جديدة هو الحل الأمثل للخروج من هذه الأزمة.

ويهدف هذا الحل إلى تمكين السلطة التنفيذية من تحقيق الاستقرار السياسي، إذ إن وقوع الخلاف بين المجلسين قد يؤدي إلى إصابة الهيئة التشريعية بالشلل التام، وليس هذا فحسب وإنما من الممكن أن يؤدي إلى إصدار قوانين لا تعبر إلا عن رغبة صانعيها، ومن ثم فإن الشعب صاحب السلطة الأصل عليه أن يعبر عن رأيه ويمنح الثقة للمجلس الذي يرى أنه أقدر على التعبير عن رغباته وطموحاته.

وأحياناً تلجأ السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان، قرب انتهاء مدته الدستورية، إذا ما جنح البرلمان في هذه المرحلة إلى المسارعة في إصدار قوانين غير مدروسة يسعى البرلمان إلى صدورها لكسب ثقة الناخبين في الجولة القادمة. أو إلى تعمد البرلمان الإسراف في استخدام وسائله الرقابية بقصد إحراج السلطة التنفيذية أمام الرأي العام، هادفاً من ذلك الحصول على التأييد الشعبي لبعض الكتل السياسية، فتسارع السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان تجنباً لما قد يترتب على هذه المساءلة البرلمانية من إضعاف موقف الحكومة أمام الرأي العام.

وفي الغالب يتم الحل في هذه الحالة استناداً إلى أحد هذه الأسباب أو بعضها في الواقع، ولكنها لا تكون هي الأسباب المعلنة؛ إذ ليس من الوارد أن يذكر في سبب الحل أن البرلمان يلاحق الحكومة ويحاصرها بوسائله الرقابية، أو أنه يسعى لإصدار قوانين غير مدروسة. ولذلك يكون للحل سبب آخر ظاهر

غير السبب الحقيقي، كأن تدعي السلطة مصدرة قرار الحل، أن مواقف البرلمان السياسية، تعوق الحكومة عن أداء دورها في القيام بوظائفها المنوطة بها دستورياً. ومن الأسباب الشائعة للحل البرلماني، الخلاف بين الحكومة والبرلمان، لأنه إذا كان النظام البرلماني يقوم في الأساس على التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن الوئام بين السلطتين لا يمكن أن يكون على سبيل الدوام، فقد ينشب خلافٌ كبيرٌ بين السلطتين، وفي هذه الحالة يشكل حل البرلمان الوسيلة الملائمة للخروج من تلك الأزمة. ويرد هذا السبب للحل في صلب بعض الدساتير، مثلاً كان الحال في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦^(١).

كما أشار الدستور المصري لعام ١٩٧١، إلى حالة الخلاف بين الحكومة والبرلمان، هذا الخلاف قد يفضي إلى استقالة الحكومة، أو قد ترى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية حل البرلمان، إذا ما لاحت في الأفق بوادر أزمة كبيرة بين مجلس الشعب والحكومة، ولذلك جعلت هذه المادة رئيس الجمهورية حكماً بين السلطتين، وجاء نص هذه المادة على نحو ما يلي "لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عُشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة، وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب.

وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة أو أن يرد التقرير إلى المجلس خلال

(١) راجع:

Phillippe Lauvaux: La dissolution de assemblées parlementaires: economica, Paris, 1983, p.314.

عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة.

وإذا رفض المجلس اقتراحًا بمسئولية رئيس مجلس الوزراء، فلا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فضل فيه في ذات دور الانعقاد". ونص هذه المادة، وإن لم يتضمن النص على حل البرلمان نتيجة لهذا الخلاف، إلا أن تدخل رئيس الجمهورية بحل البرلمان مسألة واردة بقوة في حالة هذا الخلاف الشديد بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس الشعب، وإن كانت التجربة السياسية في ظل دستور ١٩٧١م. لم تفرز هذا الخلاف الذي قد يدفع رئيس الجمهورية إلى التدخل بإصدار قرار بحل البرلمان، استنادًا إلى نص المادة (١٣٦) من الدستور المذكور^(١).

وخلاصة ما سبق؛ أن أسباب الحل أو المبررات الداعية إليه، وخاصة في النظم البرلمانية النيابية، لا تقع تحت حصر، فمردها إلى سلطة الحل تحت رقابة المجتمع الانتخابي للدولة، فمن النادر أن يتضمن الدستور أسبابًا بعينها لسلطة الحل - وذلك في غير حالات الحل التلقائي - ورغم ذلك؛ فإن هذه الأسباب لا تخرج في مجملها عن ما ذكرناه.

(١) تنص المادة (١٣٦) من دستور ١٩٧١، الملغي على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة، وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر. ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يومًا من تاريخ صدور قرار الحل.....".

المطلب الثاني

صور الحل في النظام الدستوري المصري

بقراءة نصوص الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤، نجد أن نص المادة (١٣٧) من الدستور المذكور، هي من تحدثت عن سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان، والآثار القانونية المترتبة على إتمام عملية حل البرلمان، وهذه الصلاحية لرئيس الجمهورية قد يمارسها من تلقاء نفسه، وقد يكون ذلك بناءً على طلب الوزارة. وفوق ما سبق هناك حالات محددة في الدستور على سبيل الحصر يكون تدخل رئيس الجمهورية بصددها وإصداره قرارًا بحل البرلمان؛ تدخلًا إجباريًا أو تلقائيًا، وهو ما يطلق عليه الحل بقوة القانون.

وعلى هدي ما سبق؛ فإنني أستعمل المعيار العضوي في بيان صور الحل في الدستور المصري الحالي الصادر عام ٢٠١٤، وهذه الصور، قد تكون في صورة الحل الرئاسي، أو الوزاري إذا كان تدخل رئيس الجمهورية بناءً على طلب الوزارة، وأخيرًا قد يكون التدخل تلقائيًا وبقوة القانون، وهو ما يطلق عليه الحل بقوة القانون. وذلك في ثلاثة أفرع على النحو الآتي:

الفرع الأول

الحل الرئاسي

الحل الرئاسي هو الذي يلجأ إليه رئيس الدولة في حالة قيام خلاف بينه وبين البرلمان للوقوف على رأي الشعب حيال تصرفاته من خلال انتخابات جديدة تجرى خصيصًا لهذا الغرض، فإذا ما أسفرت هذه الانتخابات عن أغلبية برلمانية تؤيد موقف رئيس الدولة في الحل، فإنه لا توجد مشكلة في هذه الحالة^(١) وأن تصرف رئيس الدولة كان سليمًا، وأن الانتخابات اكدت صحة تقديره لاتجاهات

(1) Pierre Pactet: Institutions et Plitiques droit constilutionnel, Masson, Paris 4ème éd, 1978, P.310.

الرأي العام، إزاء سياسة البلاد مما يشكل تعزيزًا لمكانته، أما إذا أسفرت تلك الانتخابات عن أغلبية برلمانية في جانب الوزارة المقالة، مما يعني رفضًا من قبل الشعب لتصرف رئيس الدولة بحل البرلمان، وهذا يجعل التساؤل يثار حول وضع رئيس الدولة وموقفه الذي أصبح في غاية الحرج السياسي؛ إذ يجب وفقًا للقواعد التي يقوم عليها النظام البرلماني وعلى نحو ما ذهب رأي فقهي^(١) أن يقلل الوزارة التي قبلت مع الرئيس توقيع الحل والذي رفضه الشعب، وأن يعيد وزارة الأغلبية التي رفضت هذا الحل. وهذا الطرح وإن كان يساير القواعد التي يقوم عليها النظام البرلماني، إلا أنه بعيد عن الواقع في النظام الدستوري المصري، الذي يميل إلى النظم الرئاسية منه إلى النظم البرلمانية في ظل تعاظم دور رئيس الدولة في الدستور، مما يجعل تطبيق ذلك الاستنتاج فرضًا نظريًا أكثر منه واقعياً عملياً.

وجعلت أغلب الدساتير البرلمانية هذا الحل الرئاسي سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، فله - بحسب الأصل - اللجوء إليه أو الامتناع عن ذلك على ضوء ما يقدره من اعتبارات، ومن قبيل ذلك في النظام الدستوري المصري، ما كان ينص عليه دستور ١٩٢٣ في المادة (٣٨) منه، والتي كانت تنص على أنه "للملك حق حل مجلس النواب".

والملاحظ أن العديد من الدساتير اتفقت على منح رئيس الجمهورية هذه الصلاحية، وجعلته أمرًا جوازيًا له، إلا أن النصوص لم تتحد في الصياغة، بل استعملت عبارات مختلفة مثل "لا يجوز للرئيس - يدخل في اختصاص الرئيس... الخ".

(١) راجع أستاذنا الدكتور/ محمد عبد الحميد أبو زيد - رحمه الله -: حل المجلس النيابي،

دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨، ص ١٤٩.

وكل هذه الصياغات يفهم منها أنه يحق لرئيس الدولة صراحة حل البرلمان. وذلك على خلاف بعض الدساتير التي لم تتضمن النص على هذا الحق صراحة، وإنما استعملت عبارات يفهم منها بمفهوم المخالفة منح رئيس الدولة هذه الصلاحية، مثل النص على منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار أمر إجراء انتخابات برلمانية جديدة في أية لحظة، مما يعني ضمناً حل المجلس القائم، مثال ذلك دستور الدنمارك الصادر سنة ١٩٥٣، وكذلك دستور تركيا الصادر سنة ١٩٨٢، الذي نص على أنه من مهام رئيس الجمهورية المتعلقة بالسلطة التشريعية، الدعوة إلى انتخابات جديدة لعضوية الجمعية الوطنية الكبرى التركية^(١).

ومن الملاحظ في إنجلترا - مهد النظام البرلماني - أن الحل الوزاري هو الذي يجري العمل على استخدامه، لأن الحق الملكي تطور إلى حق وزاري، وأصبح من حق رئيس الوزراء وحده أن يطلب من الملك حل مجلس العموم، وإجراء انتخابات جديدة، لاستفتاء الشعب في مسألة من المسائل المهمة، وبالتالي لا يجوز للملك استعمال هذا الحق في الوقت الحاضر من تلقاء نفسه دون طلب من الوزارة^(٢).

وإذا كانت الدساتير الفرنسية السابقة على دستور سنة ١٨١٤ لم تتضمن النص على حق الحل، فإن هذا الحق قد تأكد في الدساتير اللاحقة، ونص عليه أيضاً الدستور الحالي الصادر في ٤ أكتوبر ١٩٥٨. فلقد نصت المادة (١٢) من

(١) المادة (١٠٤) من دستور تركيا الصادر سنة ١٩٨٢، الجريدة الرسمية التركية، عدد ١٧٨٦٣، صادرة بتاريخ ٩ سبتمبر ١٩٨٢.

(٢) انظر في ذلك:

- Mottre: La dissolution des assemblées Parlementaire, Paris, 1998, p.14.

هذا الدستور، على منح رئيس الجمهورية الحق في حل الجمعية الوطنية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، إلا أنها لم تلزمه بإتباع رأيهم، وإنما تلزمه فقط بأخذ الرأي دون ضرورة إتباعه. ولذلك يمكن القول بأن فرنسا تعرف في ظل دستورها الحالي الصادر سنة ١٩٥٨، الحل الرئاسي إلى جوار الحل الوزاري^(١).

فإذا نظرنا إلى الوضع في مصر في ظل دستور ٢٠١٤، نجد أن المادة (١٣٧) من هذا الدستور، نصت في مقدمتها بصورة صريحة على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق...". والبين من هذا النص، أن المشرع الدستوري المصري أعطى لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس النواب حلاً رئاسياً، مع ترك تقدير السبب الداعي إلى هذا الحل لمحض تقدير رئيس الجمهورية، على أن يكون ذلك التقدير خاضعاً للرقابة الشعبية، ممثلة في هيئة الناخبين، الذين يكون لهم من خلال الإدلاء برأيهم في الاستفتاء، وعلى أثر نتيجة الاستفتاء يتحدد الموقف النهائي لهذا الحل. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً بحل المجلس. أما إذا اتت نتيجة الاستفتاء بعدم الموافقة على الحل استرد المجلس صلاحياته، ولا تحسب مدة التوقف من مدة دور الانعقاد الذي وقع الوقف خلاله.

(١) انظر في ذلك:

- Hauriou (A) Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1975, P.289.
- Burdeau (G): Traite de science politiques, T.6, Volume 2, 1971, P.90 et Suvi.

ونخلص مما سبق، أن رئيس الجمهورية في مصر في ظل الدستور الحالي الصادر سنة ٢٠١٤، يملك حل البرلمان حلاً رئاسياً بعد استفتاء الشعب في أمر الحل، وأن هذه السلطة وإن كانت تقديرية لرئيس الجمهورية إلا أنها مقيدة بعدة ضوابط على رأسها عدم طرح الحل إلا عند الضرورة، وأن يكون قرار الحل مسبباً، وأن توافق هيئة الناخبين على الحل من خلال الاستفتاء عليه. والملاحظ أنه إذا كان الدستور قد أسند الحل الرئاسي لرئيس الجمهورية، واشترط على ألا يكون ذلك الحل إلا لضرورة يُترك أمر تقديرها لرئيس الجمهورية، ويعد عملاً سيادياً لا يخضع لرقابة القضاء، وعليه لا يبقى إلا شرط فعلي واحد وهو ما ورد في نص المادة (١٣٧) من الدستور - دستور ٢٠١٤ - وهو اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي على قرار الحل، وذلك بنقله السلطة من يد رئيس الجمهورية إلى إرادة الناخبين، ومن ثم يصبح دور الرئيس ينحصر في اقتراح الحل ثم انتظار إرادة الناخبين، فإذا وافقوا كان دور الرئيس شكلياً بتوقيع نص قرار الحل.

الفرع الثاني

الحل الوزاري

المفترض في النظم النيابية البرلمانية، أن يكون اختصاص حل البرلمان موكلاً إلى الوزارة، فمن قواعد النظام النيابي مع ثنائية السلطة التنفيذية، أن تكون هناك حكومة مسئولة، ورئيس دولة يسود ولا يحكم، مما يعطي هذا الحق للوزارة، ولا يكون تدخل الرئيس بالحل إلا بموافقة وزارة مسئولة أمام البرلمان.

وبما أن المملكة المتحدة هي مهد النظام النيابي، فقد أصبح الحل الوزاري في إنجلترا، هو النوع الوحيد المطبق، حيث تطور من الحل الملكي إلى الحل الوزاري، وصار رئيس الوزراء هو الذي يطلب من الملك حل البرلمان وإجراء

انتخابات جديدة للوقوف على رأي الشعب من جديد^(١)، دون تدخل من الملك الذي غدت سلطته شرفية، وأصبح مجرد رمز للبلاد. وعليه لم يحدث أن رفض في إنجلترا اقتراح للوزارة بحل البرلمان رغم أن هناك عرفاً دائماً يسمح له برفض هذا الاقتراح في أحوال الضرورة، وهو الأمر الذي كان موضوع نقاش في إنجلترا، وكان من أهم الآراء في هذا الصدد أن من حق الملك رفض طلب الحل الذي قدمه رئيس الوزراء، ولكن عليه قبل ذلك أن يتأكد من إيجاد رئيس وزراء بديل يستطيع أن يحوز ثقة مجلس العموم لفترة معقولة، أن الملك لن يرفض طلب رئيس وزرائه قبل أن يتأكد من أن مجلس العموم لازال متماسكاً وفعالاً، وأن الانتخابات الجديدة قد تؤدي إلى نتائج عكس المأمول خاصة على الاقتصاد البريطاني، وأنه بالإمكان إيجاد الحكومة البديلة القادرة على قيادة البلاد نحو الأمان^(٢).

ويتم تحريك حق حل المجلس النيابي وزارياً عند نشوء خلاف حول السياسة العامة للدولة بين المجلس والحكومة، بحيث يستحيل معه التعاون بينهما، وفي هذه الحالة يتم رفع الأمر إلى رئيس الدولة لتقرير ما يراه مناسباً في هذا الصدد سواء بحل المجلس التشريعي تغليباً لموقف رئيس الوزراء ومن ثم الدعوة لانتخابات جديدة، أو بإعفاء رئيس الحكومة من منصبه وتعيين وزارة جديدة متعاونة مع المجلس القائم^(٣).

(١) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، حل المجلس النيابي، المرجع السابق، ص ١٥٦.

(٢) علاء عبد المتعال: حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٧٥.

(٣) مصطفى محمود عفيفي: الوجيز في مبادئ القانون الدستوري، النظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢، ١٩٨١، ص ٣٨١ وما بعدها.

ففي حالة قيام نزاع جدي بين الوزارة والبرلمان، وعجز الوزارة عن استمالة أو إقناعه بوجهة نظرها، وإذا رأت أن غالبية المجلس ليست من القوة بحيث تدير شؤون البلاد، فإنها تلجأ إلى حل المجلس لتعرض النزاع القائم على الأمة، ولتضع حدًا لتسلط النواب وإسرافهم في استعمال حقوقهم، ويطلق عليه الحل الوزاري لأنه جاء نتيجة نزاع بين المجلس التشريعي والوزارة التي فقدت ثقته. وبالتالي يكون الحل وزارياً إذا كان بناء على الرغبة الخالصة للوزارة، وخاصة إذا حدث خلاف بينها وبين البرلمان، كأن يقرر هذا الأخير سحب الثقة من الحكومة، وترى هذه الأخيرة أنها على حق، وأن أغلبية المجلس متعنتة، فتطلب من رئيس الدولة حل البرلمان كوسيلة غير مباشرة لاستفتاء الشعب في النزاع الذي أدى إلى سحب الثقة منها^(١).

وقد يكون السبب الذي تلجأ الوزارة من أجله لطلب حل البرلمان لا يتعلق بالثقة بها لتمتعها بأغلبية في المجلس. فقد تدعو الحاجة إلى اللجوء إلى الحل لرغبة الحكومة في إدخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم، أو في النظام الانتخابي، أو وضع الدولة الدستوري أو السياسي أو غير ذلك من الأمور الجوهرية التي تمس كيان الدولة أو مصالحها الجوهرية. ولقد لجأت إنجلترا بكثرة إلى استعمال حق الحل في مثل هذه الظروف لاسيما في أعقاب الحرب العالمية الثانية^(٢).

وتختلف الأنظمة الدستورية، في تحديد من له الحق في طلب الحل الوزاري، فتذهب بعضها إلى جعل الحل من اختصاص الحكومة مجتمعة، أي أن يصدر به قرار من مجلس الوزراء، ويذهب البعض الآخر إلى إعطاء هذا الحق

(١) انظر: أستاذنا العميد الطماوي - رحمه الله -: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، المرجع السابق، ص ٥٢٥.

(٢) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٦١٨.

لرئيس مجلس الوزراء، أو الوزير الأول منفردًا، ومن أمثلة النوع الأول من الدساتير، الدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٩٤٦، والدستور السويدي الصادر في سنة ١٩٧٤، والدستور الأسباني الصادر في سنة ١٩٧٨^(١). أما الدساتير التي أعطت الحق لرئيس مجلس الوزراء منفردًا، فمنها الدستور الإنجليزي، والدستور الأيرلندي الصادر في سنة ١٩٣٧م^(٢).

(١) د. رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٣٢٠.

(٢) انظر في ذلك:

Chubb (B): The government and politics of Ireland Oxford 1971, PP.188.

ومن الدساتير المصرية التي رُتبت الحل الوزاري دستور ١٩٧١، في المادة (١٢٧) منه والمتعلقة بالخلاف بين الحكومة ومجلس الشعب، والتي خولت لمجلس الشعب الحق في أن يقرر بناء على طلب مقدم من عُشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء. والملاحظ هنا أن المشرع الدستوري لم يرتب على قرار المجلس استقالة رئيس الوزراء مباشرة ولكن ترك لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في أن يقبل استقالة الحكومة، أو يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام من عرضه عليه، فإذا عاد المجلس إلى إقرار مسئولية رئيس مجلس الوزراء من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي خلال ثلاثين يومًا من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا وفي هذه الحالة يسمى حل البرلمان حلًا وزاريًا. وقد أوجبت المادة (١٢٧) المشار إليها على رئيس الجمهورية أن يستقني الشعب باعتباره صاحب السيادة الأصل ليعرض عليه النزاع بين الوزارة والبرلمان ورتب على ذلك نتيجة حتمية هي وقف جلسات المجلس، وعلى ضوء نتيجة الاستفتاء تتحدد المواقف إذا جاءت النتيجة في صالح الحكومة اعتبر المجلس لم يعد محل ثقة الشعب وعليه يصدر رئيس الجمهورية قرارًا بحله.

وهذا التنظيم الدستوري وإن كان يستهدف حث مجلس الشعب على التروي والهدوء في قراره بسحب الثقة من الوزارة، إلا أنه تنظيم لا يتلاءم مع مقتضيات النظام البرلماني التي

وإذا عدنا إلى تطبيق الحل الوزاري في مصر في ظل دستور ٢٠١٤، نجد أنه قد أتى خاليًا من مادة مقابلة لنص المادة (١٢٧) من دستور ١٩٧١، السالف الإشارة إليها، والتي جعلت من رئيس الجمهورية حكمًا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

السؤال هنا: هل نص المادة (١٣٧) من دستور ٢٠١٤، يمكن تفسيره على نحو يؤدي إلى وجود الحل الوزاري في مضمون هذا النص؟ وللرد على هذا التساؤل أرى أنه رغم خلو نص المادة (١٣٧) من الدستور، من حل البرلمان حلاً وزارياً، أي بناء على طلب الوزارة لأي سبب من الأسباب السالف ذكرها، إلا أنه ليس هناك ما يحول دون تفسير نص المادة المذكورة من هذه الصلاحية. وبناء على ذلك يجوز للوزارة أن تتصدر في حالة وجود خلاف بينها وبين البرلمان، ويتم الوصول إلى نقطة التقاء بشأن هذا الخلاف، أن تطلب من رئيس الجمهورية حل البرلمان حلاً وزارياً بناء على طلبها، وقد تطلب الوزارة ذلك إذا استشعرت ان البرلمان بشكله القائم قد يعارض إجراءات تتولى الحكومة حسب حكمها حيال أكثر نظام، أو حتى في حالة الخلاف حول تنفيذ برنامج الحكومة التي منحت الثقة بناء عليه. وفي مثل هذه الحالات للوزارة أن تلجأ إلى رئيس الجمهورية تطلب منه حل البرلمان، وأراه هنا أن يقدم الطلب من رئيس مجلس الوزراء على أن يتضمن الطلب الإشارة إلى عرض الأمر على الوزارة وموافقتها عليه.

توجب على الوزارة أن تستقيل بمجرد أن يسحب البرلمان ثقته منها فالنظام البرلماني يكفل للوزارة الحق في حل البرلمان، ويكفل للبرلمان سلاحاً مقابلاً وموازناً وهو الحق في سحب الثقة من الوزارة.

راجع في ذلك: د. محمد قدرى حسن: الاستفتاء في النظام الدستوري المصري، ١٩٩١، دون دار نشر، ص ١٠٣.

ويرى رأي فقهي أن رئيس الدولة في هذه الحالة ملزم بالموافقة على الطلب والسير في إجراءات حل المجلس؛ فالحل هنا يكون تلقائيًا لا يملك رئيس الدولة بصدده أية سلطة تقديرية.

في حين يذهب اتجاه آخر إلى أن الأمر يخضع لسلطة رئيس الجمهورية التقديرية، فله أن يجيب الحكومة إلى طلبها، وله أن يرفض هذا الطلب، وفي هذه الحالة لا يكون أمامه إلا إقالة الحكومة، وتشكيل حكومة جديدة^(١).

والرأي عندي في هذه المسألة، أنه إذا كان يحق للوزارة أن تتقدم بطلب لرئيس الجمهورية لحل البرلمان، فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بالإجابة إلى هذا الطلب طبقاً لرؤيته وتقديره للسبب الذي تطلب الحكومة حل البرلمان من أجله، فقد يكون هذا السبب غير كافٍ، ولا يمثل ضرورة تقتضي السير في هذا الإجراء الدستوري الهام - حل البرلمان - كما أن رئيس الجمهورية غير ملزم بإقالة الوزارة أو إعفائها من أداء مهامها على نحو ما نص دستور ٢٠١٤، فله أن يكتفي برفض طلب الوزارة بحل البرلمان، مع الإبقاء على سلطات الدولة كما هي.

وسندنا في ذلك، أن تقديم الطلب الوزاري بحل المجلس إلى رئيس الجمهورية يحمل في طياته طلب المشورة، وإلا فلم يقدم أصلاً مادامت الموافقة تلقائية؟ فهذا الطلب يحمل نوعاً من التفويض لاتخاذ القرار المناسب للأمة وليس للحكومة أو البرلمان، كما أن رئيس الدولة في النظام البرلماني - على فرض توافر ذلك في النظام الدستوري المصري - هو حكم بين السلطات وليس آلة لتنفيذ رغبات الوزارة تلقائياً، فالحل يشترط له شروط معينة، وهنا يبرز دور الرئيس في فحص الطلب المقدم، ومدى مطابقته لهذه الشروط، فليس مقبولاً أن تلجأ

(١) راجع في عرض هذه الاتجاهات: د. رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع

السابق، ص ١٣٢١.

الوزارة لطلب الحل لتمرير مشروع قانون، أو للتخلص من البرلمان لسبب معين، فلا يتصور أن يوافق رئيس الجمهورية على الحل في هذه الحالات.

والحديث عن سلطة رئيس الجمهورية في الحل، في النظام الدستوري المصري، يقودنا إلى طرح تساؤل مفاده : ما هي الطبيعة القانونية لقرار رئيس الجمهورية بحل البرلمان؟ هل هو قرار إداري يخضع لرقابة القضاء؟ أم هو عمل سيادي يخرج عن نطاق رقابة القضاء ؟ وللإجابة على ذلك نقول: يعد القرار الصادر عن رئيس الجمهورية بحل البرلمان رئيساً من قبيل أعمال السلطة التنفيذية، ولكن هذا القرار لا يخضع - من وجهة نظري - لرقابة القضاء، وخاصة القضاء الإداري، إذا ما خالف قرار الحل شكلية إجرائية لم يتبعها أثناء الحل، وهذا ما تبناه وذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي؛ إذ اعتبر أن قرار حل الجمعية الوطنية في ظل العمل بدستور ١٩٥٨، يعد عملاً من أعمال السيادة لا يخضع لرقابة القضاء، وقد طرحت هذه المسألة على مجلس الدولة الفرنسي وأصدر بشأنها قراره، وكان ذلك بشأن طعن السيد "M. Allain" في المرسوم الرئاسي الصادر في ١٤/٥/١٩٨٨، المتضمن حل الجمعية الوطنية، وأصدر مجلس الدولة الفرنسي قراره بتاريخ ٢٠/٢/١٩٨٩، حيث اعتبر أن المرسوم الرئاسي المتعلق بالحل يفلت من أية رقابة قضائية، فهو يحسب مجلس الدولة من الأعمال الحكومية أو ما اصطلح على تسميتها بأعمال السيادة^(١).

(1) Claude Leclercq: Droit constitutionnel et institutions politiques, éd, Dalloz, 2ème éd: Paris 1997, p.589.

الفرع الثالث

الحل التلقائي (بقوة القانون)

بالإضافة إلى الحل الاختياري الذي يجوز لرئيس الجمهورية اللجوء إليه، على نحو ما ذكرنا في الفرعين السابقين، نص الدستور على حالات معينة يكون حل البرلمان فيها وجوبياً، وليس جوازياً. أي أن الحل يتم بمجرد توافر حالاته دون حاجة لإصدار قرار من رئيس الجمهورية، ودون الحاجة إلى إجراء استفتاء شعبي. وفي هذه الحالات، فإن تدخل رئيس الجمهورية وإصداره قراراً بحل البرلمان، فإن هذا القرار يُعد قراراً كاشفاً وليس منشئاً، وبالتالي يرد أثره إلى تاريخ توافر الشروط المحددة بمقتضى الدستور، لارتباطه وجوداً وعدمًا بوجود أمر معين.

وبالنظر إلى أحكام الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤م نجد أنه قد تضمن النص على حالتين، يُحل فيهما مجلس النواب حلاً تلقائياً، بمجرد توافر إحداهما، وردتا في نص المادة (١٤٦) المتعلقة ببرنامج الوزارة غير الحائز على ثقة البرلمان، وجاءت الثانية في نص المادة (١٦١) في حالة عدم موافقة الشعب على سحب الثقة من رئيس الجمهورية، كما قد يكون الحل نزولاً على حكم قضائي، وذلك على التفصيل الآتي:

١ - الحل نتيجة عدم منح مجلس النواب الثقة للحكومة:

نظمت المادة (١٤٦) من الدستور، هذه الحالة بنصها على أنه "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، عُـد

المجلس منحلًا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يومًا من تاريخ صدور قرار الحل....". وقد سبق لنا الحديث عن هذه المادة بالتفصيل.

وما يهمنا هنا، أن مقتضى هذا النص أنه إذا لم تحصل الحكومة على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب بعد تشكيلها للمرة الثانية، أن مجلس النواب يعتبر منحلًا تلقائيًا بقوة القانون، ويفقد وجوده القانوني من تاريخ عدم موافقته على منح الثقة للحكومة الجديدة دون حاجة إلى إصدار قرار من رئيس الجمهورية بذلك، ودون اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، ويقتصر دور رئيس الجمهورية في هذه الحالة على الدعوة إلى انتخابات برلمانية مبكرة خلال ستين يومًا من تاريخ صدور قرار مجلس النواب برفض منح الثقة للحكومة الثانية. أو من صدور قرار من رئيس الجمهورية بحل المجلس، ذلك القرار الذي يعتبر مجرد إجراء تنفيذي يقوم به رئيس الجمهورية.

٢- الحل في حالة رفض سحب الثقة من رئيس الجمهورية:

وتعتبر هذه الحالة من الحالات المستحدثة في النظام الدستوري المصري؛ إذ يعد دستور ٢٠١٤، أول دستور في الدساتير المصرية المتعاقبة الذي يقر صراحة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وسيكون لنا وقفة تفصيلية مع هذه المسؤولية، عندما نتناول مسؤولية رئيس الدولة أمام البرلمان.

وقد نظمت أحكام هذه الحالة للحل التلقائي المادة (١٦١) من هذا الدستور؛ إذ تنص على أنه "يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة... وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام... فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه، ويعد منصب رئيس الجمهورية خاليًا... وإذا كانت نتيجة

الاستفتاء بالرّفض، عُدّ مجلس النواب منحلّاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل. والمستفاد من هذا النص، هو أن مجلس النواب يُعد منحلّاً بقوة الدستور من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء برفض سحب الثقة من رئيس الجمهورية دون حاجة إلى صدور قرار بالحل من أي سلطة، حتى من السلطة الداعية إلى الاستفتاء (رئيس مجلس الوزراء)، أو من رئيس الجمهورية. وهنا يتدخل رئيس الجمهورية ويدعو لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل، الذي يكون واقعاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، والنص على أن تكون الانتخابات الجديدة في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل، واضح الدلالة على أن الحل يقع بقوة القانون من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

٣- الحل بناء على حكم قضائي:

من الوارد أن تثار مسألة قانونية بشأن مدى دستورية الإجراءات التي شكل المجلس النيابي على أساسها، أو عدم دستورية النصوص الانتخابية التي شكّل المجلس على أساسها، ويتم الطعن على ذلك بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا، وتحكم المحكمة بعدم دستورية النصوص التي شكّل المجلس على أساسها أو بعضها، وتذكر في طيات حكمها بطلان تشكيل المجلس استناداً إلى عدم دستورية نصوص قانونية ذات صلة مباشرة بتكوين البرلمان، مثل القوانين الانتخابية، أو المتعلقة بمباشرة الحقوق السياسية. ففي هذه الحالة نكون بصدد حل تلقائي أو إجباري، لا يملك رئيس الجمهورية أو من يحل محله، إلا صدور قرار الحل تنفيذاً للحكم القضائي. ومن تطبيقات ذلك في النظام المصري ما قرّره المحكمة الدستورية العليا في حكمها في القضية رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية دستورية، بتاريخ ٢١ فبراير ٢٠١٢؛ إذ ورد إلى قلم كتاب المحكمة ملف الطعن رقم ٦٤١٤ لسنة ٥٨ قضائية عليا، بعد أن قضت دائرة فحص الطعون

بالمحكمة الإدارية العليا بجلستها المعقودة في ٢٠/٢/٢٠١٢ بإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠١١ ، والفقرة الأولى من المادة السادسة من هذا القانون المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم ١٠٨ لسنة ٢٠١١ ، والمادة التاسعة مكرراً (أ) من القانون المشار إليه المضافة بالمرسوم بقانون رقم ١٠٨ لسنة ٢٠١١ .

وقد انتهت المحكمة الدستورية العليا من حكمها المذكور، إلى الآتي:
أولاً: بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠١١ .

ثانياً: بعدم دستورية ما تضمنه نص الفقرة الأولى من المادة السادسة من هذا القانون المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم ١٠٨ لسنة ٢٠١١ من إطلاق الحق فى التقدم بطلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب فى الدوائر المخصصة للانتخاب بالنظام الفردى للمنتميين للأحزاب السياسية إلى جانب المستقلين غير المنتميين لتلك الأحزاب.

ثالثاً: بعدم دستورية المادة التاسعة مكرراً (أ) من القانون المشار إليه المضافة بالمرسوم بقانون رقم ١٠٨ لسنة ٢٠١١ فيما نصت عليه من تضمين الكشف النهائى لأسماء المرشحين بالنظام الفردى بيان الحزب الذى ينتمى إليه المرشح.

رابعاً: بعدم دستورية نص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٢٣ لسنة ٢٠١١ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠١١ ، ويسقط نص المادة الثانية منه، بل أنها ذكرت صراحة أن مقتضى عدم دستورية النصوص المشار إليها، أن تكوين المجلس بكامله يكون باطلاً منذ انتخابه،

بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون... دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر، كأثر للحكم بعدم دستورية النصوص المتقدمة....".

وكان مما جاء في هذا الحكم، وحيث إن المادة (٣٨) من الإعلان الدستوري الصادر في الثلاثين من مارس سنة ٢٠١١ المعدل بالإعلان الدستوري الصادر في ٢٥ سبتمبر سنة ٢٠١١ تنص على أن "ينظم القانون حق الترشيح لمجلسي الشعب والشورى وفقاً لنظام انتخابي يجمع بين القوائم الحزبية المغلقة والنظام الفردي بنسبة الثلثين للأولى والثلث الباقي للثاني"، وكان مؤدى عبارات هذا النص في ضوء مبدأي المساواة وتكافؤ الفرص، وقواعد العدالة، أن حصر التقدم للترشيح لعضوية مجلس، فيما يتعلق بنسبة الثلثين المخصصة للانتخاب بنظام القوائم الحزبية المغلقة في المنتمين للأحزاب السياسية، يقابله قصر الحق في التقدم للترشيح لنسبة الثلث الباقي المحدد للانتخاب بالنظام الفردي على المستقلين غير المنتمين للأحزاب السياسية، ذلك أن المشرع الدستوري قد اعتنق هذا التقسيم هادفاً إلى إيجاد التنوع في التوجهات الفكرية والسياسية داخل مجلس الشعب، ليصير المجلس بتشكيله النهائي معبراً عن رؤى المجتمع، وممثلاً له بمختلف أطيافه وتياراته وتوجهاته ومستوعباً لها، لتضطلع بدورها الفاعل في أداء المجلس لوظيفته الدستورية المقررة بنص المادة (٣٣) من الإعلان الدستوري، فإن ما يناقض تلك الغاية ويصادمها ذلك النهج الذي سلكه المشرع بالنصوص المطعون إذ قصر التقدم للترشيح لنسبة الثلثين المخصصة للانتخاب بنظام القوائم الحزبية المغلقة على المنتمين للأحزاب السياسية، يؤكد ذلك ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة السادسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم ١٠٨ لسنة ٢٠١١، من أن تتولى الهيئة المختصة في الحزب أو الأحزاب ذات الصلة إجراءات ترشيحهم بطلب يقدم على النموذج الذي تعدّه اللجنة العليا للانتخابات على حين لم يجعل التقدم لنسبة الثلث الآخر

المخصص للانتخاب بالنظام الفردي مقصوراً على المرشحين المستقلين غير المنتمين للأحزاب السياسية، بل تركه مجالاً مباحاً للمنافسة بينهم وبين غيرهم من أعضاء هذه الأحزاب . على غير ما قصده المشرع الدستوري وهو ما أفصحت عنه المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٢٣ لسنة ٢٠١١ بإلغائها نص المادة الخامسة من المرسوم بقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠١١ المشار إليه، وأكدت باقى النصوص المطعون فيها . على النحو المتقدم ذكره . وبذلك يكون قد أتاح لكل من مرشحى الأحزاب السياسية إحدى فرصتين للفوز بعضوية مجلس الشعب، إحداها بوسيلة الترشيح بالقوائم الحزبية المغلقة، والثانية عن طريق الترشيح للنظام الفردي، بينما جاءت الفرصة الوحيدة المتاحة أمام المرشحين المستقلين غير المنتمين لتلك الأحزاب مقصورة على نسبة الثلث المخصصة للانتخاب بالنظام الفردي، يتنافس معهم ويزاحمهم فيها المرشحون من أعضاء الأحزاب السياسية، والذين يتمتعون بدعم مادي ومعنوي من الأحزاب التي ينتمون إليها، من خلال تسخير كافة الإمكانيات المتاحة لديها لدعمهم، وهو ما لا يتوافر للمرشح المستقل غير المنتمى لأى حزب، الأمر الذى يقع بالمخالفة لنص المادة (٣٨) من الإعلان الدستوري، ويتضمن مساساً بالحق فى الترشيح فى محتواه وعناصره ومضمونه، وتمييزاً بين فئتين من المواطنين يخالف مبدأى المساواة وتكافؤ الفرص، لما ينطوى عليه من التمييز بين الفئتين فى المعاملة وفى الفرص المتاحة للفوز بالعضوية، دون أن يكون هذا التمييز فى جميع الوجوه المتقدمة مبرراً بقاعدة موضوعية ترتد فى أساسها إلى طبيعة حق الترشيح وما تقتضيه ممارسته من متطلبات، والتي تتحقق بها ومن خلالها المساواة والتكافؤ فى الفرص، فضلاً عما يمثله ذلك النهج من المشرع من إهدار لقواعد العدالة، التي أكدتها المادة (٥) من الإعلان الدستوري، والتي لا تتفصل فى غاياتها عن القانون باعتباره . على ما جرى به قضاء هذه المحكمة . أداة تحقيقها، فلا يكون

القانون منصفاً إلا إذا كان كافلاً لأهدافها ، فإذا ما زاغ المشرع ببصره عنها، وأهدر القيم الأصيلة التي تحتضنها، كما نهج في النصوص المطعون فيها، كان منهياً للتوافق في مجال تنفيذها، ومسقطاً كل قيمة لوجودها ومصادماً . من ثم . لقواعد العدالة . وذلك العوار الدستوري يمتد إلى النظام الانتخابي الذي سنه المشرع وضمنه النصوص المطعون فيها، سواء في ذلك نسبة الثلثين المخصصة لنظام القوائم الحزبية المغلقة أو نسبة الثلث المخصصة للنظام الفردي.

وحيث إنه في ضوء ما تقدم جميعه، يتبين أن نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة برمتها، ونص الفقرة الأولى من المادة السادسة والمادة التاسعة مكرراً (أ) محدّد نطاقهما على النحو المتقدم ذكره، ونص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٢٣ لسنة ٢٠١١ المطعون فيها، قد وقعت بالمخالفة لنصوص الإعلان الدستوري المشار إليها، مما يتعين معه القضاء بعدم دستوريتهما.

وحيث إن القضاء بعدم دستورية نص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٢٣ لسنة ٢٠١١ يستتبع حتماً وبحكم اللزوم سقوط نص المادة الثانية من هذا المرسوم بقانون المرتبطة به ارتباطاً لا يقبل الفصل أو التجزئة.

وحيث إنه متى كان ذلك، وكانت انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نصوص ثبت عدم دستوريتهما، فإن مؤدى ذلك ولازمه - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن تكوين المجلس بكامله يكون باطلاً منذ انتخابه بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون اعتباراً من التاريخ المشار إليه، دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر ، كأثر للحكم بعدم دستورية النصوص المتقدمة، وإنفاذاً لمقتضى الإلزام والحجية المطلقة للأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية في مواجهة الكافة وبالنسبة إلى الدولة بسلطاتها المختلفة، طبقاً لصريح نص المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، إلا أن ذلك لا يؤدي البتة إلى إسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات وما

اتخذته من إجراءات خلال الفترة السابقة، وحتى تاريخ نشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية ، بل تظل تلك القوانين والقرارات والإجراءات قائمة على أصلها من الصحة، ومن ثم تبقى صحيحة ونافذة ، وذلك ما لم يتقرر إلغاؤها أو تعديلها من الجهة المختصة دستورياً، أو يقضي بعدم دستوريته بحكم من المحكمة الدستورية العليا إن كان لذلك ثمة وجه آخر غير ما بني عليه هذا الحكم ^(١).

وقد أثار هذا الحكم جدلاً واسعاً وقت صدوره، خاصة وأن الظروف التي صدر فيها لم تكن تسمح بصدور مثل هذا الحكم الهام، واتهم الكثير المحكمة الدستورية العليا، بأنها خالفت أحكام الدستور (الإعلان الدستوري) وأنها أصدرت حكماً سياسياً، جاوزت من خلاله نطاق اختصاصها بنظر الدعاوى العينية الموضوعية التي يقتصر حكمها بشأنها، بتقرير مسألة الدستورية أو عدم الدستورية دون تجاوز ذلك إلى التدخل في اختصاصات سلطة أخرى. ورغم كل هذا الجدل تدخل رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة القائم بعمل رئيس الدولة في تلك الفترة، وأصدر قراره رقم (٣٥٠) لسنة ٢٠١٢، بحل مجلس الشعب؛ إذ نص هذا القرار في مادته الأولى إلى أنه " نفاذاً لحكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية دستورية يعتبر مجلس الشعب منحلّاً اعتباراً من يوم الجمعة الموافق ١٥ يونيو ٢٠١٢" ^(٢).

ومن هذا الحكم المطول نستخلص الآتي:

١- أن الحل التلقائي أو الملزم قد يكون راجعاً إلى حكم قضائي انتهى بطريق مباشر أو غير مباشر إلى أن تكوين المجلس القائم قد جاء على خلاف أحكام الدستور، مما يتطلب تدخل السلطة المختصة بالحل، بإصدار قرار

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية دستورية، المنشور

بالجريدة الرسمية، العدد رقم (٢٤) تابع (أ) بتاريخ ١٤ يونيو سنة ٢٠١٢.

(٢) الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ مكرراً (أ) في ١٨ يونيو ٢٠١٢.

بحل البرلمان مستندة في هذا الحل إلى الحكم القضائي، وما ورد به من أسباب تدلل على عدم شرعية تكوين المجلس. وأن تدخلها هنا مستند إلى نص الدستور والقانون، بإلزامية أحكام المحكمة الدستورية العليا، وأن أحكامها ملزمة لكل السلطات ولكافة.

٢- أن الحكم قد تطرق - دون مقتضى - إلى مسألة حل المجلس، وذلك عندما ذكرت "وحيث إنه متى كان ذلك، وكانت انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نصوص ثبت عدم دستوريته - فإن مؤدى ذلك ولازمه، على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن تكوين المجلس بكامله يكون باطلاً منذ انتخابه، بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون اعتباراً من التاريخ المشار إليه، دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر، كأثر للحكم بعدم دستورية النصوص المتقدمة، وإنفاذاً لمقتضى الإلزام والحجية المطلقة للأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية في مواجهة كافة وبالنسبة إلى الدولة بسلطاتها المختلفة، طبقاً لصريح نص المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩...". والبين مما ذكر، أن المحكمة الدستورية العليا لم تكتف بالحكم بعدم دستورية النصوص المشار إليها، ولا بالإشارة إلى بطلان تكوين المجلس بكامله منذ انتخابه، وذهبت بعيداً عن ذلك عندما قررت أن بطلان هذا التكوين يترتب عليه زوال وجود المجلس وبقوة القانون منذ تاريخ انتخابه، دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر، كأثر للحكم بعدم دستورية النصوص المقضي بعدم دستوريته، وهذا النهج من المحكمة الموقرة - مع مراعاة ظروف هذا الحكم وزمنه - محل تحفظ لأن الدستور قد رسم لكل سلطة اختصاص محدد لا يجوز لها أن تتجاوزه أو تفوضه دون نص - وأن الدستور قد حدد وظيفة المحكمة الدستورية العليا في مبناها الأساسي في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، دون تدخل

في صلاحيات سلطات أخرى وإصدار أوامر لها التزاماً بعينية الدعوى الدستورية.

كما أن القول بأن من شأن الحكم بعدم دستورية النصوص المتقدمة، يرتب أثراً مهماً، وهو زوال المجلس منذ نشأته وبقوة القانون دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر، يضعنا في حيرة أكبر، كيف يتم ذلك دون تدخل بإصدار قرار الحل. هل كان منتظراً من مجلس الشعب في ذلك الوقت أن ينصاع طواعية للحكم، ويعلن رئيسه حل البرلمان ؟ وإذا لم يحدث ذلك هل للمحكمة أن ترسل للمجلس ما يفيد أنه أصبح منحلّاً بقوة القانون ؟ وماذا لو لم يتدخل المجلس الأعلى للقوات المسلحة، ويصدر قرار الحل ؟ كل ما سبق يقودنا إلى أنه كان من الأوفق للمحكمة الموقرة أن تلتزم بعينية الدعوى، وتحاكم النصوص المخالفة للدستور، وتترك للسلطات المختصة ترتيب أثر الحكم.

٣- أن تدخل المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإصداره قرار الحل، كان تصرفاً صائباً وحكيماً في ذات الوقت، لأن ترك الأمر دون تدخل في ذلك الوقت، كان سيتبعه تداعيات كثيرة، على رأسها إهدار حجية الأحكام، والمساس بهيبة المحكمة الدستورية العليا، والنيل من الحجية المطلقة لأحكامها، تلك الأحكام الملزمة لكل السلطات ولكافة، على نحو ما يقضي القانون المنظم لها.

يضاف إلى ما سبق، أن نص القرار الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة، واضح الدلالة على أن المجلس تدخل بإصدار قرار الحل، باعتباره السلطة العليا القائمة على شؤون البلاد في ذلك الوقت، وأن هذا التدخل قد جاء إنفاذاً لحكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية دستورية. مما يفيد أن التدخل هنا بإصدار قرار الحل، هو تدخل تلقائي لا مجال فيه لسلطة التقدير نزولاً على مقتضى حكم المحكمة الدستورية العليا.

٤- قررت المحكمة الدستورية العليا، قبل انتهائها إلى الحكم بعدم دستورية النصوص المتقدم ذكرها، أن هذا القضاء لا يؤدي البتة إلى إسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات وما اتخذته من إجراءات خلال الفترة السابقة، وحتى تاريخ نشر الحكم في الجريدة الرسمية، بل تظل تلك القوانين والقرارات والإجراءات قائمة على أصلها من الصحة، ومن ثم تبقى صحيحة ونافاذة، وذلك ما لم يتقرر إلغاؤها أو تعديلها من الجهة المختصة دستورياً، أو يُقضى بعدم دستوريتهما بحكم من المحكمة الدستورية العليا إن كان لذلك وجه آخر غير ما بنى عليه هذا الحكم... والمستفاد من ذلك أن المحكمة تواصل التأكيد على أن المجلس يُحل تلقائياً دون الحاجة إلى اتخاذ إجراء آخر، وحددت لذلك تاريخاً واضحاً هو نشر الحكم في الجريدة الرسمية. مع التأكيد على عدم المساس بما اتخذته المجلس من قرارات وما سنه من تشريعات وما اتبعه من إجراءات ؛ إذ يظل كل ما سبق صحيحاً ونافاذاً، ما لم تعدل أو تلغى من السلطات المختصة أو يقضي بعدم دستوريتهما بحكم من المحكمة ذاتها إذا كان لذلك وجه آخر غير ما بنى عليه الحكم المتضمن حل المجلس، وزوال تكوينه.

ومن وجهة نظري أن من مآثر هذا الحكم هو تصدي المحكمة الموقرة لمسألتني تشكيل المجلس ونفاذ القوانين والقرارات التي صدرت عن المجلس حتى تاريخ نشر الحكم في الجريدة الرسمية، فمن المؤكد أن صمت المحكمة الدستورية العليا عن إبداء رأيها في مسألة الأعمال والتصرفات التي صدرت عن المجلس، مؤداه انهيار دستوري وتشريعي من الصعب تحمل نتائجه في مرحلة من أصعب المراحل التي مرت بها الدولة المصرية، فالصمت قد يدعو إلى استعمال نظرية "ما بني على باطل فهو باطل"، ومن ثم يغدو مجلس الشعب باطلاً من حيث تكوينه وقراراته وما صدر عنه من قوانين باطلة، مما يستتبع العصف بالمراكز

القانونية المكتسبة، وإهدار مبدأ الأمن القانوني، وتعرض الدولة لمشاكل دولية مع الدول التي دخلت معها في علاقات، واتفاقات بناء على موافقات وقوانين صادرة عن المجلس المنحل. ناهيك عن المنازعات الداخلية، وخاصة بقطاع القوانين المالية مثل الضرائب والرسوم، والجمارك، وغير ذلك، مما قد ينجم عنه فوضى قضائية، ومالية.

المطلب الثالث

ضوابط و ضمانات الحل البرلماني

حددت المادة (١٣٧) من الدستور - دستور ٢٠١٤ - الضوابط والضمانات الواجب احترامها، عند ممارسة رئيس الجمهورية سلطة حل مجلس النواب، أو أيًا من المجلسين - النواب والشيوخ - بنصها على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبعد استفتاء الشعب، لا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حُل من أجله المجلس السابق... وإجراء الاستفتاء على الحل خلال ثلاثين يومًا على الأكثر...". ومفاد ما سبق أن المشرع الدستوري، وإن كان قد خص رئيس الجمهورية بسلطة حل مجلس النواب، ومجلس الشيوخ، سواء أكان الحل رئاسيًا أم وزاريًا؛ إلا أنه قد قيد هذه السلطة بضوابط و ضمانات يلزم احترامها من جانب رئيس الجمهورية حال ممارسته لهذه السلطة المهمة، وذلك حتى لا يساء استخدامها، مما قد يترتب عليه عدم استقرار سياسي، إضافة إلى التكلفة المالية المتطلبة، لإجراء انتخابات جديدة لتشكيل مجلس جديد، وقد تمثلت هذه الضمانات والضوابط فيما يلي:

- عدم جواز حل المجلس إلا لضرورة.
- تسبب قرار الحل.
- عدم جواز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق.

- إجراء استفتاء شعبي قبل حل المجلس، وهذا ما أتناوله في أربعة أفرع على النحو التالي:

الفرع الأول

عدم جواز حل المجلس إلا لضرورة

اشتترطت المادة (١٣٧) من دستور ٢٠١٤، على رئيس الجمهورية ألا يقدم على حل مجلس النواب، إلا لضرورة يقتضيها الحل، وهو ما عبرت عنه صدر هذه المادة بنصها على أنه " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة". ولم تفصح المادة المذكورة، عن المقصود بالضرورة هنا، ولا حتى ذكر أمثلة لها، وهذا المسلك للمشروع الدستوري له ما يبرره، وذلك حتى يتسع المجال لما يمكن أن يسمى ضرورة في هذه الحالة.

ولما كان ما سبق، فإن تقدير حالة الضرورة التي تستدعي حل أحد مجلسي البرلمان في مصر يخضع لسلطة رئيس الجمهورية تحت رقابة الشعب عند قيامه بالاستفتاء على مشروع قرار الحل. ولا يخضع ذلك لرقابة القضاء، باعتباره عملاً من أعمال السيادة^(١).

وللوقوف على حالة الضرورة التي تستدعي تدخل رئيس الجمهورية للشروع في حل مجلس النواب، لا نستطيع إنزال هذه الضرورة على ما هو شائع عنها من أنها تكون متوافرة، في حالة وجود خطر يحيق بالاختصاص الدستوري لمجلس النواب، أو إحدى صلاحياته الدستورية سواء في استمرار وجوده أو في أداء وظيفته. وكانت هذه الأزمة ناجمة عن خطر جسيم وغير مألوف وغير متوقع، وذو طبيعة استثنائية ولا يمكن دفعها بما هو قائم من أنظمة قانونية، فهنا

(١) راجع في ذلك: د. يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص ٣٧٤ وما بعدها.

يجب على رئيس الجمهورية التحرك لرد الخطر ودفعه لحماية وسلامة مؤسسات الدولة، واتخاذ قرار الحل بعد عرضه على الاستفتاء الشعبي^(١).

وهذا الفهم لا يتلاءم مع الحل البرلماني، الذي هو في طبيعته تصرف سياسي لضرورة تراها السلطة المختصة بالحل؛ إذ لا يتطلب لحل البرلمان وجود هذا الخطر الجسيم، مع التسليم بأن ذلك قد يكون أحد موجبات الحل، ولكن أغلب الدساتير تحظر حل المجالس النيابية في حالة هذا الخطر الذي قد يصل إلى حد فرض حالة الطوارئ.

وغالبا ما تتمثل الضرورة الداعية لحل البرلمان، في وجود خلاف سياسي بين الحكومة والمجلس النيابي يستحيل مع وجود هذا الخلاف، أن يعمل الاثنان معًا. وقد يكون ذلك الحل نتيجة لتغيير النظام الانتخابي والرغبة في انتخاب مجلس جديد يتفق مع هذا النظام الانتخابي الجديد^(٢).

كما قد تكون هذه الضرورة مرجعها أن البرلمان لم يعد في نظر رئيس الجمهورية معبراً عن الإرادة الحقيقية للشعب لعدم تحقيق قراراته رغبات الصالح العام، مما يعزل البرلمان عن تطلعات الشعب نتيجة تمسكه بمنهجية معينة، وإصراره على عدم إصدار التشريعات التي تحقق هذه التطلعات. وقد يكون الحل بهدف الرغبة في استطلاع رأي الشعب في مسألة لها أهمية بالغة^(٣).

(١) راجع في ذلك: د. رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٣٣٤.

(٢) ومن قبيل ذلك حل مجلس الشعب في عامي ١٩٨٧، ١٩٩٠، بسبب تغير النظام الانتخابي نتيجة لعدم دستورية قانون انتخابات مجلس الشعب في المدتين، وهو ما حدث عند حل البرلمان بعد ٢٥ يناير ٢٠١١ في ١٤ يونيو ٢٠١٢.

(٣) ومن قبيل ذلك حل مجلس الشعب في عام ١٩٧٩ لاستطلاع رأيه في معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل.

والمستفاد مما سبق أن المشرع الدستوري حظر حل المجلس النيابي إلا لضرورة تستدعي ذلك. وترك تقدير هذه الضرورة لرئيس الجمهورية، تحت الرقابة الشعبية المتمثلة في الاستفتاء على الحل، على نحو ما تقضي المادة (١٣٧) من الدستور. وهذه الضرورة قد تأتي على صور متنوعة، ترجع في مجملها إلى وجود خلاف قوي مع الحكومة، وانحياز رئيس الجمهورية لموقف الحكومة، كما قد يكون ذلك راجعاً لعدم قناعة رئيس الدولة بعمل البرلمان غير المتوافق مع رغبات وتطلعات الشعب، كما قد يكون ذلك الحل راجعاً إلى تغيير النظام الانتخابي في البلاد، ويقدم رئيس الجمهورية إلى الشروع في الحل، لتمهيد الطريق أمام برلمان جديد يأتي طبقاً للنظام الانتخابي الجديد.

ومن المفيد في هذا الصدد القول بأن تقييم هذه الضرورة بيد فئة الناخبين ممن لهم الحق في التصويت في الانتخابات، والاستفتاءات، دون معقب من القضاء على ذلك، باعتبار أن هذا التقدير من جانب رئيس الجمهورية يندرج ضمن طائفة الأعمال السياسية التي تتأى بطبيعتها عن رقابة القضاء.

الفرع الثاني

تسبيب قرار الحل

أوجب الدستور في المادة (١٣٧) منه - السالف ذكرها - تسبيب قرار الحل^(١)، ومقتضى ذلك أن يتضمن قرار حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ الأسباب والدوافع التي أدت إلى الاستفتاء على الحل ليتمكن الرأي العام من الحكم على سلامة إجراء الحل. وإذا كانت بعض الدساتير تضع أمثلة للأسباب التي بموجبها يجوز لرئيس الجمهورية حل البرلمان^(٢)، إلا أن الدستور المصري الحالي - دستور ٢٠١٤ - لم يقيد رئيس الجمهورية بأسباب معينة لحل المجلس النيابي، واكتفى بأن يكون الحل لضرورة تستلزمه.

ولتسبيب قرار الحل أهمية بالغة، لأنه يبين الدوافع المختلفة والتي كانت وراء لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس النيابي، وعلى ضوء هذه الأسباب

(١) نصت المادة (١٢٧) من دستور ٢٠١٢، على أنه "... لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب....".

(٢) ومن الدساتير التي وضعت أمثلة لأسباب الحل الدستور اللبناني الصادر في عام ١٩٢٦، المعدل في سنة ١٩٩٠ في المواد ٥٥، ٦٥، ٧٧، حيث حددت هذه المواد أسباب الحل في امتناع مجلس النواب لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متوالين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر، أو في حال رده الميزانية برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل، أو في حالة إصرار المجلس على تعديل الدستور على غير إرادة الحكومة.

مع مراعاة أنه بعد تعديل عام ١٩٢٩ للدستور لم تعد أسباب الحل محصورة، بل أصبحت متروكة لتقدير رئيس الجمهورية والحكومة.

راجع في ذلك تفصيلاً: مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي بين النظرية والتطبيق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة الحاج لخضر - بانت - كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٤، ص ١٨٥.

يمكن الحكم على سلامة الإجراء من عدمه، كما أن التسبب يساعد الشعب على أن يفهم، ويقرر، إن كان مع الحل أو مع المجلس المزمع حله.

والسؤال الذي يطرح هنا: ماذا لو أغفل رئيس الجمهورية ذكر أسباب الحل؟ وللإجابة على ذلك نقول: أن التسبب بحسب نص الدستور شرط إلزامي للمشروع في حل البرلمان، وتخلفه يؤدي إلى بطلان قرار الحل لصدوره مفتقدًا لشرط دستوري هام. ورغم ذلك لا توجد أية جهة تراقب هذا القرار المفتقد إلى سببه، وخاصة الجهات القضائية، باعتبار أن ذلك القرار عمل سيادي ينأى بطبيعته عن الخضوع لرقابة القضاء. ورغم ذلك؛ فإن عدم ذكر سبب أو أسباب الحل البرلماني قد تكون دافعًا هامًا لعدم الموافقة على مشروع الحل عند عرضه للاستفتاء على الشعب، كما قد يكون ذلك دافعًا إلى توجه مجلس النواب إلى سحب الثقة من رئيس الجمهورية - على نحو ما سنرى لاحقًا - إذا جاءت نتيجة الاستفتاء رافضة لحل مجلس النواب، باعتبار أن خلو مشروع قرار الحل من ذكر السبب الموجب للحل، يعد مخالفة صريحة من جانب رئيس الجمهورية لأحكام الدستور الذي أقسم على احترامه.

الفرع الثالث

عدم جواز حل المجلس لذات السبب الذي حل

من أجله المجلس السابق

حظرت المادة (١٣٧) من الدستور حل مجلس النواب أو الشيوخ لذات السبب الذي من أجله حُل المجلس السابق، وهذا الحظر له ما يبرره، ذلك أن سبب الحل يكون مطروحًا على هيئة الناخبين في الاستفتاء على الحل، وقرارهم هو الحاسم في هذا الشأن. وبالتالي طالما تم استطلاع رأيهم، فليس ثمة ما يدعو إلى إعادة الرجوع مرة أخرى لنفس السبب. ولذلك كان المشرع الدستوري حريصًا على النص ضرورة ذكر السبب في مشروع قرار الحل قبل عرضه على الشعب

للاستفتاء، ليتمكن الرأي العام من التعرف على ما إذا كان طلب حل المجلس قائماً على ذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق أم أن هناك أسباب أخرى.

ومن هنا؛ فإن عدم جواز حل المجلس الجديد لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق، يعد بمثابة ضمانات من ضمانات عدم إساءة استعمال حق الحل البرلماني، فإذا وقف الشعب إلى جانب وجهة نظر مجلس النواب السابق، واختار الأعضاء الممثلون لوجهة النظر ذلك، فلا يجوز تحدي إرادة الشعب بإعادة الحل لذات الأسباب^(١).

والأمر وإن كان ظاهره الوضوح، إلا أنه يكتنفه غموض وتأويل في أحيان كثيرة، لأن عدم حل المجلس لذات السبب، يجعلنا نتساءل متى يتكرر السبب، هل في مجمله وموضوعه أم في تفاصيل أخرى؟ فسبب الحل الأول قد يكون بسبب الخلاف بين الحكومة والمجلس بصدد مشكلة معينة. فهل يعد مجرد الخلاف هو السبب الذي يحظر حل المجلس بناء عليه مرة أخرى، أم أن نوع الخلاف تحديداً، هو الذي يعول عليه كأن يكون الخلاف على مسألة تشريعية ترى الحكومة صياغتها بشكل معين، ويرى المجلس رؤية تختلف في ذلك عن وجهة نظر الحكومة. وكذلك الحال إذا كان الأمر متعلقاً بعدم قناعة رئيس الدولة بأداء البرلمان.

(١) راجع في ذلك تفصيلاً: د. علي السيد الباز: السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، المرجع السابق، ص ١٨٦.

د. صبري محمد السنوسي محمد: الموجز في القانون الدستوري، شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام دستور ٢٠١٤، الطبعة الرابعة، ٢٠٢٠، ٢٠٢١ (دون دار نشر)، ص ٣٠٤.

والرأي عندي في هذه المسألة، أن الحظر الذي يفرضه النص الدستوري يذهب إلى اعتماد حل المجلس الجديد على ذات السبب أو الأسباب المحددة التي طرحت في الحل الأول، أما إذا كانت هذه الأسباب مغايرة، كأن يكون الخلاف بين الحكومة والمجلس منصباً على أسباب أخرى خلافاً لما جاءت في الحل الأول، فإن ذلك لا يكون حائلاً بين رئيس الجمهورية وبين شروعه في حل المجلس النيابي، ويبقى للرأي العام الكلمة الفصل في مسألة الحل من خلال عملية الاستفتاء على الحل في المرة الثانية بالنسبة للمجلس الجديد، ذلك أن الغاية من الحل هو اللجوء للشعب ليقول كلمته في صراع بين مؤسسات الدولة (البرلمان، الحكومة، رئيس الدولة)، ومادام أن الشعب قد كشف عن رأيه فليس هناك من سبب يدعو إلى الحل من جديد لذات السبب، وإلا عد ذلك مصادرة لرأي هيئة الناخبين في عملية الاستفتاء على الحل، وخروجاً عن الأصل الديمقراطي^(١).

الفرع الرابع

حظر حل المجلس في حالات معينة

تحظر بعض الدساتير على رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه الشروع في حل البرلمان خلال فترات زمنية محددة. ومن هذه الدساتير الدستور المصري الحالي - دستور ٢٠١٤ - الذي حظر على رئيس الجمهورية حل أي من المجلسين - النواب والشيوخ - خلال فترة إعلان حالة الطوارئ، كما حظر على رئيس الجمهورية المؤقت، حال خلو منصب الرئاسة حل مجلس النواب. والهدف من هذا الحظر هو توفير قدر من الثبات والاستقرار للمجلس التشريعي للقيام

(١) انظر في ذلك تفصيلاً: د. زين بدر فراج: القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ١٦٩ وما بعدها.

بمهامه التشريعية والرقابية، بعيداً عن تهديدات السلطة التنفيذية بحله، وكذلك عدم إرباك البلاد في الحالات المذكورة، بانتخابات قد تؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي فيها في ظروف توصف بالحرجة أو الصعبة في ذاتها، وهذه الحالات هي:

أولاً: حظر حل المجلس في فترة سريان حالة الطوارئ:

هذا الحظر ورد النص عليه في المادة (١٥٤) من الدستور، الناطمة لحالة الطوارئ، وهذه المادة، وإن منحت رئيس الجمهورية سلطة إعلان حالة الطوارئ، إلا أنها قيدت هذه السلطة بضوابط و ضمانات، من بينها، حظر حل مجلس النواب خلال فترة إعلان حالة الطوارئ، فنصت على أن "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي 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 في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه... ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

وحددت المادة المذكور نصاب التصويت على إعلان حالة الطوارئ، ومداه الزمني بنصها على أنه "وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تُمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له"^(١).

(١) نصت المادة (١٤٨) من دستور ٢٠١٢، وعلى أن "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي الحكومة، حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية. وإذا حدث الإعلان في غير دور =

وحددت المادة (١٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، إجراءات إعلان حالة الطوارئ، وموقف المجلس منها، مبينة أنه "يخطر رئيس مجلس الوزراء رئيس المجلس بقرار إعلان حالة الطوارئ، خلال الأيام السبعة التالية للإعلان، ليقرر ما يراه في شأنه مشفوعاً ببيان عن الأسباب والمبررات التي دعت إلى ذلك.

وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه.

وبعرض رئيس المجلس قرار رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ على المجلس في جلسة عاجلة يعقدها لهذا الغرض خلال أربع وعشرين ساعة من إخطاره بالقرار...." (١).

وتضمنت الفقرة الرابعة من المادة المذكور، ذات الحكم الدستوري للمادة (١٥٤) من الدستور، فيما يتعلق بنصاب الموافقة على إعلان حالة الطوارئ، سواء في المرة الأولى، أو في حالة التجديد.

وتضمنت الفقرة الأخيرة من المادة المذكورة، النص على أنه "وإذا كان المجلس غير قائم، يُعرض الأمر على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ويجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ بالنسبة للمدة التالية لتاريخ هذا الإجماع".

وختمت هذه المادة نصها، بالقول: "ومع مراعاة ما ورد في نص المادة (١٤٦) من الدستور، لا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

=الانعقاد، دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه، وفي حالة حل المجلس يعرض

الأمر على مجلس الشورى... ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

(١) المادة (١٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الصادرة بموجب القانون رقم (١)

لسنة ٢٠١٦، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد ١٤ مكرر (ب) في ١٣ أبريل ٢٠١٦.

والبين من حكم المادة (١٥٤) من الدستور، والمادة (١٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أنهما حظرا حل مجلس النواب خلال فترة إعلان حالة الطوارئ^(١).

وهذا الحظر يشكل ضماناً من الضمانات التي تكفل عدم إساءة استعمال سلطة إعلان حالة الطوارئ، وما يترتب عليها من تقييد للحريات، وتعطيل بعض القوانين، واتخاذ إجراءات غير عادية. وبقاء البرلمان طوال هذه الفترة - ما لم يكن منحلّاً قبلها - له من الأهمية الكثير لرقابة تصرفات سلطة الطوارئ خلال هذه الفترة، وسن ما يلزم من التشريعات، علاوة على دوره الهام في التصويت على حالة الطوارئ، ومدها، على نحو ما قرره المادة (١٥٤) من الدستور. وبالتالي فإن حظر حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ، يمنع استبداد السلطة التنفيذية بالسلطات الاستثنائية التي تملكها استناداً إلى حالة الطوارئ. كما يمنع تجديد فترات هذه الحالة بدون قيود على رئيس الجمهورية^(٢).

(١) ومقتضى ذلك أن رئيس الجمهورية يملك الحق في إعلان حالة الطوارئ حتى ولو كان مجلس النواب قد تم حله قبل إعلانها. ولكن متى أعلنت حالة الطوارئ امتنع على رئيس الجمهورية حل مجلس النواب. راجع في ذلك تفصيلاً: د. ميادة عبد القادر إسماعيل، حل البرلمان في دستور ٢٠١٤، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، سنة ٢٠١٥، ص ١٣٠٩.

(٢) كانت مادة إعلان حالة الطوارئ في ظل دستور ١٩٧١م مادة ضبابية فضفاضة، امتد تطبيقها أغلب مدة سريان هذا الدستور، وهي المادة (١٤٨) من هذا الدستور، والتي كانت تنص على أن "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقررا ما يراه بشأنه، وإذا كان مجلس الشعب منحلّاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب".

والغريب في هذه المادة أنها تركت تحديد مدة إعلان حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية، ولم يقيده في هذا الشأن بأي قيد سوى أن تكون لمدة محددة، جرى تحديدها بسنة في أغلب

وتعد المادة (١٦) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨، المثال البارز في النص على هذه الضمانة حيث حظرت حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته الاستثنائية.

ووفقاً لهذه المادة؛ فإنه يحق لرئيس الجمهورية الفرنسية استعمال جميع السلطات لمواجهة حالة الضرورة التي تستدعي تطبيق نص المادة (١٦) من الدستور^(١) المذكورة، فله تعطيل العمل ببعض مواد الدستور التي يرى عدم تطبيقها أثناء العمل بالمادة (١٦) من الدستور، واتخاذ كافة التدابير اللازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي في إطار الضوابط المنصوص عليها في الدستور، ورغم ذلك حظرت هذه المادة على رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية؛ إذ إن البرلمان يكون في حالة اجتماع دائم. وذلك لمراقبة التشريعات الصادرة عن رئيس

المرات، ولم يضع الدستور المذكور لمدها حدًا أقصى، بل ترك الأمر لسلطة الطوارئ، تلك السلطة التي استعملت هذه المادة الاستثنائية بشكل غير مصيرها من استثناء إلى أصل دائم. وفوق ذلك لم تفرض المادة المذكورة أغلبية خاصة للموافقة على مد هذه المدة، وإنما أخضعتها للأغلبية العادية لإصدار مجلس الشعب قراراته.

(١) تنص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ على أنه "إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها، أو تنفيذ تعهداتها الدولية، بخطر جسيم وحال، وترتب على ذلك الانقطاع العادي للسلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها المعتادة، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير والإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف، بعد استشارة الوزير الأول، ورئيسي المجلسين، والمجلس الدستوري". ويوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة... ويجتمع البرلمان بحكم القانون، ولا يمكن حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية".

راجع في ذلك تفصيلاً: د. عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٣٣٨ وما بعدها.

الجمهورية في تلك الفترة، وكل التدابير التي يتخذها، حتى لا تكون هذه التشريعات والتدابير منتهكة لحقوق وحرّيات الأفراد.

وتعد المادة (١٦) من الدستور الفرنسي الأصل التاريخي للعديد من النصوص المشابهة لها في دساتير كثير من العالم، وخاصة حكمها القاضي بعدم حل الجمعية الوطنية أثناء العمل بها، ومن قبيل ذلك النظام الدستوري في البرتغال في ظل دستور ١٩٧٦، المعدل سنة ١٩٨٢، والذي نص على أنه لا يجوز حل المجلس الجمهوري طالما كانت حالة الحصار، أو الحالة الاستثنائية سارية المفعول. وكذلك الدستور الأسباني الصادر سنة ١٩٧٨، الذي نص على عدم جواز حل البرلمان أثناء سريان حالات الإنذار بخطر الضرورة، وإن صادف حدوث حالة الخطر أو الضرورة، كون البرلمان في غير دورة الانعقاد، فإنه يعد منعقدًا بصورة تلقائية.

ومن الدساتير العربية، دستور دولة الكويت الصادر عام ١٩٦٢^(١)، والدستور البحريني لعام ٢٠٠٢^(٢).

وخلاصة ما سبق، أن الدستور المصري، حظر في المادة (١٥٤) منه، على رئيس الجمهورية حل مجلس النواب - أو الشيوخ - خلال فترة إعلان حالة

(١) تنص المادة (١٨١) من الدستور الكويتي على أنه "لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء قيام الأحكام العرفية في الحدود التي يبينها القانون، ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الأمة في تلك الأثناء أو المساس بحصانة أعضائه".

(٢) تنص المادة (١٢٣) من الدستور البحريني على أنه "لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء إعلان الأحكام العرفية وذلك في الحدود التي يبينها القانون، ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الشورى أو مجلس النواب أو المساس بحصانة أعضائه في تلك الأثناء، أو أثناء إعلان حالة السلامة الوطنية".

وقريب من ذلك ما نص عليه الدستور المغربي الصادر عام ٢٠١١ في الفصل ٥٩ منه، من عدم جواز حل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية من قبل الملك.

الطوارئ. وأن هذا القيد يعد بلا شك ضماناً مهمة، حتى لا تعبت سلطة الطوارئ بحقوق وحرريات الأفراد، في غياب البرلمان الممثل للشعب.

ثانياً: عدم جواز حل مجلس النواب، في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية:

سبق لنا الحديث عن العلاقة بين مجلس النواب والقائم بعمل رئيس الجمهورية، وهذا الخلو - على نحو ما ذكر - قد يكون مؤقتاً، أو لوجود عجز عند رئيس الجمهورية يحول بينه وبين القيام بمهام الرئاسة، ويلحق بالحالة الأخيرة، الاستقالة والوفاء، وسحب الثقة من رئيس الجمهورية من قبل البرلمان، على نحو ما ذكر تفصيلاً.

وقد بينت أحكام فترة خلو المنصب المادة (١٦٠) من الدستور بعد تعديلها عام ٢٠١٩، ومما جاء فيها "إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، حل محله نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر حلوله محله، وعند خلو منصب رئيس الجمهورية للاستقالة أو الوفاة، أو العجز الدائم عن العمل، يعلن مجلس النواب خلو المنصب، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتاً سلطات رئيس الجمهورية. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها، محل المجلس ورئيسه فيما تقدم... ولا يجوز لمن حل محل رئيس الجمهورية، أو لرئيس الجمهورية المؤقت... أن يحل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ..."، وذات الحكم - عدم جواز الحل - ورد في نص المادة (١٥٣) من دستور ٢٠١٢^(١).

(١) تنص الفقرة الأخيرة من المادة (١٥٣) من دستور ٢٠١٢، على أنه "ولا يجوز للقائم بأعمال رئيس الجمهورية أن يترشح لهذا المنصب، ولا أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب، ولا أن يقيل الحكومة".

والبين مما سبق أنه إذا كان من يحل محل رئيس الجمهورية حال خلو المنصب بصفة مؤقتة، أو في حالة العجز الدائم، وما يلحق به، أن يمارس كافة اختصاصات رئيس الجمهورية، استنادًا إلى أن شغله للمنصب، هو دوام سير مؤسسات الدولة الدستورية في أداء مهامها، ومن بين هذه المؤسسات رئاسة الدولة، وليس لاعتبارات شخصية، إلا أن المشرع الدستوري - ولا اعتبارات قدرها - حظر على من يشغل منصب رئيس الجمهورية حال خلو هذا المنصب القيام ببعض التصرفات الدستورية المهمة^(١)، ومن بينها حظر حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ. وهذا الحظر يمثل قيدًا على القائم بعمل رئيس الجمهورية، أو رئيس الجمهورية المؤقت، فهذه الفترة لا تحتل حل البرلمان، من جانب من يحل محل رئيس الجمهورية، خاصة وأنه في حالة خلو المنصب للعجز الدائم، أو للاستقالة أو الوفاة، يكون الاستعداد للانتخابات الرئاسية هو الشغل الشاغل للدولة، لعظم المنصب وأهميته.

ولذلك تنص المادة (١٦٢) من الدستور على أنه "إذا تزامن خلو منصب رئيس الجمهورية مع إجراء استفتاء، أو انتخاب مجلس النواب، تُعطى الأسبقية لانتخاب رئيس الجمهورية، ويستمر المجلس لحين إتمام انتخاب الرئيس، ويأتي هذا القيد ضمن مجموعة من القيود، يحظر على القائم بعمل رئيس الجمهورية، أو من يحل محله إجراء أيًا منها، ومنها حظر تعديل الدستور، أو إقالة الحكومة، أو تعديل الدستور، وكذلك عدم الترشح لمنصب رئيس الجمهورية القادم. وهي كلها تصرفات على درجة كبيرة من الأهمية، والشروع في أيٍّ منها قد يترتب عليه اضطراب في الحياة السياسية في البلاد.

(١) تنص المادة (١٦٠) من الدستور بعد تعديلها عام ٢٠١٩م، في فقرتها الأخيرة على أنه "ولا يجوز لمن حل محل رئيس الجمهورية أو لرئيس الجمهورية المؤقت أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ، ولا أن يقيل الحكومة".

الفرع الخامس

إجراء استفتاء شعبي قبل الحل

بعيداً عن الحل التلقائي أو ما يطلق عليه "الحل بقوة القانون" أو ذلك الذي يكون بناء على حكم قضائي، على نحو ما ذكر. فقد نصت المادة (١٣٧) من الدستور - دستور ٢٠١٤ - في الفقرة الثانية منها "ويصدر رئيس الجمهورية قراراً... بإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في استفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل"^(١).

ومفاد ما سبق؛ أن رئيس الجمهورية لا يستطيع إصدار قرار بحل أي من المجلسين - نواب وشيوخ - قبل عرض مشروع قرار الحل بأسبابه، على الشعب للاستفتاء عليه، أيًا كان شكل الحل - رئاسي أو وزاري - وأيًا كان سبب الحل قبل طرح الأمر للاستفتاء، ويوافق على قرار الحل أغلبية المشاركين في الاستفتاء، وهي أغلبية عدية أو أكثرية على نحو ما يقال ، وليس أغلبية مطلقة.

(١) ويقرب حكم المادة المذكورة من نص الفقرة الثالثة من المادة (١٢٧) من دستور ٢٠١٢ وإن كان نص هذه المادة قد تضمن أحكاماً لم ترد في المادة (١٣٧) من دستور ٢٠١٤، وعلى رأسها، أنه إذا لم توافق الأغلبية على الحل، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه. وكذلك النص على أنه إذا لم يتم الاستفتاء أو الانتخابات في الميعاد المحدد، يعود المجلس إلى الانعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد. ونشير هنا إلى أن المادة (١٣٦) من دستور ١٩٧١ - الملغي - بعد تعديلها في عام ٢٠٠٧، قد خلا من النص على إجراء استفتاء على قرار الحل من قبل رئيس الجمهورية ؛ إذ تنص فقرتها الثانية ، على أنه "... ويجب أن يشتمل القرار - قرار الحل - على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل...".

ويعتبر اشتراط اللجوء إلى الشعب لاستفتاءه في حل المجلس أهم ضمانة لعدم إساءة استخدام الحق في الحل. ويبرر هذا الشرط أن البرلمان قد جاء بإرادة شعبية، ولا يجوز المساس بهذه الإرادة إلا بالرجوع إلى صاحبها، فهو وحده الذي يملك سلطة الإبقاء على المجلس القائم. أو إنهاء فترة ولايته قبل النهاية الطبيعية لها، ولا يجوز ذلك بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية. وبالتالي فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء لحل أحد المجلسين أمر إلزامي لا يستطيع إصدار قرار الحل دون إجرائه. كما أن نتيجة الاستفتاء ملزمة للرئيس، فلا يجوز له التصرف على خلاف ما تسفر عنه من نتائج^(١).

وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا في أحد أحكامها المهمة؛ إذ ذكرت أن "قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٠٤) لسنة ١٩٩٠، بشأن دعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب إنما يتعلق باستطلاع رأي هيئة الناخبين - التي تمثل القاعدة الشعبية - في أمر يتصل بتكوين هذه السلطة، وهو يعد بهذه المثابة من أبرز الأمور التي تتعلق بممارسة سلطة الحكم، ومن ثم يعتبر من الأعمال السياسية التي تتحمل السلطة التنفيذية كامل المسؤولية السياسية بصدد إجرائها بغير معقب من القضاء، وحيث إنه متى كان ذلك، وكان ما يطلبه المدعي من وقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية سالف الذكر، يتناول مسألة سياسية لا يدخل النظر فيها أو التعقيب عليها أو الأمر بوقف تنفيذها في ولاية هذه المحكمة، ومن ثم يتعين الحكم بعدم اختصاص المحكمة بنظر هذا الشق من الدعوى...." ^(٢).

(١) راجع في ذلك تفصيلاً: د. بشير علي محمد باز: حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، المرجع السابق، ص ٥٨-٥٩.

(٢) راجع في ذلك: حكم المحكمة الدستورية العليا في ٩ أكتوبر ١٩٩٠ في القضية رقم ٣ لسنة ١٢ قضائية (منازعة تنفيذ).

الاستفتاء والحكم الدستوري:

في إطار الحديث عن الاستفتاء الشعبي كضمانة مهمة من ضمانات الحل البرلماني. ثار تساؤل له من الأهمية الكثير مفاده: هل يلزم اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي على قرار الحل، إذا كان هذا الحل تنفيذاً لحكم صادر من المحكمة الدستورية العليا، بعدم دستورية النصوص التي شكل المجلس على أساسها، سواء تعلق الأمر بالقوانين الانتخابية أو القوانين المتعلقة بأي من المجلسين، مما يعني بطلان تكوين هذا المجلس منذ إنشائه؟ وقد ثار هذا الخلاف في ظل تطبيق دستور ١٩٧١ قبل تعديله في عام ٢٠٠٧، عندما صدر حكم المحكمة الدستورية العليا في ١٩ مايو ١٩٩٠، مقررًا في منطوقه عدم دستورية المادة الخامسة من قانون مجلس الشعب، ومضيفًا في حيثياته بطلان تشكيل مجلس الشعب من يوم تشكيله. وتركز هذا الخلاف حول تحديد الكيفية التي يتم بها حل مجلس الشعب آنذاك في ضوء ما ورد بهذا الحكم^(١).

وهذا الخلاف نقل بحيثياته إلى دستور ٢٠١٤؛ إذ إن المادة (١٣٧) تضمنت النص على إلزامية اللجوء إلى الشعب للاستفتاء على قرار الحل، ولم يقف الفقه على مسافة واحدة من هذه المسألة فهناك اتجاه يذهب إلى أن المحكمة الدستورية العليا، عندما تذكر في حيثيات حكمها بطلان تشكيل المجلس منذ قيامه، تكون قد فصلت في الموضوع، مما يجعل المجلس غير قائم من اليوم التالي لنشر الحكم دون حاجة إلى استفتاء الشعب على حله، بل ودون حاجة لصدور قرار من رئيس الجمهورية بحل المجلس، استنادًا إلى حجية الأحكام.

وذلك في حين يذهب اتجاه فقهي آخر إلى أن جميع حالات حل المجلس النيابي - سواء في ظل العمل بدستور ١٩٧١ قبل التعديل في عام ٢٠٠٧ أو

(١) راجع في ذلك تفصيلًا: د. رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، ص ٥٩٦ وما بعدها.

دستور ٢٠١٤- تتطلب تدخل رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين للاستفتاء على قرار الحل، حتى ولو كان هذا الحل تنفيذاً لحكم صادر من المحكمة الدستورية العليا، جاء في حيثياته بطلان تكوين المجلس القائم منذ إنشائه، إذ من الضروري أن يتم هذا الحل بقرار من رئيس الجمهورية، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد الاستفتاء الشعبي. فالمحكمة الدستورية العليا ليست محكمة موضوع، كما أنها ليست محكمة إلغاء، وإنما هي محكمة تقرر عدم الدستورية فقط. وللحكم الصادر عن هذه المحكمة بتقرير عدم دستورية قانون معين أو نص فيه، حجية لا يمكن إهدارها أو التغاضي عنها، ولكن القانون رتب أثر هذه الحجية في إطار معين لا يجوز الخروج عليه، ومنها إصدار القرار من الجهة المختصة بالحل، ممثلة في رئيس الجمهورية، وذلك بعد عرض مشروع قرار الحل على الشعب للاستفتاء عليه^(١). حيث إن رئيس الجمهورية هو الحكم بين السلطات عند اختلافها، لحل أي خلاف ينشأ بين سلطتين أو أكثر سواء كان هذا الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أو بين السلطتين التنفيذية والقضائية أو السلطتين التشريعية والقضائية، على أن يتم حل هذا الخلاف في إطار احترام قواعد الدستور وسيادة القانون.

ومن حق رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الشعب إذا أراد أن يستفتي الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا. ويُعد من بين هذه المسائل المهمة الفصل في الخلاف بين السلطتين التشريعية والقضائية بشأن حل المجلس النيابي؛ إذ يعتبر "الحكم الصادر من المحكمة الدستورية هو الضرورة التي تؤدي إلى أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى الشعب يستفتيه في حل المجلس النيابي، ولا يعد ذلك تعارضاً مع حجية الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا الذي

(١) من أشد المناصرين لهذا الاتجاه: د. رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٣٤٢ وما بعدها.

اقتصر في منطوقه على تقرير عدم دستورية نص من نصوص قانون المجلس النيابي الذي انتخب على أساسه، ولم يقض بالحل الذي لا تملك المحكمة الدستورية وفقاً لقانون إنشائها أن تقضي به.

وهذا الاتجاه الفقهي، قد لاقى صدى في النظام الدستوري المصري، عندما صدر حكم المحكمة الدستورية العليا في ١٩ مايو ١٩٩٠ بعدم دستورية نص المادة الخامسة مكرراً من القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب - في ظل العمل بأحكام دستور ١٩٧١ - فأعلن رئيس الجمهورية في بيانه إلى الشعب المصري في ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٩٠ أنه قد أصدر قراراً بإيقاف جلسات مجلس الشعب، وآخر بدعوة الناهيين يوم ١١ أكتوبر ١٩٩٠ للاستفتاء على حل مجلس الشعب... وذلك التزاماً بتنفيذ الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا، وإعمالاً لأحكام الدستور التي تعد مرجعاً لتنظيم سلطات الدولة، وتجنباً لإرساء سوابق دستورية لا تجد لها شاهداً من نصوص الدستور، وإعمالاً لسيادة القانون.

والرأي عندي في هذه المسألة، أنه يجب التفرقة بين أمرين: الأول: هو تدخل رئيس الجمهورية تنفيذاً لحكم المحكمة الدستورية بعدم دستورية قانون أو نص في قانون من شأن عدم دستوريته بطلان تشكيل المجلس النيابي، وهنا أرى أن هذا التدخل ضروري ولازم لإعمال أثر الحكم بعدم الدستورية؛ إذ إن الحكم رغم إلزاميته وحبته في مواجهة الكافة، وكل السلطات في الدولة، يتطلب وجود آلية تنزله على أرض الواقع، وهذه الآلية بيد رئيس الجمهورية المختص أصلاً بحل البرلمان، في غير حالات الحل بقوة القانون. وبالتالي اتفق مع أصحاب هذا الاتجاه في ضرورة تدخل رئيس الجمهورية تنفيذاً للحكم بإصدار قراراً بحله، وهو قرار كاشف وليس منشئاً، على أن يتم الإشارة بصورة واضحة إلى أن هذا الحل جاء تنفيذاً للحكم الدستوري القاضي بعدم دستورية النص أو القانون الذي تم

إنشاء هذا المجلس النيابي استنادًا إليه، ولعل ذلك ما حدث - وعلى نحو ما ذكرنا سلفًا - عندما تدخل المجلس الأعلى للقوات المسلحة وأصدر قرارًا بحل مجلس الشعب بموجب القرار رقم (٣٥٠) لسنة ٢٠١٢؛ إذ تمت الإشارة في هذا القرار بصورة صريحة إلى أن هذا القرار قد جاء نفاذًا لحكم المحكمة الدستورية العليا المشار إليه. وهذا الكلام له دلالة؛ إذ يبين أن سلطة الحل هنا، لم تتدخل من تلقاء نفسها، وإنما احترامًا لحكم المحكمة الدستورية العليا، وأن تدخلها قد جاء بناء على اعتبارها السلطة القائمة بعمل رئيس الجمهورية في تلك الفترة.

أما الأمر الثاني: الذي اختلف فيه مع بعض الآراء الفقهية، وما تم العمل به سنة ١٩٩٠ وهو استفتاء الشعب على قرار الحل، لأن الأمر هنا ليس في حاجة إلى هذا الاستفتاء لأنه صادر تنفيذًا لحكم قضائي، صادر عن محكمة أحكامها وقراراتها ملزمة لكل السلطات وللکافة. ولما كان ما سبق؛ فإن عرض الأمر للاستفتاء من قبل الشعب ليس له أي شاهد من الدستور يسانده، بل إن اللجوء إلى الاستفتاء هو إهدار لحجية الحكم الدستوري، فمن الوارد أن تأتي نتيجة الاستفتاء بالرفض، وهنا يستمر المجلس في عمله، بالرغم من الحكم القاضي بعدم دستورية النصوص التي شكل على أساسها، وفي ذلك الكثير من التحدي لأحكام المحكمة الدستورية العليا، ومخالفة صريحة للدستور وللقانون المنظم لعمل هذه المحكمة.

ولما كان الأمر كذلك؛ فإنه إذا صدر حكم عن المحكمة الدستورية العليا بعدم الدستورية من شأنه بطلان تكوين المجلس النيابي، سواء أشار الحكم إلى الحل كأثر لعدم الدستورية، أو لم يشر بشكل مباشر، ولكن حيثياته تنطق بذلك. فمن اللازم تدخل رئيس الجمهورية بإصدار قرار بالحل هنا، استنادًا - أو تنفيذًا - لحكم المحكمة الدستورية العليا، ولكن هذا القرار ليس كغيره من قرارات الحل

الإرادية التي يلزم عرضها على الشعب للاستفتاء عليه استنادًا لأحكام المادة (١٣٧) من الدستور، وإلا كان ذلك تحديًا وإهدارًا لحجية الحكم الدستوري^(١).

الفرع السادس

وقف جلسات المجلس

يسبق الاستفتاء على مشروع قرار الحل، إجراء تصرف قانوني هام، وهو وقف جلسات المجلس المزمع حله، وهذا ما تضمنته المادة (١٣٧) من الدستور، بقولها "ويصدر رئيس الجمهورية قرارًا بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يومًا على الأكثر...".

والوقف هنا يقصد به، كف يد مجلس النواب أو مجلس الشيوخ عند عقد جلساته خلال فترة زمنية معينة مع استمراره قائمًا خلال تلك الفترة، مما يمنح للأعضاء حق التمتع بحقوقهم وحصانتهم، وبعض المزايا التي لا تتعارض مع أثر الوقف. وهذا الحكم الدستوري - الوقف - له ما يبرره أثناء السير في إجراءات الحل، حتى لا يساء استخدام السلطة من جانب المجلس المزمع حله، ظنًا منه أن الأمور قد تؤول إلى حله، خاصة وأن هذا التوقع دائمًا ما يكون له مقدمات ترجح مسألة الحل من عدمه.

كما أن وقف جلسات البرلمان قد تؤدي إلى تخفيف التوتر بين الحكومة وبين البرلمان إذا كان سبب الحل يرجع إلى وجود أزمة بينهما، كما أنه يشل يد المجلس المراد حله عند اتخاذ إجراءات ضد رغبة الحكومة في تلك الفترة التي تشوبها الريبة.

(١) لمزيد حول حجية الحكم بعدم الدستورية، راجع د. محمد عبد اللطيف: إجراءات القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٢٢٨ وما بعدها.

والملاحظ هنا، أن دستور ٢٠١٤، لم يتضمن نصًا على جزاء عدم إجراء الانتخابات الجديدة في الميعاد المقرر دستوريًا، وهذا الأمر من شأنه أن تطول فترة توقف مجلس النواب، فالرأي الغالب أن هذا الميعاد ميعادٌ تنظيميٌّ لا يترتب على تجاوزه أثر قانوني، سوى النظر بعين الريبة إلى حل المجلس النيابي.

وكانت هذه المادة في دستور ٢٠١٢م قبل تعديلها بموجب دستور ٢٠١٤م، تنص على أنه "وإذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الانتخابات في الميعاد المحدد، يعود المجلس إلى الانعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد. ولا شك أن هذا النص قبل تعديله بموجب دستور ٢٠١٤، كان واضح الدلالة بالزامية إجراء الاستفتاء أو الانتخابات في مواعيدهما، ورتب على عدم الالتزام بذلك أثر هام، وهو عودة المجلس المنحل من تلقاء نفسه وبقوة القانون للانعقاد وممارسة مهام عمله. ورغم أن نص المادة في دستور ٢٠١٤، كانت تمثل ضماناً قوياً للحل، وخاصة في احترام مواعيد الاستفتاء وإجراء الانتخابات الجديدة؛ إلا أنها في ذات الوقت تمثل ضغطاً سياسياً على الدولة الملزمة بضرورة إجراء الاستفتاء والانتخابات الجديدة في مواعيد محددة، قد لا تكون البلاد مستعدة لها سياسياً ومالياً.

المطلب الثالث

الآثار المترتبة على حل المجلس

رتبت النصوص الدستورية، والممارسات والتقاليد البرلمانية، وكذلك الأحكام الدستورية عدة آثار على قرار حل المجلس النيابي، أيًا كانت صورة هذا الحل، رئاسياً كان أم وزارياً، وكذلك الحل التلقائي. فنص الدستور على الدعوة إلى انتخابات جديدة خلال آجال معينة، كما أن الواقع العملي أفرز العديد من الآثار على قرار الحل، يأتي على رأس هذه الآثار توقف المجلس المنحل عن ممارسة مهامه. وجاءت الأحكام الدستورية مقررة للآثار المترتبة على حل المجلس

فيما يتعلق بما صدر عنه من قوانين وقرارات، وهذه الآثار يمكن إجمالها في ثلاثة أفرع على نحو ما يلي:

- الدعوة إلى انتخابات جديدة.
- توقف المجلس المنحل عن ممارسة مهامه.
- الاعتداد بتصرفات وأعمال المجلس المنحل، وذلك على نحو ما يلي:

الفرع الأول

الدعوة إلى انتخابات جديدة

تنص الفقرة الثانية من المادة (١٣٧) من دستور ٢٠١٤ على أنه "إذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يومًا على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية"^(١).

ولم تشترط المادة المذكورة ضرورة اشتغال القرار الصادر بالحل على دعوة الناخبين إلى الانتخابات في موعد محدد، واكتفت بالنص على قيام رئيس الجمهورية بعد قرار الحل بالدعوة إلى الانتخابات الجديدة خلال ثلاثين يومًا على الأكثر من تاريخ صدور قرار الحل.

(١) كان دستور ١٩٧١ يجعل الدعوة إلى الانتخابات الجديدة بعد صدور قرار الحل بما لا يجاوز ستين يومًا، فتتص الفقرة الثانية من المادة (١٣٦) من هذا الدستور، على أنه "يجب أن يشتمل القرار - قرار الحل - على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يومًا من تاريخ صدور قرار الحل". أما دستور ٢٠١٢، نص على ذات المدة المقررة في دستور ٢٠١٤، وهي ثلاثون يومًا على الأكثر من تاريخ الحل (م ١٢٧).

وهذه المدة وإن كانت قليلة نسبيًا؛ إلا أنها تظهر حرص المشرع الدستوري على ضرورة تواجد المجلس النيابي الممثل للأمة، وهو ما يجب مراعاته من جانب رئيس الجمهورية، وقيامه بالدعوة إلى انتخاب المجلس الجديد خلال الأجل المحدد دستوريًا، لأن هذا الميعاد وإن كان تنظيميًا - على نحو ما ذهب الكثير من الفقه - إلا أن الالتزام به يزيل أي شك تجاه قرار الحل، ويزيد ثقة الشعب في مؤسسات الدولة وعلى رأسها رئاسة الجمهورية.

الفرع الثاني

توقف المجلس المنحل عن ممارسة مهامه

يترتب على صدور قرار الحل بعد الموافقة على الحل في الاستفتاء الشعبي، زوال شخصية المجلس الممثل، خاصة وأن المادة (١٣٧) من الدستور، لم ترتب على عدم إجراء الانتخابات الجديدة في موعدها، عودة المجلس المنحل بقوة القانون على غرار ما كانت تنص عليه المادة (١٢٧) من دستور ٢٠١٢. وزوال الشخصية القانونية للمجلس المنحل، يترتب عليه بصفة تلقائية زوال صفته النيابية عن المجلس المنحل، ويتبع ذلك عدم شرعية أي اجتماعات للمجلس المنحل، وعدم جواز إصداره لأية قرارات، سواء من المجلس أو من أجهزته الرئيسية مثل رئيس المجلس أو مكتب المجلس، وينصرف ذات الأثر إلى لجان المجلس بصورها المختلفة. كما يفقد أعضاء مجلس النواب حصانتهم وامتيازاتهم المادية والعينية؛ إذ يصبحون بمجرد صدور قرار الحل مواطنين عاديين، وتنعدم سلطة رئيس المجلس ومكتب المجلس بالنسبة للعاملين في

المجلس؛ إذ يتولى رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه جميع الاختصاصات المالية والإدارية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه^(١).

وكان يفضل في حالة الحل نقل هذه الاختصاصات الإدارية والمالية إلى مكتب مجلس الشيوخ ورئيسه، لتقارب الاختصاص بين المجلسين في هذا الصدد، خاصة وأن دستور ٢٠١٤، قد أخذ بقاعدة عدم تأثر مجلس الشيوخ بحل مجلس النواب، فلا يؤثر هذا الحل على مجلس الشيوخ فيستمر في ممارسة اختصاصاته، على نقيض ما تذهب بعض الدساتير من توقف جلسات المجلس الآخر حال حل أحد المجلسين، وخاصة المجلس المنتخب كما فعل الدستور البحريني الصادر في عام ٢٠٠٢م^(٢).

وعلى هدي ذلك يجوز لمجلس الشيوخ أن يستمر في ممارسة اختصاصاته، ونظر الموضوعات المحالة إليه، بما في ذلك الموضوعات المحالة من المجلس المنحل - مجلس النواب - على أن يبلغ ما انتهى إليه من رأي إلى المجلس الجديد^(٣).

(١) تنص المادة (٥١) من قانون مجلس النواب، الصادر بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون مجلس النواب "في أحوال حل مجلس النواب، يتولى رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه من الوزراء أثناء فترة الحل جميع الاختصاصات المالية والإدارية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه". الجريدة الرسمية، العدد ٢٣ (تابع) في ٥ يونيه ٢٠١٤.

(٢) تنص المادة (٥٥) من الدستور البحريني في فقرتها رقم (ب)، أنه "إذا حُل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشورى".

(٣) تنص المادة (٢١٩) من الدستور، والمضافة بموجب تعديل ٢٠١٩م، على أن يؤخذ رأي مجلس الشيوخ فيما يأتي: "... مشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو من مجلس النواب... ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب".

الفرع الثالث

الاعتداد بتصرفات المجلس المنحل

إذا تم حل البرلمان لأي سبب من الأسباب، تثار مسألة مدى شرعية التصرفات التي صدرت عن المجلس المنحل. ويكون هذا التساؤل أكثر أهمية إذا تم حل المجلس بناء على حكم قضائي دستوري، استناداً إلى عدم دستورية النصوص القانونية التي تكون المجلس على أساسها، بما يعني أن المجلس قد شكل تشكيلاً باطلاً منذ إنشائه، على نحو ما ذكرت بعض الأحكام الدستورية السالف الإشارة إليها.

وهنا لا يمكن التسليم بمقولة أن ما بني على باطل فهو باطل، لأن التسليم بهذا القول يقودنا إلى صعوبات جمة، خاصة وأننا نتحدث عن سلطة من أهم سلطات الدولة، ولذلك يذهب الرأي الراجح فقهاً وقضاءً إلى أن زوال شخصية المجلس المنحل، وفقد صفته النيابية، لا يترتب عليه بطلان ما صدر عنه من قرارات، وما أقره من قوانين، بل تظل صحيحة وقائمة ما لم تعدل أو تلغي من المجلس الجديد، طبقاً للأوضاع والشروط المقررة قانوناً، أو يقضي بعدم دستورتها على نحو ما يقرر الدستور وقانون المحكمة الدستورية العليا، وذلك حفاظاً على المراكز القانونية التي استقرت، وحماية للحقوق المكتسبة، وعملاً على تفعيل مبدأ الأمن القانوني. ولذلك لم يكن غريباً أن تفصح المحكمة الدستورية العليا عن ذلك غير مرة في أكثر من حكم لها. فتقول في أحدث أحكامها في هذا الشأن، أنه إذا كان تكوين المجلس بكامله باطلاً منذ انتخابه، بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون اعتباراً من التاريخ المشار إليه، دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر، كأثر للحكم بعدم دستورية النصوص المذكورة "... إلا أن ذلك لا يؤدي البتة إلى إسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات، وما اتخذه من إجراءات خلال الفترة السابقة، وحتى تاريخ نشر هذا الحكم في

الجريدة الرسمية، بل تظل تلك القوانين والقرارات والإجراءات قائمة على أصلها من الصحة، ومن ثم تبقى صحيحة ونافاذة، وذلك ما لم يتقرر إلغاؤها أو تعديلها من الجهة المختصة دستورياً، أو يقضي بعدم دستوريته بحكم من المحكمة الدستورية العليا، إذا كان لذلك ثمة وجه آخر غير ما بني عليه هذا الحكم....^(١) وهذا التوجه من جانب المحكمة الدستورية يغلب الاعتبارات الواقعية والعملية على الجوانب القانونية، وهو توجه محمود وله ما يبرره، وشبيه بما يعرف في القانون الإداري بنظرية الموظف الفعلي، حماية للأوضاع الظاهرة وللغير حسن النية. والبرلمان مؤسسة مهمة من مؤسسات الدولة، وتصرفاته خاصة فيما يتعلق بما صدر عنه من تشريعات، وما صدق عليه من اتفاقات دولية، ترتب أوضاعاً قانونية تمس الأفراد، وتمس سمعة الدولة في الخارج، وهذا المسلك ليس بعيداً عن المشرع الدستوري الذي يؤكد عند صدور دستور جديد أن "كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور، يبقى نافذاً، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد، والإجراءات المقررة في الدستور..."^(٢). وقد يكون من بين هذه القوانين النافذة وقت صدور الدستور الجديد، قوانين صادرة عن برلمان تم حله بناء على حكم دستوري، قضى بعدم دستورية النصوص التي شكل المجلس على أساسها، فهنا وعملاً بهذا التوجه الدستوري، تبقى تصرفات هذا المجلس المنحل صحيحة ونافاذة، ما لم تعدل أو تلغى من السلطة المختصة

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا، رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية دستورية "عليا" الصادر في ١٤ يونيو ٢٠١٢، السالف الإشارة إليه.

(٢) المادة (٢٢٤) من دستور ٢٠١٤، وهو ذات نص المادة (٢٢٢) من دستور ٢٠١٢، والمادة (١٩١) من دستور ١٩٧١ على أن "كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور يبقى صحيحاً ونافاذاً ومع ذلك يجوز إلغاؤها أو تعديلها وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في هذا الدستور".

دستوريًا، أو يقضي بعدم دستوريته بحكم من المحكمة الدستورية العليا، إذا كان لذلك ثمة وجه آخر غير ما بني عليه حكم الدستورية الذي ترتب عليه حل المجلس النيابي.

وصحة تصرفات المجلس المنحل لا تتوقف على ما أصدره من تشريعات، بل يتعدى ذلك إلى كل ما صدر عن المجلس من قرارات حتى ولو كانت قرارات إدارية صادرة عن مكتب المجلس ورئيسه.

الفرع الرابع

استمرار الحكومة في عملها

يقوم النظام البرلماني في ملامحه الرئيسية على الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهو يفترض وجود برلمان منتخب، وحكومة مسئولة أمام هذا البرلمان. وهذا البرلمان القائم بالرقابة على عمل الحكومة، قد يُحل لسبب أو لآخر. فهنا تظل الحكومة قائمة تمارس عملها، ولكن في غياب البرلمان الذي يراقب أعمالها، وهذا الأمر جعل الفقه يختلف في مسألة نطاق اختصاص الحكومة في حالة حل البرلمان، ما بين اتجاه ينادي بتضييق اختصاص الحكومة في هذه الفترة، وما بين اتجاه يذهب إلى ممارسة الحكومة كافة اختصاصها، وذلك على نحو ما يلي:

أولاً: الاتجاه المضيق لنطاق اختصاص الحكومة في فترة حل المجلس النيابي:
ويذهب أنصار هذا الاتجاه إلى ضرورة أن تنحصر اختصاصات الحكومة أثناء حل المجلس النيابي، وعلى سبيل المثال مجلس النواب في مصر، في تصريف الأمور الجارية أي تكون هذه الحكومة، وعلى نحو ما اصطلاح "حكومة تسيير أعمال" استنادًا إلى أن ذلك هو ما يقتضيه النظام البرلماني القائم على الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فحيث يستحيل إعمال قواعد المسؤولية السياسية للحكومة، يجب على الأخيرة ألا تقوم على اتخاذ قرارات تتسم

بالخطورة ويطرئ عليها التزامات في المستقبل خاصة وأن الدستور المصري يتبنى مبدأ الحل الاستثنائي، أي عدم جواز حل المجلس إلا بعد موافقة الشعب عليه - وذلك في غير حالات الحل التلقائي أو بناء على حكم قضائي - ومادام رئيس الجمهورية قرر اللجوء إلى الشعب لاستطلاع الرأي في الخلاف الدائر بين السلطات الدستورية؛ فيجب على الحكومة أن تلتزم بتصريف الأمور الجارية انتظاراً لحكم الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات في الدولة. كما أن إطلاق يد السلطة التنفيذية دون قيد ورقابة، يمكن أن يؤدي إلى نتائج خطيرة على حريات وحقوق الأفراد والمجتمع^(١).

ثانياً: الاتجاه الثاني:

ويذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى تمتع الحكومة بكامل اختصاصاتها واستندوا في ذلك إلى العديد من الحجج، نوجزها فيما يلي:

١- أن مبررات الحل البرلماني - أسبابه - تتعدد وتتنوع ولا تقتصر فقط على الحل من أجل فض النزاع بين الحكومة والبرلمان، فقد يكون الحل مثلاً من أجل دعم الأغلبية البرلمانية، أو لمعرفة رأي الناخبين في مسألة معينة، وهذه الأسباب - من وجهة نظرهم - لا تستدعي أن يُحد من اختصاصات الحكومة لأنها أصلاً ليست في نزاع مع البرلمان، وليست متهمة باستخدام الحل للتخلص من رقابة البرلمان لسياستها، وقد تقوم أحياناً بحل أغلبية تتبعها

(١) د. علي عبد العال: الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، القاهرة، ١٩٩٠،

ص ١٤٤، ١٤٥. وراجع في عرض الاتجاهين بالتفصيل د. مرزوقي عبد الحليم: حق

الحل في النظام النيابي البرلماني، المرجع السابق، من ص ٣١٢ إلى ص ٣١٧.

وتساند سياستها، فلا حاجة إذن إلى تقييد وتحديد اختصاصاتها مادامت الحكومة لها الخيار واختارت الحل، وأيدها الشعب في الاستفتاء^(١).

٢- إن المسألة التي ركز عليها المعارضون، وهي إعطاء حل البرلمان مبرراً للتحكيم بين السلطات، أي أن الشعب يصبح حكماً في نزاع بين السلطة التنفيذية والبرلمان، وهذا النزاع يتطلب أن يكون طرفاه في نفس المركز القانوني وعلى قدم المساواة بينهما، ولكن لا يجب أن نغفل أن حق الحل هو سلاح بيد الحكومة في مواجهة المسؤولية السياسية التي سيخدمها البرلمان ضد الحكومة، وهذا السلاح هو درعها ضد البرلمان، وإمكانية سحب الثقة منها وإخراجها من الحياة السياسية نهائياً، فهذا السلاح هو حق للحكومة تستعمله وفق مقتضيات وتقديرها للأمور، فلماذا نلومها على استخدام حقها المكفول دستورياً، هذا الحق يجعل منها أقوى من البرلمان خلال فترة زمنية تبدأ من سريان الحل إلى غاية اجتماع البرلمان الجديد، والدستور الذي وافق عليه الشعب هو من منحها هذه المكانة خلال هذه الفترة المؤقتة؛ وهذه هي الحالة؛ فالיום البرلمان أقوى من الحكومة عند استخدامه سلطته في مساءلة الحكومة سياسياً، واتخاذ إجراءات سحب الثقة، وتغدو الحكومة أقوى من البرلمان عند إعلان حله، والمهم ألا يتعسف كل طرف في استخدام حقه المكفول دستورياً^(٢).

(١) دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، الجزائر، الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص ١٥٣.

(٢) د. علاء عبد المتعال: حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٦١.

٣- الأصل في كل الأمور الإباحة، والخروج عن الأصل يحتاج إلى نص يقرره، الأمر الذي ينطبق على الحالة الماثلة، فقد جرى الأمر في الأنظمة الدستورية، ألا تسأل الحكومة أثناء فترة حل البرلمان عن اختصاصاتها خلال فترة الحل، لأن حق الحل هو حقٌ دستوريٌّ مارسته سلطة مختصة دستورياً، ولذلك فلما تعاقب الحكومة بتقليص اختصاصاتها وتحديدها، ولو أراد المشرع الدستوري أن يقلص اختصاصاتها أثناء فترة الحل لفعل.

والرأي عندي في هذه المسألة، أن مبدأ الاختصاص الكامل للحكومة أثناء فترة حل البرلمان، هو الخيار الذي يسانده المنطق، طالما لا يوجد نص في الدستور يقيد هذه الصلاحية الكاملة، بل أن الحل البرلماني، قد يترتب عليه توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة والوزارة، على نحو ما يشير الدستور المصري؛ إذ منح في المادة (١٥٦) منه رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق قرارات بقوانين في حالة الضرورة استناداً لنص المادة (١٥٦) منه، ومنح رئيس الجمهورية فرض حالة الطوارئ، حتى ولو كان مجلس النواب غير قائم، على غرار ما تنص عليه المادة (١٥٤) من الدستور، وحتى في العلاقة ما بين الحكومة ومجلس النواب فقد وسعت النصوص القانونية من صلاحيات الحكومة في فترة الحل؛ إذ أسندت المادة (٥١) من قانون مجلس النواب، لرئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه، في أحوال حل مجلس النواب، جميع الاختصاصات المالية والإدارية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه بما يفيد بمفهوم المخالفة أن الحكومة قائمة في حالة الحل.

ومفاد ما سبق، أنه في النظام الدستوري المصري، إذا حل مجلس النواب؛ فإن الحكومة تستمر في أداء عملها بكامل اختصاصاتها، بل أن صلاحيتها قد تزداد نزولاً على أحكام نصوص دستورية وقانونية أثناء فترة الحل.

الفصل الثالث

العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في مجال التشريع

تمهيد وتقسيم:

ينظم الدستور عمل السلطات العامة، فكل سلطة تضطلع بوظيفة رئيسية، فالسلطة التشريعية تختص بسن القوانين ورقابة أعمال الحكومة، والسلطة التنفيذية تعمل على تنفيذ القوانين، وحفظ الأمن والنظام في البلاد، أما السلطة القضائية فمجال عملها هو تطبيق القانون على الوقائع المنظورة أمامها.

وبتعيين - كأصل عام - على كل سلطة من هذه السلطات أن تباشر المهام المسندة إليها في الحدود التي رسمها الدستور، وألا تتدخل في مهام السلطة الأخرى، إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات. وما سبق لا يعني الفصل الجامد بين السلطات، بل الفصل المرن القائم على التعاون، وتبادل الرقابة وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية خاصة في النظم البرلمانية بل وحتى في شبه الرئاسية، ومن مظاهر ذلك في النظام الدستوري المصري العلاقة بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري الحالي - دستور ٢٠١٤- فإذا كان مجلس النواب مستقل بسلطة التشريع على نحو ما تنص المادة (١٠١) من الدستور المذكور^(١)، إلا أن الدستور ذاته أشرك رئيس الجمهورية في صناعة العملية التشريعية في مصر، وذلك بمنحه اختصاصات متعددة في هذا الشأن، فمنح رئيس الجمهورية الحق في اقتراح القوانين وخصه بالاعتراض على القوانين، وأسند إليه الاختصاص بإصدارها، لم يتوقف الأمر عند هذا الحد، بل

(١) تنص المادة (١٠١) من دستور ٢٠١٤، 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 في الدستور.

أناط برئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة طبقاً للضوابط والشروط التي نظمتها المادة (١٥٦) من الدستور.

وما سبق أضفى على العلاقة بين رئيس الجمهورية مجلس النواب في مجال التشريع أهمية خاصة، لتشابك وتشعب هذه العلاقة، والتي أتناولها في إطار نصوص الدستور، والقوانين ذات الصلة، وخاصة اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وقد ارتأيت تقسيم هذا الفصل إلى أربعة مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: حق رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين.

المبحث الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين.

المبحث الثالث: رئيس الجمهورية وإصدار القوانين.

المبحث الرابع: اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار لوائح الضرورة.

المبحث الأول

حق رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين

اقتراح القوانين هو الخطوة المبتدأة في العملية التشريعية، التي تبدأ من تاريخ إعداد المشروع الأولي للقانون حتى تقديمه إلى السلطة المختصة بالتشريع لمناقشته والتصويت عليه.

وللوقوف على اختصاص رئيس الجمهورية باقتراح القوانين نبين مفهوم الاقتراح بقانون، وآلية ممارسته من جانب رئيس الجمهورية، ثم نبين بعد ذلك، مآل الاقتراح بقانون المقدم من رئيس الجمهورية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

تعريف اقتراح القانون

إذا كان اقتراح القوانين هو اللبنة الأولى في العملية التشريعية، والذي بدونه لا تكتمل العملية التشريعية، بل لا تقوم من الأساس، فقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني أما بعد الاقتراح فإنه يصبح معروضاً على البرلمان، الذي له كل الصلاحيات بشأنه - على نحو ما سنرى لاحقاً - . وبرغم هذه الأهمية إلا أن الفقهاء اختلفوا بشأن ماهيته، ومدى اعتباره جزءاً من العملية التشريعية وركناً من أركانها، أم أنه مجرد مرحلة تمهيدية تسبق عملية التشريع. فذهب رأي فقهي إلى أن اقتراح القوانين، هو عمل تمهيدي وليس اشتراكاً في التشريع بالمعنى الصحيح في الاختصاص التشريعي - فهو - وإن كان يحرك القانون - لا يعد المنشئ له^(١).

ويفرق أصحاب هذا الرأي، بين اقتراح القانون المقدم من السلطة التنفيذية (الحكومة أو رئيس الجمهورية) وبين الاقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس

(١) السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، سنة ١٩٤٩، ص ٣٦٦.

النيابي، فالاقترحات المقدمة من السلطة التنفيذية - ومن وجهة نظر أصحاب هذا الاتجاه - ما هي إلا عمل إداري لا تشريعي؛ فالتشريع هو "إعطاء نص صفة القاعدة، أي صفة القاعدة الإجبارية، فلأجل اعتبار عضو حكومي مشتركاً في الوظيفة التشريعية، وظيفة الأمر imperium، يجب أن يكون له نصيب فعلي في الإرادة التشريعية (Volanté législative)، أن تكون موافقة ضرورية في تقرير القانون، فلا يكفي إذن أن يكون المحرك للإجراء التشريعي. وفي الواقع لا يشتمل الاقتراح بأي شكل من الأشكال على سلطة الأمر، فالحكومة عند ممارستها حق الاقتراح لا تظهر في الحقيقة سوى نشاطها الإداري"^(١).

بينما يذهب اتجاه فقهي آخر، إلى أن اقتراح القانون يعد جزءاً من العملية التشريعية بحيث لا يمكن أن تتم بدونه، فهو عنصر أساسي في التشريع. ولا يهم بعد ذلك القول بأن صفة الأمر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح، وبترتب على ذلك أن الاقتراح يعتبر عملاً تشريعياً تبدأ به عملية التشريع^(٢).

والرأي عندي، أن اقتراح القانون يعتبر جزءاً أساسياً في عملية صناعة التشريع، فهو المرحلة الأولى من مراحل سن التشريع - أيًا كانت الجهة التي تقدمت به -؛ إذ إن إعداد القانون يمر بالعديد من المراحل التي تبدأ بمرحلة اقتراح القانون، وتنتهي بالإصدار والنشر، فالاقترح ما هو إلا تصور أو فكرة للقانون المراد إعداده من أجل معالجة المستجدات التي لم تعالجها القوانين القائمة، أو حتى وقف العمل بها. ويتولى البرلمان فحص الاقتراح والتأكيد من اتفاقه مع أحكام الدستور، ومدى الحاجة إليه، وإدخال التعديلات الضرورية عليه، وصياغة أحكامه بصورة تتوافق مع الصياغة القانونية الجيدة، ثم يدخل بعد ذلك

(١) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٢٦.

(٢) د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٦١،

في مرحلة التصويت - حال الموافقة عليه من حيث المبدأ - واكتمال هذا التصويت بالموافقة النهائية عليه، وبذلك يعد حق الاقتراح النواة الأولى لإعداد أي قانون يصدر عن البرلمان.

المطلب الثاني

حق رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين

تنص المادة (١٢٢) من دستور ٢٠١٤، على أنه "الرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين...."^(١). ومفاد ما سبق أن حق اقتراح القوانين في هذا الدستور مكفول لكل من رئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء، ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب.

وعلى ذلك يتمتع رئيس الجمهورية بحق اقتراح القوانين، وهذا الحق - من وجهة نظري - مخول لرئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، وليس بصفته رئيساً للدولة يرقى الحدود بين سلطاتها، على نحو ما تنص عليه المادة (١٣٩) من الدستور^(٢).

وبين من الفقرات الثانية والثالثة والرابعة من المادة (١٢٢) من الدستور - السالف الإشارة إليها - أن المقصود باقتراح القوانين في الفقرة الأولى من المادة ذاتها، اقتراح مشروعات القوانين، وهي تغاير في تسمياتها الاقتراحات

(١) لا يسري حكم هذه المادة على مجلس الشيوخ بما مفاده أنه ليس من حق أعضاء مجلس الشيوخ اقتراح القوانين، ومما يؤكد ذلك أن المادتين (٢٤٨)، (٢٤٩)، لم يرد بين أحكامهما ما يعطي لمجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين. كما أن المادة (٢٤٥) من الدستور قد خلت من الإشارة إلى نص المادة (١٢٢).

(٢) تنص المادة (١٣٩) من الدستور، على أن "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية، يرقى مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة أراضيه وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويباشر اختصاصاته على النحو المبين به".

بقوانين وهي التي تقدم من أي من أعضاء مجلس النواب أو عدد منهم لا يستوفي نصاب عُشر أعضاء المجلس، وهو المسمى الذي ورد في نص الفقرة الثالثة من المادة ذاتها.

والمغايرة بين مسمى الاقتراح بمشروع قانون، ومسمى الاقتراح بقانون، صريحة في نص المادة (١٢٢) المذكورة، وهذا الأمر على خلاف ما كان منصوصاً عليه في المادة (١١٠) من دستور ١٩٧١ - الملغي - والتي كانت تنص على أن "يُحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه، على أنه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، وبعد أن يقرر المجلسان ذلك". كما أوردت المادة (١١١) من الدستور المذكور - دستور ١٩٧١ - ذات المسمى بنصها على أنه "كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دور الانعقاد"، ومفاد ذلك جميعه أن الدستور الأسبق - ١٩٧١ - كان يطلق مصطلح مشروع القانون على ما يقدم من رئيس الجمهورية أو عضو مجلس الشعب على حد سواء.

والبين مما سبق أن رئيس الجمهورية له سلطة التقدم باقتراحات القوانين، وتقدم في صورة مشروع قانون، سواء تم إعداده من قبل فريق الرئاسة، أم من جانب الحكومة، والغالب أن يكن قد تم إعداده من جانب الحكومة لامتلاكها أدوات إعداد مشروعات القوانين، وفي كل الأحوال يقدم باسم رئيس الجمهورية، فقد ذكر صراحة في مقدمة المادة (١٢٢) من الدستور من له حق اقتراح القوانين^(١).

(١) المشاهد في دول العالم في الوقت الحاضر أن الغالبية العظمى من التشريعات التي تُعرض على البرلمان ذات مصدر حكومي، ويقتصر دور البرلمانات على مجرد إقرار =

المطلب الثالث

آلية إحالة اقتراح القانون المقدم من رئيس الجمهورية

ميزت المادة (١٢٢) من مشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية أو من مجلس الوزراء والاقتراحات المقدمة من عُشر أعضاء المجلس على الأقل، وبين الاقتراحات المقدمة من أحد النواب أو من عدد يقل عن عُشر أعضاء المجلس، فالأقتراحات المقدمة من عُشر أعضاء المجلس، أو المشروعات المقدمة من رئيس الجمهورية أو من مجلس الوزراء تحال إلى اللجان النوعية المختصة، أما الاقتراحات المقدمة من عضو واحد أو من عدد يقل عن عُشر أعضاء المجلس، فلا تحال إلى اللجان المختصة مباشرة، بل لابد وأن تجيزه لجنة الاقتراحات^(١)، ووافق المجلس على ذلك، وإذا رفضته هذه اللجنة وجب أن يكون قرارها مسيئاً^(١).

=المشروعات التي تتقدم بها الحكومة، بعد الاقتناع بالأسس الكبرى التي تقوم عليها تلك التشريعات، ويرجع ذلك لعدة أسباب، على رأسها أن إعداد مشروعات القوانين يتطلب لجان فنية ذات معرفة بإعداد وصياغة مشروعات القوانين، وتضم الخبراء من كل تخصص، وهو الأمر الذي تفتقده أغلب البرلمانات. كما أن الاقتراحات التي تقدم من أعضاء البرلمان يغلب عليها دائماً الاستعجال، وسوء الصياغة، كما أنها في كثير من الأحيان تكون ذات أغراض محدودة يغلب عليها الطابع المحلي، كما قد تهدف إلى مصالح شخصية للنائب، الذي لا يهتم بمدى صلاحية الاقتراح، أو جديته، بقدر ما يهتم بلفت الأنظار إليه.

راجع في ذلك تفصيلاً:

Hauriou (A.): Droit constitutionnel et institutions politiques: Paris, 1975, pp.874, 875.

(١) وتختص لجنة الاقتراحات والشكاوى، على نحو ما ورد في المادة (٤٤) من اللائحة

الداخلية لمجلس النواب بالآتي:

= "الاقتراحات بقوانين التي تُقدم من أقل من عُشر أعضاء المجلس.

وقد حددت المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الآلية التي يتم إتباعها بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية ومن الحكومة، بنصها على أن "يعرض الرئيس - رئيس المجلس - مشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية أو الحكومة أو عُشر أعضاء مجلس النواب في أول جلسة تالية لورودها أو تقديمها بحسب الأحوال، ليقرر المجلس إحالتها إلى اللجان النوعية المختصة. وللرئيس أن يحيلها إلى اللجان النوعية المختصة مباشرة، ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة.

ويجوز للمجلس، بناء على طلب رئيسه أو بناء على طلب الحكومة، أن يقرر تلاوة المشروع على المجلس عند إحالته إلى اللجنة، كما يجوز لرئيس المجلس أن يقرر إتاحة المشروع ومذكرته الإيضاحية لأعضاء المجلس كافة. ويُراعى أن يتم أخذ رأي الجهات والهيئات التي أوجب الدستور أخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لها أو التي تتعلق بمجال عملها، وذلك قبل المداولة فيها بالمجلس...." (٢).

وفي ضوء ما سبق نستطيع القول إن لرئيس الجمهورية الحق في اقتراح القوانين بجانب مجلس الوزراء وأعضاء مجلس النواب (٣).

= - الاقتراحات برغبات التي تقدم من أعضاء المجلس.

- دراسة الاقتراحات التي تقدم من المواطنين.

- دراسة الشكاوى التي تقدم من المواطنين والعمل على حلها.

(١) الفقرة الثانية من المادة (١٢٢) من الدستور.

(٢) مادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٣) جاءت صياغة المادة (١٢٢) من الدستور - دستور ٢٠١٤ - مختلفة عما كانت عليه

المادة المقابلة في دستور ١٩٧١، فلقد كان نص المادة (١٠٩) من هذا الدستور تعطي

حق اقتراح القوانين "لكل من رئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب..".

ولقد كان المستقر عليه في ظل هذا الدستور، أن رئيس الجمهورية لا يستأثر بهذا=

وهنا ثار تساؤل مفاده: هل يحق لرئيس الجمهورية إحالة اقتراح القانون إلى مجلس النواب مباشرة، دون عرضه على الحكومة؟ وهل يحق لمجلس الوزراء إحالة مشروعات القوانين إلى مجلس النواب مباشرة دون عرضها على رئيس الجمهورية ودون توقيعه على هذه المشروعات؟

وللإجابة على الشق الأول من التساؤل، يذهب رأي فقهي، إلى إنه إعمالاً لنص المادة (١٦٧) من دستور ٢٠١٤، فإن الحكومة تختص بإعداد مشروعات القوانين والقرارات^(١)، ومفاد ذلك أنه سواء أكان الذي أحال مشروع القانون إلى مجلس النواب، هو رئيس الجمهورية أم الحكومة؛ فإنه يجب أن تقوم الحكومة

=الاختصاص وحده، لأن المادة (١٥٦/د) من دستور ١٩٧١ أسندت إلى مجلس الوزراء إعداد مشروعات القوانين، وهو ما يعطي للمجلس الحق في إبداء رأيه في الأحكام والمبادئ التي يراد تنظيمها في القانون، ولا تتعدى مشاركة مجلس الوزراء مجرد إعداد لمشروعات القوانين، فالقرار النهائي لرئيس الجمهورية الذي يمكنه رفض المشروع أو إجراء ما يراه من تعديلات عليه، وليس في مقدور مجلس الوزراء تقديم مشروعات القوانين للبرلمان دون موافقة رئيس الجمهورية ودون توقيعه. راجع في ذلك تفصيلاً: د. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، سنة ٢٠٠٠، ص ٤٦٠.

وإذا كان ما سبق يتعلق بدستور ١٩٧١م؛ فإن دستور ٢٠١٢، لم يختلف كثيراً عما هو عليه الحال في دستور ٢٠١٤، سوى المغايرة بين لفظ "مجلس الوزراء" والحكومة؛ إذ تنص المادة (١٠١) من الدستور المذكور، على أن "الرئيس الجمهورية، وللحكومة، ولكل عضو في مجلس النواب، اقتراح القوانين".

(١) البند (٤) من المادة (١٦٧) من الدستور.

بإعداد مشروع القانون في كل الأحوال التزامًا بما ورد في البند (٤) من المادة ١٦٧ من الدستور السالف الإشارة إليها^(١).

وذهب رأي فقهي آخر على خلاف ما سبق، إذ يذهب إلى أن قراءة المادة (١٢٢) في دستور ٢٠١٤، تعطي لرئيس الجمهورية صلاحية أن يتقدم بمشروع القانون مباشرة إلى مجلس النواب الذي يحيله بدوره إلى اللجان النوعية المختصة بحسب موضوع المشروع دون الحاجة إلى عرضه على مجلس الوزراء للقيام بدوره في الصياغة^(٢).

والرأي عندي في الشق الأول من التساؤل، أن الأمر سيان، بمعنى أدق أن كلا التصرفين صحيحان، إذ يجوز لرئيس الجمهورية عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء قبل إحالته إلى مجلس النواب، للنظر فيه، وإعمال مقتضى نص المادة (١٦٧) من الدستور في بندها رقم (٤) ثم إحالته إلى مجلس النواب موقعًا من رئيس الجمهورية فقط باعتباره مشروع قانون مقدم من رئيس الجمهورية. كما يجوز لرئيس الجمهورية الاستقلال بمشروع القانون وإحالته مباشرة لمجلس النواب، دون المرور بالعرض على الحكومة باعتباره إحدى الجهات التي منحها الدستور حق اقتراح القوانين، وهذا ما أشارت إليه المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب السالف الإشارة إليها.

أما عن الشق الثاني من التساؤل: والمتعلق بمدى حق مجلس الوزراء (الحكومة) إحالة مشروعات القوانين إلى مجلس النواب مباشرة دون العرض على رئيس الجمهورية ودون توقيعه؛ فإن الفلسفة التي يقوم عليها دستور ٢٠١٤،

(١) القاضي الدكتور/ سري محمود صيام، صناعة التشريع، الكتاب الثاني، قواعد وإجراءات صناعة التشريع المصري في ظل الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٤، ص ٢٠٧.

(٢) د. رمز الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ٩٦٨.

تعطي للحكومة هذه الصلاحية؛ إذ البين من أحكام هذا الدستور، أنه اتجه نحو تقوية دور مجلس الوزراء، وذلك بمنحه الكثير من الاختصاصات التي كان يمارسها رئيس الجمهورية في ظل دساتير سابقة، وعلى وجه الخصوص دستور ١٩٧١، ومن بين هذه التوسع لاختصاصات الحكومة، منحها حق اقتراح القوانين بجانب رئيس الجمهورية، وهي إضافة يلزم أن يكون لها صدى في التطبيق العملي، ويتمثل هذا الصدى في حق الحكومة بالتقدم بمشروعات القوانين إلى مجلس النواب مباشرة ودون حاجة إلى العرض على رئيس الجمهورية ودون توقيعه وهذا النهج له شواهد دستورية تسانده، من بينها أن طريقة اختيار الحكومة وتشكيلها قد يوحي بعدم اتفاقها مع رئيس الجمهورية في نقاط كثيرة، وخاصة إذا كانت الحكومة مشكلة من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد البرلمان، وذلك على نحو ما تنص المادة (١٤٦) من الدستور. ففي هذه الحالة تكون الحكومة أحوج ما تكون إلى ممارسة حقها في اقتراح القوانين وإحالتها مباشرة إلى مجلس النواب، وهذا التفسير يؤيده نص المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب؛ إذ ورد في صدر هذه المادة النص على أن "يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية أو من الحكومة...."، مما يعني أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب تتحدث عن مشروعات قوانين محالة من رئيس الجمهورية، ومشروعات قوانين محالة من الحكومة.

وإذا كنا قد انتهينا إلى أن رئيس الجمهورية يعد إحدى السلطات الممنوح لها دستورياً حق اقتراح القوانين، وله ممارسة هذا الحق دون الرجوع إلى مجلس الوزراء لعرض هذه الاقتراحات عليه، ودون توقيع مجلس الوزراء عليها؛ فإن رئيس الجمهورية يلتزم أثناء ممارسة هذا الاختصاص بكل الضوابط الواجبة دستورياً، وعلى رأس هذه الضوابط هو الحصول على رأي الجهات والهيئات التي

نص الدستور على الحصول على رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بهذه الهيئات والجهات. كما يجب على الجهات والهيئات التي أجاز الدستور إحالة مشروعات القوانين إليها لإبداء رأيها بشأن هذه المشروعات، أن تبدي رأيها، وعدم إبداء الرأي هنا، يعرض القانون الذي يصدر لشبهة عدم الدستورية، ونفصل ما سبق على النحو الآتي:

أولاً: العرض على مجلس الدولة:

لم يتضمن دستور ١٩٧١ نصاً يلزم الحكومة أو رئيس الجمهورية بعرض مشروعات القوانين على مجلس الدولة؛ إلا إن قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ينص في المادة (٦٣) منه على أنه "على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار قانون أو إقرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحية أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات.

وفي النطاق المشار إليه تنص المادة (٦٤) المشار إليها على أن "تقوم بمراجعة التشريعات التي يرى مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه الاستعجال لجنة تشكل من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه وأحد مستشاري القسم يندبه رئيس القسم ورئيس إدارة الفتوى المختصة".

ويشار إلى أنه قبل العمل بدستوري ٢٠١٢، ٢٠١٤، لم يكن يترتب على إغفال عرض مشروعات القوانين على مجلس الدولة للمراجعة بالمخالفة لما يوجبه قانونه - على السياق المتقدم - عدم صم القانون بعيب عدم الدستورية، مادام أن وجوب العرض على المجلس لم يكن وارداً النص عليه في الدستور، أما ما كان يترتب عدم دستورية القانون فهو مخالفة ما يوجبه الدستور من عرض مشروعه على جهة معينة، على غرار ما كانت تنص عليه المادة (١٧٣) من الدستور الأسبق - دستور ١٩٧١ - قبل التعديل الذي طرأ عليه في عام ٢٠٠٧ من

وجوب عرض مشروعات القوانين المتصلة بالهيئات القضائية على المجلس الأعلى لهذه الهيئات.

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية على أن إغفال عرض القانون على مجلس الدولة لا يترتب عليه بطلانه طالما كانت هذه الإحالة مقررة بموجب نص قانون عادي، وغير مقررة بموجب نص دستوري^(١).

وبعد صدور دستور ٢٠١٢، تم النص في الدستور على اختصاص مجلس الدولة بمراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية التي تحال إليه^(٢). وبذلك أصبح مجلس الدولة مختصاً دستورياً بمراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية التي تحال إليه، أي أنه اختصاص مقيد بالإحالة، فلا وجوب في الإحالة وإنما الوجوب في المراجعة والصياغة لما يحال إليه، والمراجعة التي يتولاها قسم التشريع بمجلس الدولة لمشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية، تشمل التحقق من استيفاء مشروع القانون في مرحلة إعداده، وقبل الإحالة إلى مجلس النواب، كافة الإجراءات الواجبة الإلتباع بمقتضى الدستور الجديد ومن أهمها : أخذ رأي الجهات والهيئات والأجهزة التي نص الدستور عليها.

ولما صدر دستور ٢٠١٤، غير من مضمون هذا الإلتزام - الإحالة إلى مجلس الدولة - وجعله وجوبياً، يشمل كل مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية؛ إذ كانت تنص المادة (١٩٠) من هذا الدستور قبل تعديلها، على أن تختص مجلس الدولة "... ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية...."، وبذلك أصبح لزاماً أن تحال مشروعات

(١) المحكمة الإدارية العليا - جلسة ٢١ مارس سنة ١٩٦٥ - الطعن رقم ١٢٠٥ لسنة ٧

قضائية - السنة العاشرة - المبدأ رقم ٨٩.

(٢) المادة (١٧٤) من دستور ٢٠١٢.

القوانين بكافة صورها بما فيها الاقتراحات المقدمة من رئيس الجمهورية إلى مجلس الدولة لمراجعتها وصياغتها، وعدم العرض - هنا - وقبل التعديل، يضم القانون الذي يصدر بعدم الدستورية لإخلاله بإجراء ضروري نص عليه الدستور^(١).

وقد عدلت المادة (١٩٠) من الدستور، بموجب التعديل الدستوري الذي طرأ على الدستور القائم، ووافق عليه الشعب في الاستفتاء الذي أجرى خلال الفترة من ٢٠ وحتى ٢٢ من أبريل ٢٠١٩، ذلك التعديل الذي أخذ بنهج العودة

(١) وكانت صياغة المادة (١٩٠) من الدستور الجديد، قبل الاستبدال في عام ٢٠١٩م، تثير اللبس في شأن طبيعة المراجعة والصياغة التي أسندها حكم هذه المادة إلى مجلس الدولة، فالنص في هذا الشأن كان يجري بأنه "... ويتولى (مجلس الدولة) وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية،....". ومرد اللبس المشار إليه ما كانت توردته المادة المذكورة من لفظة "وحده"، قبل اختصاص مجلس الدولة بالإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون واختصاصه بمراجعة وصياغة مشروعات القوانين، مما يثير التساؤل في شأن سريان هذا الاختصاص الاستثنائي على الإفتاء والمراجعة والصياغة معاً، أم أنه قاصر على الاختصاص بالإفتاء.

والرأي عندي : أن الاختصاص الانفرادي الوارد بالنص سالف البيان لمجلس الدولة قاصر على الاختصاص بالإفتاء المنصوص عليه فيها، وهو ما يتوافق مع المنطق ولا يتصادم مع حكم المادة (١٦٧) من الدستور في شأن اختصاص الحكومة بإعداد مشروعات القوانين، ولا ريب أن المراجعة والصياغة هما من متطلبات هذا الإعداد في كافة مراحله، وقد كان الأولى وضح النص بالفصل بين الاختصاص بالإفتاء، اختصاصاً انفرادياً وبين النهوض بالمراجعة والصياغة باستخدام عبارة فاصلة كعبارة "كما يختص بمراجعة"، وعلى أي حال، فالقول بالاختصاص الشامل لمجلس الدولة بمراجعة وصياغة مشروعات القوانين لم يعد له محل بعد الاستبدال التي تمت الموافقة عليه في الاستفتاء لنص المادة (١٩٠) من الدستور.

إلى الحكم الذي كان مقررًا في المادة (١٧٤) من دستور ٢٠١٢م؛ إذ بموجب هذا التعديل أصبح اختصاص مجلس الدولة في شأن مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية، قاصرًا على المراجعة دون الصياغة ومنحصرًا فيما يحال إلى المجلس من المشروعات المذكورة دون سواها^(١).

والمستفاد مما سبق، أنه بعد التعديل الدستوري الذي أجرى في عام ٢٠١٩، وتضمن تعديل للمادة (١٤٠) من الدستور لم تعد الإحالة إلى مجلس الدولة للمراجعة إلزامية قبل إحالة المشروعات إلى مجلس النواب، إنما أصبحت سلطة تقديرية للجهة المقترحة للمشروع، ولم يعد هناك إلزام في هذا الشأن، سوى التزام مجلس الدولة بمراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية التي تحال إليه، وإخلاله بمراجعة التشريعات التي تحال إليه، وصدور القانون دون استيفاء هذه المراجعة يصم القانون الذي يصدر بعدم الدستورية طالما أنه قد تمت الإحالة إلى المجلس، وهو الأمر الذي ينطبق بطبيعة الحال على مشروعات القوانين المقترحة من قبل رئيس الجمهورية.

وخلاصة ما سبق أن التعديل الدستوري تناول الاختصاص المذكور لمجلس الدولة بالتعديل من وجهين، أولهما: تحوله من الوجوب إلى الجواز في حدود ما يحال إلى المجلس من مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية، وثانيهما: انحصار الاختصاص بالنسبة إلى ما يحال منها، في المراجعة دون الصياغة.

(١) تنص المادة (١٩٠) من الدستور في صورتها بعد التعديل عام ٢٠١٩، على أن "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه... ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية التي تحال إليه..."

ومما لا شك فيه أن استطلاع رأي مجلس الدولة كجهة محايدة يؤدي إلى الاكتشاف المبكر لشبهات مخالفة الدستور والتي قد ينطوي عليها النص ويسمح بمعالجتها قبل صدور القانون.

وإذا كان ما سبق يتعلق بالإحالة إلى مجلس الدولة للمراجعة، فإن رئيس الجمهورية - كغيره من السلطات الممنوحة حق اقتراح القوانين - ملزم بالحصول على رأي بعض الجهات والهيئات والأجهزة التي نص الدستور على الحصول على رأيها قبل إصدار القانون.

ثانياً: الحصول على رأي الجهات والهيئات والأجهزة:

استلزم الدستور في مواضع عدة منه، الحصول على رأي بعض الجهات والهيئات والأجهزة في مشروعات القوانين المنظمة لشئون هذه الهيئات والجهات والأجهزة، ومن قبيل ذلك الجهات والهيئات القضائية، فيما يتعلق بمشروعات القوانين المنظمة لشئون كل منها، وذلك امتثالاً لأحكام المواد ١٨٥ المستبدلة، ١٨٨، ١٨٩، ١٩٠ المعدلة، ١٩١، ١٩٦، ١٩٧ من الدستور، وتتمثل هذه الجهات والهيئات في القضاء، والنيابة العامة جزءاً لا يتجزأ منه، ومجلس الدولة، والمحكمة الدستورية العليا، وهيئة قضايا الدولة، وهيئة النيابة الإدارية، ويعتبر من الكيانات المستحدثة المجلس الأعلى للجهات والهيئات القضائية على نحو ما استحدث بموجب المادة ١٨٥ من الدستور.

ومجلس الدفاع الوطني، بالنسبة إلى مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة، والمجلس الأعلى للشرطة بالنسبة إلى مشروعات القوانين التي تتعلق بهيئة الشرطة، امتثالاً لحكم المادة (٢٠٧) من الدستور. المجالس القومية، ومنها المجلس القومي لحقوق الإنسان، والمجلس القومي للمرأة، والمجلس القومي للطفولة والأمومة، والمجلس القومي للأشخاص ذوي الإعاقة، وغيرها مما يضم إنشاؤه في نطاق المجالس القومية المستقلة، ويؤخذ رأي كل منها في مشروعات

القوانين المتعلقة بها وبمجالات أعمالها، إعمالاً لحكم المادة (٢١٤) من الدستور^(١).

وأيضاً من قبيل هذه الهيئات ، الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية فيما يتعلق بمشروعات القوانين المتصلة بمجال عملها، ومن هذه الهيئات والأجهزة البنك المركزي، والهيئة العامة للرقابة المالية ، والجهاز المركزي للمحاسبات ، وهيئة الرقابة الإدارية ، وما يحدده القانون من هيئات وأجهزة رقابية أخرى وذلك إعمالاً لحكم المادة (٢١٦) من الدستور.

وفي الحالات المذكورة وغيرها من الحالات التي نص الدستور على أخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بها أو الناطمة لشئونها، فإنه يلزم الحصول على رأي هذه الجهات والهيئات والأجهزة ؛ إذ إن مقتضى إعمال الإلزام الدستوري بالعرض على الجهات والهيئات والمجالس والأجهزة آنفة الذكر هو إجراء من إجراءات إعداد مشروعات القوانين يجب استيفاءه قبل العرض على مجلس الدولة للمراجعة سواء في نطاق حكم المادة ١٩٠ من الدستور، أو بمقتضى أحكام قانون مجلس الدولة. كما يجب أن يتخذ هذا الإجراء قبل إحالة المشروع إلى مجلس النواب.

والحصول على رأي هذه الجهات والهيئات قبل الإحالة إلى السلطة التشريعية يتعارض مع حكم المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الصادرة بموجب القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦، والتي تنص في عجزها على أنه ".... ويراعى أن يتم أخذ رأي الجهات والهيئات التي أوجب الدستور أخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لها أو التي تتعلق بمجال عملها وذلك قبل المداولة

(١) تنص المادة (٢١٤) من الدستور، على أنه "يحدد القانون المجالس القومية المستقلة... وتتمتع تلك المجالس بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بها، وبمجال أعمالها".

فيها في المجلس"، وذلك لتعارض حكم هذه المادة مع ما استقر عليه القضاء الدستوري من وجوب أخذ الرأي قبل الإحالة إلى السلطة التشريعية.

وما أراه هنا أنه لا يوجد تعارض لأن نص المادة (١٥٨) السالف الإشارة إليه، حدد للحصول على الرأي موعدًا صريحًا، وهو أن يكون قبل المداولة فيها في المجلس، والمداولة هنا تفسيرها أوسع لأن المداولة تتم في اللجان أولاً، ثم في الجلسات العامة، والمعتاد ألا ترفع اللجان تقريرها للمجلس إلا بعد الحصول على رأي هذه الجهات، ويتم الإشارة إلى ذلك في تقارير اللجان.

ويضاف إلى ما سبق أن هذا الالتزام لا يتحقق بصورة فعلية بعرض مشروع القانون لأخذ الرأي، بل بإبداء الرأي بالفعل، وفق صريح أحد أحكام المحكمة الدستورية العليا في ظل العمل بأحكام دستور ١٩٧١ قبل تعديله في عام ٢٠٠٧؛ إذ كانت توجب المادة (١٩٥) من هذا الدستور، أخذ رأي مجلس الشورى في مشروعات القوانين المكملة للدستور، فقضت المحكمة الدستورية العليا، أنه يتعين عرض هذه المشروعات على المجلس المذكور لأخذ رأيه فيها قبل تقديمها إلى السلطة التشريعية، وأن هذا المجلس يتعين أن يدلي برأيه في نطاقها بعد عرضها عليه، وأن إقرار هذه السلطة لقانون من هذه القوانين دون إتباع هذا الإجراء لا يقيله من عثرة مخالفة الأوضاع الشكلية التي تتطلبها المادة (١٩٥) من الدستور^(١).

وبهذا أكون قد انتهيت من بيان الآلية التي يقدم بها اقتراح (مشروع) القانون من جانب رئيس الجمهورية، والخطوات التي يمر بها إلى أن يصل إلى مجلس النواب، ويتبقى في هذا الشأن بيان آلية نظر الاقتراح بعد عرضه على مجلس النواب، وهذا ما أتناوله في المطلب التالي.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا، بجلسة ١٥ مايو ١٩٩٣، القضية رقم ٧ لسنة ٨ قضائية "دستورية"، مجموعة الأحكام، الجزء الخامس، المجلد الثاني، ص ٢٦٠.

المطلب الرابع

نظر مجلس النواب للاقتراح المقدم من رئيس الجمهورية

بعد أن يُقدم اقتراح القانون من رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب على التفصيل السابق ذكره في المطلب السابق، تبدأ مرحلة جديدة في هذا الشأن، وهي نظر هذا الاقتراح - المسمى بمشروع قانون - من لجان المجلس، وذلك وفق ما ورد النص عليه في المادة (١٢٢) من الدستور، والمادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

وقد تكفلت المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ببيان أحكام إحالة مشروعات القوانين المقترحة من رئيس الجمهورية والتي سبق القول أنها تحال إلى السلطة التشريعية بقرار منه ، بنصها على أنه "يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية في أول جلسة تالية لورودها، ليقرر المجلس إحالتها إلى اللجان النوعية المختصة، وللرئيس أن يحيلها إلى اللجان المختصة مباشرة، ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة. ويجوز للمجلس - بناء على طلب رئيسه أو بناء على طلب الحكومة - أن يقرر تلاوة المشروع على المجلس عند إحالته إلى اللجنة.

كما يجوز لرئيس المجلس أن يقرر إتاحة المشروع ومذكرته الإيضاحية لأعضاء المجلس كافة.

والبين مما سلف - على السياق المتقدم - أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب قد منحت رئيس المجلس في شأن مشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية، بعد ورودها إلى المجلس، وبقرار منه، الخيار بين إتباع أحد سبيلين هما:

(أ) إحالة المشروع مباشرة، بعد وروده، إلى اللجنة النوعية المختصة لممارسة اختصاصاتها في شأنه، ويتعين على رئيس المجلس عند سلوك هذا السبيل أن

يخطر المجلس بهذه الإحالة المباشرة منه، وذلك في أول جلسة عامة يعقدها المجلس بعد حصول هذه الإحالة.

(ب) عرض رئيس المجلس مشروع القانون على المجلس ذاته في أول جلسة يعقدها تاليه لورود المشروع من رئيس الجمهورية ، ليقرر المجلس إحالة المشروع إلى اللجنة أو اللجان النوعية المختصة، ومعلوم، أن الإحالة للجان النوعية غايتها، كما نصت الفقرة الثانية في المادة (١٢٢) من الدستور، قيام هذه اللجان بفحص مشروع القانون وتقديم تقرير عنه إلى المجلس.

وتبدأ اللجان النوعية المختصة بدراسة مشروع القانون المحال إليها بعد تمام صحة انعقادها^(١).

ويجوز لكل لجنة أن تدعو عن طريق رئيس المجلس، أعضاء الحكومة، ورؤساء القطاعات والإدارات المركزية، وكذلك رؤساء الهيئات العامة ووحدات القطاع العام وقطاع الأعمال العام، وغيرهم من القائمين على إدارة أية قطاعات أو أنشطة في المجتمع، وذلك لسماع رأيهم وإيضاحاتهم فيما يكون معروضاً على اللجنة من موضوعات... وعليهم جميعاً أن يقدموا جميع البيانات والمستندات والإيضاحات والشروح التي تساعد اللجان على أداء اختصاصها^(٢).

(١) تنص المادة (٥١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، على أنه "مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، لا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور ثلث أعضاء اللجنة، ومع ذلك لا يجوز للجنة اتخاذ أي قرار في موضوع معروض عليها إلا بحضور أغلبية أعضائها، وتصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين... وفي جميع الأحوال، يعتبر الموضوع المعروض على اللجنة مرفوضاً في حالة تساوي الأصوات، ويجب الإشارة إلى ذلك في تقرير اللجنة".

(٢) المادة (٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب

وتسري فيما يتعلق بنظام الكلام في جلسات اللجان القواعد المقررة لذلك في جلسات المجلس، والتي لا تتعارض مع الأحكام المنصوص عليها في شأن اللجان في اللائحة الداخلية للمجلس^(١).

وعلى كل لجنة أن تقدم تقريراً إلى المجلس عن كل موضوع يحال إليها^(٢)، ويجب أن يشتمل تقرير اللجنة بيان إجراءاتها، ورأيها في الموضوع المحال إليها، والأسباب التي استندت إليها في رأيها، ويرفق بتقرير اللجنة نصوص المشروعات أو التشريعات محل التقرير مع مذكراتها الإيضاحية^(٣).

(١) المادة (٦٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) المادة (٦٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

وتنص المادة (٦٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، على أنه "مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، تقدم اللجنة تقريرها خلال شهر على الأكثر من تاريخ إحالة الموضوع إليها، ما لم يحدد المجلس ميعاداً آخر. فإذا انقضى الميعاد ولم يقدم التقرير فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، وللرئيس أن يعرض الأمر على المجلس ليقرر ما يراه. ويجوز للمجلس في هذه الحالة، أن يحيل الموضوع إلى لجنة خاصة يشكلها لتقديم تقرير عنه، خلال المدة التي يحددها.

ولكل لجنة من لجان المجلس أن تحصل على كافة البيانات والمعلومات والوثائق التي تتعلق بالموضوعات المحالة إليها من أية جهة رسمية أو عامة. وعليها أن تجمع ما يلزم منها لتمكين المجلس وأعضائه من تكوين رأيهم في الموضوع على أسس موضوعية سليمة عند مناقشته.

ويجوز أن تقوم لجان المجلس بزيارات ميدانية تتعلق بفحص موضوع محال إليها بعد موافقة مكتب المجلس، ويتحمل المجلس في هذه الحالة النفقات اللازمة (مادة ٧٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٣) المادة (٦٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

ويختار مكتب اللجنة عند الانتهاء من مناقشة الموضوع إليها، أحد أعضائها ليكون مقرراً للموضوع، ويبين رأيا فيه أمام المجلس، كما يختار المكتب مقرراً احتياطياً يحل محل المقرر الأصلي عند غيابه^(١).

وبعد أن ترفع اللجنة تقريرها إلى المجلس بشأن مشروع القانون المقدم من رئيس الجمهورية، فإن هذا التقرير قد يدرج في أحد جداول أعمال المجلس ويأخذ طريقه للمناقشة، وهنا إذا كان تقرير المجلس يرفض المشروع، يصوت المجلس على قرار اللجنة بالرفض، فإذا وافق المجلس على هذه التوصية عد ذلك رفضاً للمشروع.

أما إذا كانت توصية اللجنة في تقريرها الذي رفع إلى المجلس الموافقة على المشروع، فيبدأ المجلس في مناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروع^(٢).

وإذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ يبدأ في مناقشة مواد مادة مادة ، على النحو الذي تنظمه اللائحة الداخلية للمجلس وبعد الانتهاء من مناقشة المشروع، وقبل أخذ الرأي على مشروع القانون بصفة نهائية إذا كانت قد أدخلت عليه تعديلات، أن يحيله إلى اللجنة المختصة لتبدي رأيا بالاشتراك مع لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية أو مكتبها في صياغة أحكامه وتنسيقها، وعلى اللجنة المحال إليها المشروع أن تقدم تقريرها في الموعد الذي يحدده لها المجلس، ولا يجوز بعدئذ إجراء مناقشة في المشروع إلا فيما يتعلق بالصياغة^(٣).

(١) المادة (٦٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) المادة (١٦٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٣) المادة (١٧٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

وبعد ذلك يصوت المجلس على المشروع بصفة نهائية ويتم رفعه لرئيس الجمهورية لإصداره أو الاعتراض عليه طبقاً لنص المادة (١٢٣) من الدستور.

المبحث الثاني

حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على مشروعات القوانين

تمهيد وتقسيم:

لا يتوقف دور رئيس الجمهورية في المشاركة في عملية التشريع عند حد اقتراح القوانين على نحو ما ذكرنا في المبحث السابق، بل منحه الدستور حق الاعتراض على هذه المشروعات للقوانين عند رفعها إليه لإصدارها. وذلك لأنه إذا كان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، وهو المختص بتقدير الحاجة إلى التشريع باعتباره ممثل الأمة، والمعبر عن آمالها، إلا أن هذه الصلاحية قد تصطدم بعقبة دستورية تتمثل في منح بعض الدساتير السلطة التنفيذية - وعلى وجه الخصوص رئيس الدولة - سلطة الاعتراض على هذا التشريع، وهو ما يعرف بحق النقض "الفيتو" ضد ما تسنه السلطة التشريعية من قوانين.

وقد منح الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ رئيس الجمهورية سلطة الاعتراض؛ إذ تنص المادة (١٢٣) من الدستور على أنه "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها...."، وللوقوف على هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية في الدستور المصري - دستور ٢٠١٤ -، فإنني أقسم هذا المبحث إلى مطلبين، أتناول في الأول: مفهوم حق الاعتراض وصوره. وفي الثاني: أبين أثر الاعتراض على القوانين حسب التنظيم الدستوري والتشريعي المصري، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

مفهوم حق الاعتراض وصوره

أبين في هذا المطلب مفهوم حق الاعتراض وصوره في فرعين على نحو ما يلي:

الفرع الأول

مفهوم حق الاعتراض

يمكن تعريف حق الاعتراض على القوانين، بأنه سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان^(١).

وبالتالي، فإن حق الاعتراض على القوانين، يتمثل في التصرف القانوني الصادر عن رئيس الدولة، لتوقيف أو عرقلة مشروع القانون الذي وافقت عليه السلطة التشريعية، وذلك برده إلى البرلمان مرة أخرى لإعادة النظر فيه في ضوء أسباب الاعتراض، بحيث إذا أعاد البرلمان النظر في ذلك المشروع، وأقره مرة أخرى صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة، وذلك مع تفاوت بين الدساتير في الأغلبية المتطلبة في هذه الحالة.

ونظر البرلمان لمشروع القانون مرة أخرى في حالة اعتراض رئيس الدولة عليه، جعل البعض يطلق على هذا النظر من جانب المجلس التشريعي بالمداولة الثانية^(٢).

وحق الاعتراض تُرد أصوله إلى الدستور الأمريكي، فهذا الدستور إذ يتبنى النظام الرئاسي القائم على الفصل شبه المطلق بين السلطات، فالسلطة

(١) راجع في ذلك: أستاذنا الدكتور/ محمد عبد الحميد أبو زيد: توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة)، طبعة ٢٠٠٣، (دون دار نشر)، ص ٢٦١.

(٢) د. سعيد أبو الشعير: النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، ١٩٩٣ من ص ٢٥٥ وما بعدها.

التنفيذية غير مسئولة أمام البرلمان، والسلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية لا تملك دعوة البرلمان للانعقاد - إلا في حالة الضرورة - أو فض دور انعقاده أو حله. ولذلك كان منطقيًا العمل على إيجاد وسيلة لحماية الرئيس لنفسه من "اندفاع السلطة التشريعية، وهو ما يحققه حق الاعتراض^(١).

ولذلك؛ فإن الدول التي تميل إلى النظام البرلماني حينما تريد إدخال حق الاعتراض في دستورها، تخفف من شروط تغلب البرلمان على الاعتراض، فالدساتير الفرنسية، بما في ذلك الدستور الحالي، لا تتطلب في المداولة الثانية للقانون - حال الاعتراض عليه - أغلبية الثلثين، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وتكتفي بالأغلبية العددية^(٢).

وإذا كان حق الاعتراض "الفيتو" من جانب رئيس الدولة يعطل إصدار القانون والعمل به لبعض الوقت؛ إذ يكفي البرلمان لتجاوزه إعادة الموافقة على القانون، بأغلبية خاصة، فإنه يختلف عن التصديق على القوانين، والذي يقصد به أن يكون لرئيس الدولة أن يوافق على التشريع فينفذ أو يرفض التصديق عليه فيقبر نهائيًا^(٣). وهو ما عدلت عنه أغلب الدساتير، وأخذت بما يسمى بحق "الاعتراض التوقيفي" الذي يمكن التغلب عليه بأغلبية خاصة، أما في حالة التصديق فإن رفض رئيس الدولة الموافقة على مشروع القانون الذي أقره البرلمان،

(١) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٥١.

(٢) وقد درجت الدساتير المصرية منذ دستور ١٩٢٣ على منح السلطة التنفيذية اختصاصات اختصاصات عديدة لا يملكها الرئيس الأمريكي، فقد انتقد تبني نظام الاعتراض في الدساتير المصرية منذ المرة الأولى من النص عليه في دستور ١٩٢٣، ومع ذلك استمر العمل به حتى الدستور الحالي الصادر في عام ٢٠١٤، في المادة (١٢٣) منه.

(٣) انظر: د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية؛ الدولة والحكومة، بيروت، لبنان، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٦٩، ص ٨١٦.

فإن هذا الرفض يقبر المشروع نهائياً؛ إذ لا يمكن إصداره دون موافقة رئيس الدولة عليه، ولا يمكن التغلب على إرادة رئيس الدولة حتى ولو كان بالإجماع^(١).

(١) ذكرت بعض الدساتير اصطلاح التصديق، وهي في حقيقة الأمر كانت تقصد الاعتراض، ومن قبيل ذلك دستوري ١٩٢٣، ١٩٣٠ المصريين، فالمادة (٢٥) من دستور ١٩٢٣، كانت تنص على أنه "لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك" وهذه الصياغة توحي بأن موافقة الملك لا غنى عنها لإصدار القانون، وهو ما يعني أخذ الدستور بنظام التصديق لا الاعتراض، إلا أن المادة (٣٥) من ذات الدستور، قد نصت على أن عدم إعادة الملك القانون للبرلمان في خلال شهر "عد ذلك تصديقاً".

وتضيف المادة (٣٦) من ذات الدستور تحديد الحالات التي يقر فيها البرلمان مشروع القانون للمرة الثانية، وبالتالي يأخذ حكم القانون ويصدر وهو ما يؤكد أننا بصدد اعتراض لا تصديق - ونفس الخلط وقع فيه دستور ١٩٣٠، فالمادتان (٣٥)، (٣٦) منه، تكلمتا عن حق التصديق في الوقت الذي بينت فيه كيفية تغلب البرلمان على رفض الملك وأصدر القانون ولو بدون موافقته.

- راجع في ذلك تفصيلاً: د. فتحي فكري: القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الحزبي - سلطات الحكم.... المرجع السابق، ص ٤٦٤.

وتأثراً - على ما يبدو - بالدساتير الملكية في مصر، وقع الدستور البحريني في ذات الخلط، فالمادة (٧٠) منه تنص على أنه "لا يصدر القانون إلا إذا أقره كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، وصدق عليه الملك" بما يوحي أن الدستور يأخذ بالتصديق لا الاعتراض، ومما يعزز هذا النظر ما نصت عليه المادة (٣٥/أ) من أن "للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها". وفي الحقيقة يقصد المشرع الدستوري "الاعتراض" وهو الأمر الذي أوضحته المادة (٣٥) من ذات الدستور في فقرتها رقمي (ج، د) من النص على أنه: "مع مراعاة الأحكام الخاصة بتعديل الدستور، إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشرع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب لإعادة النظر فيه، حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تتم في ذات دور الانعقاد أو الدور التالي له - إذا أعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو =

والمغايرة بين حق الاعتراض، وحق "التصديق" دفع بعض الفقه إلى القول بأن "حق التصديق هو بلا شك حق تشريعي يجعل من رئيس الدولة عضوًا مساويًا في التشريع للبرلمان، إرادته مساوية تمامًا لإرادة البرلمان ممثل الأمة، ويرجع السبب في ذلك إلى أنه حق فيتو مطلق، إذا استخدمه رئيس الدولة قضى به نهائيًا على القانون، فالبرلمان لا يستطيع التغلب عليه بأية أغلبية"^(١).

أما حق الاعتراض فهو حق تنفيذي يمنح لرئيس السلطة التنفيذية، لكي يظهر للبرلمان المساوئ المترتبة على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحرية في الأخذ برأي الرئيس أو العدول عنه^(٢).

والرأي عندي - رغم وجاهة ما ذكر - أن حق التصديق يعتبر جزءًا من العملية التشريعية باعتباره العمل الذي يعطي به رئيس الدولة الإقرار الضروري لنفاذ القانون، حيث لا يمكن بدون هذا الإقرار أعمال القانون وتطبيقه.

وذلك في حين يعتبر الاعتراض على القانون حقًا تنفيذيًا يمنح لرئيس السلطة التنفيذية، لكي يبين للبرلمان ما شاب القانون المعروض عليه من عيوب، وللبرلمان الحرية في إعادة النظر في مشروع القانون وتصحيح ما لحق به من عوار أو تأييده بحالته، حال عدم اقتناعه بأسباب الرد أو الاعتراض.

=المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك، وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية"، وهاتين الفقرتين من المادة (٣٥) واضحتي الدلالة أن الأمر يقصد به "الاعتراض" لا "التصديق".

(١) د. أحمد سلامة بدر: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة

مقارنة)، مصر - فرنسا - إنجلترا، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ١٤٨.

(٢) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف،

الإسكندرية، طبعة ١٩٧١، ص ٢٨٧.

فهو يعد من - وجهة نظري - نوعًا من الرقابة من جانب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وذلك إذا كان حق الاعتراض مطلقًا، أما حق الاعتراض النسبي - وعلى نحو ما سنوضح لاحقًا - أقرب إلى الأعمال التشريعية، منه إلى العمل التنفيذي.

وإذا كان ما سبق يتعلق بمفهوم "الاعتراض" والفرق بينه وبين التصديق؛ فإن بيان الأمر في صورة أوضح يدعونا إلى تناول أهم "صور الاعتراض على القوانين" وهذا ما أتناوله في الفرع التالي.

الفرع الثاني

أهم صور حق الاعتراض على القوانين

قُسم حق الاعتراض وفقًا لدرجة المرونة والجمود إلى اعتراض مطلق واعتراض نسبي، وذلك بحسب الآثار المترتبة على ممارسته، فهو إما أن يكون بمثابة إعدام لمشروع القانون بصفة نهائية، وإما أن يكون مجرد اعتراض توقيفي، وأتناول هاتين الصورتين بمظاهرها المختلفة في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

الاعتراض المطلق

يقصد به الصلاحية التي يمنحها الدستور لرئيس الدولة للاعتراض على القانون خلال مدة محددة، وفي حالة استخدامه يؤدي إلى نقض القانون نهائيًا، ولا يمكن إعادة تشريعه مرة أخرى؛ لأن اعتراض رئيس الدولة يؤدي إلى إلغاء القانون نهائيًا^(١).

(١) د. جوي ثابت: حق رئيس الدولة في نقض القوانين، تقديم دومينيك بريا، ترجمة: د. محمد عرب

صايل، مجد للنشر والتوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٨م، ص ١٤٨.

إن حق الاعتراض المطلق يؤدي إلى إنهاء القانون، ولا يمكن تبنيه مجدداً من قبل السلطة التشريعية، هذا وتُعد صلاحية الاعتراض المطلق على القوانين من أهم وأخطر الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدولة "ملكاً كان أو رئيساً"، لأنه سوف يعارض إرادة البرلمان عندما يعترض على القانون، على الرغم من أن البرلمان يمثل إرادة الأمة، وبالتالي يكون هذا الاختصاص مساوياً لعمل البرلمان من حيث الأهمية، ويعد عملاً تشريعياً بلا منازع؛ لأنه في حالة استخدامه حق الاعتراض فإن القانون لا يمكن أن يرى النور وبالتالي فإن حق الاعتراض المطلق يتعارض مع النظم الديمقراطية؛ لأن الأساس فيها هو سيادة الأمة، وبالتالي ستكون إرادة الرئيس وحده أعلى من إرادة الأمة، ولهذا فقد هجر هذا النوع من الاعتراض في الوقت الحالي على الرغم من أن بعض الدساتير القديمة قد أخذت به كالدستور الفرنسي لسنة ١٨١٤م في المادة ٢٢ منه؛ إذ بينت أن الملك يتمتع بحق التصديق أو الاعتراض المطلق على مشروعات القوانين، وعلى ذلك يعد الاعتراض المطلق أداة فعالة بيد رئيس الدولة، ولا توجد لدى البرلمان أي وسيلة لتجاوز هذا الاعتراض^(١).

كما أنه يتعارض مع مبادئ النظام البرلماني؛ لأن رئيس الدولة في النظام البرلماني يكون غير مسئول، وتكون المسؤولية والصلاحيات الفعلية بيد الحكومة، والرئيس لا يملك سوى الصلاحيات الشرفية أو الاسمية، لذلك إذا أُنيط هذا الحق بالرئيس، فإنه سوف يستخدمه بشكل فردي مما قد يتعارض مع سياسات الوزارة؛ لأن الأخيرة تتشكل في النظام البرلماني من الأغلبية البرلمانية، وبالتالي فإن استخدام الرئيس لصلاحية الاعتراض المطلق سوف يعارض الأغلبية البرلمانية، وسياسة الوزارة في نفس الوقت؛ لأن الوزارة هي التي تتولى إدارة الدولة بشكل

(١) د/ ساجد محمد كاظم: سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ١٩٩٨م، ص ١٢٥.

فعلي معتمدة ومستندة على تأييد الأغلبية البرلمانية، لذا فقد هجر هذا النوع من حق الاعتراض من قبل الكثير من الأنظمة السياسية وأخذت بالاعتراض النسبي^(١).

الفرع الثاني

الاعتراض النسبي "التوفيقي"

ويقصد به الإجراء الذي يمكن من خلاله لرئيس الدولة أن يوقف أي قانون يشرعه البرلمان بشكل مؤقت وخلال مدة معينة، ويمكن للبرلمان تجاوز هذا الاعتراض بإعادة التصويت على القانون المعارض عليه.

ويتميز هذا الاعتراض بكونه يُمكن للبرلمان التغلب عليه من خلال إعادة الموافقة على مشروع القانون من جديد وفقاً للشروط التي يحددها المشرع الدستوري، ويتقيد رئيس الدولة في هذه الحالة بالمدة الزمنية المحددة دستورياً، كما يجب على رئيس الدولة، بيان أسباب اعتراضه^(٢) إن إعادة مشروع القانون بعد رفضه من قبل رئيس الدولة إلى البرلمان، فإن هذا الرفض لا يشكل عقبة أمام تنفيذ الإرادة العامة المعبر عنها بالقوانين التي يضعها البرلمان، وذلك من خلال إمكانية التغلب على اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون من خلال إعادة بحث ومناقشة المشروع، ومن ثم التصويت عليه مجدداً وإقراره لمشروع القانون من قبل البرلمان، بالأغلبية العادية أو الخاصة طبقاً لما هو مقرر في الدستور^(٣).

(١) د/ ساجد محمد كاظم: المرجع السابق، ص ١٢٦.

(٢) د/ جوي تابت: حق رئيس الدولة في نقض القوانين، مرجع سابق، ص ١٥٤.

(٣) د/ عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني

(دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، عام ١٩٨٠م، ص ١٠٧.

وينقسم هذا النوع من الاعتراض إلى أربعة أنواع وهي:

(١) الاعتراض الواقف:

وبعد أقوى أنواع الاعتراض النسبي؛ إذ لا يمكن للبرلمان الذي وافق على القانون أول مرة أن يتغلب على اعتراض رئيس الدولة بأي أغلبية، وفي هذه الحالة يلزم تحكيم الشعب عن طريق حل البرلمان وإجراءات انتخابات تشريعية جديدة ويعرض هذا القانون على البرلمان الجديد، فإذا وافق عليه تعين على رئيس الدولة إصداره.

(٢) الاعتراض الموصوف:

وهو الأكثر شيوعاً، ويطلق على الاعتراض الذي يستلزم للتغلب عليه أن يعيد البرلمان الذي أقر القانون الموافقة عليه بأغلبية مشددة للتغلب على اعتراض رئيس الدولة تزيد عن تلك التي أقر بها القانون أول مرة، ورغم أن البرلمان يبقى هو صاحب القول الفصل، فإن ذلك يعد سلاحاً قوياً في يد الرئيس للحيلولة دون اندفاع البرلمان^(١).

(٣) الاعتراض البسيط:

وهو الاعتراض الذي لا يستلزم للتغلب على اعتراض رئيس الدولة أغلبية مشددة، بل يكفي أن يعيد البرلمان الموافقة على القانون بذات الأغلبية التي وافقت عليه أول مرة.

(٤) الاعتراض الناقل: وهو الاعتراض الذي ينقل سلطة التقدير النهائي في مصير القانون والفصل في النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان إلى جهة ثالثة يحددها الدستور، وقد تكون هذه الجهة هي الشعب بواسطة الاستفتاء الشعبي^(٢).

(١) د/ أحمد فاروق عبد الله السيد: تنامي دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، ٢٠٢٢، ص ١٣١.

(٢) د/ يحيى محسن ناصر: مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري - دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، ٢٠١٨، ص ٣٧٢.

ويلاحظ أن الاعتراض النسبي أو الموصوف، هو ما تأخذ به كثير من النظم الدستورية الديمقراطية في العصر الحالي، ومن بينها الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤م والذي أخذ بحق الاعتراض النسبي، والذي يتيح لمجلس النواب التغلب على اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون المعترض عليه بإعادة التصويت مرة أخرى على هذا القانون، ولكن بأغلبية خاصة هي أغلبية الثلثين، كما سنوضحه في المطلب الثالث من هذا المبحث، والخاص بالتنظيم الدستوري القانوني لحق الاعتراض.

المطلب الثاني

الأثر المترتب على الاعتراض في الدستور المصري

يأخذ النظام الدستوري المصري بحق الاعتراض التوقيفي؛ إذ تنص المادة (١٢٣) من دستور ٢٠١٤ على أنه "إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يومًا من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يُرد مشروع القانون في الميعاد اعتبر قانونًا وأصدر".

والمستفاد من هذا النص، أن الدستور قد أعطى رئيس الجمهورية مهلة قوامها ثلاثين يومًا للاعتراض على القانون برده إلى مجلس النواب، وبفوات تلك المهلة يفترض قبول رئيس الجمهورية للقانون، وتتخذ إجراءات إصداره ونشره، وفي هذه الصورة يعبر رئيس الجمهورية عن إرادته بصورة ضمنية، إلا أنه يمكنه أن يعلن عن رأيه بصورة صريحة بإعلان قبوله القانون وإصداره قبل انتهاء مهلة الثلاثين يومًا.

وبينت مواد اللائحة الداخلية لمجلس النواب، إجراءات الاعتراض على مشروعات القوانين، وكيف يتعامل معها مجلس النواب، فتتص المادة (١٧٧) من هذه اللائحة على أنه "الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها طبقًا للمادة (١٢٣) من الدستور".

فإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب ورده إليه خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إبلاغ المجلس، أخطر رئيس المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد إلى المجلس، اعتبر قانونًا وأصدر"، وهذا النص يعد تكرارًا لنص المادة (١٢٣) من الدستور السالف ذكرها.

ونستطيع أن نقول إننا بصدد ثلاثة احتمالات أو تصرفات من جانب رئيس الجمهورية حال إحالة مجلس النواب إليه مشروع قانون، انتهى المجلس من مناقشته ووافق عليه.

الاحتمال الأول: أن يأخذ رئيس الجمهورية موقفًا إيجابيًا صريحًا، ويقوم بالتوقيع القانوني دون اعتراض في خلال المدة المحددة دستوريًا "الثلاثين يومًا"، وتحسب هذه المدة من تاريخ إبلاغ المجلس لرئيس الجمهورية بالقانون بغض النظر عن تاريخ موافقة المجلس عليه، حتى يكون لدى رئيس الجمهورية الوقت الكافي لدراسة مشروع القانون دراسة وافية، ولا يكفي أن يوافق رئيس الجمهورية على مشروع القانون المعروض عليه خلال الثلاثين يومًا، بل يجب أن تصل موافقته إلى مجلس النواب قبل انتهاء اليوم الأخير من هذه المهلة، وهنا تكون موافقة رئيس الجمهورية على مشروع القانون موافقة صريحة^(١)، وهنا يأخذ القانون طريقه للتنفيذ بعد نشره طبقًا للأوضاع المقررة دستوريًا^(٢).

(١) د. عمر حلمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٢٠٢-٢٠٣.

(٢) تنص المادة (٢٢٥)، على أن "تتشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إصدارها، ويعمل بها بعد ثلاثين يومًا من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعادًا آخر....".

والاحتمال الثاني: أن يلتزم رئيس الجمهورية الصمت، وتمضي مدة الثلاثين يوماً دون أن يوقع مشروع القانون أو يرده إلى المجلس، اعتبر الدستور ذلك الموقف بمثابة الموافقة الضمنية على القانون، ووجب على رئيس الجمهورية إقرار تنفيذه عن طريق إصداره؛ إذ إنه بهذا الصمت يكون قد تنازل عن حق الاعتراض، حتى ولو انتهت هذه المدة بعد انتهاء دورة انعقاد المجلس، فمن وجهة نظري أن هذه المدة هي مدة سقوط لا تقبل الوقف أو الانقطاع طالما أن البرلمان قائم، فإذا فض دور الانعقاد فإن ذلك لا يمنع رئيس الجمهورية من ممارسة حق الاعتراض، كما أنه لا يخل بالأثر المترتب على عدم الرد، وهو اعتبار ذلك موافقة على مشروع القانون واتخاذ إجراءات إصداره.

الاحتمال الثالث: أن يعترض رئيس الجمهورية على مشروع القانون المرفوع إليه من قبل مجلس النواب في خلال الأجل المحدد، أي خلال مدة الثلاثين يوماً^(١)، وهنا يلتزم رئيس الجمهورية برد المشروع إلى مجلس النواب، مرفقاً به الأسباب التي دفعته إلى الاعتراض وطلب إعادة النظر، وذلك حتى

(١) وهنا يثار تساؤل مفاده: هل يجوز لرئيس الجمهورية أن يعترض على مشروع القانون، سبق له التقدم به إلى مجلس النواب؟

وما أراه هنا، أنه يجوز لرئيس الجمهورية ذلك؛ إذ إن النص المتعلق بالاعتراض التوقيفي لرئيس الجمهورية قد ورد عاماً دون قيد، مما يفيد أنه يحق لرئيس الجمهورية أن يعترض على أي مشروع قانون أيّاً كانت الجهة المقترحة له، وأياً كانت طبيعة هذا المشروع، سواء في ذلك أن يكون قانوناً عادياً أو قانوناً مكماً للدستور.

وحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على مشروع قانون سبق له التقدم به إلى مجلس النواب، مرجعه أن الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية تتغير من وقت لآخر، فإذا ما تغيرت هذه الظروف عن الحالة التي كانت عليها عند التقدم بمشروع القانون، فلرئيس الجمهورية أن يمارس حقه في الاعتراض، وللمجلس التعامل مع هذا الاعتراض في ضوء النصوص الدستورية والتشريعية.

يتمكن مجلس النواب من دراسة هذه الأسباب ليقرر في ضوءها إعادة الموافقة على مشروع القانون في ضوء هذه الأسباب أو يصر على رأيه بالنسبة لمشروع القانون المعارض عليه من رئيس الجمهورية فيلتزم رئيس الجمهورية بإصداره. وقد رسمت المادة (١٧٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، آلية التعامل مع هذا الاعتراض، بنصها على أنه ".... وفي حالة اعتراض رئيس الجمهورية، يعقد المجلس جلسة عاجلة لهذا الغرض، ويجوز أن يدعو رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان في هذا الشأن. ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة إلى اللجنة العامة لدراسة المشروع المعارض عليه، والمبادئ والنصوص محل الاعتراض وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال.

ويعرض تقرير اللجنة العامة على المجلس لنظره على وجه الاستعجال^(١). واستكملت المادة (١٧٨) من اللائحة المذكورة، إجراءات نظر الاعتراض، والآثار المترتبة؛ إذ تذكر "يخطر رئيس المجلس رئيس الجمهورية بتقرير عما

(١) تنص المادة (٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن "تشكل اللجنة العامة في بداية كل دور انعقاد سنوي عادي، برئاسة رئيس المجلس وعضوية كل من: أولاً: الوكيلين.

ثانياً: رؤساء اللجان النوعية.

ثالثاً: ممثلي الهيئات البرلمانية لكل من الأحزاب السياسية التي حصلت على عشرة مقاعد أو أكثر، والائتلافات البرلمانية، على أن يطبق الحكم المقرر لتمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب السياسية باللجنة العامة ابتداء من الفصل التشريعي التالي للعمل بهذه اللائحة.

رابعاً: خمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس، على أن يكون من بينهم عضو واحد من المستقلين على الأقل، إذا كان عدد الأعضاء المستقلين بالمجلس عشرة أعضاء فأكثر.

خامساً: ويدعى الوزير المختص بشئون مجلس النواب لحضور اجتماعات هذه اللجنة أثناء نظر المسائل المبينة في المادة (٢٦) من هذه اللائحة.

اتخذته المجلس من قرارات، وما اتبع من إجراءات في شأن الاعتراض، وإذا قبل المجلس اعتراض رئيس الجمهورية، شكل لجنة خاصة لإعادة دراسة المشروع وتعديل نصوصه، طبقاً لما قرره من مبادئ عند مناقشة تقرير اللجنة العامة عن الاعتراض".

ولما كان ما سبق؛ فإنه في حالة اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون المرفوع إليه من المجلس للموافقة عليه وإصداره، فإنه يرد هذا المشروع إلى المجلس في خلال الأجل المحدد دستورياً لإعادة النظر فيه في ضوء الأسباب المرفقة الداعية إلى هذا الاعتراض.

والتزام رئيس الجمهورية بذكر أسباب الاعتراض له من الأهمية الكثير، حتى يكون المجلس على بينة من أمره عند إعادة النظر في مشروع القانون. وهذه الأسباب لا تقع تحت حصر، فقد تكون أسباباً سياسية إذا كان موضوع مشروع القانون المعارض عليه ينظم مسألة ذات طبيعة سياسية، كأن يكون متعلقاً بتنظيم الانتخابات النيابية أو الرئاسية، أو متعلقاً بتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، أو حتى بعلاقة الدولة بغيرها من الدول. كما قد تكون هذه الأسباب ذات طبيعة دستورية إذا ما تراءى لرئيس الجمهورية - من خلال الأجهزة المعاونة له - أن المبادئ والأسس العامة التي يقوم عليها المشروع محل الاعتراض تخالف نصاً أو أكثر من نصوص الدستور، أو أن هذه المخالفة تتعلق بنص أو أكثر من نصوص مشروع القانون محل الاعتراض، ولرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القانون لسبب من غير ما ذكر، كأن يكون القانون له آثار مالية تؤثر على الميزانية العامة للدولة، كأن يكون متعلقاً بزيادة المرتبات والمعاشات، بدرجة تخل بالميزانية العامة للدولة، وتدفع إلى الاقتراض الخارجي مما يثقل كاهل الدولة بالنسبة للدين الخارجي... وغير ذلك الكثير من الأسباب والمبررات الدافعة إلى الاعتراض على مشروع القانون محل الاعتراض.

وعلى ضوء ما سبق يتخذ المجلس الإجراءات الآتية:

١- يعقد المجلس - مجلس النواب - جلسة عاجلة لهذا الغرض، ويجوز للمجلس أن يدعو رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان في هذا الشأن. وهذا البيان - وعلى نحو المعاشة العملية - لا يخرج عن شرح الأسباب والمبررات التي دعت رئيس الجمهورية إلى الاعتراض على مشروع القانون محل النظر.

٢- يحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة إلى اللجنة العامة بالمجلس لدراسة المشروع المعترض عليه، مبيئاً للجنة المبادئ والنصوص محل الاعتراض، وأسباب الاعتراض الدستورية والتشريعية بحسب الأحوال.

٣- تعد اللجنة العامة للمجلس تقريراً عن هذا الاعتراض بعد دراسته من كافة الجوانب، متضمناً كافة العناصر المتبعة في تقارير اللجان البرلمانية، وينظر المجلس تقرير اللجنة على وجه الاستعجال، وينظر المجلس في جلسته العامة تقرير اللجنة العامة بالإجراءات المعتادة لنظر تقارير اللجان وتوصياتها، وبعد أن يفرغ المجلس من مناقشة التقرير، يكون أمامه أحد هذه الخيارات:

(أ) أن يرفض المجلس هذا الاعتراض لعدم قناعته بأسبابه، ويصر على قراره السابق، وذلك بأغلبية ثلثي المجلس، وفي هذه الحالة يعتبر مشروع القانون، قانوناً ويلتزم رئيس الجمهورية بإصداره^(١).

(١) المادتان (١٢٣) من الدستور، (١٧٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

وإذا كان الدستور لم يحدد موعدًا معينًا لإصدار القانون في هذه الحالة،
فإنني أرى أن يتم الإصدار خلال الثلاثين يومًا المقررة في النص، ولا يجوز
لرئيس الجمهورية الاعتراض عليه مرة أخرى.

(ب) أن يساير المجلس الرئيس في رأيه، أو الموافقة على المشروع للمرة
الثانية بأغلبية ثقل عن الثلثين، وهذا الفرض يعد موافقة من قبل المجلس
على اعتراض رئيس الجمهورية.

وهنا - وعلى نحو ما تنص المادة (١٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس
النواب، يشكل المجلس بناء على اقتراح رئيسه لجنة خاصة لإعادة دراسة
المشروع، وتعديل نصوصه، طبقًا لما قرره من مبادئ عند مناقشة تقرير اللجنة
العامة عن الاعتراض^(١).

(١) المادة (١٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

المبحث الثالث

اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار القوانين

تمهيد وتقسيم:

بعد أن يستوفى القانون مراحل الاقتراح والمناقشة والإقرار، تكون عملية التشريع قد تمت من قبل المجلس النيابي، وذلك بتحقيق الوجود المادي للقانون، وإن كان له قوته التنفيذية، إلا أن القانون لا يكون قابلاً لأن ينفذ فعلاً إلا بالإصدار الذي يضع له هذه القوة التنفيذية موضع التطبيق.

وقد خص الدستور المصري - دستور ٢٠١٤ - كغيره من الدساتير المصرية السابقة، رئيس الجمهورية بحق إصدار القوانين؛ إذ تنص المادة (١٢٣) من الدستور المذكور، على أن " لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين...".

وللوقوف على نطاق هذا الحق ومحدداته، فإننا نقسم هذا المبحث إلى

ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم إصدار القوانين .

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للإصدار.

المطلب الثالث: المدة المقررة للإصدار.

المطلب الأول

مفهوم إصدار القوانين

يقصد بحق إصدار القوانين، جعل القانون الذي أعده المجلس النيابي - مجلس النواب في مصر على سبيل المثال - قابلاً للتنفيذ، وذلك عن طريق وضع غطاء للقانون في صورة مرسوم أو قرار. وذلك من منطلق أن السلطة التنفيذية تختص بإصدار القرارات التنفيذية أي القرارات اللازمة للتنفيذ، فالمداولات البرلمانية التي تتم أثناء مناقشة القانون، والتصويت عليه إلى أن يتم إقرار مشروع القانون بصفة نهائية من قبل البرلمان، لا تتمتع بقوة تنفيذية، وإنما يجب أن تتلقى

دعامة لهذا الغرض وهو إصدار القانون، فكما قيل أن التاريخ الرسمي للقانون ليس هو تاريخ إقراره نهائياً من البرلمان، وإنما هو تاريخ المرسوم أو قرار الإصدار^(١).

ولما كان ما سبق، فإن إصدار القانون هو العمل الذي بموجبه يشهد رئيس الدولة على وجود القانون، ويعطي الأمر إلى السلطات العامة، باحترامه والعمل على احترامه^(٢). فهو بمثابة أمر إلى جميع السلطات بنشره دون تأخير في الجريدة الرسمية، مادام القانون أصبح قابلاً للتنفيذ بإصداره ونشره، فقد أصبح يحتج به في مواجهة كافة^(٣).

وإذ أردنا أن ننزل هذا المفهوم على حق ريس الجمهورية في مصر في إصدار القوانين، فإن هذا الحق يتضمن أموراً ثلاثة، وهي:

- ١- شهادة من رئيس الجمهورية بأن البرلمان قد أقر القانون طبقاً للأوضاع الدستورية، وأن القانون قد توافرت له كل الشروط التي يتطلبها الدستور.
- ٢- أن رئيس الجمهورية قد تنازل عن حق الاعتراض، أو أن سلطته في الاعتراض قد انتهت لإصرار مجلس النواب على التمسك بقراره السابق مرة ثانية بأغلبية الثلثين، على نحو ما ذكر سلفاً بالتفصيل.

(1) A. Hauriou et J.E. Gilcqual, Droit constitutionnel et institutions politiques montchrestien, 1980, p.1120.

(٢) د. محمد عبد اللطيف: القيمة القانونية للإصدار والنفاد ودستورية القرار اللاتحي، مجلة الدستورية، العدد التاسع والعشرون، السنة التاسعة عشر، أكتوبر ٢٠٢١، ص ٤٩.

(3) J. Glicquel et J.E. Glicquel: Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, 2013, No. 1237.

٣- أن القانون قد أصبح بناء على ذلك واجب النفاذ، ولذلك فإن رئيس الجمهورية يأمر جميع أعضاء السلطة التنفيذية بالقيام بتنفيذه^(١).

وبهذه المثابة، فإنه إذا كان إصدار القانون في مصر من الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية؛ فلا يجوز للبرلمان التدخل في عملية الإصدار عن طريق ما يطلق عليه في مصر في بعض القوانين "مواد الإصدار" أو قانون الإصدار وهو الذي يرد في صدر بعض القوانين المهمة، وهو في الحقيقة عبارة عن مجموعة نصوص تعد بمثابة مرحلة انتقالية من القانون القديم إلى الجديد، فهذه النصوص بمسماها لا تعتبر إصدارًا للقانون، ولا غصبًا لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين، فما هي إلا جزء من القانون الذي شملها، ويجوز الطعن عليها بعدم الدستورية إذا ما خالفت الدستور من الناحية الموضوعية، وليس من موضوعها ولا من نتائجها الحيلولة دون ممارسة رئيس الجمهورية اختصاصه بإصدار القوانين.

وهذا اللبس في الفهم جعل بعض الفقه يدعو إلى هجر هذه المواد، وإدراجها في صورة أحكام عامة وانتقالية في القانون^(٢).

وإذا كان ما سبق يتعلق بمفهوم الإصدار لدى الفقهاء، وهم متقاربون في هذا المفهوم على نحو ما رأينا، فإن تكييفهم للحق في الإصدار لم يكن على مستوى التقارب المتعلق بالمفهوم، وهذا ما أتناوله في المطلب الثاني.

(١) راجع في ذلك تفصيلاً: د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري المصري، دار

المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤م، ص ٤٨٥.

(٢) د. محمد عبد اللطيف: القيمة القانونية للإصدار والنفاذ، المرجع السابق، ص ٤٩٢.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للإصدار

يرى بعض الفقه أن الإصدار عمل تشريعي يشارك به رئيس الدولة البرلمان في عملية التشريع، في حين يرى غالبية الفقه أن الإصدار عمل تنفيذي، وذهب رأي آخر إلى أن الإصدار عمل من نوع خاص يجمع بين الصفتين التشريعية والتنفيذية، وذلك على نحو ما يلي:

الاتجاه الأول: ويذهب أنصاره إلى أن الإصدار عمل تشريعي؛ إذ يعد أحد الإجراءات التشريعية التي لا يستغنى عنها في عمل القانون، فهو الذي يضفي على النص التشريعي صفة الوجود القانوني، كما يزوده بقوة الأمر، فالإصدار ليس مجرد عمل يثبت به رئيس الدولة رسمية القانون، ولكن في ذات الوقت بين أن القانون قد شُرع وفق الإجراءات الدستورية، كما أن التشريع الذي تبناه البرلمان لا يمكن أن يكتسب القيمة الحقيقية إلا من خلال إصداره، لأن إرادة المشرع يجب أن يُعلن عنها، ويتم ذلك من خلال الإصدار، وكذلك لأن القانون لا يمكن أن يصبح نافذاً إلا من خلال إصداره، ومن ثم نشره، والإصدار يعد بمثابة إذن للنشر، مما يفيد أن الإصدار يعبر عن اشتراك السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة في العملية التشريعية^(١).

(١) ومن أنصار هذا الاتجاه:

- د. محمد عبد القادر عثمان: التأثير المتبادل بين رئيس الدولة والبرلمان بين النص القانوني والواقع العملي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافية والعلوم، معهد البحوث والدراسات القانونية، ٢٠١٧، ص ٢٠٨.
- د. يحيى محسن ناصر: مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري اليمني (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠١٣، ص ٣٩.

ومن وجهة نظر أصحاب هذا الاتجاه، فإن موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون سواء أكانت الموافقة صريحة أم ضمنية، تعد عملاً ذا طبيعة تشريعية يشارك بها الرئيس فعلياً في ممارسة سلطة التشريع، فالإصدار من مكونات العملية التشريعية لكونه يضيف الطابع الرسمي على القانون^(١).

الاتجاه الثاني: ويذهب إلى أن الإصدار عمل تنفيذي إداري، وليس عملاً تشريعياً، فالقانون يتم ويصبح نهائياً بعد أن يقره البرلمان، والإصدار ما هو إلا أمر رئيس الدولة لرجال السلطة العامة بالسهر على تنفيذ القانون، وهذا يعد نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات^(٢).

الاتجاه الثالث: يذهب أنصار هذه اتجاه إلى أن الإصدار عمل من نوع خاص، فهو ليس عملاً تشريعياً ولا عملاً تنفيذياً. فهو ليس عملاً تشريعياً ؛ لأن ممارسة الاختصاص التشريعي تتطلب حرية إظهار الإرادة، في حين أن الإصدار عمل إجباري بالنسبة للرئيس التنفيذي، كما أن الإصدار لا يضيف شيئاً جديداً إلى القانون، فهو ليس من العمل التشريعي بأكثر من اعتبار وضع الصيغة التنفيذية على الأحكام القضائية في العمل القضائي، كما أن الإصدار ليس عملاً

(١) د. سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٨٨، ص ٤٧٤-٤٧٥.

(٢) ولذلك يذهب الغالبية من الفقه المصري والفرنسي إلى أن الإصدار عمل تنفيذي يقوم به رئيس الدولة بعد أن يكون القانون قد استكمل كيانه، فهو دليل على انتهاء العملية التشريعية، والغرض منه هو تنفيذ القانون.

راجع في ذلك:

د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت، ١٩٧١، دون دار نشر، ص ٢١٢. د.

عبد الفتاح حسن: النظام الدستوري في الكويت، ص ١٩١.

ومن الفقه الفرنسي:

Burdeau: Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1980, p.611.

من أعمال السلطة التنفيذية، لأنه في الواقع عمل سابق على تنفيذ القانون، فهو ليس تنفيذًا للقانون بل هو جعل القانون نافذًا، ولا يعدو أن يكون إعلان برسمية القانون وصحة الإجراءات التي اتبعت بشأنه. فالإصدار يعد الخطوة الأولى لتنفيذ القانون، والخطوة الأخيرة في إجراءات التشريع^(١).

والرأي عندي، أن الإصدار وإن لم يكن عملاً تشريعيًا خالصًا فهو أقرب إلى هذه الأعمال، فالقانون بدون هذا الإصدار غير مكتمل الوجود القانوني، وليس أدل على ذلك من أنه لا يجوز الحديث - قبل الإصدار - عن أي آثار ملزمة للقانون^(٢).

المطلب الثالث

المدة المقررة للإصدار

لم تحدد المادة (١٢٣) من الدستور لرئيس الجمهورية مدة محددة يتعين عليه أن يصدر القانون خلالها، وهو ذات النهج الذي سارت عليه الدساتير المصرية السابقة على دستور ٢٠١٤، وذلك على خلاف بعض الدساتير التي

(١) - د. محمد عبد القادر عثمان، التأثير المتبادل بين رئيس الدولة والبرلمان، المرجع السابق، ص ٢١٩-٢٢٠.

- د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ١٩٤٩، ص ٣٦-٣٦٣.

(٢) ولذلك ينظر بعض الفقه الفرنسي إلى أن إصدار القانون، وإن كان يتم بقرار من رئيس الجمهورية، إلا أن هذا القرار لا يوصف بأنه قرار إداري، فهو عمل متمم للتشريع من جانب رئيس الجمهورية، ومن ثم يأخذ وصف عمل من أعمال السيادة. راجع في ذلك:

- M. Verpeaux: Droit constitutionnel Francais. PUF, 2013, No.195.
- . Guymar: Actes de gouvernement et acts legislatifs, AJDA, 2000, P.120.

تضمنت النص على تحديد مدة معينة يجب على رئيس الدولة أن يقوم بإصدار القانون خلالها^(١).

وعدم تحديد مدة الإصدار في حالة عدم الاعتراض، أو في حالة الاعتراض، وإقرار القانون مرة ثانية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء، مسلك غير محمود، من جانب المشرع الدستوري المصري؛ إذ قد يدفع هذا المسلك إلى تراخي رئيس الجمهورية في إصدار القانون، مما قد يعطل نفاذ التشريعات التي أقرها البرلمان، خاصة وأن المشرع الدستوري لم يقنن جزاء يطبق حال تراخي الإصدار من جانب رئيس الجمهورية.

وهنا علينا أن نفرق بين حق الاعتراض، وحق الإصدار، فالمشرع الدستوري قد حدد لرئيس الجمهورية في المادة (١٢٣) من الدستور مدة ثلاثين يومًا للاعتراض على القانون، فإذا مضت هذه المادة دون اعتراض، أو تم الاعتراض خلالها وأعيدت الموافقة على القانون مرة ثانية بأغلبية الثلثين اعتبر المشروع المعروض على رئيس الجمهورية قانونًا وأصدر؛ فالرئيس في هاتين الحالتين ملزم بإصدار القانون، ولكن لا ارتباط بين فوات مدة الاعتراض، أو

(١) ومن قبيل ذلك ما تنص عليه المادة (٦٥) من الدستور الكويتي الصادر سنة ١٩٦٢؛ إذ تنص المادة المذكورة على أن "للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها. ويكون الإصدار خلال ثلاثين يومًا من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة، وتخفف هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال. ويكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، ولا تحسب أيام العطلات الرسمية من مدة الإصدار. ويعتبر القانون مصدقًا عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة نظره".

وأيضًا ما أخذ به الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦، ودستور ١٩٥٨، حيث حدد أجل الإصدار بشهر في دستور ١٩٤٦، وخمسة عشر يومًا في دستور ١٩٥٨، (م) ١٠ من دستور ١٩٥٨ الفرنسي النافذ).

الموافقة الثانية وبين الإصدار فكلا الأمرين، يتعلقان بالاعتراض. أما الإصدار فلم يحدد له المشرع الدستوري مدة محددة يجب على رئيس الجمهورية إصدار القانون خلالها.

وبالرغم من عدم احتواء الدستور على جزاء يطبق على رئيس الجمهورية حال تراخيه في إصدار القوانين، التي لم يعترض عليها، أو التي اعترض عليها، وأعاد البرلمان تمسكه بقراره السابق بأغلبية الثلثين، إلا أن ذلك ليس معناه انتفاء أية مسئولية لرئيس الدولة تتعلق بهذا الشأن وكذلك الحكومة؛ فالبرلمان يمكنه إثارة المسئولية السياسية تجاه الحكومة ويسحب الثقة منها، إذا ما ثبت لديه أن التراخي في الإصدار كان بناء على طلبها. كما يمكن للبرلمان إثارة المسئولية السياسية تجاه رئيس الجمهورية عملاً بأحكام المادة (١٦١) من الدستور، على نحو ما سنرى لاحقاً.

نشر القانون:

وبعد استنفاد كل المراحل السابقة المتعلقة بالاعتراض أو الإصدار، يتم اللجوء إلى خطوة مهمة تتوج كل ما سبق، وهي نشر القانون في الجريدة الرسمية، وهي عملية مادية ملحقة بالإصدار لا تدخل في العمل التشريعي تقوم بها السلطة التنفيذية. فالقانون الذي أقره مجلس النواب، وأقره رئيس الجمهورية وأصدره يكون واجب التنفيذ على جميع المخاطبين بأحكامه، بشرط العلم بأحكامه، ولن يتحقق هذا العلم إلا من خلال وسيلة النشر التي جعلها الدستور قرينة على العلم بالقانون، وهذا النشر يتم في الجريدة الرسمية، ولا يغني عنها أية وسيلة أخرى.

وحتى يحقق النشر أثره في العلم بالقانون يجب في هذا النشر أن يكشف عن مضمون القانون ومحتواه، بحيث يكون في استطاعة الأفراد أن يعلموا به علمًا تامًا، ولن يتحقق هذا العلم إلا إذا وقع على القانون بأكمله، فلا يعد نشرًا

مجرد نشر ملخص للقانون أو الإشارة إلى العقوبات الواردة فيه فقط، أو نشر أهمية القانون، فكل ما سبق وغيره لا يعد نشرًا للقانون، ولا يتحقق به العلم المطلوب بالقانون.

ولقد نظم دستور ٢٠١٤، الأحكام العامة لنشر القانون في المادة (٢٢٥) منه التي تنص على أن "تُنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إصدارها، ويعمل بها بعد ثلاثين يومًا من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعادًا آخر.

ولا تسري 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^(١).

والمستفاد من نص المادة (٢٢٥) من الدستور، أنه يجب أن يتم النشر خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إصدارها. وهذا التاريخ هو الذي يوافق وضع توقيع رئيس الجمهورية على القانون بعد تأكده من أنه قد صدر وفقًا للإجراءات المقررة دستوريًا وتشريعًا في هذا الشأن، وهو ما اصطلح على تسميته "إصدار القانون"، والخطاب الدستوري هنا موجه إلى السلطة التنفيذية التي تتبعها الإدارة المشرفة على تحرير الجريدة الرسمية.

ووجهة النظر في هذا الشأن أن هذا الميعاد ميعاد تنظيمي لا يترتب على مخالفته بطن القانون المصدر.

(١) أتى نص المادة (٢٢٥) من دستور ٢٠١٤ مطابقًا لنص المادة (٢٢٣) من دستور ٢٠١٢، ومغايرًا لنص المادة المقابلة في دستور ١٩٧١، فالمادة () من الدستور المذكور، كانت تنص على أن "تُنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعادًا آخر".

وبما أن التراخي في نشر القانون من جانب الجهة المعنية بالسلطة التنفيذية عن الموعد المحدد، يؤدي إلى تعطيل تنفيذ القانون أو تأجيل هذا التنفيذ، وإن كان لا يؤثر على سلامة القانون المصدر؛ إلا أنه يعرض السلطة التنفيذية للمسئولية السياسية أمام مجلس النواب، فضلاً عن أن الأفراد يكونون في حل من الالتزام بأحكامه مدام أنهم لم يعلموا بالطريق الذي رسمه الدستور.

ولا يعمل بالقانون فور نشره، فالأصل العام الذي حددته المادة (٢٢٥) من الدستور، هو أن يبدأ تنفيذ القانون والعمل به بعد مضي ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشره، ومع ذلك أجازت المادة المذكورة أن يحدد القانون نفسه ميعاداً آخر يطول أو يقصر عن مدة الثلاثين يوماً المشار إليها^(١).

وقد أولت المحكمة الدستورية العليا واجب نشر القوانين في الجريدة الرسمية وتحديد موعد العمل بها أهمية فائقة ومن مبادئها الرئيسية في هذا الشأن ما أورده في مدونات قضائها، أن إخطار المخاطبين بالقاعدة القانونية، بمضمونها، يعتبر شرطاً لإنبائهم بمحتواها ونفاذها، تبعاً لذلك، يفترض إعلانها من خلال نشرها، وحلول الميعاد المحدد لبدء سريانها، وذلك مؤداه: أن دخول هذه القاعدة مرحلة التنفيذ مرتبطة بواقعتين تجريان معاً وتتكاملان - وإن كان تحقق ثانيتهما معلقاً على وقوع أولاهما - هما نشرها وانقضاء المدة التي حددها المشرع لبدء العمل بها.

(١) وتحديد ميعاد آخر لسريان ونفاذ القانون، يرد على بعض القوانين ذات الطبيعة الخاصة، مثل تلك التي تتطلب توفيق أوضاع، وتتطلب مرحلة انتقالية بين أحكام قانون سابق والقانون الجديد، فهنا يرى المشرع أنه من العنت والإرهاق على المخاطبين بأحكامه، أن يطبق عليهم في الميعاد المذكور في المادة (٢٢٥) من الدستور. فيقرر المشرع هنا تحديد تاريخ آخر يتراخى أجله إلى المدة التي يحددها القانون ذاته. وقد يرى المشرع في أحيان أخرى تقصير هذه المدة لما يحمله القانون من أهمية واستعجال في تطبيق أحكامه.

وقد أوردت المحكمة الدستورية العليا في المدونات ذاتها سאלفة البيان أن نشر القاعدة القانونية ضمان لعلانيتها وذيوع أحكامها واتصالها بمن يعينهم أمرها، وامتناع القول بالجهل بها، وأن هذا النشر يعتبر كافلاً وقوفهم على ماهيتها ومحتواها ونطاقها، حائلاً دون اتصالهم منها، ولو لم يكن علمهم بها قد صار يقيناً، أو كان إدراكهم لمضمونها واهياً. ومن ثم فإن حملهم قبل نشرها على النزول عليها - وهم من الأغيار في مجال تطبيقها - تتضمن إخلالاً بحرياتهم أو بالحقوق التي كفلها الدستور، دون التقيد بالوسائل القانونية التي حدد تخومها وفصل أوضاعها، وتعين لذلك القول بأن القاعدة القانونية التي لا تنشر، لا تتضمن إخطاراً كافياً بمضمونها ولا بشروط تطبيقها، فلا تتكامل مقوماتها التي اعتبر الدستور تحققها شرطاً لجواز التدخل بها لتنظيم الحقوق والحريات على اختلافها، وعلى الأخص ما اتصل منها بصون الحرية الشخصية، والحق في الملكية^(١).

وفضلاً عما سلف، فإن من موجبات النشر، أن الأصل إتيان القواعد القانونية بأحكام جديدة، وهو ما أكدته المحكمة الدستورية العليا، أن المشرع لا يصوغ القواعد القانونية ليؤكد بها معان تتضمنها نصوص قائمة، ولكن ليقرر بموجبها أحكاماً جيدة - أحداثاً وتعديلاً - لمصلحة يقدراها^(٢). وفي هذا الصدد يثار تساؤل مفاده، وهل يسأل رئيس الجمهورية عن التأخر أو التراخي في نشر القوانين؟.

-
- (١) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١١٣ لسنة ٣٨ قضائية "دستورية"، جلسة ١٣ نوفمبر سنة ٢٠١١، مجموعة الأحكام، الجزء الثاني عشر ص ٧٦٤، والقضية رقم ٩٥ لسنة ٢٣ قضائية "دستورية"، جلسة ٣ يونيو سنة ٢٠١٢م، مجموعة الأحكام، الجزء الثالث عشر، المجلد الثاني، ص ١٠٠٨، والقضية رقم ٣٦ لسنة ١٨ قضائية "دستورية"، جلسة ٣ من يناير سنة ١٩٩٨، مجموعة الأحكام، الجزء الثامن، ص ١٠٥٤.
- (٢) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم (٧٢) لسنة ١٨ قضائية "دستورية"، مجموعة الأحكام، الجزء الثامن، ص ٤٧٩.

والرأي عندي في هذا التساؤل؛ أنه إذا كانت سلطة رئيس الجمهورية في المشاركة في العملية التشريعية تتوقف عند حد إصدار القانون أو الاعتراض عليه - على نحو ما ذكر تفصيلاً - إلا أنه من الوارد أن يسأل عن التأخير أو التراخي في نشر القانون بجانب الحكومة، وذلك إذا ما كان هذا التأخير أو التراخي راجعاً إلى توجيه أو إيعاز منه ، وخاصة في حالة الاعتراض على القانون، ورفض المجلس لهذا الاعتراض، وتمسكه بقراره السابق على نحو ما تقرر المادة (١٢٣) من الدستور. وهنا تثار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منطلق أن هذا المسلك من جانب رئيس الجمهورية ، يعد تعطيلاً لأحكام الدستور، وعرقلة للسير المنتظم لعمل إحدى السلطات العامة في الدولة ، وهي السلطة التشريعية، التي يكون في مقدورها في هذه الحالة إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية استناداً لنص المادة (١٦١) من الدستور، والتي سيكون لنا موقف بشأنها فيما يلي من البحث.

وإذا كان ما سبق يعبر عن أوجه العلاقة بين رئيس الدولة ومجلس النواب، في صناعة التشريع العادي الذي يصدر عن البرلمان؛ فإن هذه العلاقة لها جانب آخر، يتسم بالأهمية البالغة، ويتعلق ذلك بسلطة رئيس الجمهورية في تولي سلطة التشريع في حالة الضرورة عند عدم قيام البرلمان، وهذا ما نتناوله في المبحث التالي.

المبحث الثالث

سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة

إن صناعة التشريع - بحسب الأصل - من اختصاص البرلمان^(١)، وإن كان للسلطة التنفيذية دور في ممارسة اختصاص التشريعي بالمظاهر المختلفة التي سبق الحديث عنها، من اقتراح للقوانين، والاعتراض عليها، وإصدار القوانين، فهذه المظاهر لا تقدر في النهاية في أن القانون هو من صنع البرلمان، إن شاء أخرجته إلى حيز الوجود، وإن شاء أقبره^(٢).

وهذه الصلاحية للسلطة التشريعية لا يجوز لها التنازل عنها، أو تفويض غيرها، ما لم ينص الدستور على غير ذلك. ويرجع ذلك إلى احترام مبدأ الفصل بين السلطات، وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وبالرغم مما سبق فقد تعرضت الدساتير المختلفة إلى مسألة قيام السلطة التنفيذية بدور البرلمان إذا ما واجهت الدولة ظروفًا استثنائية غير عادية تتطلب تدخل تشريعيًا والبرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، غير قائم أو غائب، وتعرف هذه المسألة "بحالة الضرورة". وذلك لأنه إذا كان فصل السلطة التشريعية عن التنفيذية يوجي بتولي كل منهما المهام التي اختصها الدستور بها بحكم تعلقها بالمجال الطبيعي لوظيفتها، إلا أن هذا الفصل يتعين أن يوازن بضرورة المحافظة على كيان الدولة، وإقرار النظام العام في إقليمها إزاء ما تتعرض له من مخاطر أثناء فترات غياب البرلمان، وسواء أكانت هذه المخاطر

(١) تنص المادة (١) من دستور ٢٠١٤، على أن "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع...

ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور".

(٢) د. رشا أحمد عبد الوهاب أحمد: القرارات بقوانين والرقابة عليها "دراسة مقارنة"، رسالة

دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠٢٣، ص ٢.

من طبيعة مادية أم قانونية، فلزم وجود الأداة التي يمكن بها مواجهة تلك المخاطر والتي يمكن للسلطة التنفيذية أن تستخدمها^(١).

وقد تعرض الدستور المصري لهذه الحالة في المادة (١٥٦) منه. وللوقوف على عتبات هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية، فإننا نقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب :

المطلب الأول: شروط إصدار لوائح الضرورة .

المطلب الثاني: نطاق لوائح الضرورة .

المطلب الثالث: العرض على البرلمان .

المطلب الرابع: الرقابة على لوائح الضرورة .

المطلب الأول

شروط إصدار لوائح الضرورة

وضعت المادة (١٥٦) من الدستور لرئيس الجمهورية شروطاً لاستعمال رخصة التشريع الاستثنائية، حال إصداره قرارات بقوانين استناداً إلى نص هذه المادة؛ إذ تنص هذه المادة على أنه "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس 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 يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة

(١) راجع في ذلك: حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٣ لسنة ١١ قضائية

"دستورية"، جلسة ١٨/٤/١٩٩٢م، مج ١/٥ دستورية، ص ٢٨.

القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما يترتب عليها من آثار".

وعلى هدي نص المادة المذكورة، فإن شروط إصدار لوائح الضرورة من جانب رئيس الجمهورية، تتمثل في الآتي:

- عدم قيام البرلمان.
- وجود حالة ضرورة.
- ونبتاول كل شرط في فرع على النحو الآتي:

الفرع الأول

عدم قيام البرلمان

أتت المادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤، بأحكام مغايرة لما كانت عليه المادة (١٤٧) من دستور ١٩٧١^(١)، المقابلة لهذه المادة؛ إذ اشترطت لاستخدام رئيس الجمهورية سلطته الاستثنائية في التشريع بإصدار قرارات بقوانين استناداً إليها عدم قيام البرلمان^(٢).

(١) ولم تكن المادة (١٣١) من دستور ٢٠١٢، على ذات حكم المادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤؛ إذ قصرت حق رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة عند غياب المجلسين معاً (الشورى والنواب)؛ إذ جاء بها "وعند غياب المجلسين، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون".

(٢) كانت المادة (١٤٧) من دستور ١٩٧١ تنص على أنه "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون....". وهذا النص بكل تأكيد وسع من حالات غياب البرلمان، إذ اعتبره بين أدوار الانعقاد يعد غياباً، وبين الفصلين التشريعيين، وفي حالة الحل أو وقف جلسات البرلمان، فكل هذه الحالات تمثل غيبة للبرلمان.

مما يعني أن نص هذه المادة قد حظر على رئيس الجمهورية إصدار لوائح ضرورة حال قيام مجلس النواب، حتى ولو كان البرلمان في عطلة برلمانية^(١)؛ إذ يلزمه هذا النص بدعوة مجلس النواب لاجتماع طارئ وعرض الأمر عليه^(٢)، ليقر مشروع القانون المقدم منه - رئيس الجمهورية - كما هو أو بعد إدخال تعديلات عليه، ولا يمنع - والأمر كذلك - من أن يتقدم أعضاء مجلس النواب باقتراح بقانون لمعالجة الحالة الطارئة^(٣).

واشترط عدم قيام البرلمان في دستور ٢٠١٤، يمثل صورة جديدة ينص عليها لأول مرة في النظام الدستوري المصري، وتبرير هذا المسلك من جانب المشرع الدستوري مرده من وجهة نظر فقهية، أن مجلس النواب هو صاحب

راجع في ذلك تفصيلاً: د. علي عبد الفتاح محمد، مراسيم الضرورة في الدستور البحريني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، العدد الثاني، ٢٠١٢.

(١) تنص المادة (١١٥) من الدستور، على أن "يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد للدور العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من كل شهر، فإذا لم تتم الدعوة يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة أشهر على الأقل، وبفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة".

(٢) تنص المادة (١١٦) من الدستور، على أنه "يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل، بناء على دعوة رئيس الجمهورية، أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على الأقل".

(٣) راجع في ذلك: د. شعبان أحمد رمضان: الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام ٢٠١٤ - دراسة تحليلية نقدية للمادة ١٥٦ من الدستور، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة أسيوط، أغسطس ٢٠١٩، ص ٧-٨.

الاختصاص الأصيل بالتشريع، ومع وجوده لا يجوز لسلطة أخرى أن تتول الاختصاص التشريعي، ولو ألجأتها لذلك ضرورة ملحة؛ إذ يتعين عليه مواجهة تلك الظروف بتشريعات يسنها هو، ومن هنا وجبت دعوته للانعقاد على نحو ما تنص المادة (١٥٦) محل البحث^(١).

وما أراه هنا، أن الحفاظ على الاختصاص التشريعي لمجلس النواب، لم يكن هو الدافع الأساسي لحصر حالات إصدار لوائح ضرورة في حالات عدم قيام البرلمان، دون غيابه فقط، بل أن الدافع الأساسي الذي تسانده شواهد كثيرة هو الإسراف في استعمال نص المادة (١٤٧) من دستور ١٩٧١ - الملغي - دون ضرورة تستدعي استعمال تلك الرخصة الاستثنائية، مما جعل الفقه ينتقد هذا المسلك من جانب رئيس الجمهورية في ظل العمل بدستور ١٩٧١، وكان طبيعياً أن يضع المشرع الدستوري في اعتباره هذا المسلك عند وضع الدستور الجديد، وذلك من خلال اشتراطه عدم قيام البرلمان، كشرط لاستعمال رئيس الجمهورية سلطته الاستثنائية في التشريع استناداً لنص المادة (١٥٦).

وقد انتقد اتجاه فقهي هذا المسلك من جانب المشرع الدستوري للمحاذير التي تطرأ أثناء تطبيق أحكام المادة (١٥٦)، حال دعوة البرلمان لانعقاد غير عادي للنظر فيما يعرضه رئيس الجمهورية لمواجهة الضرورة الداعية إلى هذا الاجتماع الطارئ؛ إذ قد يُدعى مجلس النواب لاجتماع غير طارئ لمواجهة حالة الضرورة، ورغم ذلك لا يتوافر نصاب اجتماع المجلس^(٢)، أو قد يكتمل هذا

(١) د. رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٢٥٦.

(٢) تنص المادة (١٢١) من الدستور، على أنه "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه.

وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً. =

النصاب، ولكن تطول وتستمر المناقشات لفترة، دون الوصول إلى اتخاذ قرار، وذلك في الوقت الذي تمر فيه البلاد بحالة ضرورة تتطلب تدخلاً تشريعياً عاجلاً^(١).

ويذهب هذا الاتجاه الفقهي إلى أنه كان من الممكن منح رئيس الجمهورية في كل حالات غياب البرلمان اتخاذ الإجراءات المناسبة لصد الخطر والتغلب عليه مع دعوة البرلمان للانعقاد لاجتماع طارئ في ذات الوقت، وللمجلس النيابي مراجعة ما تم من قبل رئيس الجمهورية، مع سن ما يتطلبه الوضع في الحال أو الاستقبال من إجراءات أخرى^(٢).

وإذا سلمنا بحكم المادة (١٥٦) من الدستور في حظرها إصدار قرارات بقوانين من جانب رئيس الجمهورية إلا إذا كان البرلمان - مجلس النواب - غير قائم فإن السؤال البديهي في هذا الشأن: متى يكون مجلس النواب غير قائم؟ والإجابة على هذا التساؤل في صورته البسيطة نجدها في نص المادة (١٥٦) ذاتها حين نصت على أن "... على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها في خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد"؛ فحديث المادة المذكورة منصب على نظر هذه القرارات بقوانين من المجلس الجديد، مما يفيد بمفهوم الموافقة لزوم أن نكون بصدد مجلس جديد، مما يخرج من نطاق حكم المادة بعض الحالات التي كانت تستوعبها المادة (١٤٧) من دستور ١٩٧١، مثل حالات غيبة البرلمان فيما بين أدوار الانعقاد. فلا طرح لقرارات بقوانين في

= وتصر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس. كما تصدر القوانين المكلة للدستور بموافقة ثلثي أعضاء المجلس....".

(١) انظر في ذلك: د. فتحي فكري: دراسات دستورية "لوائح الضرورة في دستور ٢٠١٤، تساؤلات لا تتقطع...."، دار الأهرام للنشر، القاهرة، ٢٠٢٣، ص ١٢.

(٢) د. رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٢٧١، هامش (١).

حالات الضرورة إلا إذا كنا بصدد انتهاء ولاية مجلس سابق، وانتظار مجلس جديد.

وبالرجوع إلى نصوص وأحكام دستور ٢٠١٤، نجد أن هذه الحالات تنحصر في أمرين رئيسيين، وهما: الفترة ما بين فصلين تشريعيين، وحالات حل المجلس بصوره التي سبق لنا الحديث عنها تفصيلاً.

أولاً: الفترة ما بين فصلين تشريعيين :

يُقصد بفترة ما بين فصلين تشريعيين، المدة التي تعقب انتهاء مدة مجلس قائم وإلى حين تشكيل مجلس جديد، فمدة الفصل التشريعي لمجلس النواب في الدستور المذكور خمس سنوات ميلادية تبدأ بأول اجتماع له، وتنتهي باكتمال مدة الخمس سنوات المقررة لمدة المجلس النيابي، وذلك على نحو ما تنص المادة (١٠٦) من الدستور^(١).

ولما كان دور الانعقاد السنوي يبدأ قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر ويستمر لمدة تسعة أشهر على الأقل، على نحو ما تنص المادة (١١٥) من الدستور^(٢)، وتجرى الانتخابات للمجلس الجديد خلال السنتين يومًا السابقة على انتهاء مدة المجلس القائم^(٣). فمن المتصور أن تتأخر انتخابات المجلس

(١) تنص المادة (١٠٦) من الدستور، على أن "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال السنتين يومًا السابقة على انتهاء مدته".

(٢) تنص المادة (١١٥) من الدستور، 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 في اليوم المذكور. ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة أشهر على الأقل، ويوقف رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة".

(٣) مادة (١٠٦) من الدستور السالف الإشارة إليها.

الجديد، لظرف أو لآخر، خاصة وأن هذا الميعاد ميعاد تنظيمي لا يترتب عليه أي بطلان. فهنا نكون بصدد فترة ما بين فصلين تشريعيين، ويكون لرئيس الجمهورية إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، أن يستعمل سلطته الاستثنائية في التشريع، على اعتبار أن مجلس النواب غير قائم، وهذه التدابير تتطلب تدخلاً تشريعياً عاجلاً.

مع ملاحظة أن فض دور الانعقاد الأخير من الفصل التشريعي، لا يعني بأي حال من الأحوال نهاية الفصل التشريعي؛ إذ يعتبر المجلس قائماً إلى اليوم الأخير المتمم للخمس سنوات، لأن النص الدستوري واضح الدلالة، في أن مدة الفصل التشريعي تبدأ من أول اجتماع له. وبديهي أن تنتهي بنهاية اليوم الأخير لهذه المدة الدستورية^(١)، وبالتالي إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس إلى دور انعقاد غير عادي لعرض الأمر عليه^(٢).

(١) يذهب استاذنا الدكتور/ محمود سامي جمال الدين، إلى أنه إذا أجريت الانتخابات التشريعية للمجلس الجديد في فترة العطلة البرلمانية السنوية للمجلس القديم، لاسيما حال انتهاء آخر أدوار انعقاده قبل انتهاء مدته بأكثر من سنتين يوماً، فإن الفترة المتبقية من هذه المدة أي من مدة الفصل التشريعي تعتبر فترة ما بين فصلين تشريعيين.

وهذا الرأي - إن جاز لي - محل تحفظ لأن فض دور الانعقاد قبل نهاية مدة المجلس في دور الانعقاد الأخير لا يترتب عليه زوال شخصية المجلس القديم؛ إذ يظل قائماً، ويجوز دعوته لدور انعقاد غير عادي، إذ حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير للقيام بدوره على نحو ما تقرر المادة (١٥٦) من الدستور.

د. محمود سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة ١٩٨٢، ص ٨٠.

(٢) ويذهب رأي فقهي إلى أنه بتأمل النصوص يتبين أن فرص احتمال صدور قرارات بقوانين في فترة ما بين فصلين تشريعيين تتضاءل إلى حد بعيد، فالمادة ١٠٦/٢ من الدستور

ثانياً: فترة ما بين حل المجلس القائم وانتخاب مجلس جديد .

سبق الحديث في موضع سابق من البحث، عن الحل البرلماني بكل صوره، ذلك التصرف المتمثل في إنهاء الفصل التشريعي للمجلس النيابي قبل تمام مدته الدستورية المقررة. وهذا الحل قد يكون مدفوعاً بضرورة تبرره، وقد يقع بقوة القانون في حالات عدة على نحو ما سبق التعرض له تفصيلاً، ولذلك نحيل في ذلك إلى ما سبق منعاً للتكرار .

وبمراجعة ما سبق، وإنزال ما يتطلب على نقطة البحث الماثلة، نجد أن الفترة ما بين حل المجلس القديم وانتخاب مجلس جديد، يعد المجلس النيابي - مجلس النواب - غير قائم، مما يسمح لرئيس الجمهورية استعمال سلطته الاستثنائية في التشريع إذا دعت الضرورة إلى ذلك عن طريق إصدار قرارات بقوانين، ويتحقق ذلك في ثلاث حالات، على نحو ما يلي:

الحالة الأولى: وتتعلق هذه الحالة بحل البرلمان من جانب رئيس الجمهورية، وهو ما يعرف بحل الضرورة، عملاً بأحكام المادة (١٣٧) من الدستور، والتي تنص على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب... ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على

توجب انتخاب المجلس الجديد خلال ستين يوماً على انتهاء مدة المجلس القائم، وهذا الأمر يتمشى مع فلسفة دستور ٢٠١٤، وقوامها الحد من إصدار لوائح ضرورة، ومما يفعل هذه الفلسفة ويضيق من نطاقها، تعديل النص ليقضي بانتخاب المجلس الجديد قبل لا خلال ستين يوماً من انقضاء مدة المجلس القديم، الأمر الذي سيقلل، إلى حد بعيد، وجود فاصل زمني بين المجلسين، وكذا فرصة إصدار لوائح ضرورة.

د. فتحي فكري: دراسات دستورية، لوائح الضرورة في دستور ٢٠١٤، المرجع السابق، ص ١٢-١٣.

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

وطبقاً للفقرة الثانية من المادة (١٣٧) فإن رئيس الجمهورية متى قدر ضرورة حل مجلس النواب، فإنه يصدر قراراً بوقف جلسات المجلس، ثم يُجرى الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر من قرار وقف جلسات المجلس بحيث إذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة أصدر الرئيس قرار الحل. ودعا لانتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور القرار، أي قرار حل مجلس النواب^(١).

وترتيباً على ما سبق؛ فإن مجلس النواب يعد غير قائم في هذه الحالة في الفترة ما بين حله وانتخاب مجلس جديد^(٢)، ويدخل في إطار هذه المدة

(١) راجع في ذلك تفصيلاً: د. شعبان أحمد رمضان، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين، المرجع السابق، ص ٤١.

(٢) يذهب رأي فقهي إلى أن المشرع الدستوري قد جانبه الصواب، عندما ربط إجراء الانتخابات البرلمانية الجديدة - خلال ثلاثين يوماً - بتاريخ صدور قرار الحل، فرئيس الجمهورية قد يتراخى في إصدار قرار الحل بعد ظهور نتيجة استفتاء متعللاً بحالة الضرورة للمدة التي يراها هو حتى تطول أمد المدة التي يكون المجلس غير قائم فيها بحيث يحق له خلالها إصدار قرارات بقوانين، وكان يفضل - والأمر كذلك - النص على إجراء الانتخابات البرلمانية الجديدة خلال ثلاثين يوماً من إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة على الحل حتى لا تطول مدة الدعوة لإجراء الانتخابات الجديدة لأكثر من ثلاثين يوماً.

د. شعبان أحمد رمضان: الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين، المرجع السابق، ص ٤١.

الفترة التي توقف فيها جلسات المجلس قبل اللجوء إلى الاستفتاء، مما يعني أن مدة عدم قيام المجلس، وإن كانت تبدأ بصدور قرار وقف جلسات المجلس، إلا أنها قد تمتد إلى يوم إعلان النتيجة النهائية لانتخابات المجلس الجديد، ولا يدخل فيها مدة العشرة أيام التي يجب أن يجتمع فيها المجلس الجديد^(١)، وهي المدة التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات بقوانين إذا توافرت بشأنها حالة الضرورة^(٢)، أما إذا جاءت نتيجة الاستفتاء بعدم الموافقة على حل مجلس النواب؛ فإن المجلس يعد قائماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجب على رئيس الجمهورية دعوته للانعقاد، وعرض رغبته في إصدار القرار بقانون عليه ليتخذ بشأنه ما يشاء؛ إذ لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين بعد إعلان نتيجة الاستفتاء الراضية لحل المجلس، فمع هذا الرفض ينتفي مبرر إصدار قرارات بقوانين للضرورة^(٣).

الحالة الثانية: حل المجلس بقوة القانون لعدم حصول برنامج الحكومة على ثقة مجلس النواب للمرة الثانية على التوالي؛ وهذا الأمر يفضي لاعتبار مجلس النواب منحلّاً بقوة الدستور، وهو الأمر الذي قرره المادة (١٤٦) من الدستور، وعلى رئيس الجمهورية في هذه الحالة الدعوة لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل^(٤).

(١) تنص المادة (١٣٧) في عجزها على أن "... ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية.

(٢) د. رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٢٥٩.

(٣) د. فتحي فكري: دراسات دستورية، المرجع السابق، ص ١٤.

(٤) تنص الفقرة الأولى من المادة (١٤٦) من الدستور، "يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف =

وفي غضون تلك الفترة يعد مجلس النواب غير قائم مما يمكن معه لرئيس الجمهورية استعمال رخصة التشريع الاستثنائية، وإصدار قرارات لها قوة بقوانين؛ إذ دعت الضرورة إلى ذلك.

وتختلف هذه الحالة، عن القاعدة العامة في الحل لضرورة المنصوص عليه في المادة (١٣٧) من الدستور، فالحل هنا يقع بحكم الدستور، ولا يتطلب إجراء استفتاء شعبي عليه، وإن كانت النتيجة واحدة في الحالتين؛ إذ يُعد مجلس النواب غير قائم في الحالتين لحين انتخاب مجلس جديد.

الحالة الثالثة: وهي المترتبة على صدور قرار من مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس الجمهورية، عملاً بأحكام المادة (١٦١) من الدستور، إذا ما جاءت نتيجة الاستفتاء رافضة سحب الثقة من رئيس الجمهورية، فهذا يعد مجلس النواب منحلًا بحكم الدستور^(١).

=رئيس الجمهورية رئيسًا لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثر مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يومًا عُد المجلس منحلًا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد خلال ستين يومًا من تاريخ صدور قرار الحل".

(١) تنص المادة (١٦١) على أنه: "يجوز لرئيس مجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه. ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال مدة الرئاسة إلا لمرة واحدة. وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه، وبعد منصب رئيس الجمهورية خاليًا، وتجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يومًا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عُد مجلس

واعتبار المجلس منحلًا في هذه الحالة من تاريخ صدور قرار الحل من قبل رئيس الجمهورية لا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، يترتب عليه إطالة أمد المدة التي يكون فيها مجلس النواب غير قائم؛ إذ قد تعلن نتيجة الاستفتاء برفض سحب الثقة من رئيس الجمهورية، ويتراخى رئيس الجمهورية في إصدار قرار الحل، ثم بعد ذلك يصدر قرار الحل وتجري الانتخابات للمجلس الجديد بدعوة من رئيس الجمهورية في خلال ثلاثين يومًا، وقد يدعو الرئيس لهذه الانتخابات في الأيام الأخيرة من هذه المدة، إضافة إلى المدة السابقة المترتبة على تراخيه في صدور قرار حل مجلس النواب، واستطالة هذه المدة واعتبار المجلس غير قائم خلالها، يسمح لرئيس الجمهورية في إصدار قرارات بقوانين إذا دعت الضرورة إلى ذلك، على نحو ما تقرر المادة (١٥٦) من الدستور.

ولما كان ما سبق ، فقد كان من الأفضل النص على إجراء الانتخابات للمجلس الجديد، خلال ثلاثين يومًا من اليوم التالي لإعلان نتيجة الاستفتاء ، وذلك حتى لا تطول أمد مدة عدم قيام مجلس النواب.

وإذا كان ما سبق يتعلق بالشرط الأول من شروط إعمال حكم المادة (١٥٦) من الدستور، لإصدار رئيس الجمهورية قرارات بقوانين لمواجهة حالات الضرورة التي تستدعي ذلك ، فإن هذا الأمر مرهون بشرط آخر، أكثر أهمية ، وهو وجود حالة ضرورة تستدعي هذا التدخل ، وهي ما عبر عنها الدستور، بحدوث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وهذا ما أتناوله في الفرع التالي.

النواب منحلًا، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يومًا من تاريخ الحل".

الفرع الثاني

وجود حالة ضرورة (التدابير العاجلة)

استلزمت المادة (١٥٦) من الدستور قيام حالة ضرورة تتطلب وتوجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة لمواجهتها، أي وجود وضع استثنائي، أو حالة مفاجئة ، تتطلب اتخاذ مثل هذه التدابير، وذلك حتى تكون ممارسة مثل هذا الاختصاص في إطار الدستور، وهذه التدابير العاجلة أو ما اصطلح على تسميتها فقهاً بحالة الضرورة ، هي مناط هذا الاختصاص وعلة ممارسته ؛ إذ تنص المادة (١٥٦) المشار إليها، أنه "إذا حدث... ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير... يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين...". ومقتضى ذلك أنه لا يمكن إصدار قرارات بقوانين في حالة عدم قيام البرلمان إلا عند الضرورة، أي في الأحوال التي يتعرض فيها أمن البلاد للخطر أو تطرأ ظروف مفاجئة تدعو لاتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل الإبطاء أو التأجيل ولا تسمح بانتظار عودة البرلمان الجديد وإصداره التشريعات الكفيلة لمواجهة الحالة المفاجئة.

وبالنظر إلى نص المادة (١٥٦) من الدستور نجد أنه قد ورد عامًا بنصه على أنه "إذا حدث... ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير"، وهذه العمومية جعلت بعض الفقه ينتقد هذه الصياغة لأنها وردت في عبارات مبهمة تحتمل تفسيرات وتأويلات شتى تتفاوت بشأنها الأفهام، وتختلف حولها الرؤى والنصيرات، كما أنها قد تدفع السلطة المختصة إلى الإسراف في إصدار قرارات بقوانين بداعي توافر حالة ضرورة على غير الحقيقة، الأمر الذي ترجمته التجارب السابقة في ظل العمل بأحكام المادة (١٤٧) من دستور ١٩٧١^(١).

(١) د. شعبان أحمد رمضان: الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين، المرجع السابق، ص ٤٦.

وهذا النظر محل تحفظ لأن عدم تحديد حالات معينة تمثل حالة ضرورة أمر يستعصى على التحديد، والأفضل أن يكون النص على نحو ما ورد حتى يتسع المجال أمام السلطة المختصة بإصدار القرارات بقوانين لكل حالة قد تستجد أثناء عدم قيام البرلمان، وإن كان ذلك لا يمنع من ذكر بعض الأمثلة لما قد شكل حالة ضرورة تستدعي اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، حال عدم قيام البرلمان، ولحين انتخاب برلمان جديد.

ولذلك نرى أن تقدير قيام حالة الضرورة الملجئة لإصدار القرارات بقوانين عملاً بأحكام المادة (١٥٦) من الدستور المشار إليها، مرده إلى تقدير رئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس النواب بحسب الظروف والملابسات القائمة في كل حالة على حدة^(١).

ويجدر بنا هنا أن نشير إلى أن الاختصاص بإصدار لوائح الضرورة، استناداً إلى نص المادة (١٥٦) من الدستور، هو اختصاص حصري لرئيس الجمهورية لا يجوز له أن يفوض غيره في إصدارها استناداً إلى ما يلي:

(أ) من المعلوم قانوناً أن التفويض لا يتقرر إلا بنص يجيزه ، سواء أكان هذا النص قد ورد في صلب الدستور، أو في نص تشريعي أو لائحي، ولم يرد في الدستور ما يجيز لرئيس الجمهورية تفويض غيره في إصدار هذه اللوائح ، ومن ثم فإن سلوك هذا السبيل من جانب رئيس الجمهورية ، يمثل مخالفة للدستور، توصم التشريعات الاستثنائية التي تصدر بعدم المشروعية الدستورية.

(ب) نظراً للطبيعة الخاصة لتشريعات الضرورة، والتي تنقرر في الغالب بنصوص دستورية، فإنه يجب النظر إليها على أنها اختصاص دستوري أصيل لرئيس الجمهورية بموجب نص المادة (١٥٦) من الدستور، وهذه الطبيعة

(١) وقريب من ذلك، راجع: د. مصطفى أبو زيد فهمي: الدستور المصري فقهاً وقضاءً، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٥٩٠.

الخاصة تفرض على المشرع الدستوري دائماً النص على إسناد هذا الاختصاص لرئيس الدولة انطلاقاً من صلاحياته السياسية، ومشاركته السلطة التشريعية في صناعة التشريعات.

ولكن ما سبق لا يحول دون إصدار هذه القرارات بقوانين من قبل من يحل محل رئيس الجمهورية، في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، أيًا كانت صورة هذا الحل، يستوي في ذلك من يحل محل رئيس الجمهورية عند قيام مانع مؤقت، أو من يحل محله في حالة خلو المنصب للاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم، وسندنا في ذلك أن نص المادة (١٦٠) من الدستورية النازمة لحالات خلو منصب رئيس الجمهورية ، قد حظرت على من يحل محل رئيس الجمهورية ، القيام ببعض التصرفات الدستورية ليس من بينها حظر إصدار قرارات بقوانين إذا دعت الضرورة إلى ذلك^(١).

المطلب الثاني

نطاق لوائح الضرورة

نظرًا إلى الطبيعة الاستثنائية لتشريعات الضرورة التي تصدر بقرارات بقانون، ثار تساؤل حول نطاق هذه التشريعات، ومدى قدرتها على تناول الموضوعات المحجوزة دستوريًا للمشرع، أي الموضوعات التي ورد النص في الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون. وكذلك مدى إمكانية أن تصدر لوائح الضرورة تنظم موضوعات بأثر رجعي.

(١) تنص المادة (١٦٠) من الدستور في عجزها، على أنه "... ولا يجوز لمن حل محل رئيس الجمهورية، أو لرئيس الجمهورية المؤقت، أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ، ولا أن يقلل الحكومة. كما لا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت أن يترشح لهذا المنصب".

ولم يكن الفقه - وكذلك القضاء - على مسافة واحدة من هذه التساؤلات، بل احتدم الجدل وثار الخلاف بينهم في هذا الشأن. وليبيان ذلك الاختلاف، فإنني أقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: لوائح الضرورة والنطاق المحجوز للمشرع.
الفرع الثاني: مدى إمكانية سريان لوائح الضرورة بأثر رجعي.
وذلك على نحو ما يلي:

الفرع الأول

تشريعات الضرورة والنطاق المحجوز للمشرع

يوجد اتجاهات للفقه والقضاء الدستوري، يذهب الأول إلى عدم مشروعية تناول لوائح أو تشريعات الضرورة، التي يصدرها رئيس الجمهورية لمواجهة حالة الضرورة للمسائل المحجوزة للمشرع، بينما يذهب الاتجاه الثاني إلى مشروعية هذا الأمر، وهذا ما أبينه فيما يلي:

الاتجاه الأول: ويرى أن تشريعات الضرورة التي تصدر في غيبة البرلمان، وإن كان لها قوة القانون، إلا أنها لا تمتد إلى تنظيم الموضوعات المحتجزة للمشرع، والتي يتطلب الدستور تنظيمها بقانون. وإلى هذا ذهب العلامة - عبد الرزاق السنهوري - في معرض تعرضه لنص المادة (٤١) من دستور ١٩٣٠ المصري - المقابلة للمادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤^(١)، حيث ذهب

(١) تنص المادة (٤١) من دستور ١٩٣٠، على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور. ويجب أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان في ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالي. فإذا لم تعرض على البرلمان في ذلك الميعاد أو لم يقرها أحد المجلسين انتهى ما كان لها من =

سيادته إلى أنه إذا أوجب الدستور على المشرع أن ينظم أمرًا ما بموجب قانون، فلا يجوز، والحالة هكذا أن يتم تناول أو تنظيم هذا الموضوع بموجب مرسوم بقانون، وإلا كان هذا التصرف مخالفًا للدستور مشوبًا بعيب في الاختصاص، ويكون منطويًا على انحراف في استعمال السلطة التشريعية^(١).

ويقول أنصار هذا الرأي: إن امتداد سلطة إصدار قرارات بقوانين إلى النطاق المحتجز للقانون ينفي كل معنى لتخصيص الدستور للقانون مجالاً معيناً يضم مجموعة من المسائل لا يجوز تنظيمها إلا بواسطة البرلمان، وفقاً للإجراءات التشريعية العادية، وصدور هذا النوع من اللوائح بشأن هذه المسائل يعني صدورها بالمخالفة لأحكام الدستور^(٢).

ويرى أصحاب هذا الاتجاه، أنه لا يجوز للوائح الضرورة التدخل في المسائل المحجوزة للقانون بمقتضى الدستور، وذلك لأن هذه المسائل يصعب أن يقوم بشأنها عذر الظروف الاستثنائية؛ إذ كيف يمكن مثلاً التذرع بهذه الظروف لتنظيم مباشرة الحقوق السياسية أو تنظيم مرفق القضاء، وعموماً لا يمكن للوائح الضرورة أن تخالف الدستور ذاته لأن هذا الأخير هو الذي ينظم إصدار هذه اللوائح ويضع لها الضوابط الخاصة بها، وبالتالي فإن صدورها بالمخالفة لهذه

=قوة القانون ويجب أن ينشر في الجريدة الرسمية أمر عدم عرض المراسيم أو عدم إقرارها".

(١) د. عبدالرزاق السنهوري: مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة المصري في ثلاثين عاماً، ١٩٥٠-١٩٨٠، ص ٤٥.

(٢) راجع في هذا الشأن: د. محمود سامي جمال الدين: لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص ١٠٠، د. حسن راشد جرانة، الأوامر التنظيمية وسلطة إصدارها في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٤٥، ص ١١٥.

(مشار إليه لدى د. محمود سامي جمال الدين: لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص ١١٠-١٠١).

الضوابط يجعلها قواعد غير دستورية يجب استبعادها من التطبيق، والقول بغير ذلك معناه أن تصبح لوائح الضرورة سلطة تعسفية ومطلقة في يد رئيس الدولة^(١).

الاتجاه الثاني: ويمثل الأغلبية في الفقه، ويرى أن تشريعات الضرورة تملك القدرة على التدخل في كل المجالات سواء تلك التي يجوز تنظيمها بتشريعات لائحية، أو تلك التي نص المشرع الدستوري على أن يكون تنظيمها بقانون، وتقوم بتنظيم كل ما يمكن أن ينظمه القانون الصادر عن السلطة التشريعية، غير أنها لا تملك أن تتجاوز هذا المجال بتناول مسائل بالتنظيم لا يمكن أن يتناولها التشريع البرلماني ذاته^(٢).

ويذهبون إلى أن إقرار المشرع الدستوري لتشريعات الضرورة أتى من منطلق مواجهة الظروف الطارئة التي تحدث في غيبة البرلمان، ومن غير المنطقي أن تقف السلطة التنفيذية عاجزة عن مواجهة ما يستجد من تداعيات تتطلب إجراءات سريعة لمواجهتها، على سند من القول أن مضمون هذه التداعيات يدخل في النطاق المحجوز للمشرع، وبالتالي لا يجوز مواجهتها بتشريعات الضرورة التي تصدر استناداً إلى النصوص الدستورية النازمة لها^(٣).

(١) د. محمود أبو السعود: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٧٦.

(٢) راجع في شرح ذلك: د. سليمان الطماوي - رحمه الله -: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ١٩٧٨، ص ٥٠١، د. بدرية جاسر صالح: التشريع الحكومي في الكويت، حالاته، قيوده، خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة التاسعة عشر، العدد الثاني، يونيو ١٩٩٥، ص ٤١.

(٣) وقريب من ذلك: د. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الحزبي، المرجع السابق، ص ٥٠٦.

كما أن لوائح الضرورة تملك قوة القانون وهي بهذه المثابة "تستطيع تنظيم أي مسألة أو موضوع من المسائل والموضوعات التي تتناولها القوانين، حتى بالنسبة لتلك التي ينص الدستور على ضرورة صدور قانون بشأنها"^(١).

وقد انتصرت المحكمة الدستورية العليا لهذا الاتجاه الفقهي في العديد من أحكامها في ظل العمل بأحكام دستور ١٩٧١، والمادة (١٤٧) منه؛ إذ تذكر "إن الدستور - دستور ١٩٧١ - بعد أن نص في المادة (١٦٥) على أن السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، قرنها بالمادة (١٦٧) التي تفوض المشرع في تحديد الشروط التي يُعين أو ينقل على ضوءها من يباشرون الوظيفة القضائية ويتولون شؤونها، وكان من المقرر أن كل ما يتصل بشروط خدمتهم، بما في ذلك مرتباتهم ومعاشاتهم وسن تقاعدهم وعدم قابليتهم للعزل، ضماناً أساسية لا يستقيم عملهم بدونها، يكفلها الدستور أو القانون أو هما معاً، متى كان ذلك، وكان قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن القرارات بقوانين التي تصدر عن رئيس الجمهورية إعمالاً لسلطته الدستورية المنصوص عليها في المادتين (١٤٧)، (١٠٨) من الدستور، لها بصريح لفظها قوة القانون، وأنها بذلك يجوز أن تتناول بالتنظيم كل المسائل التي عهد الدستور إلى المشرع بتنظيمها بقانون...."^(٢).

وفي حكم آخر للمحكمة الدستورية العليا، تعلن "وحيث إن المدعي ينعي على الفقرة الثانية من المادة ١٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية مخالفتها للدستور، بمقولة أن القرار بقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٧٥ أدخلها كتعديل على هذا القانون، وأنه لا يجوز تنظيم الحريات العامة أو تقييدها إلا بقانون".

(١) د. محمود حافظ: القرار الإداري، ١٩٧٥، ص ٢٦٠.

(٢) المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٤ لسنة ١٧ قضائية "دستورية"، جلسة ١٩٩٥/٩/٢،

ح ٧ "دستورية".

"وحيث إن هذا النعي مردود بأن القرارات بقوانين التي تصدر عن رئيس الجمهورية إعمالاً لسلطاته الدستورية المنصوص عليها في المادتين ١٠٨، ١٤٧ من الدستور، لها بصريح نصها قوة القانون، ومن ثم فإنها تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون، بما في ذلك المسائل التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً لأحكام القانون"^(١).

وعندي أن الرأي الثاني هو الأقرب إلى العلة من تشريعات الضرورة التي تعالجها المادة (١٥٦) من الدستور، فهذا الاتجاه وإن كان متعلقاً بالنصوص المقابلة لهذه المادة في الدساتير السابقة، إلا أن العلة واحدة في كل الحالات ولا أزيد على ما سبق ذكره من أصحاب الاتجاه الموسع لنطاق لوائح الضرورة التي تصدر حال غياب - أو عدم قيام البرلمان - ذلك أن العلة من احتجاز مسائل بعينها يتم تنظيمها بقوانين صادرة عن البرلمان تنصب على الوضع العادي الذي يكون البرلمان فيه قائماً، أما في الأوقات التي تتطلب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير في ظل غياب البرلمان، فلا يمكن قبول ابتعاد لوائح الضرورة عن تناول المسائل الداخلة في نطاق المجال المحتجز للقانون، ولا يمكن مواجهة الظرف الاستثنائي إلا من خلال لوائح ضرورة تصدر في شأنها.

يضاف إلى ما سبق، أن نص المادة (١٥٦) من الدستور، قد جاء عاماً فيما تضمنه من النص على أنه "إذا حدث... ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير..."، والتدابير التي لا تحتمل التأخير لا يمكن قصرها على غير الموضوعات المحجوزة للمشرع بموجب الدستور خصوصاً - في وضعنا

(١) المحكمة الدستورية العليا في ١٩٩٣/٢/٦ المجموعة الرسمية، الجزء السادس، المجلد الثاني، ص ٢٠٣، وأيضاً حكمها الصادر في ١٩٩١/١٢/٧، المجموعة الرسمية، الجزء الخامس، المجلد الأول، ص ٣٥.

الراهن - وأن البرلمان غير منعقد حتى لا يكون هناك مجال للحديث عن النطاق المحجوز له دستوريًا.

الفرع الثاني

مدى إمكانية سريان لوائح الضرورة بأثر رجعي

إذا كان يحق للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أن تصدر قرارات بقوانين في حالة الضرورة بشروطها المعروفة دستوريًا وإذا كان الراي الغالب في الفقه - مؤيد بالقضاء الدستوري - يوسع من نطاق أعمال هذه الرخصة لرئيس الجمهورية، لتشمل المجال المحجوز للمشروع دستوريًا - على نحو ما ذكر سلفًا - ، فإن سؤال آخر يطرح نفسه هنا، مفاده: "هل يجوز أن تتضمن هذه القرارات بقوانين أثرًا رجعيًا".

وما أراه هنا أنه لا يجوز أن تتضمن هذه القرارات بقوانين أثرًا رجعيًا، وإذا ما تضمنت هذا الأثر فإن صدورها يكون موصومًا بشبهة عدم الدستورية، وذلك للاعتبارات الآتية:

١- يتمثل الهدف الأساسي من تشريعات الضرورة التي تصدر حال عدم قيام البرلمان مواجهة الأخطار التي لا تحتل التأخير، سواء أكانت هذه الأخطار قد وقعت بالفعل ولم تنته بعد، أم كانت وشيكة الوقوع، وأن يتعذر دفعها بالتشريعات النافذة ، أي أنها شرعت لمواجهة التدابير العاجلة التي لا تحتل التأخير، وصدورها متضمنة أثرًا رجعيًا، هو انحراف بالتشريع عن الهدف الذي حدده الدستور، وهو معالجة الأخطار الحالة التي لا تحتل التأخير.

٢- إن القرارات بقوانين تكون نافذة ومحقة لأثرها بمجرد صدورها، وهذا بخلاف التشريع العادي الذي يصدر عن السلطة التشريعية، ويتضمن أثرًا رجعيًا، حيث يلزم لصدوره إقراره من السلطة التشريعية قبل صدوره بأغلبية خاصة، ويكون تحت بصرها تقدير الفائدة الموجبة لتضمين التشريع أثرًا رجعيًا، وما

سبق يمثل ضماناً كبيرة نظراً للآثار غير المرغوبة للتشريع رجعي الأثر الذي يخل - بل ويعتدي - على المراكز والحقوق المكتسبة.

٣- إن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي، وهذا الأمر استثناء من القاعدة العامة، وهي عدم جواز الرجعية في القوانين، والاستثناء يلزم أن يفسر في أضيق الحدود بحيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت، وذلك نزولاً على حكم الدستور الذي جعل تقرير الرجعية رهناً بنص خاص في القانون، أي جعل هذه الرخصة ذات الخطر من اختصاص السلطة التشريعية وحدها، تقرر بعد دراسات، ومناقشات ومداولات، وأغلبية خاصة^(١)، وهو الأمر الذي لا يتوافر في حق لوائح الضرورة التي يتم إقرارها بالأغلبية العادية المتطلبة لإصدار المجلس قراراته، وهي ليست حتى الأغلبية المتطلبة لإقرار القوانين^(٢).

(١) تنص المادة (٢٢٥) من الدستور "تتشر 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.

(٢) تنص المادة (١٢١) من الدستور، على أنه "لا يكون انعقاد المجلس - مجلس النواب - صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه.

وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة بشأنه مرفوضاً. وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس....".

المطلب الثالث

العرض على البرلمان

بما أن القرارات بقوانين التي تصدر استناداً لنص المادة (١٥٦) من الدستور، يتم اتخاذها من جانب رئيس الجمهورية حال عدم قيام البرلمان، وتحديدًا في فترتي ما بين الفصلين التشريعيين، وفي حالة الحل لحين انتخاب مجلس نواب جديد، فقد نصت المادة المذكورة على التزام رئيس الجمهورية بعرضها على مجلس النواب، خلال الأجل المحدد في هذه المادة. والالتزام بالعرض على البرلمان، يثير أكثر من تساؤل عن المقصود بالعرض، وموعد هذا العرض، وأثر العرض على مجلس النواب، وطبيعة القرار الذي يصدر عن البرلمان في هذا الشأن، وهذا ما أتناوله في هذا المطلب، وذلك في ثلاثة أفرع على النحو الآتي:

الفرع الأول

المقصود بالعرض على البرلمان

بما أن لوائح الضرورة تصدر في غيبة أو عدم قيام البرلمان، فقد أوجبت النصوص الدستورية المتعاقبة، النص على ضرورة عرضها على البرلمان، ليقرر ما يراه بشأنها، باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع. وجاءت المادة (١٥٦) من الدستور - دستور ٢٠١٤ - مقررّة ذات الحكم؛ إذ نصت على أن "... يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يومًا من انعقاد المجلس الجديد..."، ولم تحدد المادة المذكورة المقصود بالعرض، وهو الأمر الذي جعل الفقه يختلف بشأن المقصود بالعرض، وذهب الفقه في ذلك إلى رأيين^(١):

(١) من أصحاب هذا الاتجاه الفقهي: د. محمود سامي جمال الدين: لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص ١٠٨-١٠٩.

ذهب الأول: إلى أن الإيداع يفيد إيداع لوائح الضرورة بالبرلمان، ومناقشتها وإبداء الرأي فيها^(١).

الاتجاه الثاني: ويذهب إلى أن العرض يتحقق بمجرد إيداع القرارات بقوانين المجلس النيابي، أي إيداعها أمانة المجلس التشريعي، وأنه لا يشمل الخطوات التي تلي إيداعها من مناقشات وإبداء الرأي لكون هذه الخطوات تقع على عاتق البرلمان، ولا شأن للسلطة التنفيذية بشأنها، ذلك أن الهدف من العرض هو علم البرلمان بما أُتخذ من قرارات بقوانين، وهو ما يتحقق بمجرد الإيداع^(٢)، وحاصل هذا الاتجاه الفقهي أنه يكفي إيداع القرارات بقوانين أمانة المجلس التشريعي ليتحقق الغرض المطلوب دستورياً.

والرأي عندي : أنه لم يعد محل للخلاف حول المقصود بالعرض في ظل العمل بدستور ٢٠١٤، والمادة (١٥٦) منه؛ إذ إنه لا اجتهاد مع النص، ونص المادة المذكورة واضح الدلالة في أن المقصود بالعرض، ليس مجرد الإيداع، بل الإيداع والمناقشة وإبداء الرأي، على نحو ما تقضي المادة (١٥٦)؛ إذ جاء بها "... على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس..."، وهي صياغة تختلف عن صياغة نص المادة (١٤٧) من دستور ١٩٧١، والتي كانت تنص على أنه "... ويجب عرض هذه القرارات على

(١) أثير هذا الخلاف الفقهي في ظل العمل بأحكام المادة (١٤٧) من دستور ١٩٧١، والمواد النظرية لها في الدساتير السابقة على الدستور المذكور.

(٢) د. محمد ربيع المرسى: السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦، ص ٥٦٠.

د. فتحي فكري: الوجيز في القانون البرلماني، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٥٦٠.

وكذلك مؤلف سيادته، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص ٥٠٨.

مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته....".

ومفاد حكم هذه المادة الأخيرة : أن معنى العرض ينصرف إلى مجرد الإيداع، والذي يتحقق بمجرد إيداع نصوص القرارات بقوانين كاملة أمانة المجلس التشريعي، أما ما يلي ذلك من مناقشة وإبداء رأي، فهو شأن داخلي للبرلمان، خاصة وأن النص الدستوري - نص المادة ١٤٧ - لم يحدد لمجلس الشعب مدة يجب عليه خلالها إصدار قراره بشأن القرارات بقوانين التي كانت تصدر استناداً إلى المادة المذكورة. والأمر على خلاف ذلك في دستور ٢٠١٤، فالمادة (١٥٦) واضحة الدلالة في أن تعرض القرارات بقوانين وتناقش في خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد.

ولذلك نصت المادة (١٩٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، على أن "يحيل المجلس القرارات بقوانين التي تصدر تطبيقاً لحكم المادة (١٥٦) من الدستور إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها فيها. ويكون لبحث هذه القرارات بقوانين الأولوية على أية أعمال أخرى لدى النخبة".

وأفصحت المادة (١٩٤) من اللائحة المذكورة عن المقصود بالعرض، عندما ذكرت "يقرر المجلس بعد عرض القرار بقانون ومناقشته إقراره أو رفضه....".

ومفاد ما سبق جميعه، أنه لم يعد الأمر محل جدل، حول المقصود بالعرض على مجلس النواب، للقرارات التي تصدر استناداً لنص المادة (١٥٦)، فقد حسمت المادة ذاتها ذلك الأمر، بصريح النص على أن العرض يشمل الإيداع والمناقشة وإبداء الرأي على نحو ما بينا.

الفرع الثاني

مدة العرض

حددت المادة (١٥٦) من الدستور المدة المتطلبة للالتزام رئيس الجمهورية بعرض القرارات بقوانين على المجلس الجديد، وهي خمسة عشر يومًا من تاريخ الانعقاد، وبذلك يكون المشرع الدستوري قد حسم المدى الزمني الذي يتعين على رئيس الجمهورية أن يعرض خلاله القرارات بقوانين التي تصدر استنادًا لنص المادة (١٥٦) ورتب على عدم العرض في خلال هذه المدة آثارًا هامًا سنتحدث عنها فيما بعد، ورتب كذلك على العرض في الميعاد آثارًا أخرى.

وهذه المدة المحددة للعرض والمناقشة والإقرار، وهي خمسة عشر يومًا من تاريخ انعقاد المجلس الجديد من الصعب قبولها بصورتها الراهنة، وذلك لأن المشرع الدستوري نص على أن يكون العرض في خلال خمسة عشر يومًا، من تاريخ انعقاد المجلس الجديد، وهذا الحكم يفيد ضمناً أن رئيس الجمهورية وإن كان ملزماً بالعرض خلالها، إلا أنه غير مقيد بموعد محدد، فله أن يحيلها إلى البرلمان في بداية المدة، أو في وسطها، وقد يفعل ذلك في نهايتها، أو قبل تمامها بوقت قصير، وهذا الأمر قد يعيق مجلس النواب في مناقشة هذه القرارات وتحديد موقفه منها، ذلك أن البرلمان لن يتبقى له من الوقت لاتخاذ موقف منها سوى ما تبقى من خمسة عشر يومًا، فهذه المدة للعرض والمناقشة وإبداء الرأي. ولذلك كنا نفضل أن تكون هذه المدة محددة للعرض فقط، أي الإيداع دون المناقشة وإبداء الرأي، على أن يتم منح البرلمان مهلة إضافية لا تتجاوز ستين يومًا على سبيل المثال لمناقشتها وإبداء رأي بشأنها.

وهذه مسألة تستحق وقفة، وتتطلب التدخل بتعديل دستوري لنص المادة (١٥٦) بحيث يكون هناك فصل بين مدة العرض، والمدة التي يجب أن يصدر مجلس النواب رأيه خلالها في هذه القرارات بقوانين، خاصة وأن هذه القرارات

بقوانين، قد تكون من الكثرة بحيث يصعب على المجلس دراستها ومناقشتها بشكل كاف، مثل تحديد موقفه منها، مما يجعل موقف المجلس منها مجرد تمرير، لا تقرير موقف منها، "وهذا ما حدث بالفعل حال انعقاد مجلس النواب في دور انعقاده الأول عام ٢٠١٦، حيث تمت الموافقة على (٣٤١) قرار بقانون في غضون الفترة الواردة في المادة (١٥٦) من الدستور"^(١).

الفرع الثالث

الأثر المترتب على العرض على مجلس النواب

أوجبت المادة (١٥٦) من الدستور، أن تعرض القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة عدم قيام مجلس النواب على المجلس خلال خمسة عشر يومًا من انعقاد المجلس الجديد، ورتبت على عدم العرض نتائج مهمة. كما رسمت للمجلس كيفية التعامل مع القرارات بقوانين حال التزام رئيس الجمهورية بعرضها على المجلس في المدة المقررة دستوريًا، وذلك على نحو ما يلي:

(١) نقلًا عن د. فتحي فكري: دراسات دستورية، المرجع السابق، ص ١٩. وقد ذهب سيادته إلى أنه نظرًا لأن هذه المدة قصيرة وغير كافية لبلوغ الغاية من العرض على البرلمان، فلا مانع من اعتبار هذا الميعاد من قبيل المواعيد التنظيمية، حتى يتمكن البرلمان من إعداد التقارير الخاصة بالقرارات المطروحة عليه بأناة وروية، بما يسهم في إثراء المناقشة حولها، واتخاذ موقف منها على بصيرة بسلبياتها وبصيرًا بإيجابياتها، المرجع نفسه، ص ٢٠.

وهذا الطرح من جانب سيادته، وإن كان أقرب للواقع العملي، إلا أنه يصطدم بما قرره حكم المادة (١٥٦) من إلزام العرض والمناقشة وإبداء الرأي في خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ انعقاد المجلس الجديد، ومن الصعب - والأمر كذلك - الميل ناحية تكيف الميعاد على أنه تنظيمي.

أولاً: عدم العرض خلال المدة المحددة دستورياً:

رتب المشرع الدستوري على عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض ما صدر عنه من قرارات بقوانين استناداً لنص المادة (١٥٦) من الدستور على مجلس النواب في خلال الخمسة عشر يوماً التالية لولاية المجلس الجديد، نتيجة مهمة، مفادها زوال ما كان لهذه القرارات بقوانين من قوة القانون بأثر رجعي، بمعنى تجريدها من قوة القانون من تاريخ إصدارها، وذلك دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك.

والبين مما تقدم، أن عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض ما اتخذته من قرارات بقوانين استناداً لنص المادة (١٥٦) من الدستور، في خلال المدة المقررة دستورياً، لا يترتب عليه زوال هذه اللوائح من الوجود، بل تظل سارية كلوائح إدارية، إنما فقط زوال قوة القانون التي كانت تتمتع بها وذلك بأثر رجعي يرتد إلى تاريخ صدورها. وبقاء هذه القرارات بقوانين مجردة من قوة القانون تجعلها خاضعة لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري، وكذلك خضوعها لرقابة الدستورية من جانب المحكمة الدستورية العليا، ويتم الطعن عليها في الحالتين كلوائح عادية مجردة من قوة القانون التي كانت تتمتع بها قبل انقضاء المدة المحددة دستورياً للعرض.

وإذا ما قام رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان، بعد فوات المدة المحددة دستورياً، وهي خمسة عشر يوماً من بداية ولاية المجلس الجديد فإن هذا العرض لا أثر له على زوال قوة القانون عنها، ولن يتم نظرها أمام مجلس النواب، ولن يتم التعامل معها على أنها قرارات بقوانين صادرة بالموافقة لحكم المادة (١٥٦) من الدستور، وذهب نظر فقهي في هذه الحالة، إلى أن هذا العرض المتأخر، لا يصادر حق مجلس النواب في أن يقر قانوناً يتضمن هذه الأحكام الواردة في هذه القرارات إذا رأى ضرورة لذلك، على أن يكون سن هذا

القانون وإصداره، على النحو المقرر لسن القوانين من جانب المجلس التشريعي^(١).

ثانيًا: عرض القرارات بقوانين في المدة المحددة دستوريًا:

يترتب على التزام رئيس الجمهورية بعرض ما صدر عنه من قرارات بقوانين على مجلس النواب الجديد خلال الخمسة عشر يومًا من تاريخ انعقاد المجلس الجديد - وهذا هو الأصل العام - آثار قانونية عدة، وهذه الآثار تختلف في حالة الموافقة عليها، عنها في حالة عدم الموافقة عليها، على نحو ما يلي:

١ - حالة الموافقة على القرارات بقوانين:

لم تستعمل المادة (١٥٦) من الدستور، اصطلاح "الموافقة"؛ إذ أوردت مصطلح "الإقرار" عوضًا عنه قاصدة ذات المعنى، وذلك بنصها على أنه "وإذا عرضت ولم يقرها المجلس" أي لم يوافق عليها. وهو ذات المفهوم الذي ورد في صدر المادة (١٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، من القول "يقرر المجلس بعد عرض القرار بقانون ومناقشته إقراره أو رفضه...".

والإقرار من المجلس يتم بعد مناقشته في اللجنة المختصة، وعرض تقرير اللجنة على المجلس، وهذا الأمر أفصحت عنه المادة (١٩٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، بنصها، على أنه "مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص، تسري في شأن القرارات بقوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذه اللائحة".

وبصدد موافقة مجلس النواب على القرار بقانون، أثير العديد من التساؤلات، منها ما هو أثر موافقة البرلمان على القرار بقانون على طبيعته

(١) د. محمود سامي جمال الدين: لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص ٩٤.

القانونية؟ وهل يملك البرلمان تعديل القرار بقانون قبل الموافقة عليه؟ وهل يملك البرلمان الموافقة الجزئية على القرار بقانون؟

وهذه تساؤلات اختلف الفقه بشأنها، ولن أتعرض لها بالتفصيل، بل نورد موجز عنها على نحو ما يلي:

١ - أثر موافقة مجلس النواب على القرار بقانون على طبيعته القانونية:

ذهب رأي فقهي إلى أن موافقة البرلمان على القرار بقانون لا تغير من طبيعته القانونية؛ إذ يظل عملاً لائحياً إدارياً لصدوره من رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، وهو بذلك يخضع لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري، رغم تمتعه بقوة القانون، وهي الرقابة التي تقتصر على الجانب الشكلي المتعلق بالاختصاص، والإجراءات المتبعة في إصداره.

ومفاد ما سبق - من وجهة نظر أصحاب هذا الاتجاه - أن القرارات بقوانين التي تصدر حال غياب البرلمان - أو عدم قيامه في ظل الدستور الحالي - تعد قرارات إدارية منذ نشأتها، وحتى بعد التصديق عليها بالموافقة من قبل البرلمان، طبقاً للمعيار الشكلي باعتبارها صادرة عن جهة الإدارة^(١). ولا يغير من الأمر شيء إقرار البرلمان لها، لأن طبيعة العمل الذي يصدره رئيس الدولة لا يتغير نتيجة تدخل البرلمان أو عدم تدخله، وقصارى ما يحدثه هذا التدخل، هو إضفاء القوة القانونية على هذه اللوائح أو إلزائها، بمعنى أنه ليس من أثر لتصديق البرلمان لهذه اللوائح سوى تأكيد قوة القانون لهذه اللوائح دون أن يُعدل

(١) د. محمود أبو السعود: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص ١٧٢.

- د. فؤاد عبد النبي حسين، رئيس الدولة في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٢.

- د. محمود سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص ٩٧-٩٨.

من طبيعتها بحيث تظل مجرد لوائح تتمتع بقوة القانون نتيجة خصوصيتها الاستثنائية^(١).

وعلى خلاف ما سبق، ذهب جمهوره من الفقه المصري إلى أن القرارات بقوانين تعد منذ صدورها إلى ما قبل إقرارها من قبل البرلمان ذات طبيعة إدارية حتى مع تمتعها بقوة القانون، فإذا أقرها البرلمان تحولت لقوانين بحيث تجمع بين طبيعة القانون وقوته الإلزامية^(٢).

والرأي عندي، أن القرارات بقوانين التي تصدر استناداً للمادة (١٥٦) من الدستور، إذا عرضت في المدة المحددة دستورياً، وناقشها مجلس النواب وأعلن رأيه في شأنها، في تلك المدة بالموافقة، فإنها تصير بذلك ضمن المنظومة التشريعية، يعمل بها كالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، سواء أكان أثرها ملغياً لقوانين قائمة أو معدلاً فيها، ويملك البرلمان تعديلها بموجب تشريعات تصدر عنه بعد إقرارها من قبل مجلس النواب، وليس أدل على ذلك أنه إذا أراد البرلمان تعديلها، أو الحكومة أثناء قيام البرلمان، فلا سبيل لذلك سوى الطريق العادي لسن وإقرار القوانين، على أن يكون الطريق إلى ذلك ابتداء عن طريق

(١) راجع في عرض هذا الاتجاه: د. شعبان أحمد رمضان: الضوابط الدستورية لسلطة رئيس

الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين، المرجع السابق، ص ٨٤ وما بعدها.

(٢) د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة ١٩٨٠، ص ١٣٥.

- د. محمود حافظ: القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٢٧٦، ٢٧٧.
- د. مجدي مدحت النهري: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة الجلاء، المنصورة، طبعة ٢٠٠٣، ص ١٢٣.
- د. حازم صادق: سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٧٤٦.

اقتراح بقانون، أو مشروع قانون من قبل أعضاء مجلس النواب أو الحكومة ورئيس الجمهورية.

وقد عايشت هذه التجارب عملياً، فكثيراً ما صدرت قرارات بقوانين، ثم تقدمت الحكومة بمشروع قانون لتعديل بعض أحكام هذه القرارات بقوانين، ويوصف القانون الصادر بالتعديل، بأنه قانون بشأن تعديل بعض أحكام قرار بقانون معين، وهذه الاقتراحات والمشروعات المقدمة للتعديل يتم التصويت عليها بالأغلبية المطلوبة لإصدار القوانين العادية والمكملة للدستور، رغم أنها متعلقة بقرارات بقوانين ثم إقرارها بالأغلبية العادية لإصدار مجلس النواب قراراته غير التشريعية. ولذلك لا يقدر في اعتبار القرارات بقوانين جزء من المنظومة التشريعية في الدولة، أنها تصدر من رئيس الجمهورية، وأن البرلمان يقرها بالأغلبية المطلقة للحاضرين، فكل ما سبق فرضته الضرورة التي كانت سبباً لصدورها، تلك الضرورة التي جعلت اتجاه فقهي قوي - مؤيد بأحكام دستورية - يسلم بأن نطاقها يتسع ليشمل كل المجالات، حتى تلك المحجوزة للمشرع، وكذلك التشريعات التي تتطلب أغلبية خاصة مثل القوانين المكملة للدستور، وهذا الأمر يزيد من القناعة به أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، تعتبر أن الاقتراحات التي يقدمها أعضاء المجلس بتعديل بعض أحكام القرار بقانون أثناء عرضها على البرلمان، اقتراحات بقوانين تتبع في شأنها الإجراءات المنصوص عليها في اللائحة الداخلية للمجلس^(١)، ولذلك فمن الصعب قبول القول، بأن لوائح الضرورة بعد إقرار البرلمان، تظل على صفتها التي صدرت كلوائح إدارية، وأن هذا الإقرار لا يغير من طبيعتها شيء، فهي في الواقع تتغير وتصبح جزءاً من المنظومة التشريعية، ولا يجوز تعديلها أو إلغاؤها إلا عن طريق سن قانون بذات الإجراءات

(١) مادة (١٩٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

المتبعة لسن القوانين وإقرارها المنصوص عليها دستورياً ، وبذلك لا يتبقى لها من ماضيها سوى الاسم فقط، وهو قرار بقانون، كما أنها تخرج من نطاق رقابة المشروعية العادية، وتخضع كغيرها من التشريعات الصادرة عن البرلمان لرقابة الدستورية.

أما عن التساؤل المتعلق بمدى حق مجلس النواب في تعديل القرارات بقوانين التي تصدر استناداً للمادة (١٥٦) في الدستور، قبل الموافقة عليها، وإدراج هذا التعديل في نصوص القرار بقانون؟

ذهب اتجاه فقهي إلى جواز ذلك، حيث يرى أن مجلس النواب يملك إدخال ما يراه لازماً من تعديلات على القرارات بقوانين قبل موافقته عليها بحيث لا يقتصر دوره على مجرد إقرارها كما هي أو رفضها، وذلك على سند من القول بأن مجلس النواب يسترد صلاحياته التشريعية كاملة بمجرد انعقاده بما فيها إجراء ما يراه من تعديلات على التشريعات القائمة، أو إلغائها واستحداث أخرى جديدة، ومن ثم فهو يملك من باب أولى تعديل القرارات بقوانين في ضوء ما استجد من ظروف وملابسات فحصه ومناقشته لها بما يتلاءم والظرف الاستثنائي آنذاك^(١). كما أن المادة (١٩٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أجازت للأعضاء التقدم باقتراحات لتعديل بعض أحكام القرار بقانون معتبرة إياها اقتراحات بقوانين، كما أجازت إحالتها للجنة المختصة بنظر القرار بقانون لدراستها معاً بطريق الاستعجال وتقديم تقرير لمجلس النواب بشأنهما، الأمر الذي يستخلص منه حق البرلمان في إدخال ما يراه لازماً من تعديلات على بعض أحكام القرارات بقوانين المطروحة عليه. فضلاً عن أن الدستور قد أجاز في الفقرة الأخيرة من المادة (١٥٦) لمجلس النواب حال رفضه للقرارات بقوانين تسوية ما ترتب عليها من

(١) د. شعبان أحمد رمضان: الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين، المرجع السابق، ص ٧٨.

آثار من تاريخ صدورها حتى رفضه لها، وهو ما يسمح له حال تعديل هذه القرارات بقوانين وإقرارها بعد التعديل بمعالجة ما رتبته الأحكام المعدلة من آثار بالنسبة للحالات التي طبقت عليها^(١).

وعلى خلاف النظر السابق، يذهب اتجاه فقهي آخر، في ضوء تعرضه لنص المادة (١٤٧) من دستور ١٩٧١، المقابلة للمادة (١٥٦) من دستور ٢٠١٤ محل النظر، أن البرلمان لا يملك سوى إقرار القرارات بقوانين، كما هي أو رفضها دون أن يدخل عليها أية تعديلات مبررين ذلك بالقول "نظرًا لما قد يحدثه هذا التعديل من بلبلة واضطراب في النظام القانوني بالنظر لما خلفته هذه القرارات بقوانين من آثار بالنسبة للحالات التي تناولتها بالتنظيم قبل تعديلها، فضلاً عن نشوء عرف دستوري - إزاء سكوت المشرع الدستوري عن التصدي لهذه المسألة - يتمثل في اضطراب البرلمان المصري على الموافقة على ما عُرض عليه من قرارات بقوانين كما هي دون إدخال أية تعديلات عليها".

والرأي عندي، أنه رغم عدم وجود ما يفيد إمكانية تعديل القرارات بقوانين من قبل مجلس النواب ، قبل إقرارها والموافقة عليها في ظل العمل بأحكام المادة (١٥٦) من الدستور ، إلا أن النظر البعيد لأحكام هذه المادة، وما سعت إليه من تضيق المساحة المتاحة لرئيس الجمهورية لاستعمال سلطته الاستثنائية في التشريع استناداً لهذه المادة، حفاظاً على سلطة مجلس النواب في التشريع، تقودنا إلى القول بأنه ليس هناك ما يمنع مجلس النواب من التدخل بتعديل هذه القرارات بقوانين قبل إقرارها بالموافقة عليها، على أن يكون الإقرار والتعديل في نطاق المدة المقررة دستورياً لإصدار المجلس قراره بالموافقة على هذه القرارات بقوانين، لاسيما وأن هذه القرارات قد تكون متفقة في مجملها مع أحكام الدستور باستثناء

(١) د. رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٢٧٤.

جانب يسير منها، وأحياناً يضطر المجلس النيابي إلى الموافقة على القرارات بقوانين في مجملها، رغم ما يعتري بعض نصوصها، من شبهة عدم دستورية ، وذلك للحاجة الماسة إليها في حالة الضرورة، وذلك إذا حصرنا سلطة المجلس في القبول أو الرفض فقط، ومما يدعم وجهة نظرنا، بحق مجلس النواب في إجراء ما يراه من تعديلات على القرارات بقوانين قبل إقرارها والموافقة عليها، أن المادة (١٩٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أتاحت لأعضاء مجلس النواب التقدم باقتراحات بتعديل القرارات بقوانين التي تصدر استناداً لنص المادة (١٥٦) من الدستور، ودعت إلى التعامل معها باعتبارها اقتراحات بقوانين، يتم التعامل في شأنها بالإجراءات المنصوص عليها في اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وصرحت لرئيس المجلس بجواز أن يعرض على المجلس إحالة هذه الاقتراحات إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى أو اللجنة المختصة بنظر القرار بقانون بحسب الأحوال لدراستها بطريق الاستعجال، وتقديم تقرير عنها إلى المجلس مع القرار بقانون لنظرهما معاً. وعبرة "لنظرهما معاً" توحى بأن من حق المجلس أن يوافق على هذه الاقتراحات بقوانين المعدلة للقرار بقانون.

ورغم ما سبق؛ فإن الأمر في حاجة إلى تعديل تشريعي واضح الدلالة والإجراءات، على حق مجلس النواب في إجراء ما يراه من تعديلات على القرار بقانون حال الموافقة عليه فنص المادة (١٩٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ليست واضحة إجرائياً بالشكل الكافي لقيام مجلس النواب بهذه الصلاحية. وما سبق يدعو مجلس النواب إلى النظر في تعديل نص المادة (١٩٥) من اللائحة الداخلية للمجلس، وذلك بتضمينها ما يفيد صراحة حق المجلس في إجراء ما يراه من تعديل على أي قرار بقانون يصدر استناداً لحكم المادة (١٥٦) من الدستور.

أما عن التساؤل الأخير، والمتعلق بمدى حق مجلس النواب في الرفض الجزئي للقرار بقانون؟ وللإجابة على هذا التساؤل، أقول، أنه إذا كان من حق المجلس الموافقة مع التعديل، أو الموافقة دون تعديل، وإذا كان يملك الرفض الكلي؛ فلا ضير على المجلس أن يوافق جزئياً، أو يرفض جزئياً للقرار بقانون، انطلاقاً من قاعدة "أن من يملك الأكثر يملك الأقل" بيد أن ذلك -مرهون بطبيعة الحال- بقابلية القرار بقانون للتجزئة^(١).

وبالرغم من كل ما سبق، فما زال مجلس النواب المصري يسير على نهج المجالس السابقة، فلم يصدر عنه إلى الآن ما يؤكد العدول عن هذا السلوك، ذلك السلوك المتمثل في القبول أو الرفض، دون إجراء تعديل، ودون استخدام صلاحية الرفض الجزئي.

٢- حالة عدم العرض أو عدم الموافقة:

رتب المشرع الدستوري في المادة (١٥٦) على عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض القرارات بقوانين في الميعاد المقرر دستورياً، جزاءً قاسياً، يتمثل في زوال ما كان للقرارات بقوانين من قوة القانون بأثر رجعي دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك من المجلس، وهو ذات الحكم الذي قرره بالنسبة لحالة ما إذا تم العرض في الميعاد ولم يقرها مجلس النواب، فلم يفرق النص بين الحالتين في تحديد الأثر القانوني المترتب على كل منهما، والمتمثل في زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي؛ إذ قررت في هذا الشأن "... إذا 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".

(١) د. فتحي فكري: دراسات دستورية، المرجع السابق، ص ٢٧.

وإذا كان النص الدستوري قد رتب زوال صفة القانون عن القرارات بقوانين وبأثر رجعي، في حالتي عدم العرض في الميعاد، أو العرض مع الرفض، إلا أنه يجب ملاحظة أنه في حالة عدم العرض في الميعاد القانوني، يزول عن هذه القرارات بقوانين بأثر رجعي دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك من المجلس؛ إذ لا يملك المجلس حيالها في هذه الحالة أية صلاحية.

أما الرفض فهو - بطبيعة الحال - لا يكون إلا بقرار يصدر عن مجلس النواب يعلن فيه رفضه للقرارات بقوانين المعروضة عليه، وذلك في خلال الأجل المحدد دستورياً. وفي هذه الحالة لا تقف صلاحية مجلس النواب عند حد رفض القرار بقانون، بل أنه يملك ذلك مع صلاحية أخرى حددتها المادة (١٥٦) من الدستور، وهي "اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب على ذلك من آثار".

وذلك مراعاة لما عساه أن يكون قد ترتب على تطبيقها من أوضاع ولذلك سُمح لمجلس النواب اعتماد نفاذها من تاريخ صدورها حتى رفضه لها، بمعنى إقراره قوة القانون لتلك القرارات في هذه الفترة، بحيث يعترف لها بقوة القانون في الماضي دون المستقبل، وذلك معناه بقاء الآثار التي رتبها هذه القرارات بقوانين كما هي سواء أكان ذلك أوضاعاً أنشأتها هذه القرارات بقوانين، أم تعديلاً أو إلغاءً لنصوص قانونية، مع ما يترتب على ذلك من آثار. وهذا ما حدث بالنسبة للقرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥، بإصدار قانون الخدمة المدنية عندما عرض على مجلس النواب لمناقشته واتخاذ قرار بشأنه. وانتهى المجلس إلى رفض هذا القرار بقانون، بموجب قراره برقم (١) لسنة ٢٠١٦، وذلك "مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٣ إلى ٢٠١٦/١/٢٠"، وما يترتب على ذلك من آثار حيث جاء بالمادة الأولى من قرار المجلس "قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه

في الفترة من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠، وما يترتب على ذلك من آثار^(١).

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فقد أباح الدستور لمجلس النواب حال رفضه للقرار بقانون وعدم اعتماد نفاذه كقرار بقانون في الفترة السابقة على هذا الرفض، أن يقرر تسوية ما تترتب على تطبيق القرار بقانون من آثار، في الفترة من تاريخ صدوره إلى تاريخ رفض البرلمان له، كأن يقرر المجلس مثلاً منح تعويضات للمتضررين من تطبيق القرارات بقوانين في الفترة السابقة على رفض مجلس النواب له.

المطلب الثالث

الرقابة على لوائح الضرورة

تخضع لوائح الضرورة (القرارات بقوانين) التي تصدر حال عدم قيام البرلمان، لرقابة مزدوجة، فهي تحت بصر البرلمان عند عرضها عليه، ليعمل بشأنها رقابته البرلمانية، كما تكون خاضعة لرقابة القضاء منذ صدورها وبعد إقرارها من جانب البرلمان.

وعلى هدي ما سبق، نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على لوائح الضرورة.

وذلك على نحو ما يلي:

(١) نشر قرار البرلمان بالرفض في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٨ فبراير ٢٠١٦، العدد (٧) تابع.

الفرع الأول

الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة

تصدر القرارات بقوانين (لوائح الضرورة) حال عدم قيام البرلمان، على نحو ما ذكر سلفاً بالتفصيل، وأوجبت المادة (١٥٦) من الدستور ضرورة عرضها على البرلمان من جانب السلطة المصدرة لها، وعندما تعرض هذه اللوائح على مجلس النواب في الميعاد المقرر قانوناً، فإن المجلس يمارس دور الرقابة على هذه التشريعات الاستثنائية، ورقابة البرلمان تتسع لتشمل رقابتي المشروعية والملاءمة، فالبرلمان يراقب هذه التشريعات من الناحية الدستورية شكلاً وموضوعاً، من حيث التأكد من السلطة المختصة، وتوافر حالة عدم قيام البرلمان، والتأكد من عرضها في الميعاد القانوني، ويأتي على رأس رقابة البرلمان على تشريعات الضرورة، هو البحث في مدى وجود ضرورة أو ما اصطلح على تسمية ذلك "بحالة الضرورة" تلك الحالة التي تعد المحرك الأول لاستعمال رئيس الجمهورية سلطته لإصدار قرارات بقوانين استناداً لنص المادة (١٥٦) من الدستور، وذلك لأنه إذا كان تقدير حالة الضرورة ابتداءً متروكة لرئيس الجمهورية^(١)، إلا أن هذا التقدير من جانب رئيس الجمهورية، يخضع لرقابة مجلس النواب، وهي رقابة سياسية وقانونية في ذات

(١) أدخل دستور ١٩٧١، بموجب التعديلات التي أجريت على هذا الدستور عام ٢٠٠٧ تعديلاً على انفراد رئيس الجمهورية بإصدار لوائح الضرورة استناداً لنص المادة (١٤٧)؛ إذ أوجب على رئيس الجمهورية الحصول على موافقة مجلس الوزراء قبل إصداره قرارات بقوانين حال غياب مجلس الشعب استناداً لنص المادة (١٤٧) من الدستور المذكور؛ إذ تنص المادة (١٣٨) في فقرتها الثانية المضافة بموجب التعديل الذي أجري في ٢٦/٣/٢٠٠٧، على أنه "ويمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها في المواد (١٤٤، ١٤٥، ١٤٦، ١٤٧) بعد موافقة مجلس الوزراء...".

الوقت^(١)، فمن حق مجلس النواب معاودة النظر والترجيح بشأن تقدير رئيس الجمهورية لمدى تحققها، ودرجة جسامتها ومدى ملاءمة ما اتخذ من إجراءات لمواجهتها.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على لوائح الضرورة

تخضع القرارات بقوانين التي تصدر حال عدم قيام البرلمان، عملاً بأحكام المادة (١٥٦) من الدستور للرقابة القضائية، فهي منذ صدورها وإلى حين إقرارها من قبل مجلس النواب، تخضع لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري، باعتبار أننا أمام قرار إداري، عملاً بالمعيار العضوي، المطبق للتمييز بين العمل الإداري والعمل التشريعي، ونظرًا لتمتع القرارات بقوانين في هذه الفترة بقوة القانون، فإن هذه الرقابة للقاء الإداري تدور حول الجوانب الشكلية للقرار بقانون^(٢).

(١) وقد ذهب رأي فقهي إلى القول "بأن تقدير الضرورة التي تخول رئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين يعد أمرًا متروكًا لرئيس الجمهورية يباشره تحت رقابة البرلمان، بحسبان أن تقدير مدى توافر حالة الضرورة من عدمه يعد شرطًا سياسيًا وليس قانونيًا تمليه طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يتعين ترك تقديرها للسلطة التشريعية. د. عمر حلمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، المرجع السابق، ص ٤٩٧-٤٩٨.

(٢) د. فتحي فكري: وجيز دعوى الإلغاء طبقًا لأحكام القضاء، ٢٠١٨، ص ٣٧ وما بعدها. وتتسع نطاق رقابة القضاء الإداري على لوائح الضرورة، حال رفض البرلمان للقرار بقانون، وتجريده بالتالي من قوة القانون، مما يتيح للقاضي الإداري التحقق من عدم مخالفة القرار لأي قانون، التزامًا بمبدأ الشرعية وتدرج القواعد القانونية، والتي تقع فيها اللائحة في مرتبة أدنى من التشريعات الصادرة عن البرلمان، وتخضع أيضًا هذه القرارات لرقابة الدستورية من باب أولى.

وفي حالة موافقة البرلمان على هذه اللوائح، فإنها تخضع لرقابة الدستورية، تلك الرقابة التي تمتد إلى كل الجوانب الشكلية والموضوعية التي تمتد إليها رقابة الدستورية، ومن أكثر النقاط التي ثار بشأنها الجدل فقهاً وقضاءً، مدى امتداد رقابة الدستورية إلى شرط الضرورة الداعية إلى صدور القرارات بقوانين حال عدم قيام البرلمان.

فقد ذهب اتجاه فقهي إلى أن الضرورة مسألة ذات طبيعة سياسية، والرقابة عليها يتعين أن تباشرها جهة لها ذات الطبيعة، ألا وهي البرلمان، وبإجراء البرلمان لرقابته ينغلق الباب أمام أي رقابة أو مراجعة أخرى، ولو كانت من جهة قضائية، وهذا ما نادى به بعض الفقه في ظل العمل بدستور ٢٠١٤، والمادة (١٥٦) منه^(١).

وكان اتجاه المحكمة العليا أن إقرار البرلمان بوجود الضرورة يمنع إعادة النظر في الأمر، حيث قضت في أحد أحكامها، أنه "يبين من المستندات التي قدمتها الحكومة أن القرار بقانون المطعون فيه قد عرض على مجلس الأمة في أول اجتماع له من دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الثاني المنعقد في ٢٨ يناير ١٩٦٩، فأقره، ومن ثم تكون السلطة التشريعية قد أقرت رئيس الجمهورية على قيام حالة الضرورة التي اقتضت إصداره، ولما كان تقدير حالة

(١) ذهب رأي فقهي إلى أن "تقدير قيام حالة الضرورة الملجئة لإصدار القوانين عملاً بنص المادة (١٥٦) من الدستور، مرده إلى السلطة التنفيذية تقدرها تحت رقابة مجلس النواب، بحسب الظروف والملابسات القائمة في كل حالة على حدة، فإذا ما عرض القرار بقانون على مجلس النواب وأقره فلا معقب عليه فيما يراه بشأن حالة الضرورة التي ألجأت السلطة التنفيذية إلى إصداره. ومفاد ذلك أن المحكمة الدستورية العليا ليس لها أن تعقب على مجلس النواب في إقراره حالة الضرورة أو عدم قيامها".

د. رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ٢٢٦١-٢٢٦٢.

الضرورة الملجئة لإصدار قرارات بقوانين عملاً بنص هذه المادة^(١)، مرده إلى السلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة السلطة التشريعية بحسب الظروف والملايسات القائمة في كل حالة، فإذا ما عرض القرار بقانون على السلطة التشريعية وأقرته فلا معقب عليها فيما تراه بشأن قيام حالة الضرورة التي ألجأت السلطة التنفيذية إلى إصداره في غيبة السلطة التشريعية^(٢).

وفي مقابل الاتجاه السابق فقهاً وقضاءً، ذهب غالبية الفقه المصري، إلى أن تقدير البرلمان لحالة الضرورة ليس تقديرًا سياسيًا خالصًا، بل أن له جوانب قانونية، ولذلك فهو يخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا، ولم تتردد المحكمة الدستورية العليا في أعمال رقابتها على وجود ظروف عاجلة تفرض سرعة التدخل لعلاج الأمر الذي لا يحتمل عودة المجلس النيابي، صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، وقد تبنت المحكمة الدستورية العليا هذه السياسة القضائية من باكورة أعمالها في ظل العمل بدستور ١٩٧١، ومازالت مستمرة عليها إلى الدستور الحالي الصادر في عام ٢٠١٤.

ومن أحكامها التاريخية في هذا الشأن، في ظل العمل بدستور ١٩٧١ الملغي، حكمها بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩، بتعديل قانون الأحوال الشخصية، وكان مما ذكرته في أسباب حكمها، أن "المستفاد من هذا النص الدستوري (م ١٤٧) أن الدستور وإن جعل لرئيس الجمهورية اختصاصًا في إصدار قرارات بقوانين في غيبة مجلس الشعب، إلا أنه رسم لهذا الاختصاص الاستثنائي حدودًا ضيقة تفرضها طبيعته الاستثنائية، منها ما يتعلق بشروط

(١) المادة (١١٩) من دستور ١٩٦٤، المقابلة للمادتين (١٤٧) من دستور ١٩٧١، (١٥٦) من دستور ٢٠١٤.

(٢) المحكمة العليا - أول أبريل ١٩٧٢ - المجموعة الأحكام من إنشاء المحكمة حتى نوفمبر ١٩٧٦، ص ٧٢.

ممارسته ومنها ما يتصل بمآل ما قد يصدر من قرارات استنادًا إليه. فأوجب لإعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائبًا وأن تنتهي خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلة تقريرها. وإذا كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي، فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليهما للتحقق من قيامهما، باعتبارهما من الضوابط المقررة في الدستور لممارسة ما نص عليه من سلطات".

وهنا - وبعد أن أعلنت المحكمة صراحة اختصاصها برقابة شرط الضرورة - قضت بعدم دستورية القرار بقانون المشار إليه لتخلف الضرورة الداعية لإصداره في غيبة مجلس الشعب آنذاك، وكان مما ذكرته تبريرًا لهذا الحكم "حيث يبين من الأعمال التحضيرية التي استندت إليها الحكومة في التعجيل بإصداره في غيبة مجلس الشعب، تتمثل فيما أوردته مذكرته الإيضاحية من "أن القانونين رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٠ ورقم ٢٥ لسنة ١٩٣٩ الخاصين ببعض أحكام الأحوال الشخصية قد مضى على صدورهما قرابة خمسين عامًا طرأ فيها على المجتمع كثير من التغيير المادي والأدبي التي انعكست آثارها على العلاقات الاجتماعية الأمر الذي حمل القضاء عبئًا كبيرًا في تخريج الحوادث التي تعرض عليهم، وقد كشف ذلك عن قصور في بعض أحكام الأحوال التي استجبت في حياة المجتمع المصري، وذلك في نطاق نصوص الشريعة دون مصادرة أي حق مقرر بدليل قطعي لأي فرد من أفراد الأسرة بل الهدف من المشروع هو تنظيم استعمال بعض هذه الحقوق"، وتطرقت المحكمة في حكمها، إلى ما ذكرته

الحكومة من تبرير لإصدار هذا القرار بقانون في غيبة مجلس الشعب^(١)، وانتهت إلى أنه "لما كان ذلك، وكانت الأسباب سالفة البيان وحاصلها مجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها رغم ما استجد من تغييرات في نواحي المجتمع وإن جاز أن تتدرج في مجال البواعث والأهداف التي تدعو سلطة التشريع الأصلية إلى سن قواعد قانونية جديدة أو استكمال ما يشوب التشريعات القائمة من قصور تحقيقاً لإصلاح مرتجى إلا أنه لا تتحقق به الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة (١٤٧) من الدستور، ذلك أن تلك الأسباب - تفيد أنه لم يطرأ - خلال غيبة مجلس الشعب - ظرف معين يمكن أن تتوافر معه تلك الحالة التي تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة (١٤٧) المشار إليها، ومن ثم فإن القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩؛ إذ صدر استناداً إلى هذه المادة - وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور..."^(٢).

(١) أوضح وزير الدولة لشئون مجلس الشعب عن ماهية الضرورة التي دعت إلى إصداره "بقوله" ولا شك أن الضرورة تحتم استصدار قانون لتعديل الأحوال الشخصية... وقد طال الأمد على استصدار هذه القوانين وطول الأمد واستطالة المدة هي الضرورة، بل هي حالة الخطورة، فالأسر المصرية تنتظر هذا الإصلاح منذ عام ١٩٠٥، واللجان تتعقد وتتعرش أعمالها ولكن دون جدوى ولائحة ترتيب المحاكم الشرعية، والقانونان اللذان يحكمان مجال الأسرة رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٠ ورقم ٢٥ لسنة ١٩٢٩ وتعديلاته، كلاهما يحتاج إلى تعديل منذ صدورهما، أي من عامي ١٩٢٠، ١٩٢٩. أليس في هذا كله مدعاة لضرورة يقرها ولي الأمر ليصدر قراراً ثورياً بإصلاح الأسرة؟ ولو ترك الأمر لاقتراح قانون أو لمشروع بقانون وثارَت حوله المناقشات وظل شهوراً وسنيناً، فأين هي الحاجة التي تدعو إلى تحقيق إصلاح الأسرة بقرار ثوري مثل القرار بقانون المعروض".

(٢) المحكمة الدستورية العليا ١٩٨٥/٥/٤، المجموعة الرسمية، ج(٣)، ص ١٩٥.

ورداً على الدفع بأن تقدير الضرورة متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب، وأن إقرار الأخير بتوافر الضرورة يحول دون رقابة المحكمة لهذا الضابط أعلن القاضي الدستوري: "وحيث إنه لا ينال مما تقدم ما أثارته الحكومة من أن تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة (١٤٧) من الدستور متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية، ذلك أنه وإن كان لرئيس الجمهورية سلطة التشريع الاستثنائية طبقاً للمادة المشار إليها وفق ما تمليه المخاطر المترتبة على قيام ظروف تستوجب سرعة المواجهة وذلك تحت رقابة مجلس الشعب ، إلا أن ذلك لا يعنى إطلاق هذه السلطة في إصدار قرارات بقوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور والتي سبق أن استظهرتها ومن بينها اشتراط أن يطرأ - في غيابه مجلس الشعب - ظرف من شأنه توافر الحالة الداعية لاستعمال رخصه التشريع الاستثنائية ، وهو ما لم تكن له قائمه بالنسبة للقرار بقانون المطعون عليه الأمر الذي يحتم إخضاعه لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية.

"وحيث إنه - من ناحية أخرى - فإن إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون المطعون عليه لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره. كما انه ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن يتبع في كیفیه اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون"^(١).

(١) المحكمة الدستورية العليا في ٤/٥/١٩٨٥، ج ٣، السالف الإشارة إليه.

ونعتقد أن الوضع لا يختلف كثيراً بالنسبة للقرار بقانون رقم (١٦٨) لسنة ١٩٩٨ بإلغاء الأثر الرجعي للأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية. ففي الفترة من فض دور انعقاد مجلس الشعب في ١٣ يونيو ١٩٩٨ وحتى ١٠ يوليو ١٩٩٨ (سبعة وعشرون يوماً) لم تطرأ أي ضرورة تبرر إصدار القرار بقانون المشار إليه.

"ولا يجدى التذرع في المذكرة الإيضاحية بأن كثيراً من الدعاوى المعروضة الآن على المحكمة تتعلق بنصوص ضريبية من مقتضى إبطال المحكمة لها بأثر رجعي أن ترد حصيلتها إلى دافعيها، وأن بعض الدعاوى الأخرى المطروحة عليها تنثير خطورة إذا ما أبطلت بأثر رجعي، وأن المحكمة تعقد جلساتها في أشهر الصيف بينما لن ينعقد مجلس الشعب إلا في شهر نوفمبر. لا يجدى هذا القول فدورة المجلس كانت قائمة حتى أيام وكان يمكن تقديم مشروع قانون إليه، والظروف التي أشارت إليها المذكرة الإيضاحية لم تستجد بعد فض الدورة ، فهي معروفة، ناهيك عن إمكان دعوة المجلس لدور غير عادي فالضرورة إذن غير قائمة..."^(١).

وإذا كانت المحكمة الدستورية قد خلصت إلى انتفاء الضرورة في حكمها الصادر عام ١٩٨٥، فإنها أقرت بوجودها في إصدار القرار بقانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٨١ بتصفية الأوضاع الناشئة عن فرض الحراسة تأسيساً على أن إصداره نتج عن أن «القضاء الإداري توالى أحكامه باعتبار قرارات فرض الحراسة على الأشخاص الطبيعيين استناداً إلى أحكام القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ باطلة ومعدومة الأثر قانوناً.

(١) د. عاطف البنا: دراسة حول: المشروعية الدستورية وأساس سلطة الحكم، جريدة الوفد، عدد ١٦، يوليو ١٩٩٨، ص ٥.

والمستفاد من هذا الحكم الهام للمحكمة الدستورية العليا، أنها أفصحت صراحة عن اختصاصها بالرقابة على شرط الضرورة - التدابير العاجلة - في القرارات بقوانين التي تصدر حال غياب البرلمان في تلك الفترة، وتقريرها، وأنه لا يكفي للقول بتوافر شرط الضرورة إقرار مجلس الشعب بوجودها، حيث إن سلطته في هذا التقدير تخضع لرقابتها، للتأكد من التزام السلطة المختصة بإصدار هذه القرارات بقوانين بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور، ومن بين ذلك اشتراط أن يطرأ - في غيبة البرلمان - ظرف من شأنه توافر الحالة الداعية لاستعمال رخصة التشريع الاستثنائية.

قد أتيحت الفرصة للمحكمة الدستورية العليا في أول تطبيق للمادة (١٥٦) من الدستور الحالي الصادر سنة ٢٠١٤، لكي تعلن بسط رقابتها على ضابط الضرورة في القرارات بقوانين التي تصدر حال عدم قيام مجلس النواب استناداً لنص المادة (١٥٦) من الدستور، وكان ذلك بمناسبة الطعن على القرار رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم شئون أعضاء المهن الطبية للعاملين بالجهات التابعة لوزارة الصحة والسكان من غير المخاطبين بقوانين أو لوائح خاصة، ذلك الطعن الذي أعملت فيه رقابتها على ضابط الضرورة، وأقرت بوجوده في القرار بقانون المشار إليه، وكان مما جاء في هذا الحكم "... وحيث إن حالة الضرورة التي يجوز بمقتضاها لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين - وطبقاً للشطر الثاني من المادة (١٥٦) من الدستور - إنما ينضبط مفهومها بالتماشي مع الاحتياجات التي يوجبها صون مقومات المجتمع الأساسية، وتتقيد حدودها التي ترتبط بمسئولية الدولة قبل مواطنيها، وتلتزم تخومها بضمان سير المرافق العامة على نحو يتوخى الصالح العام. ويقارنها حتماً الاستجابة لما تمليه الاستحقاقات الدستورية في الدولة المدنية. وذلك كله بمراعاة أن تتخذ التشريعات الصادرة في ظل حالة الضرورة من كفالة الحقوق والحريات العامة سياجاً لأهدافها، ومن سيادة

القانون ملاذاً يعصمها عن الخروج على مقتضيات الشرعية الدستورية، ولا يعزب عن نظر أن تحقق حالة الضرورة تلك لزوم ما نقدم من ضماناتها رهن بوجود واقع دستوري مؤقت ينشأ عن كون السلطة التشريعية - غير قائمة - مهما كان سبب ذلك أو مدته ، فلا يكتمل في غيبتها البناء الدستوري لنظام الحكم بالمفهوم الموافق لأحكام الباب الخامس من الدستور . مما يستتبع تدخلاً استثنائياً من رئيس الجمهورية، بإصدار قرارات بقوانين تلازمها شرعية دستورية مؤقتة، حتى تخضع لرقابة مجلس النواب الجديد، في المواعيد المقررة في نص المادة (١٥٦) من الدستور، ولا يحول إقرارها منه، دون خضوعها لرقابة قضائية على دستورية الأوضاع الشكلية، والأحكام الموضوعية للقرارات بالقوانين، وليغدو التنظيم الدستوري لإصدار رئيس الجمهورية قرارات بقوانين - وفق السياق الفائق بيانه - محققاً الفصل بين سلطات الدولة، مقيماً التوازن بينها ضامناً قواماً ديمقراطياً لنظام الدولة، وذلك على ما تجرى به أحكام المادتين (١، ٥) من الدستور ذاته.

وأعقب ذلك استعراض المحكمة لتقرير اللجنة البرلمانية التي أعدت تقريراً عن الموضوع للبرلمان: "وحيث إن البين من مطالعة تقرير لجنة الشؤون الصحية والبيئية لمجلس النواب المعقودة في ١٣ من يناير سنة ٢٠١٦ - المنوط بها مناقشة القرار بقانون المشار إليه - أن فلسفته وأهدافه قوامها رعاية مصالح المخاطبين بأحكامه . وقد أورد التقرير في هذا السياق ما نصه " أن بعض المهن الطبية، وعلى الأخص المهن المعاونة لها، لم تصدر بشأنها قرارات تنظيم الشؤون الوظيفية لمزاولتها، كما أن الأجور والمزايا المالية التي يتلقاها أعضاء هذه المهن لا تتناسب مع يحصل عليها أقرانهم بالقطاع الخاص أو الجهات التي ينظم شؤونها قوانين ولوائح خاصة، في الوقت الذي تتضاءل فيه القيمة السوقية للأجور التي يحصلون عليها. وتزداد إغراءات العمل غير الحكومي سواء كان المحلي أو الخارجي، مما يقتضى إعادة النظر في المعاملة المالية لهذا القطاع من قطاعات

الدولة، مما يشجع على استقرار العاملين به في البقاء بمواقعهم وعدم الاستجابة للإغراءات التي يلوح بها القطاع الخاص، لا سيما وأن السياسة العامة للدولة تتجه إلى تطوير القطاع الصحي وتحسين الخدمات الطبية المقدمة للمواطنين، ولن ينهض هذا القطاع إلا بتوفير الرعاية المادية والمعنوية المناسبة للعاملين الذين هم العمود الفقري لتقديم خدمة صحية ذات جودة عالية".

وخلصت المحكمة الدستورية العليا إلى أنه: متى كان ذلك، وكان ثبوت تدنى المعاملة المالية لأعضاء المهن الطبية للعاملين بالجهات التابعة لوزارة الصحة والسكان من غير المخاطبين بقوانين ولوائح خاصة، قبل صدور القرار بالقانون المشار إليه، في ظل عدم اكتمال البنيان الدستوري للدولة وقتئذ، وفي غيبة رئيس جمهورية منتخب وعدم وجود حياة نيابية لعدم انتخاب مجلس النواب القائم على شئون السلطة التشريعية الأصلية. فقد كان من شأن اجتماع هذه الظروف الاستثنائية التي أُلْمِت بالبلاد ما أوجب على رئيس الجمهورية المؤقت الإسراع في إصدار القرار بقانون المشار إليه، إيقاناً بحلول خطر جسيم هدد سير المرافق الصحية الحكومية، على نحو كان معه التراخي في مواجهته يعد إخلالاً من الدولة بالتزامها الدستوري بالرعاية الصحية المتكاملة للمواطنين، وتحقيق العدالة الاجتماعية لقطاع منهم بما يضمن حياة كريمة لهم. ومن ثم يكون إصدار رئيس الجمهورية المؤقت القرار بقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤ المشار إليه، قد التزم ضوابط حالة الضرورة المعدودة قيماً أولاً على مباشرة رئيس الجمهورية اختصاصه الاستثنائي بإصدار قرارات بقوانين^(١).

ويظهر هذا الحكم بجلاء أن المحكمة الدستورية العليا استمرت على نهجها السابق في ظل العمل بدستور ١٩٧١، والمادة (١٤٧) منه، والمتمثل في

(١) المحكمة الدستورية العليا، ٢٠٢٠/١/٤، الدعوى ١٢٦ لسنة ٣٨ قضائية دستورية،

الجريدة الرسمية، العدد ٢ مكرر (أ) بتاريخ ١٣/١/٢٠٢٠.

امتداد رقابتها وشمولها لضابط الضرورة المتطلب في القرارات بقوانين التي تصدر حال عدم قيام البرلمان استنادًا إلى نص المادة (١٥٦) من الدستور القائم، الصادر في سنة ٢٠١٤، وهي في هذا الحكم - وإن أقرت بتوافر شرط الضرورة - إلا أنها قد انتهت إلى أن البرلمان لا يستقل بتقدير حالة الضرورة بصفة نهائية، لأن هذا التقدير خاضع لرقابة الدستورية للتأكد من التزام رئيس الجمهورية أثناء ممارسة هذا الاختصاص، بالقيود والضوابط الواردة في المادة (١٥٦) من الدستور، ولذلك تدقق المحكمة في استنباط توافر الضرورة أو تخلفها باعتبارها عصب القرارات بقوانين التي تصدر استنادًا لنص المادة (١٥٦) من الدستور الحالي، والمواد المناظرة لها في الدساتير السابقة.

الفصل الرابع

مجلس النواب ومسئولية رئيس الدولة

تمهيد وتقسيم:

غدا مبدأ "اقتران السلطة بالمسئولية" مستقرًا في الأنظمة المعاصرة. ومفاد هذا المبدأ أنه "حيث توجد السلطة توجد المسئولية"، وهذا التلازم بين السلطة والمسئولية، يعتبر عاملاً حاسماً، لتأسيس نظام الحكم في الدولة، والذي بدوره يعتبر أساساً لتطوير المجتمع في كافة المجالات، القانونية والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية.

ولا نغالي إذا قلنا إن موضوع مسئولية رئيس الدولة كان - ولا يزال - من أبرز الموضوعات بل أشدها تعقيداً في التنظيم الدستوري والقانوني والممارسة والتطبيق العملي، وذلك نظراً لتعلقه برمز الدولة وأسمى منصب فيها، وخاصة في النظم الجمهورية.

في التنظيم المصري الحالي في دستور ٢٠١٤، أحاط المشرع الدستوري منصب رئيس الدولة بأهمية كبيرة وأناط به سلطات واسعة، وفي نفس الوقت أخضعه للمسئولية. وهذه المسئولية يتسع نطاقها، فلم يقتصر الدستور الحالي - دستور ٢٠١٤ - بالمسئولية الجنائية لرئيس الدولة على نهج الدساتير السابقة، بل وسع من نطاق المسئولية، وأخضع رئيس الجمهورية للمسئولية السياسية لأول مرة في النظام الدستوري المصري، وأصبح من حق مجلس النواب إثارة مسألة سحب الثقة من رئيس الجمهورية، كما أن من حقه إثارة المسئولية الجنائية لرئيس الدولة. ورتب الدستور نتائج مهمة في الحالتين وخاصة المسئولية السياسية.

ولبحث هذه المسألة المهمة، فإننا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، أتناول في الأول المسئولية الجنائية لرئيس الجمهورية، والثاني أخصه للمسئولية السياسية لرئيس الجمهورية. وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول

المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة

تمهيد وتقسيم:

اتهام رئيس الجمهورية جنائياً ليس بالأمر الجديد على التنظيم الدستوري المصري، فكل الدساتير التي أعقبت دستور ١٩٢٣، تضمنت النص على إمكانية محاكمة رئيس الجمهورية جنائياً، حتى جاء الدستور الحالي الصادر في عام ٢٠١٤، ونص في المادة (١٥٩) منه على صلاحية مجلس المجلس بإثارة المسؤولية الجنائية ضد رئيس الجمهورية، محدداً خطوات وإجراءات هذا الاتهام، وتشكيل المحكمة المختصة، والجرائم التي يعاقب عنها رئيس الجمهورية، والأثر المترتب على إثارة الاتهام، والمترتب على ثبوت الإدانة الجنائية.

وأبين في هذا المبحث من الدراسة الجوانب المختلفة لهذه المسؤولية، على أن أسبق ذلك بمطلب أتناول فيه مسؤولية رئيس الدولة جنائياً في مصر قبل صدور دستور ٢٠١٤، النافذ حالياً.

وعلى هدي ما سبق، فإنني أقسم هذا المبحث إلى خمسة مطالب على النحو

الآتي:

المطلب الأول: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية قبل العمل بدستور ٢٠١٤م

المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في دستور ٢٠١٤م

المطلب الأول

المسئولية الجنائية لرئيس الدولة قبل العمل بدستور ٢٠١٤

يعد دستور ١٩٢٣، أول وثيقة مصرية يطلق عليها "دستور" ولذلك يوصف بأنه أول دستور مصري مكتوب، وقد صدر هذا الدستور في ١٩ أبريل ١٩٢٣م بالأمر الملكي رقم (٤٢) لسنة ١٩٢٣^(١).

وقد تبنى هذا الدستور النظام البرلماني، وذلك بوجود برلمان منتخب، وحكومة مسئولة أمام البرلمان، ولذلك كان من الطبيعي ألا يكون رئيس الدولة مسئولاً لا جنائياً ولا سياسياً، على سند من القول أنه يسود ولا يحكم، فالسلطة الفعلية في يد الحكومة المسؤولة أمام البرلمان، وقد تبنى هذا الدستور النظام الملكي (الملكية الدستورية)^(٢). ونص في المادة (٣٣) منه على أن "الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس". ومفاد هذا النص أن رئيس الدولة (الملك) غير مسئول لا سياسياً ولا جنائياً حتى عن أفعاله الخاصة خارج نطاق السلطة، ويتفق انعدام المسؤولية هنا، مع كون الملك يسود ولا يحكم، فالذي يتحمل المسؤولية أمام البرلمان رئيس مجلس الوزراء والوزراء، حيث يسألون عن ما يصدر من رئيس الدولة من أعمال نتيجة للتوقيع الوزاري المجاور^(٣).

(١) الوقائع المصرية، العدد (٤٢) غير اعتيادي في ٢٠ أبريل ١٩٢٣.

(٢) تنص المادة الأولى من هذا الدستور، على أن "مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي". كما نصت المادة (٢٣) منه، على أن "عرش المملكة المصرية وراثي في أسرة محمد علي وتكون وراثته العرش وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر في ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠هـ (١٣ أبريل ١٩٢٣م)".

(٣) د. رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١١٢٢

وكان طبيعياً أن يأتي دستور ١٩٣٠ على نهج دستور ١٩٢٣، فيما يتعلق بمسئولية رئيس الدولة، فهو دستور ملكي وراثي، تبنى النظام النيابي^(١)، وقد نص هذا الدستور في المادة (٣٣) منه على أن "الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس"، وهو ذات النص الوارد في المادة (٣٣) من دستور ١٩٢٣ دون أي تغيير، ومفاد ذلك أن الملك في هذا الدستور - كسابقه - غير مسئول أية مسئولية سواء السياسية أو الجنائية، فذاته مصونة لا تمس، ولذلك لا مجال للحديث عن مسئولية جنائية لرأس الدولة في ظل العمل بأحكام هذا الدستور، فالملك كما ذكرنا، يسود ولا يحكم، ومجلس الوزراء والوزراء هم من يسألون سياسياً أمام البرلمان عن أعمالهم، وعن الأعمال التي يوقعها الملك بجوار رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء.

وإذا كان ما سبق يتعلق بالدساتير الملكية، فإن الأمر قد اختلف في ظل النظام الجمهوري الذي تبنته الدساتير المصرية بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢م، وكان أول هذه الدساتير التي تعرض للمسئولية الجنائية لرئيس الدولة، هو دستور ١٩٥٦^(٢)؛ إذ نصت المادة (١٣٠) من هذا الدستور، على أن "يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري بناء على اقتراح مقدم

(١) صدر هذا الدستور بموجب الأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠، ونشر في الوقائع المصرية - العدد ٩٨ "غير اعتيادي في ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٠، ونص في مادته الأولى على أن "يبطل العمل بالدستور القائم ويستبدل به الدستور الملحق بهذا الأمر، ويُحل المجلسان الحاليان".

(٢) الوقائع المصرية، العدد (٥) مكرر الصادر في يوم الاثنين ٣ جماد الثاني ١٣٧٥ - ١٦ يناير ١٩٥٦، ونصت المادة (١) من هذا الدستور، أن "مصر دولة عربية مستقلة ذات سيادة، وهي جمهورية ديمقراطية...". ونصت المادة (٦٤) منه على أن "رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين في هذا الدستور".

من ثلث أعضاء مجلس الأمة على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس. ويقف عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام ويتولى رئيس مجلس الأمة الرئاسة مؤقتًا. وتكون محاكمته أمام محكمة خاصة ينظمها القانون. وإذا حكم بإدانته أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى".

والبين من النص المذكور، أن المختص باتهام رئيس الجمهورية جنائيًا هنا، هو مجلس الأمة، بناء على اقتراح يقدم من ثلث أعضائه على الأقل. ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الأمة، على أن ينصب الاتهام على إحدى الجريمتين المشار إليهما في النص الدستوري، وهما الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري، ورتب المشرع الدستوري على اتهام رئيس الجمهورية بالأغلبية الموصوفة المشار إليها نتائج مهمة، وهي:

١- وقف رئيس الجمهورية عن العمل بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى رئيس مجلس الأمة الرئاسة مؤقتًا.

٢- يتولى محاكمة رئيس الجمهورية محكمة خاصة ينظمها القانون.

وامتنثالاً لهذا النص الدستوري، صدر القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦، بإصدار قانون محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء^(١). ونص هذا القانون في المادة (١) منه على أن "تتولى محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء محكمة عليا تتشكل من اثني عشر عضواً ستة منهم من أعضاء مجلس الأمة يختارون بطريق القرعة وستة من مستشاري محكمة النقض ومحاكم الاستئناف يختارون بطريقة القرعة أيضاً من بين مستشاري محكمة النقض وأقدم ثلاثين مستشاراً من محاكم الاستئناف. ويختار بطريق القرعة كذلك عدد مساو من أعضاء مجلس الأمة والمستشارين بصفة احتياطية.

(١) نشر هذا القانون في الوقائع المصرية - العدد (٤) تابع "غير اعتيادي" في ١٤ يونيو سنة ١٩٥٦.

وفي حالة غياب أحد الأعضاء الأصليين أو قيام مانع به، يحل محله أقدم الأعضاء الاحتياطيين إذا كان من المستشارين وأكبر الأعضاء سنًا إذا كان من أعضاء مجلس الأمة، يرأس المحكمة أقدم المستشارين".

وحددت المادة (٣) من القانون المذكور من يتولى الاتهام أمام المحكمة، سواء أكان الاتهام صادرًا من مجلس الأمة أو من رئيس الجمهورية^(١).

ونصت المادة السادسة من القانون المذكور على أن "يعاقب رئيس الجمهورية بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة، أو المؤقتة إذا ارتكب عملاً من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري، وتعتبر عدم ولاء للنظام الجمهوري الأفعال الآتية:

أولاً: العمل على تغيير النظام الجمهوري لنظام ملكي.

ثانياً: وقف دستور الدولة كله أو بعضه أو تعديل أحكامه دون إتباع القواعد والإجراءات التي قررها الدستور"^(٢).

(١) مادة (٣): يقوم بوظيفة الاتهام أمام المحكمة ثلاثة من أعضاء مجلس الأمة ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري بأغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس، وذلك بعد صدور قرار الاتهام ويجوز أن يعاونهم محام عام يندبه النائب العام بناء على طلب مجلس الأمة. وفي حالة صدر الاتهام من رئيس الجمهورية يقوم بتمثيل الاتهام أمام المحكمة النائب العام أو من يقوم مقامه ويعاونه محاميان عامان. ويجري تشكيل المحكمة على الصورة المتقدمة بعد صدور قرار الاتهام من مجلس الأمة أو من رئيس الجمهورية".

ونصت المادة (٥) من ذات القانون على أن "تتعد المحكمة العليا في دار محكمة النقض".

(٢) ومن الجدير بالذكر أن عقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة والمؤقتة قد تم إلغاؤها بموجب القانون رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٣ بإلغاء القانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٨٠ بإنشاء محاكم أمن الدولة وبتعديل بعض أحكام قانوني العقوبات والإجراءات الجنائية، والذي نص في مادته الثانية على أن "تلغى عقوبة الأشغال الشاقة، أينما وردت، في قانون العقوبات أو =

ورتب النص الدستوري النتيجة النهائية لإدانة رئيس الجمهورية من قبل المحكمة المشار إليها في المادة الثالثة من هذا القانون وهي "إعفائه من منصبه" مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

وسلك دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت ذات المسلك، ونص على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في المادة (١١٢) منه^(١)، على أن يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، أو عدم الولاء للنظام الجمهوري بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الأمة على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية أعضاء المجلس، ويقف عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى النائب الأول لرئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً.

وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة، ينظمها القانون. وإذا حُكم بإدانته، أعفي من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

ولم يختلف مضمون تلك المادة عن المقابلة لها في دستور ١٩٥٦ إلا في مسألتين: الأولى: هي الاكتفاء بصور الاتهام بأغلبية أعضاء مجلس الأمة بدلاً من ثلثي الأعضاء؛ والثانية: جعل النائب الأول لرئيس الجمهورية يتولى الرئاسة بصفة مؤقتة عند وقف الرئيس عن عمله بدلاً من رئيس مجلس الأمة في دستور

=في أي قانون أو نص عقابي آخر، ويستعاض عنها بعقوبة "السجن المؤبد" إذا كانت مؤبدة، وبالعقوبة السجن المشدد إذا كانت مؤقتة.

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

(١) بدأ العمل بهذا الدستور ابتداء من يوم الأربعاء الخامس والعشرين من شهر مارس ١٩٦٤، ونشر في الجريدة الرسمية العدد (٦٩) تابع (أ) الصادر في يوم الثلاثاء (١٠) ذو القعدة ١٣٨٣هـ / ٢٤ مارس ١٩٦٤م.

١٩٥٦. وظل القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ ساري المفعول، نظرًا لعدم إصدار قانون جديد لمحاكمة رئيس الجمهورية بعد صدور هذا القانون، مما يعني أن ذات المحكمة المشكلة طبقًا لأحكام هذا القانون، هي من تتولى محاكمة رئيس الجمهورية حال صدور قرار الاتهام من مجلس الأمة، وتوقع ذات العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون. وفي حالة إدانة رئيس الجمهورية من قبل هذه المحكمة يعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى، على نحو ما أوضحنا سلفًا.

أما بالنسبة لدستور ١٩٧١، فقد نظمت المادة (٨٥) منه، بعد تعديلها في عام ٢٠٠٧ طريقة وإجراءات اتهام رئيس الجمهورية بقولها^(١) "يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكابه جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى الرئاسة مؤقتًا نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم

(١) صدر هذا الدستور في ١٧ سبتمبر ١٩٧١، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ٣٦ مكرر (أ) في ١٢ سبتمبر ١٩٧١، وقد خضع لأكثر من تعديل، آخرها ما تم بموجب الاستفتاء على تعديل الدستور الذي أجري في ٢٠٠٧/٣/٣٦، وكان نص المادة (٨٥) منه قبل التعديل "يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام ، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتًا لحين الفصل في الاتهام.

وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها ويحدد العقاب، وإذا حكم بإدانته أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى".

وجود نائب لرئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها ويحدد العقاب، وإذا حكم بإدانته أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى".

والبين من هذا النص الدستوري؛ أنه تطلب صدور قانون ينظم تشكيل المحكمة الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية، ولم يصدر هذا القانون، مما فرض العودة إلى القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦، الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء، والصادر في ظل العمل بدستور ١٩٥٦. كما أنه - أي النص الدستوري - رتب على إدانة رئيس الجمهورية من قبل المحكمة إعفائه من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى".

وجاء دستور ٢٠١٢ كأول دستور للجمهورية الجديدة بعد فترة من الإعلانات الدستورية، ونص في المادة (٥٢) منه، على أن "يكون اتهام رئيس الجمهورية بارتكاب جناية أو الخيانة العظمى، بناء على طلب موقع من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

وبمجرد صدور هذا القرار يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعتبر ذلك مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته حتى صدور الحكم.

ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى وعضوية أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف، ويتولى الادعاء أمامها النائب العام، وإذا قام بأحدهم مانع حل محله من يليه في الأقدمية.

وينظم القانون إجراءات التحقيق والمحاكمة ويحدد العقوبة، وإذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى".

والمستفاد من النص المذكور:

- ١- أن اتهام رئيس الجمهورية بارتكاب جناية أو الخيانة العظمى، يكون بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس النواب.
- ٢- يصدر قرار اتهام رئيس الجمهورية بالأفعال المشار إليها بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.
- ٣- يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، بمجرد صدور قرار الاتهام بالأغلبية الموصوفة المنصوص عليها في النص الدستوري.
- ٤- عملاً بأحكام المادة (١٥٣) من الدستور المذكور يحل رئيس مجلس الوزراء محل رئيس الجمهورية بمجرد صدور قرار الاتهام من مجلس النواب، حيث إن المادة (١٥٢) من الدستور^(١)، اعتبرت صدور قرار الاتهام من جانب مجلس النواب مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته حتى صدور الحكم.
- ٥- يحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى وعضوية أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف، ويتولى الادعاء أمامها النائب العام. وإذا قام بأحدهم مانع حل محله من يليه في الأقدمية، وينظم القانون إجراءات المحاكمة ويحدد العقوبة. ولم يصدر هذا القانون، وبما أن النص الدستوري قد تضمن أحكاماً غير واردة في القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء، فلم يعد هناك مجال للرجوع إلى هذا القانون بشأن المحاكمة، وإن كان من الوارد استدعاء العقوبات المقررة في هذا القانون للتطبيق أمام المحكمة

(١) تنص المادة (١٥٣) من هذا الدستور، على أنه "إذا قام مانع يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته حل محله رئيس مجلس الوزراء.....".

المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية بالتشكيل الوارد في المادة (١٥٢) من هذا الدستور.

٦- إذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية يعفى من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

المطلب الثاني

المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في دستور ٢٠١٤

تعرضت المادة (١٥٩) من دستور ٢٠١٤، إلى المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، وذلك من خلال النص على حالات هذه المسؤولية، وكيفية إثارتها من قبل مجلس النواب، والأغلبية المتطلبة لهذا الاتهام، والجهة المختصة بالتحقيق، والمحكمة المختصة بالمحاكمة، والآثار المترتبة على صدور قرار الاتهام، وصدور حكم بالإدانة، وذلك بقولها "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 الاتهام 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. ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى، وعضوية أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة، وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف، ويتولى الادعاء أمامها النائب العام، وإذا قام بأحدهم مانع، حل محله من يليه في الأقدمية، وأحكام المحكمة نهائية غير قابلة للطعن.

وينظم القانون إجراءات التحقيق والمحاكمة، وإذا حكم بإدانة، رئيس الجمهورية أعفي من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى".

ولبيان هذه المسؤولية، وحالاتها، وإجراءات الاتهام، والآثار المترتبة على الاتهام والإدانة، فإنني أقسم هذا المطلب إلى أربعة أفرع على النحو الآتي:

الفرع الأول: الجرائم الجنائية التي يسأل عنها رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: الجرائم التي يسأل عنها رئيس الجمهورية.

الفرع الثالث: المحكمة المختصة.

الفرع الرابع: الآثار المترتبة على الاتهام والإدانة.

الفرع الأول

الجرائم الجنائية التي يسأل عنها رئيس الجمهورية

بينت المادة (١٥٩) من الدستور - السالف الإشارة إليها - الجرائم التي يسأل عنها رئيس الجمهورية جنائياً، وذلك بنصها، على أن "يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور أو الخيانة العظمى أو أية جناية أخرى...".

ومفاد ذلك أن رئيس الجمهورية في ظل دستور ٢٠١٤، يسأل عن ثلاثة أنواع من الجرائم، جريمة انتهاك أحكام الدستور، والخيانة العظمى، وأية جناية أخرى، وذلك على نحو ما يلي:

أولاً: انتهاك أحكام الدستور:

يضع الدستور الإطار العام للحكم في الدولة؛ إذ يحدد سلطات الدولة، وكيفية تكوينها، والعلاقات بين هذه السلطات مع إيجاد التوازن بين

الاختصاصات التي يقوم كل منها بها، والحيلولة دون تغول إحداها على الأخرى، بمعنى أن جميع السلطات في الدولة تستمد اختصاصاتها من الدستور^(١).

ورئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري الحالي له العديد من الاختصاصات المهمة، فهو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية، يرقى مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة أراضيه وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويباشر اختصاصاته على النحو المبين به^(٢)، ولذلك فهو يمارس اختصاصاته على النحو المبين في الدستور، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحل، فهو بصفته رئيس الدولة يراقب عمل السلطات الأخرى من حيث التزامها بالدستور، وأحياناً يكون حكماً بين السلطات. ولذلك ألزمه الدستور بأن يؤدي اليمين الدستورية قبل مباشرة عمله أمام مجلس النواب، ومن مفردات هذا القسم "احترام الدستور والقانون"^(٣).

ولذلك كان من الطبيعي أن تثار المسؤولية تجاه رئيس الجمهورية في حالة انتهاك أحكام الدستور، وهذا الاتهام غير محدد بحالات معينة؛ إذ من الوارد إثارة الاتهام الجنائي ضد رئيس الجمهورية في كل حالة ينتهك فيها أحكام الدستور، ويخضع تقدير ذلك لمجلس النواب، باعتباره صاحب قرار الاتهام.

ومن الواضح هنا، قدر صفة المسئول، وهو رئيس الدولة، ولذلك جاء بلفظ شديد، وهو "انتهاك" أحكام الدستور، ولم يستعمل اصطلاح "مخالفة أحكام الدستور"، مما يدل على أن المشرع الدستوري ينظر إلى الأفعال المتعمدة من

(١) د/ يحيى الجمل: أنظمة الحكم في الوطن العربي، ورقة بحث مقدمة إلى ندوة أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، الطبعة الثالثة، مركز دراسات الوحدة العربية، عام

٢٠٠٢م، ص ٣٦٤.

(٢) مادة (١٣٩) من الدستور.

(٣) مادة (١٤٤) من الدستور.

جانب رئيس الجمهورية، والتي تمثل انتهاكاً لأحكام الدستور، وخروجاً كاملاً على أحكامه، وذلك دون المخالفات الأخرى لأحكام الدستور، التي قد تقع بطريق الخطأ أو الإهمال البسيط، والتي من الممكن إثارة المسؤولية السياسية بشأنها.

وإذا أردنا أن نبين متى يعتبر تصرف رئيس الجمهورية يمثل انتهاكاً لأحكام الدستور؛ فإنه بالرغم من صعوبة تحديد ذلك بشكل قاطع، فإنه من الممكن أن تكون هذه الحالات متوافرة في حالة مخالفة رئيس الدولة لنصوص الدستور على صعيد الاختصاص أو الأشكال والإجراءات التي يحددها الدستور لممارسة اختصاصاته، وذلك بشكل متعمد^(١)، كما لو أقدم رئيس الدولة على ممارسة صلاحياته الدستورية، بعيداً عن تلك الأشكال أو الإجراءات أو عند مخالفته لقواعد الاختصاص الموضوعية، غير أن ذلك لا يعني أن مجرد إقدام رئيس الدولة على إصدار قرارات مخالفة لقواعد الشكل والاختصاص إثارة مسؤوليته الجنائية، فتلك الجريمة لا تثور إلا إذا أصر رئيس الجمهورية على مخالفته الدستورية بعد القضاء بعدم دستوريته؛ لأنه بذلك يكون قد تحقق الركن المعنوي للجريمة والمتمثل في القصد الجنائي بعنصره العلم والإرادة^(٢).

ولا نشاطر هذا الرأي فيما ذهب إليه، فليس بلزوم أن يكون قد حكم بعدم دستورية التصرف، وعاود رئيس الجمهورية ممارسته، بل يكفي أن يقع الانتهاك لأحكام الدستور بصورة عمدية حتى ولو كان واقعاً لأول مرة.

وبعد خرقاً للدستور، وانتهاكاً لأحكامه، تعليق رئيس الجمهورية الدستور ووقف العمل ببعض نصوصه، سواء أكان ذلك بصفة مؤقتة أم دائمة، ففي بعض

(١) د. إيهاب عبد الستار عبدالرزاق صابر: حدود التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص ٣١١.

(٢) د. علي يوسف الشكري: التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، دون سنة نشر، ص ١٥٤.

الأحيان قد يشكل الدستور عقبة قانونية أمام رئيس الجمهورية لتحقيق أهداف خاصة، ولا سبيل أمامه لتجاوز هذه العقبة إلا بتعليق العمل بالدستور، أو وقف العمل ببعض نصوصه، متذرعاً في ذلك بحجج مختلفة قد يكون من بينها الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد^(١).

ومن هنا، فإن تقرير مسئولية رئيس الدولة حال انتهاكه أحكام الدستور يُعد من الأمور الواجبة لحماية مبدأ الشرعية الدستورية التي يجب على السلطات جميعها أن تلتزم حدودها، حماية للحقوق والحريات، وإلا أصبح الدستور مجرد أكلوبة قانونية لا محل لها من التقدير؛ إذ إنه كما قيل "لا قيمة لنصوص الدستور متى كانت نصوصاً جوفاء بعيدة عن مجال التطبيق العملي، خالية من أي غطاء شرعي يحميها ويحول دون الاقتتات عليها أو الخروج عن مقتضياتها، خاصة وأن الدساتير عادة ما تمنح رئيس الدولة سلطات هائلة حتى في غير النظم الرئاسية، مما يتطلب ألا تكون تلك السلطات مطلقة، وإنما مقيدة بتخوم عامة تتجسد في عدم مخالفة القانون الأعلى وهو الدستور"^(٢).

(١) لا يعد انتهاكاً لأحكام الدستور، أو تعطيلاً له ما يقدم عليه بعض رؤساء الدول، من تعطيل العمل بالدستور أو ببعض أحكامه في حالات الضرورة، ومن قبيل ذلك ما تنص عليه المادة (١٢٣) من الدستور البحريني من أنه "لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور، إلا أثناء إعلان الأحكام العرفية....". وتدخل الملك هنا بإعلان الأحكام العرفية، نص عليه الدستور البحريني في المادة (٣٦/ب)، بنصها على أنه "لا تعلن حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية إلا بمرسوم، ويجب في جميع الأحوال أن يكون إعلانها لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا يجوز مدها إلا بموافقة المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين".

(٢) د/ خضر محمد عبد الرحيم: المسئولية السياسية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والمختلط، دراسة مقارنة بالنظام الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٦٤.

وفي ختام هذه النقطة، أقول: إن دستور ٢٠١٤، قد أحسن صنعًا عندما نص على جواز إقامة المسؤولية الجنائية تجاه رئيس الدولة، حال انتهاكه أحكام الدستور، ليسد الطريق على أي خروج متعمد على أحكام الدستور، عن طريق المساس به بوقف العمل به، أو تعطيل العمل ببعض نصوصه، أو الإقدام على تعديله دون إتباع الإجراءات المحددة في الدستور ذاته، أو من خلال الاعتداء المتعمد على اختصاص إحدى السلطات الدستورية الأخرى، أو حتى ممارسة اختصاصاته الدستورية دون الالتزام بالقيود الشكلية والموضوعية الوارد النص عليها في الدستور.

ثانيًا: الخيانة العظمى:

نصت المادة (١٥٩) من الدستور، على أن يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور، أو الخيانة العظمى...، وذلك دون تحديد المقصود بالخيانة العظمى، أو ذكر أمثلة لها، وبالرجوع إلى كل من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧م وتعديلاته، وقانون الإجراءات الجنائية رقم (١٥٠) لسنة ١٩٥٠، وتعديلاته، نجد أنهما وقد وردا خلوًا من ذكر مصطلح (الخيانة العظمى)، ومن ثم يثور التساؤل عن المقصود بالخيانة العظمى، وهل هي ذات طابع سياسي، أم أنها ذات طابع جنائي، أو تحمل الصفتين معًا؟ وهو الأمر الذي ذهب فيه الفقه إلى ثلاثة اتجاهات.

الاتجاه الأول: الخيانة العظمى جريمة جنائية:

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن "الخيانة العظمى" ذات طبيعة جنائية؛ لأنها تتمثل في خيانة رئيس الجمهورية عمدًا لمصالح الدولة وامتناعه عن مباشرة أعمال وظيفته، أو حينما يروج لاختصاص ليس له، أو يباشر عادات تتناقض مع الدستور، ولذلك فإن هذه الأفعال يمكن أن تكيف بأنها جنائيات أو جنح

بواسطة قانون العقوبات، رغم عدم وصف الدستور لها بالجريمة^(١)، واستند أنصار هذا الرأي للتدليل على رأيهم بالآتي:

١- حدد القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦م عقوبة الخيانة العظمى بعقوبة الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة^(٢)، وهذه العقوبات بحسب وصفها عقوبات جنائية، بالإضافة إلى أن المذكرة الإيضاحية للقانون المذكور قد تركت تحديد أعمال الخيانة العظمى لقانون العقوبات، ولا يخفى على أحد أن قانون العقوبات، هو القانون العقابي الذي يتناول الجرائم الجنائية ويبين عقوباتها^(٣).

٢- عرف القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ - الخاص بمحاكمة الوزراء - الخيانة العظمى بأنها "جريمة" حيث نص على أن كل جريمة تمس سلامة الدولة، أو أمنها الخارجي أو نظام الحكم الجمهوري وتكون منصوصاً عليها في القوانين المصرية ومحددًا لها في هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة (السجن المؤبد والسجن المشدد).

٣- نصت المادة (١٥٩) من الدستور - دستور ٢٠١٤ - على الخيانة العظمى بشكل متلازم مع ارتكاب جنائية، ثم حددت لهما إجراءات موحدة فيما يتعلق بالاتهام والمحاكمة، مما يعني التماثل في الطبيعة بينهما، وإلا ما كان مقبولاً أن تتخذ الإجراءات لفظين مختلفين من حيث طبيعتها^(٤).

(١) د. علي يوسف الشكري: التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص

(٢) ننوه هنا إلى أن عقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة والمؤقتة قد ألغيت عام ٢٠٠٣، واستبدل بهما عقوبتا "السجن المؤبد والسجن المشدد"، راجع ما سبق، ص هامش

(٣) د/ عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص ١٢٣.

(٤) د/ خضر محمد عبد الرحيم: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والمختلط، مرجع سابق، ص ٢١٠.

الاتجاه الثاني: الخيانة العظمى جريمة سياسية:

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن الخيانة العظمى لا تعدو أن تكون مجرد فكرة سياسية، ولا تعتبر من قبيل الجرائم الجنائية، واستندوا في ذلك إلى عدد من الأسباب، منها:

١- خلا الدستور والقانون المنظم لمحاكمة رئيس الجمهورية الذي صدر في ظل العمل بدستور ١٩٥٦ (٢٤٧ لسنة ١٩٥٩)، من تحديد مدلول الخيانة العظمى أو توضيح مكوناتها، واكتفى القانون المذكور في مذكرته الإيضاحية بالإشارة إلى قانون العقوبات. ولا يوجد في قانون العقوبات تعريف محدد لما يعرف بالخيانة العظمى. وكل ما سبق يفيد أن القانون المصري لم يرد به مكونات وعناصر لجريمة الخيانة العظمى، التي يمكن أن تنسب لرئيس الجمهورية، وكل ما في الأمر أن القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ بشأن محاكمة الوزراء، قد عرف الخيانة العظمى بأنها كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري، وتكون منصوفا عليها في القوانين المصرية، ومحددا لها عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت، وبالتالي فإذا كان هذا القانون المشار إليه قد عرف الخيانة العظمى في شأن الوزراء، فلا يعني ذلك سريان هذا التعريف - بحكم اللزوم - في شأن رئيس الجمهورية، فالقانون الذي ينظم محاكمة رئيس الجمهورية هو القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ - على النحو السالف الإشارة إليه - وقد نص هذا القانون على فعل الخيانة العظمى دون أن يورد تعريفاً لها، وقد جاء بالمذكرة الإيضاحية لهذا القانون، أن المشرع قد ترك تحديد أعمال الخيانة العظمى لأحكام قانون العقوبات، وبالرجوع إلى أحكام قانون العقوبات لا نجد من بين نصوصه تعريفاً محدداً لفعل الخيانة العظمى الذي يمكن أن ينسب إلى رئيس الجمهورية، وفي ضوء ما تقدم يتضح لنا أن القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ ينظم محاكمة رئيس

الجمهورية، في حين أن القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ ينظم محاكمة الوزراء، وكل من القانونين ينظم حالة منبئة الصلة عن الأخرى، فكل مجال تطبيقه، كما أنهما يسيران في خطين متوازيين، وبالتالي فلا وجه لتطبيق ما جاء بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٨ على رئيس الجمهورية.

ف فعل الخيانة العظمى إذن الذي يصدر عن شخص رئيس الجمهورية، يختلف بالضرورة عن فعل الخيانة العظمى الذي يصدر من وزير من الوزراء، فالخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية لا تعني بالضرورة التخابر مع الأعداء أو تسليمهم أسراراً أو مواقع مهمة أو الأفعال التي تؤدي إلى المساس باستقلال البلاد ووحدتها أو سلامة أراضيها، فالخيانة العظمى إذن بالنسبة لرئيس الجمهورية، لها مدلول مختلف عن مدلولها بالنسبة لأي فرد آخر في الدولة، فقد يكون الإهمال الخطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية، أو محاولته خرق وانتهاك الدستور بمثابة جريمة خيانة عظمى، ومن ثم فإنه يترتب على ذلك، أنه يترك تقدير ما إذا كان الفعل المنسوب لرئيس الجمهورية يكون جريمة خيانة عظمى أم لا، لقرار الاتهام الصادر من البرلمان، وللمحكمة الخاصة التي ستتولى محاكمته على الفعل المنسوب إليه بقرار الاتهام^(١).

(١) د. عمرو فؤاد بركات: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، سنة ٢٠٠٠ (دون دار نشر)، الصفحات ٣٦، ٣٧، ٣٨، مع مراعاة أن سيادته قد أورد هذا الرأي تعليقاً على نص المادة (١٥٩) من دستور ١٩٧١، قبل تعديلها في عام ٢٠٠٧. وقد أخذ بعض الفقه هذا الرأي عن سيادته، وأنزله على المادة (١٥٩) من دستور ٢٠١٤.

راجع: د. إيهاب عبد الستار عبد الرزاق صابر: حدود التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص ٣١٤.

٢- إن الجريمة الجنائية لا يجوز تحريكها ومباشرتها إلا عن طريق جهة قضائية، في حين أن المشرع الدستوري قد جعل من مجلس النواب السلطة المختصة بتحريك جريمة الخيانة العظمى، والمجلس جهة سياسية، مما يضيف على الخيانة العظمى وصف الجريمة السياسية.

الاتجاه الثالث: الخيانة العظمى ذات طبيعة مختلطة:

يرى أنصار هذا الرأي، أن الخيانة العظمى جريمة سياسية بصفة أصلية وجنائية بصفة تبعية، على سند من القول بأن القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦، وضع جزاءً جنائياً وهو الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة (السجن المؤبد - السجن المشدد). وفي نفس الوقت رتب عليها الدستور جزاءً سياسياً متمثلاً في عزل رئيس الدولة (إعفائه من منصبه).

والرأي عندي - وبعد العرض السابق - أن الخيانة العظمى في ظل العمل بأحكام المادة (١٥٩) من دستور ٢٠١٤، تعتبر "جريمة جنائية" على الأقل من ناحية الوصف الدستوري؛ إذ تنص المادة (١٥٩) على أن "يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جريمة أخرى...."، وما سبق يوضح بجلاء أن النص الدستوري وصف انتهاك أحكام الدستور والخيانة العظمى "بالجرائم" حيث أتبع ذلك بعبارة "أو أية جريمة أخرى"، مما يعني أنه قد سبقت تلك العبارة أموراً جنائية، ولذلك أخضع الجميع لذات الإجراءات، وجعل الاختصاص لمحكمة واحدة، ورتب ذات الأثر في كل الحالات إذا صدر الحكم بالإدانة.

علاوة على ما سبق؛ فإن من ذهب إلى القول: إن الخيانة العظمى عمل ذو طبيعة سياسية أو مختلطة، قد بنى رأيه على نص المادة (١٥٩) من دستور ١٩٧١، حتى بعد تعديلها في عام ٢٠٠٧ إذا كانت هذه المادة تنص على أن يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكابه جريمة جنائية...، وهذه

الصياغة من الممكن تحمل القول بأن الخيانة العظمى ليست جريمة جنائية، وذلك للمغايرة بين الخيانة العظمى والجريمة الجنائية، فالنص يقول في حالة الخيانة العظمى أو "ارتكاب جريمة جنائية". وهذه الحجة لا يمكن الاستناد إليها في ظل العمل بدستور ٢٠١٤ الذي قرر في المادة (١٥٩) منه، أن اتهام رئيس الجمهورية يكون "بانتهاك أحكام الدستور، أو الخيانة العظمى، أو أية جريمة أخرى، وهو ما يعني أن عبارة "أو أية جريمة أخرى" تدل على أن الأفعال الأخرى السابقة على ذكرها هي من طبيعة جنائية، وتعد بذلك جرائم جنائية تخضع لإجراءات المحاكمة الجنائية التي تتولاها المحكمة الخاصة المنصوص عليها في المادة (١٥٩) من الدستور.

يضاف إلى ما سبق أنه لم يعد مجال للقول بأن المحكمة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية ليست ذات تشكيل قضائي خالص، بل هي خليط من الساسة والقضاة، فهذا القول ينطبق على حالات المحاكمة في ظل المحكمة المشكلة بموجب القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦، وهذه المحكمة لم يعد لها وجود في ظل العمل بأحكام المادة (١٥٩) من دستور ٢٠١٤، التي نصت على أن تكون محاكمة رئيس الجمهورية جنائياً أمام محكمة مشكلة تشكيلاً قضائياً خالصاً سواء من حيث الادعاء أو المحاكمة، حتى التحقيق يجريه النائب العام أو من يحل محله. ومما يبرهن على صواب ما أقول، أن الدستور قد خص المسؤولية السياسية لرئيس الدولة "سحب الثقة" بنص خاص في المادة ١٦١ من الدستور، على نحو ما سنوضحه بالتفصيل في موضع قادم من البحث.

وإذا كانت هناك صعوبة في تحديد المقصود بجريمة الخيانة العظمى، فيمكن تحديدها في إطار ما نص عليه قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨ في المادة الخامسة منه، بقولها "تعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي ويكون منصوصاً عليها في القوانين

المصرية ومحددًا لها في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة. وذلك مع مراعاة أن عقوبتي الأشغال الشاقة المؤبدة والمؤقتة، قد ألغيت من جميع القوانين المصرية، واستبدل بهما عقوبتا "السجن المؤبد والسجن المشدد"^(١).

ثالثًا: ارتكاب جناية:

الحالة الثالثة التي تثير المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، بجانب حالتها انتهاك أحكام الدستور، والخيانة العظمى، هي اتهامه بارتكاب جريمة جنائية، وذلك على خلاف ما كان منصوصًا عليه في دستور ١٩٧١، فقد اقتصر المشرع الدستوري في المادة (١٥٩) من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ نطاق مسؤولية رئيس الدولة الجنائية على الأفعال المكونة لجريمة من درجة جنائية فقط دون الجنح. وباستقراء نصوص قانون العقوبات المصري نجد أن المادة (١٠) منه تنص على أن "الجنایات هي الجرائم المعاقب عليها بالعقوبات الآتية: الإعدام، السجن المؤبد، السجن المشدد، السجن".

ولا عبرة بوقوع الجريمة أثناء ممارسة مهام المنصب أو خارجه في حياته الخاصة؛ إذ المعول عليه هنا، أن تقع الجريمة أثناء شغل المنصب، وأن تعد هذه الجريمة جنائية، ولا عبرة أيضًا بما إذا كانت هذه الجريمة منصوصًا عليها في قانون العقوبات أو في أي قانون عقابي آخر.

(١) راجع ما سبق، ص هامش

الفرع الثاني

إجراءات الاتهام والمحاكمة

نصت المادة (١٥٩) من الدستور، على القواعد الكلية لاتهام رئيس الجمهورية جنائياً، ومحاكمته، وذلك من خلال نصها، على أن يكون الاتهام من قبل مجلس النواب، والمحاكمة أمام محكمة خاصة حددت المادة المذكورة تشكيلها من حيث الادعاء وأعضاء المحكمة، وللوقوف على المحددات الدستورية والقانونية لمسئولية رئيس الدولة جنائياً، فإني أتناول أولاً: إجراءات الاتهام من قبل مجلس النواب، ثم أتناول ثانياً: إجراءات المحاكمة، وذلك على نحو ما يلي:

أولاً: إجراءات اتهام رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب:

نظمت المادة (١٥٩) من الدستور، والمواد من ١١١ إلى ١١٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، إجراءات اتهام رئيس الجمهورية جنائياً من قبل مجلس النواب، وذلك في خطوات متتابعة، نوجزها فيما يلي:

١- يقدم طلب اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جناية أخرى، كتابة إلى رئيس مجلس النواب، موقعاً من أغلبية أعضاء المجلس على الأقل، ويجب أن يكون هذا الطلب متضمناً الأفعال التي بنى عليها الاتهام والأسباب التي يقوم عليها، والملاحظ هنا أن كلاً من المشرعين الدستوري والعادي تطلبان أغلبية خاصة لتقديم هذا الطلب، وهي أغلبية أعضاء مجلس النواب مجتمعين. كما اشترطت المادة (١١١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب أن يتضمن هذا الطلب الأفعال المنسوبة إلى رئيس الجمهورية والأسباب التي يقوم عليها الطلب^(١).

(١) مادة (١١١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

٢- عندما يستوثق رئيس مجلس النواب من استيفاء الطلب المقدم من قبل أعضاء المجلس، للشروط الأساسية للاتهام، وهي توقيعه من أغلبية أعضاء المجلس، ومن تضمنه الأفعال المنسوبة إلى رئيس الجمهورية، والأسباب التي يقوم عليها الطلب، يحيله - أي الطلب - إلى النائب العام خلال يومين على الأكثر من تاريخ وروده إليه، حتى يقوم النائب العام بالتحقيق مع رئيس الجمهورية في موضوع الاتهام، وذلك وفقاً للقانون المنظم لإجراءات التحقيق مع رئيس الجمهورية ومحاكمته^(١). وهنا لنا وقفة أمام أمرين:

الأول: المدة التي يحيل خلالها رئيس المجلس الطلب إلى النائب العام، وهي - حسب نص المادة ١١١- من اللائحة الداخلية لمجلس النواب "يومان على الأكثر" ومن وجهة نظري أن هذا الميعاد هو ميعاد تنظيمي لا يترتب على تجاوزه أي بطلان أو سقوط، وإن كان الأولى الالتزام به من قبل رئيس مجلس النواب لتعلق الأمر باتهام رأس الدولة، وهو رئيس الجمهورية، وما يتطلبه الأمر من سرعة في الإجراءات حفاظاً على الاستقرار السياسي في البلاد.

الثاني: أن المادة (١٥٩) من الدستور أسندت التحقيق في هذا الاتهام للنائب العام، على أن يحل محله أحد مساعديه إذا قام به مانع حال بينه وبين القيام بالتحقيق، في حين أن المادة (١١١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، اكتفت بالنص على قيام النائب العام بالتحقيق في الاتهام، دون أن تشير إلى حلول أحد مساعديه محله إذا كان به مانع، وهنا لم تحدد اللائحة الداخلية لمجلس النواب ميعاداً محدداً للنائب العام أو من يحل محله للانتهاء من التحقيق، وأرى هنا أنه لا مانع - رغم عدم وجود نص - أن يضرب رئيس مجلس النواب ميعاداً للنائب العام أو من يحل محله ينتهي خلاله من التحقيق، على أن يكون

(١) مادة (١١١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

هذا الميعاد، موعدًا تنظيميًا لا يترتب على تجاوزه أي بطلان^(١). وللنائب العام أن يستعمل كل الأدوات المتعلقة بالتحقيق بما فيها كفالة حق الدفاع لرئيس الجمهورية، فله في سبيل القيام بمهمته استدعاء الشهود، والاطلاع على الوثائق وسماع رأي من يرى أن رأيه مفيد في التحقيق، واستدعاء من يرى من أعضاء الحكومة، والمضرورين من الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، وغير ذلك مما يتطلبه التحقيق الجنائي، مع كفالة حق الدفاع لرئيس الجمهورية، وبما أن المادة (١٥٩) من الدستور، تنص في عجزها على أن "... وينظم القانون إجراءات التحقيق والمحاكمة..."، وهذا القانون لم يصدر بعد، فليس أمام النائب العام إلا إتباع القواعد الواردة في القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ في إجراء التحقيق مع رئيس الجمهورية، على ألا تكون هذه الإجراءات متعارضة مع ما ورد من أحكام في المادة (١٥٩) من الدستور، والمواد من ١١١ إلى ١١٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

٣- بعد فراغ النائب العام - أو من يحل محله - من التحقيق في الاتهام المرفوع ضد رئيس الجمهورية، يعد قرارًا في هذا الاتهام - على نحو ما هو متبع في التحقيقات الجنائية - ويرفعه إلى مجلس النواب، وهذا القرار لن يخرج عن أحد أمرين: الأول: إدانة رئيس الجمهورية بإحدى الحالات المنصوص عليها في المادة (١٥٩) من الدستور، مؤيدًا بالأدلة والبراهين. والثاني: ما يفيد أن التحقيق لم يثبت أي اتهام في مواجهة رئيس الجمهورية، وفي جميع الأحوال يرفع التقرير إلى مجلس النواب.

وفي هذا الصدد قد أثير تساؤل مفاده: هل يجوز للنائب العام التصرف في التحقيق الذي يجريه بشأن اتهام رئيس الجمهورية طبقًا للقواعد العامة في

(١) د. سامح سعد محمد حسن: النظام السياسي المختلط، دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، دار الفكر والقانون، طبعة ٢٠١٦م، ص ٥٥.

الإجراءات الجنائية ، دون الرجوع إلى مجلس النواب كأن يقوم النائب العام بإصدار أمر قضائي بآلا وجه لإقامة الدعوى الجنائية بناء على التحقيقات التي قام بإجرائها والتكييف القانوني لهذا الاتهام؟

والرأي عندي، هنا، أنه لا يجوز للنائب العام - وفقاً للنصوص الدستورية والقانونية - ذلك، لأن مجلس النواب هو وحده صاحب التصرف في نتيجة التحقيق التي قام بها النائب العام، وكذلك التكييف القانوني لهذا الاتهام، فدور النائب العام هنا ينحصر فقط في تقديم قرار بالتحقيقات التي أجراها مع رئيس الجمهورية ونتائجها إلى مجلس النواب، وللمجلس أن يدين رئيس الجمهورية رغم خلو تقرير النائب العام من أي إدانة لرئيس الجمهورية، كما للمجلس الصلاحية في عدم الموافقة على الاتهام رغم أن تقرير النائب العام ورد للمجلس بالإدانة.

وفور إبلاغ مجلس النواب بقرار النائب العام في التحقيق مع رئيس الجمهورية، يقوم رئيس مجلس النواب بإحالة الطلب والأوراق المتعلقة به إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، لإعداد تقرير عنه خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ إحالته إليها. وتعد اللجنة المشار إليها تقريرها على النحو المتبع في إعداد التقارير البرلمانية متبوعاً بتوصيتها في الطلب، وهذه التوصية في الواقع العملي، لن تخرج عن إقرار اللجنة باتهام رئيس الجمهورية وطلب إحالته إلى المحكمة المشار إليها في المادة (١٥٩) من الدستور، أو عدم إدانة رئيس الجمهورية في الاتهام الموجه إليه، ويجب أن يتضمن تقرير اللجنة رأياً في مدى توافر الشروط الواردة في المادة (١٥٩) ^(١)، وهذه الشروط لن تخرج عن وصف الاتهام الوارد في الطلب وأن الطلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب، وأن من قام

(١) مادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

بالتحقيق في الطلب هو النائب العام، أو من يحل محله من مساعديه إذا قام بشأنه مانع حال بينه وبين القيام بالتحقيق.

٤- بعد أن تنتهي لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية من إعداد تقريرها، يتلى مشروع هذا التقرير على اللجنة بحضور ثلثي عدد أعضائها على الأقل، ويتم التصويت على هذا التقرير من قبل اللجنة، واشترطت المادة (١١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أن يوافق أغلبية أعضاء اللجنة على هذا المشروع قبل تقديمه إلى المجلس.

والملاحظ هنا أن المادة لم تبين ما إذا كانت هذه الأغلبية مطلوبة للإدانة فقط، أم أنها مطلوبة في كل الحالات. وما أراه هنا أن هذه الأغلبية مطلوبة في كل الحالات أيًا كانت توصية اللجنة، سواء باتهام رئيس الجمهورية بارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة (١٥٩) من الدستور، أم بنفي هذا الاتهام. والدليل على ذلك - أو مما يسانده - أن المادة (١١٤) من اللائحة نصت على الأغلبية المطلوبة لاتهام رئيس الجمهورية بصورة صريحة، موضحة أن هذه الأغلبية للاتهام.

٥- إذا وافقت لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية على التقرير بالأغلبية الموصوفة المنصوص عليها في المادة (١١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ترفع تقريرها للعرض على المجلس، ويتم نظر تقرير اللجنة أمام مجلس النواب في جلسة سرية، ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك، أي أن الأصل أن يتم نظر التقرير ومناقشته في جلسة سرية ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك، أي علانية الجلسة، وما أراه هنا هو مناقشة التقرير في كل الأحوال في جلسة سرية دون خيار آخر للمجلس، فهو ليس تقريرًا عاديًا، بل هو متعلق باتهام رئيس الجمهورية وقد يتضمن موضوعات من شأن الكشف عنها علانية ضرر للبلاد وللمصالح العليا بها، ولذلك كان الأوفق ألا تعطي

المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب خيارًا آخر لمجلس النواب بجعل الجلسة علنية. وقد ضربت اللائحة الداخلية لمجلس النواب ميعادًا للمجلس لمناقشة هذا التقرير مقررًا "أن تعقد خلال الثلاثة أيام التالية لانتهااء اللجنة من تقريرها"^(١)، وهو ميعاد تنظيمي بكل تأكيد.

وبعد أن يقرر المجلس مناقشة التقرير في جلسة سرية أو علنية، يتلى هذا التقرير من قبل مقرر اللجنة أمام المجلس، وبعد ذلك يبدأ المجلس في مناقشته طبقًا للإجراءات المقررة لمناقشة تقارير اللجان أمام المجلس، ولم توضح اللائحة الداخلية أكثر من ذلك، وهنا أشير أن مناقشة التقرير تعني هنا، أن أعضاء المجلس يتناوبون الكلمة حول التقرير وما ورد به، ما بين مؤيد ومعارض، ومقترح لأمر جديد، وبعد الفراغ من مناقشة التقرير يتم التصويت على التقرير في صورته المعدلة إذا كان المجلس قد أجرى عليه تعديل، والتصويت إما أن يكون باتهام رئيس الجمهورية أو ببراءته مما أسند إليه، أي عدم اتهام رئيس الجمهورية. فإذا كان التصويت على عدم الموافقة على اتهام رئيس الجمهورية فيكفي بصدده الأغلبية العادية لإصدار المجلس قراراته في غير المواد التشريعية، وهي الأغلبية المطلقة للحاضرين^(٢).

(١) مادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) تنص المادة (١٢١) من الدستور في فقرتها الثانية على أنه "... وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الآراء يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضًا...".

أما إذا كان القرار المعروض للتصويت هو اتهام رئيس الجمهورية، فلا يكون المجلس موافقاً على هذا الاتهام إلا إذا صوت على ذلك أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ويجري التصويت على ذلك نداء بالاسم^(١).

وإذا أسفر الرأي النهائي عن موافقة المجلس على طلب اتهام رئيس الجمهورية، أوقف رئيس الجمهورية عن عمله، وحل رئيس مجلس الوزراء محله حتى صدور حكم في الدعوى وفقاً لأحكام المادتين (١٥٩)، (١٦٠) من الدستور^(٢).

والملاحظ هنا، أن المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، نصت على أنه في حالة صدور قرار من المجلس باتهام رئيس الجمهورية يوقف رئيس الجمهورية عن عمله حتى صدور حكم في الدعوى، واعتبرت ذلك الاتهام مانعاً مؤقتاً يحول بين رئيس الجمهورية وبين مباشرة مهام عمله، وما سبق يتوافق مع حكم المادة (١٥٩) من الدستور، إلا أنها أعقبت ذلك بالقول "وحل رئيس مجلس الوزراء محله حتى صدور حكم في الدعوى، وفقاً لحكم المادتين (١٥٩)، (١٦٠) من الدستور. وبالرجوع إلى المادة (١٦٠) من الدستور، نجدها تنص على أنه "إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته حل محله نائب رئيس

(١) تنص المادة (٣٢٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه "بمراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، يؤخذ الرأي نداء بالاسم في أحد الأحوال الآتية: أولاً: إذا طلب ذلك رئيس المجلس.

ثانياً: إذا قدم طلب كتابي من ثلاثين عضواً على الأقل قبل الشروع في أخذ الآراء، ولا يقبل هذا الطلب إلا بعد التحقق من وجود مقدميه بالجلسة.

ثالثاً: عدم وضوح النتيجة عند أخذ الرأي برفع الأيدي أو القيام والجلوس. ويعبر العضو عن رأيه عند النداء على اسمه بكلمة "موافق" أو "غير موافق" أو "ممتنع" دون تعليق.

(٢) مادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر حله محله". وهذا الحكم يبين بجلاء أن هناك تعارضاً بين حكم المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، والمادة (١٦٠) من الدستور، التي استندت إليها المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ومن هنا لابد من تعديل المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب في فقرتها الأخيرة لتصبح على النحو الآتي: "وإذا أسفر الرأي النهائي عن موافقة المجلس على طلب اتهام رئيس الجمهورية أوقف رئيس الجمهورية عن عمله وحل محله نائب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر حله محله، حتى صدور حكم في الدعوى وفقاً لحكم المادتين (١٥٩ و ١٦٠) من الدستور. ويرجع هذا التعارض إلى أن المادة (١٦٠) من الدستور، قد أدخل عليها تعديل في عام ٢٠١٩م^(١)، أي بعد وضع اللائحة الداخلية لمجلس النواب، التي وضعت في عام ٢٠١٦، بموجب القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦^(٢). وبانتهاء هذه المرحلة ينتهي دور مجلس النواب، في عملية اتهام رئيس الجمهورية جنائياً، وتبدأ إجراءات المحاكمة أمام المحكمة المنصوص عليها في المادة (١٥٩) من الدستور، وهذا ما أتناوله في الفرع الثالث من هذا المطلب.

(١) الفقرة الأولى من المادة (١٦٠) مستبدلة بموجب الاستفتاء على تعديل الدستور في أبريل ٢٠١٩م.

(٢) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، العدد ١٤ مكرر (ب) في ١٣ أبريل ٢٠١٦م.

الفرع الثالث

محاكمة رئيس الجمهورية جنائياً

بعد صدور قرار الاتهام ضد رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب - وعلى نحو ما ذكرنا سلفاً - يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعد ذلك الاتهام مانعاً مؤقتاً يحول بينه وبين مباشرة مهام عمله، ويحال إلى المحكمة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية الذي صدر قرار الاتهام ضده من مجلس النواب.

ونصت المادة (١٥٩) من الدستور، على أن تشكل هذه المحكمة برئاسة رئيس مجلس القضاء الأعلى (رئيس محكمة النقض) وعضوية أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة، وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف، وإذا قام بأحدهم مانع، حل محله من يليه في الأقدمية.

ويتولى النائب العام مباشرة الادعاء أمام هذه المحكمة، وإذا قام مانع لديه حل محله أحد مساعديه.

وكما سبق وأن ذكرنا، فإن المادة (١٥٩) من الدستور نصت على أن ينظم القانون إجراءات التحقيق والمحاكمة، ولم يصدر هذا القانون حتى كتابة هذه السطور، مما يدعو إلى العودة إلى تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في القانون (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦، وذلك بما لا يتعارض مع حكم المادة (١٥٩) من الدستور، والمواد الأخرى ذات الصلة بها في الدستور.

وندعو المشرع إلى المبادرة بالتدخل لوضع هذا القانون، حتى لا تكون المحكمة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية في حيرة من أمرها، إزاء إجراءات المحاكمة.

وتعتبر الأحكام التي تصدر عن هذه المحكمة نهائية وغير قابلة للطعن، ومعنى ذلك أنه لا يجوز أن تكون هذه الأحكام محلاً للطعن بالتماس إعادة النظر

أو عن طريق دعوى البطلان إلا إذا أجاز ذلك القانون الذي سيصدر^(١). وهو ما يترتب عليه استقرار الوضع السياسي في الدولة خلال فترة قصيرة، حيث يترتب على الحكم بإدانة رئيس الجمهورية من قبل المحكمة المشار إليها، إعفاؤه من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

وهنا يثار تساؤل على درجة من الأهمية مفاده: مدى جواز مساءلة رئيس الجمهورية الذي انتهت مدة خدمته أمام المحكمة المنصوص عليها في المادة (١٥٩) من الدستور - دستور ٢٠١٤-؟ وبمعنى أكثر إيضاحاً: هل يجوز مساءلة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي تشكل خيانة عظمى أو جنائية أخرى، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة (١٥٩) من الدستور إذا كانت هذه الأفعال قد ارتكبها قبل توليه المنصب أو ارتكبها بعد تركه لمنصبه؟

(١) كانت المادة (١٨) من القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ المنظم لمحاكمة رئيس الجمهورية في ظل العمل بدستور ١٩٧١ تنص على أن الحكم الصادر من المحكمة العليا يكون نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن، وأجازت إعادة النظر في الأحكام الصادرة بالإدانة بعد سنة على الأقل من صدور الحكم بناء على طلب النائب العام أو المحكوم عليه أو من يمثله قانوناً أو أقاربه أو زوجته بعد وفاته. وفي حالة قبول الطلب تعاد المحاكمة أمام المحكمة العليا المنصوص عليها في هذا القانون. ويلاحظ أن دستور ١٩٧١ على خلاف دستور ٢٠١٤ لم ينص على نهائية الحكم الصادر من المحكمة العليا وعدم جواز الطعن فيه وترك للقانون تنظيم ذلك، في حين أن دستور ٢٠١٤ قد نص في نهاية الفقرة الثالثة من المادة (١٥٩) على أن أحكام المحكمة نهائية وغير قابلة للطعن، وهو ما يضع قيداً على القانون الذي سينظم إجراءات التحقيق والمحاكمة لرئيس الجمهورية.

- د. رمزي الشاعر: النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١١٣٢ هامش رقم

(١).

وهنا، ذهب بعض الفقه إجابة على ذلك في ظل العمل بدستور ١٩٧١، بالقول "أنه لا يجوز توجيه اتهام لرئيس الجمهورية بعد أن اكتسب هذه الصفة إلا وفقاً للطريقة التي نص عليها الدستور، حتى ولو كانت هذه الأفعال قد وقعت منه قبل توليه المسؤولية أو بعد تركه للمنصب"^(١).

ويستند هذا الرأي إلى أن الدستور والقانون المنظم لمحاكمة رئيس الجمهورية لم يتطلب في الأفعال التي يمكن أن يوجه للرئيس الاتهام بشأنها أن تكون قد وقعت منه أثناء تقلده منصبه أو بسببه.

ويرى رأي فقهي آخر، أنه يجب التفرقة بين أمرين: الأول: هو توجيه الاتهام للرئيس وهو في منصبه، ففي الحالة الأولى يطبق النص بصورة كاملة، مما مفاده امتداد تطبيق النص المتعلق بمحاكمة رئيس الجمهورية إلى ما وقع من الرئيس من أفعال تشكل خيانة عظمى أو جناية من قبل توليه المنصب، وأما اتهامه بارتكاب هذه الجرائم بعد تركه لمنصبه فلا مانع من إتباع قواعد القانون العام التي تقضي بمسألتته وفقاً لأحكام قانون العقوبات سواء تعلق الأمر بارتكاب جرائم وقعت قبل أو أثناء أو بعد توليه المنصب، فالعبرة هي بوقت توجيه الاتهام، وما إذا كان الرئيس في السلطة أم لا في هذه الأثناء، ذلك لأن النص الدستوري يتحدث عن مساءلة رئيس الجمهورية وهو في منصبه وينظم القواعد والإجراءات في هذا الشأن، وهذه القواعد لا تسري في حالة انتهاء شغل رئيس الجمهورية للمنصب^(٢).

(١) د. عبد الله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة، المرجع السابق، ص

(٢) د. صبري السنوسي: الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء نظم

الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٣٣٤.

مع مراعاة أن هذا الرأي يتعلق بالوضع في ظل دستور ١٩٧١، قبل تعديله في عام ٢٠٠٧.

والرأي عندي: عدم جواز تطبيق إجراءات اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته طبقاً لأحكام المادة (١٥٩) من الدستور الحالي الصادر في عام ٢٠١٤، إلا إذا كان رئيس الجمهورية شاغلاً للمنصب، أما إذا كان قد ترك منصبه، فإنه يخضع لإجراءات التحقيق والمحاكمة كفرد عادي طبقاً لأحكام قانوني الإجراءات الجنائية والعقوبات، خاصة وأن المادة (١٥٩) من الدستور رتبت أثراً هاماً على صدور الحكم بالإدانة، وهو إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه، وهذا الأثر لا محل له حال محاكمته وهو خارج منصبه. يضاف إلى ما سبق أن هذه المحكمة الخاصة، وهذه الإجراءات غير التقليدية، شرعتها المادة (١٥٩) من الدستور لإحاطة منصب رئيس الجمهورية بوضع خاص في التحقيق والمحاكمة، خاصة وأن هذه الإجراءات قد تنتهي إلى تبرئة رئيس الجمهورية مما أسند إليه من اتهامات، وهنا سيعود إلى ممارسة مهام منصبه كرئيس الجمهورية. وكل ما سبق يفيد أن الصفة التي يكون عليها رئيس الجمهورية أثناء توجيه الاتهام، هي التي ستحدد الجهة التي يحاكم أمامها.

ولعل ما حدث مع الرئيسين الراحلين محمد حسني مبارك ومحمد مرسي، خير شاهد على ما أقول فقد تم محاكمتهم محاكمات عادية أمام القضاء العادي عن اتهامات لهم بأفعال وقعت أثناء توليهم المنصب، ولكن هذه الاتهامات وجهت لهم بعد ترك المنصب، وبالتالي جرت المحاكمات طبقاً لقانوني الإجراءات الجنائية وقانون العقوبات.

وما نقوله هو رأي وتحليل واستخلاص، وقد يؤكد القانون الذي سيصدر بشأن إجراءات التحقيق والمحاكمة هذا الاستخلاص، وقد يقرر غير ذلك.

وبذلك نكون قد انتهينا من بحث مسألة المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، تلك المسؤولية التي يقوم فيها مجلس النواب بالدور الرئيسي من حيث تحريك الاتهام وإحالته إلى النائب العام، ونظر تقرير النائب العام. ولا يتوقف دور

مجلس النواب عند تحريك المسؤولية الجنائية ضد رئيس الجمهورية وتقديمه للمحاكمة بل أن له الحق في إثارة المسؤولية السياسية ضد رئيس الجمهورية، تلك المسؤولية التي قد تسفر عن سحب الثقة من رئيس الجمهورية مع ما يترتب على ذلك من آثار أهمها إجراء انتخابات رئاسية مبكرة، وهذا ما أتناوله في المطلب الثاني.

المبحث الثاني

المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

تمهيد وتقسيم:

نظمت المادة (١٦١) من دستور ٢٠١٤م المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وذلك بنصها على أنه "يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه، ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة، وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة يُعفى رئيس الجمهورية من منصبه، ويعد منصب رئيس الجمهورية خاليًا، وتجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يومًا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض عُد مجلس النواب منحلًا، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ثلاثين يومًا من تاريخ الحل".

والبين من نص المادة المشار إليها، أن المشرع الدستوري في مصر – ولأول مرة – قد أخذ بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، فالسلطة بلا مسؤولية – كما هو معلوم – تشكل استبدادًا محققًا، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلمًا محققًا،

وهذا الأمر في مصر له ما يبرره، حيث إن رئيس الجمهورية، سواء في الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤، أو ما سبقه من دساتير - حتى الدساتير الملكية - يتمتع بسلطات واسعة ومتشعبة وانعدام مسؤوليته سياسياً يحدث خلافاً في التوازن بين سلطته ومسؤوليته^(١).

ونشير هنا إلى أن الدساتير المصرية السابقة على دستور ٢٠١٤، لم تنظم مسؤولية رئيس الدولة من الناحية السياسية؛ إذ كانت المسؤولية السياسية تقتصر على الحكومة وحدها، وعلى هذا لم يكن رئيس الدولة مسئولاً سياسياً أمام أي جهة وعلى الأخص البرلمان بمسمياته المختلفة في الدساتير المصرية المتعاقبة حتى صدور دستور ٢٠١٤، وبالتالي لم يكن في مقدور البرلمان عزل رئيس الدولة من منصبه، أو سحب الثقة منه، بالرغم من السلطات الواسعة التي حظي بها رئيس الجمهورية في الدساتير الجمهورية التي أعقبت دستوري ١٩٢٣، ١٩٣٠. وهذا الأمر وإن كان يتفق مع النظم البرلمانية التقليدية القائمة على وجود برلمان منتخب، وحكومة مسئولة أمام البرلمان، ورئيس دولة يسود ولا يحكم؛ فإنه لا يتفق مع الواقع المصري الذي جنحت دساتيره الجمهورية نحو النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي، إن شئنا تحري الدقة. ومن ثم نشن ما أتى به المشرع الدستوري المصري في الدستور الحالي الصادر في عام ٢٠١٤، بتبنيه مسؤولية رئيس الدولة سياسياً، وأفرد لها نص خاص في الدستور هو نص المادة (١٦١) من الدستور السالف الإشارة إليها، كما تدخل المشرع العادي ونظم إجراءات هذه المسألة في المواد من (١١٦) إلى (١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب. وأتناول في هذا المبحث الجوانب الدستورية والقانونية للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من خلال التعرض لمفهوم المسؤولية السياسية وخصائصها،

(١) راجع في ذلك: د. لبنى محمد علي مخلوف: الضمانات القانونية لاستقلال البرلمان، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، عام ٢٠١٦، ص ٤٧٤.

وذلك في مطلب أول، ثم بعد ذلك أبين إجراءات سحب الثقة من رئيس الجمهورية في المطلب الثاني، وفي المطلب الثالث أتعرض لآثار المترتبة على سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وذلك على النحو التالي.

المطلب الأول

مفهوم المسؤولية السياسية وخصائصها

أبين في هذا المطلب مفهوم المسؤولية السياسية، ثم أتعرض لخصائصها، على النحو التالي:

أولاً: مفهوم المسؤولية السياسية:

المسؤولية في عمومها تعني استعداد الشخص للالتزام بعمل قام به، والاعتراف بأنه صاحبه، وتحمل المسؤولية عن النتائج المترتبة عليه^(١).

والمسؤولية السياسية هي "تعبير عن فكرة شائعة في الأنظمة الديمقراطية، مفادها أن الذين يمارسون السلطة السياسية على أي مستوى كان سواء كانوا حكماً منتخبين أم مسئولين معينين، ملزمون بأن يقدموا حساباً عن أعمالهم إلى موكلهم - المواطنين ومن يمثلهم - وتزويدهم بما يثبت مطابقتها للقواعد الأخلاقية أو الحقوقية التي ينبغي أن تحكمها".

ويبرهن الواقع العملي على أن الفقه القانوني لم يهتد إلى وضع تعريف محدد للمسؤولية السياسية، وإنما تباينت مذاهب الفقهاء حول مدلولها نظراً لحدثة هذا المصطلح من ناحية، واختلافهم حول الزاوية التي ينظر منها كل منهم لهذا المبدأ من ناحية أخرى، ومما جاء في هذا الصدد:

(١) د. عبد الوهاب الكيالي: موسوعة السياسة، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٥، ص ١٧٨.

أن المسؤولية السياسية تعبر عن "الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة كلها متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوحياً المساءلة"^(١).

ورغم وجاهة هذا التعريف، إلا أنه جاء قاصراً، حيث اكتفى بما أوردته الدساتير من تقرير مسؤولية الوزارة أمام البرلمان، في حين أن المسؤولية السياسية بمعناها العام من الاتساع بمكان، بحيث يمكن أن تمتد لتشمل كافة سلطات الدولة دون أن تكون قاصرة على سلطة واحدة وهي الحكومة.

وعرفها البعض بأنها "تلك المسؤولية التي تتعقد أمام البرلمان أو الشعب - وفقاً لأحكام القانون الدستوري - لا عن الأعمال التي يخالف بها رجل السلطة نصاً قانونياً، وإنما عن الأعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى نصوص القانون

(١) د/ سعيد السيد، المسؤولية السياسية في الميزان (دراسة مقارنة)، دون دار نشر، ٢٠٠٨، ص ٩.

وقريب من هذا المفهوم ما ذهب إليه رأي فقهي آخر، من أن المسؤولية السياسية تعني "مسؤولية الوزراء أمام البرلمان عن كافة أعمالهم وتصرفاتهم الإيجابية والسلبية المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث في مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة لا من حيث مطابقتها للقانون فحسب، وإنما أيضاً من حيث ملاءمتها الظروف الواقعية التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية حتى ولو تنافت تلك الرغبة مع القانون".

د. عمرو فؤاد بركات: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار الكتب، القاهرة، سنة ١٩٨٤م، ص ٨.

ولا شك أن هذا التعريف فيه من التفصيل والوضوح الكافيين للقول بأنه قاب قوسين أو أدنى من التعريف الواقعي لفكرة المسؤولية السياسية، لولا أنه قصر تلك المسؤولية على الوزراء.

على أنها أخطاء قانونية أو جرائم، أي أنها تلك المسؤولية التي تنشأ عن الأعمال السياسية والتي يتبين أنها لا تتفق ومصالح الدولة^(١).

وهذا التعريف - ورغم أنه اقترب في جانب كبير منه نحو الوصول إلى تعريف جامع للمسؤولية السياسية - إلا أنه قد شابه بعض القصور، حيث حصر نطاق تلك المسؤولية في الأخطاء السياسية مستبعدًا الأخطاء القانونية من نطاقها، حال كون المتصور قيام تلك المسؤولية أيضًا على أخطاء قانونية، فضلًا عن كونها قد تؤسس على اعتبارات خلقية بالنظر إلى صفة المسئول باعتباره المثل الأعلى والقذوة داخل الدولة^(٢).

وذهب رأي فقهي ثالث إلى القول بأنها "تلك المسؤولية التي تنشأ عن ارتكاب رئيس الدولة خطأ سياسيًا بحتًا، بحيث يضر بمصالح البلاد، ولكن يشترط في هذا الخطأ أن يبلغ حدًا من الجسامة من شأنه تحقيق خسائر سياسية أو اقتصادية كبيرة، ويدل على الخطورة التامة لبقاء شخص رئيس الدولة في هذا المنصب على سيادة الدولة ومصالح الأفراد والتوازن العام بين السلطات، على أن يكون تقرير تلك المسؤولية وإعمالها بواسطة هيئتين مستقلتين في تكوينهما واختصاصاتهما وضمانات أعضائهما، بحيث تتولى إحداها سلطة الاتهام والأخرى سلطة المحاكمة وإنزال عقوبة العزل وذلك وفقًا لقواعد دستورية معدة سلفًا لذلك".

والرأي عندي، أن المسؤولية السياسية، هي تلك المسؤولية التي تتعقد أمام البرلمان، أو الشعب عن أعمال السلطة العامة وتصرفاتها - وخاصة السلطة

(١) د. عبد الله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية، المرجع السابق، ص ١٢.

(٢) راجع في نقد هذا الرأي: د. أحمد إبراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، دون دار نشر، سنة ١٩٩٠، ص ٦٣ وما بعدها.

التنفيذية- فيما يتعلق بإدارة الشؤون العامة للدولة، وذلك في حالة الإخلال بأعمالها إلى حد يبلغ درجة من الجسامة يقدرها البرلمان، سواء أكان التصرف عمدياً أو عن خطأ وإهمال، الأمر الذي قد ينتهي بسحب الثقة.

أما عن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية فإنها تلك المسؤولية التي يقيمها البرلمان ضد رئيس الدولة عند ارتكابه خطأ يتنافى مع مقتضيات منصبه كرئيس للدولة، سواء أكان هذا الخطأ سياسياً بحثاً أم خطأ قانونياً طبقاً للإجراءات الدستورية والقانونية المنظمة لهذه المسؤولية لرئيس الدولة، وذلك بغض النظر عما إذا كان هذا التصرف مشروعاً أو غير مشروع، طالما أنه لا يلبي طموحات الشعب والأغلبية البرلمانية، حيث يرى البرلمان أن بقاء الرئيس في منصبه يمثل خطورة على المصالح العليا في البلاد، فيشرع في سحب الثقة منه، من خلال إثارة المسؤولية السياسية في مواجهته.

ثانياً: خصائص المسؤولية السياسية:

تتعدد صور المسؤولية، فقد تكون المسؤولية قانونية تترتب على مخالفة واجب قانوني، وهذه المسؤولية قد تكون جنائية تقوم على أساس الإخلال بواجب قانوني يكفله قانون العقوبات، والقوانين العقابية الأخرى، وقد تكون مدنية، تقوم على أساس الإخلال بالتزام قانوني ترتب عليه ضرر للغير، وقد تكون هذه المسؤولية القانونية مسؤولية تأديبية قائمة على الإخلال بواجب قانوني للموظف أو للعامل. كما قد تكون مسؤولية أدبية متعلقة بالإخلال بواجب قانوني.

أما المسؤولية - وعلى نحو ما ذكرنا - فتعني مسؤولية الوزارة أو رئيس الدولة أمام البرلمان عن كافة أعمالهم وتصرفاتهم الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، حيث يتم فحص هذه التصرفات من جانب البرلمان، لا من حيث مطابقتها للقانون فقط بل من حيث مدى ملاءمتها

للظروف الواقعية التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية حتى ولو تتافت تلك الرغبة مع القانون^(١).

وللمسئولية السياسية لرئيس الدولة بعض الخصائص المميزة لها عن غيرها، من صور المسئوليات الأخرى، نوجزها فيما يلي:

١- لا تتطلب خطأ قانونياً محدداً من قبل رئيس الجمهورية، بل تمتد لتشمل الأخطاء السياسية التي تنتج عن تنفيذ السياسة العامة للدولة وتقريرها، ولا تستلزم حدوث خطأ من جانب رئيس الجمهورية، وبالتالي لا يحتاج الأمر إلى إثبات علاقة سببية بين تصرف الرئيس وبين خطأ معين؛ إذ يكفي لتحريك المسئولية السياسية تجاه رئيس الجمهورية اختلاف وجهات النظر بين البرلمان ورئيس الدولة^(٢).

٢- لا تعتبر مسئولية شخصية؛ إذ من المقرر أن المسئولية السياسية لا تفترض الخطأ الشخصي وإنما يكفي لنشئها مجرد الخلاف السياسي بين البرلمان ورئيس الجمهورية، وهذا يعني أن المسئولية السياسية لا تفترض الخطأ الشخصي، وإنما يكفي لنشئها مجرد الخلاف السياسي بين البرلمان ورئيس الدولة، وهذا يعني أن المسئولية السياسية ليست مسئولية شخصية، ولكنها قد تكون مسئولية عن فعل الغير، ومن ثم لا يجوز للرئيس أن يتخلص من تلك المسئولية ويلقيها على مرؤوسيه بحجة عدم قيامهم بالعمل الموجب للمسئولية، أو تصرفهم دون الرجوع إليه، لذلك يغلب على إجراءات تحريك المسئولية السياسية الطابع السياسي، ويترتب على ثبوتها جزاء

(١) د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ١٩٧٥، (دون دار نشر)، ص ٣٣٤.

(٢) د. هانم أحمد محمود سالم: المسئولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠١٨، ص ٣٠.

العزل من الوظيفة فقط، وهذه المسؤولية السياسية ليست محددة على سبيل الحصر في الدستور^(١).

٣- عدم الإثارة اللاحقة للمسؤولية السياسية: وذلك لأن المسؤولية السياسية لا يخضع لها إلا كل من يمارس سلطة سياسية، ولا يمكن ترتيبها في حق أشخاص لا يشغلون مناصب سياسية، وذلك لأنه لا يمكن إثارة المسؤولية السياسية إذا تم اكتشاف الأخطاء الرئاسية بعد زوال ولاية رئيس الجمهورية لعدم الجدوى منها، لأن الجزاء المترتب على ثبوت هذه المسؤولية هو العزل من المنصب الرئاسي، وهذا الجزاء لا محل له في مواجهة شخص لم يعد يشغل المنصب، وهذا يعكس المسؤولية الجنائية المترتبة على ارتكاب جريمة، فيمكن إثارتها في أي وقت طالما أن الجريمة لم تسقط بمضي المدة، ولا عبرة لما إذا كان المتهم يشغل منصباً أو لا يشغله، فالمغايرة فقط في إجراءات تحريك الدعوى، والمحكمة المختصة بالمحاكمة.

المطلب الثاني

إجراءات سحب الثقة من رئيس الجمهورية

نظمت المواد من (١١٦) إلى (١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الإجراءات التي يجب على مجلس النواب الالتزام بها في حالة توجيه الاتهام السياسي إلى رئيس الجمهورية، وهذا التنظيم، وتلك الإجراءات تسير في فلك المادة (١٦١) من الدستور، باعتبارها الحاكمة للمسؤولية السياسية لرئيس الدولة. وتتمثل هذه الإجراءات في التالي:

(١) د. هانم أحمد محمود سالم: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة، المرجع السابق، ص ٣١.

أولاً: يقدم طلب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة كتابة إلى رئيس المجلس، على أن يكون مسبباً، وموقعاً من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ويراعى هنا ألا يكون السبب أو الأسباب المذكورة في الطلب قد سبق تقديم الاتهام السياسي لرئيس الجمهورية استناداً إليها في السابق؛ إذ لا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة^(١).

ثانياً: يحيل رئيس المجلس الطلب إلى اللجنة العامة خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ تقديمه إليه^(٢)، وذلك لإعداد تقرير عنه خلال يومين على الأكثر من تاريخ إحالته إليها، ويجب أن يتضمن التقرير رأي اللجنة العامة في مدى توافر الشروط المنصوص عليها في المادة (١٦١) من الدستور^(٣).

(١) مادة (١١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) تشكل اللجنة العامة للمجلس في بداية كل دور انعقاد سنوي عادي برئاسة رئيس المجلس وعضوية كل من: أولاً: الوكيلين. ثانياً: رؤساء اللجان النوعية. ثالثاً: ممثلي الهيئات البرلمانية لكل من الأحزاب السياسية التي حصلت على عشرة مقاعد أو أكثر، والائتلافات البرلمانية، على أن يطبق الحكم المقرر لتمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب السياسية باللجنة العامة ابتداء من الفصل التشريعي التالي للعمل بهذه اللائحة. رابعاً: خمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس، على أن يكون من بينهم عضو واحد من المستقلين على الأقل، إذا كان عدد الأعضاء المستقلين بالمجلس عشرة أعضاء فأكثر (م ٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

- ويدعو رئيس المجلس اللجنة العامة إلى الاجتماع، ويضع جدول أعمالها، ويدير مناقشاتها، ويعلن انتهاء اجتماعاتها وقراراتها وتوصياتها (م ٢٥ من ذات اللائحة). ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً، إلا بحضور أغلبية أعضائها، ومع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص، تصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين (م ٢٥ من اللائحة الداخلية للمجلس).

(٣) مادة (١١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

والبين هنا أن اللائحة الداخلية قد أتت ببعض الإجراءات التفصيلية متمثلة في قيام رئيس المجلس بإحالة الطلب إلى اللجنة العامة للمجلس خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ تقديمه إليه، وعلى اللجنة المذكورة أن تعد تقريرها في الطلب خلال يومين على الأكثر من تاريخ إحالة الطلب إليها من قبل رئيس المجلس، الذي هو في ذات الوقت رئيس اللجنة العامة بالمجلس^(١)، وبالطبع هذه المدد والمواعيد هي مواعيد تنظيمية الغرض منها سرعة البت في الطلب المقدم من قبل أعضاء المجلس لسحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، وبالتالي لا يترتب على الإخلال بهذه المواعيد أية آثار من سقوط أو بطلان، وإن كان الأفضل بكل تأكيد هو الالتزام بهذه المواعيد سواء من قبل رئيس المجلس أو من قبل اللجنة العامة لتعلق الأمر بمسألة التأخير أو التباطؤ في البت فيها، قد يكون له آثار سياسية، وغير سياسية خطيرة في بعض الأحيان، حسب ظروف كل حالة، وعلى وقع الأسباب المذكورة في الطلب.

ونصت المادة (١١٦) على أن يتضمن تقرير اللجنة العامة رأيها في مدى توافر الشروط المنصوص عليها في المادة (١٦١) من الدستور، وهذه الشروط تتمثل في أن يكون الطلب مقدمًا إلى رئيس المجلس كتابة، وهذا شرط دستوري لا فكاك منه، ولا سبيل سوى الالتزام به، وأن يكون الطلب موقعًا من أغلبية أعضاء المجلس على الأقل، وأن يكون الطلب حاويًا للأسباب التي استند إليها مقدمو الطلب، وهذه الأسباب لا تقع تحت حصر، فهي ترجع إلى تقدير مقدمي طلب سحب الثقة، تحت رقابة المجلس أثناء التصويت على الطلب، والمشاركين في الاستفتاء عليه بعد ذلك. كما يجب على اللجنة أن تشير في تقريرها إلى أسباب

(١) مادة (٢٤) من اللائحة الداخلية للمجلس.

الطلب وأن هذه الأسباب لم يسبق تقديم طلب بناء عليها خلال مدة الرئاسة؛ إذ لا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة^(١).

وبخصوص سبب الطلب، وعدم جواز الاستناد إلى سبب سبق تقديم الطلب استناداً إليه خلال فترة الرئاسة، وبكل تأكيد كان مصير هذا الطلب الرفض سواء في مرحلة التصويت عليه في المجلس أو في الاستفتاء. ماذا لو استند الطلب إلى سبب سبق تقديمه وأسباب أخرى جديدة لم يسبق الاستناد إليها؟ وما أراه هنا أن للمجلس أن يقدر الأمر في ضوء حجم وتأثير السبب المسبق تقديمه، فإذا كان الاتهام السياسي مرتكزاً بصفة أساسية على هذا السبب وأن ما جاوره من أسباب أخرى، ما هي إلا أسباب متفرعة عنه، أو لا ترقى بذاتها إلى سحب الثقة من رئيس الجمهورية، فيرفض المجلس الطلب استناداً إلى مخالفته نص المادة (١٦١) من الدستور، فيما تضمنه من النص، على أنه "... ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة".

أما إذا كان هذا السبب مجرد سبب من عدة أسباب أخرى ترقى بذاتها إلى تبرير سحب الثقة فعلى المجلس أن يستبعد هذا السبب من الطلب، ويعتبره غير قائم، ويقيم تقديره على الأسباب الأخرى الواردة في طلب سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة.

ثالثاً: بعد إعداد اللجنة العامة للمجلس تقريرها في شأن طلب سحب الثقة من رئيس الجمهورية، يتلى هذا التقرير في اجتماع لهذه اللجنة لا يقل فيه عدد الحاضرين من أعضاء اللجنة عن الثلثين، وتكون الموافقة على الطلب بأغلبية أعضاء اللجنة في مجموعهم وليس أغلبية الحاضرين^(٢).

(١) مادة (١٦١) من الدستور، والمادة (١١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) مادة (١١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

رابعاً: ينظر المجلس تقرير اللجنة العامة في شأن طلب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في جلسة خاصة تعقد خلال الأيام الثلاثة التالية لانتهااء اللجنة من تقريرها^(١). ويتلى تقرير اللجنة قبل أن يؤذن بالكلام لأحد المؤيدين للطلب وأحد المعارضين له، ثم تجرى المناقشة في الطلب إذا رأى المجلس محلاً لذلك، وللمجلس أن يؤجل المناقشة لموعد يحدده، ولا يجوز عرض الطلب للتصويت عليه قبل ثلاثة أيام على الأقل من إقفال باب المناقشة. ويصدر قرار المجلس بالموافقة على اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ويكون التصويت على الاقتراح نداء بالاسم^(٢).

والمستفاد مما سبق، أن تقرير اللجنة العامة يعرض على المجلس في جلسة خاصة تعقد خلال الأيام الثلاثة التالية لرفع اللجنة تقريرها، وفي هذه الجلسة الخاصة للمجلس، يتلى تقرير اللجنة أمام المجلس، ويؤذن بالكلام لأحد المؤيدين للطلب، وأحد المعارضين له، وقد ينتهي الأمر على ذلك ويقفل باب المناقشة في الطلب، إلا إذا رأى المجلس - وبقرار منه - فتح باب المناقشة للطلب لأعضاء المجلس. كما أن للمجلس أن يؤجل المناقشة في الطلب لموعد يحدده.

وهنا تثار مسألة لم تتعرض لها اللائحة الداخلية للمجلس، مفادها: هل يحضر رئيس الجمهورية أمام المجلس أثناء مناقشة الطلب، أم تجرى المناقشة في غيابه. وللإجابة على ذلك أقول ليس هناك ما يمنع ذلك عملاً باحترام حق الدفاع فرئيس الجمهورية محل اتهام، حتى ولو كان الاتهام ذا طبيعة سياسية، كما أنه ليس هناك ما يمنع أن يكون هذا الحضور أمام اللجنة العامة، ولرئيس الجمهورية

(١) مادة (١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) مادة (١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

أن يقدم كتابًا مكتوبًا ردًا على أسباب طلب سحب الثقة منه وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة.

ونصت المادة (١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على حكم هام له دلالتة، وهو عدم جواز عرض الطلب للتصويت عليه قبل مرور ثلاثة أيام على الأقل من إقفال باب المناقشة فيه. ودلالة هذا الحكم هو التريث في إبداء الرأي من قبل مجلس النواب في هذا الأمر الهام، المتعلق بسحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، ففي هذه المدة وهي ثلاثة أيام على الأقل فسحة لإعادة ترتيب الأوراق السياسية من جانب مجلس النواب، خاصة وأن لهذا الإجراء أثر لا يقل خطورة عن سحب الثقة على المجلس، حال عدم الموافقة على الطلب في الاستفتاء العام، على نحو ما سنذكر لاحقًا.

ويصدر قرار المجلس بالموافقة على اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ويكون التصويت على اقتراح نداء بالاسم^(١).

خامسًا: إذا أسفر الرأي النهائي لمجلس النواب عن الموافقة على الاقتراح، طرح رئيس مجلس الوزراء أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، في استفتاء عام، وفقًا لحكم المادة (١٦١) من الدستور^(٢). وهذا ما أتناوله في المطلب التالي تحت عنوان (الآثار المترتبة على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية).

(١) المادتين (١٦١) من الدستور و(١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) تنص المادة (١٦١) من الدستور، على أنه "وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام بدعوة من رئيس مجلس الوزراء.....".

المطلب الرابع

الآثار المترتبة على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

نصت المادة (١٦١) من الدستور في عجزها، على أنه "... وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يُطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويُعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال شهرين من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عد مجلس النواب منحلًا، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخابات مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يومًا من تاريخ الحل".

ومفاد ما سبق أنه، إذ صوت مجلس النواب بالموافقة على سحب الثقة من رئيس الجمهورية، فإننا ندخل في مرحلة جديدة، يكون تنظيمها بعيدًا عن سلطة مجلس النواب، ولكنها مترتبة على قراره وهي مسألة طرح موضوع سحب الثقة من رئيس الجمهورية في استفتاء عام، ويتم هذا الأمر بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، ولم تحدد المادة (١٦١) ميعادًا محددًا يتم دعوة الناخبين فيه إلى الاستفتاء على موضوع سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، والمفترض أن تتم هذه الدعوة فور صدور قرار مجلس النواب، بالموافقة على طلب سحب الثقة طبقًا للإجراءات والمواعيد المحددة سواء في المادة (١٦١) من الدستور، أو مواد اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

وإذا وافقت أغلبية من شاركوا في عملية الاستفتاء على طلب سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، عد منصب رئيس الجمهورية خاليًا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، عملاً بأحكام المادة (١٦١) من الدستور، وهذا الأثر له جانبان لهما من الأهمية الكثير، الأول: نصت المادة (١٦١) من

الدستور، على أنه إذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة يعفى رئيس الجمهورية من منصبه، ولم توضح المادة المذكورة ماذا يقصد بالأغلبية، وظاهر النص يشير إلى الأغلبية العددية أي أكثرية الأصوات، وليس الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا برأيهم في عملية الاستفتاء، والتي تعني أكثر من النصف، أو كما يقولون (النصف + ١) وهذا أمر محل تحفظ من وجهة نظري، لأن الأمر يتعلق بموضوع هام، وعلى درجة كبيرة من الخطورة، مما كان ينبغي أن تفرد له أغلبية موصوفة للموافقة عليه، وليس أغلبية عددية. وأعتقد أن المشرع الدستوري قد سار في هذا الاتجاه، واضعاً في اعتباره أن طلب سحب الثقة قد حاز على أغلبية ثلثي مجلس النواب مسبقاً، وبالتالي لا داعي للتشدد في الأغلبية بعد ذلك.

والجانب الثاني: يتعلق بخلو منصب رئيس الجمهورية والدعوة إلى انتخابات رئاسية مبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، وتتولى الهيئة الوطنية هذه العملية الانتخابية طبقاً لأحكام الدستور، والقانون المنظم لعملها^(١)، على أن تنتهي كافة هذه الإجراءات واختيار رئيس جديد للجمهورية خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

(١) تنص المادة (٣٠٨) من الدستور، على أن الهيئة الوطنية للانتخابات هيئة مستقلة، تختص دون غيرها بإدارة استفتاءات، والانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، بدءاً من إعداد قاعدة بيانات الناخبين وتحديثها، واقتراح تقسيم الدوائر، وتحديد ضوابط الدعاية والتمويل، والإنفاق الانتخابي، والإعلان عنه، والرقابة عليها، وتيسير إجراءات تصويت المصريين المقيمين في الخارج، وغير ذلك من الإجراءات حتى إعلان النتيجة، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون".

كما تنص المادة (٣) من القانون رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧ بشأن الهيئة الوطنية للانتخابات، والمنشور بالجريدة الرسمية العدد ٣٠ مكرر (ب) بتاريخ ٢٠١٧/٨/١، على أن "تختص الهيئة دون غيرها بإدارة الاستفتاءات والانتخابات الرئاسية، والنيابية والمحلية،

والخلو المقصود هنا يندرج ضمن حالات خلو منصب رئيس الجمهورية الوارد النص عليه في الفقرة الثانية من المادة (١٦٠) من الدستور، الذي سبق تناوله في هذا البحث، وقد نظمت المادة (١١٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب إجراءات الإعلان عن خلو منصب رئيس الجمهورية، مقرر أنه حال إخطار رئيس مجلس النواب بخلو منصب رئيس الجمهورية للاستقالة، أو الوفاة، أو العجز الدائم عن العمل، أو لأي سبب آخر"، يدعو رئيس مجلس النواب المجلس فوراً لعقد جلسة خاصة لإعلان خلو المنصب.

ويعلن مجلس النواب في هذه الجلسة الخاصة خلو منصب رئيس الجمهورية للاستقالة أو للوفاة، أو العجز الدائم عن العمل، وإذا كان خلو المنصب، لأي سبب آخر، فيشترط موافقة ثلثي عدد الأعضاء. والملاحظ هنا أن المادتين (١٦٠) من الدستور، (١١٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، قد نصتا على أنه إذا كان خلو المنصب راجعاً إلى غير الاستقالة، أو الوفاة، أو العجز الدائم عن العمل، يصوت المجلس على هذا الخلو بموافقة أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس، والخلو المتعلق بسحب الثقة يدخل في عداد ما وصفته المادتان المذكورتان "بالسبب الآخر"، فهل يتطلب الأمر التصويت عليه بأغلبية الثلثين، أم أن دور المجلس ينحصر في مجرد الإعلان عن خلو منصب رئيس الجمهورية.

والرأي عندي أن إعلان الخلو لسحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة لا يتطلب التصويت عليه بالأغلبية المشار إليها، وذلك لأنه لا سلطة للمجلس في هذه الحالة في اعتماد السبب أو رفضه، لأنه جاء بناء على استفتاء شعبي أيده الأغلبية، كما أن المادة (١٦١) من الدستور، نصت

وتنظيم جميع العمليات المرتبطة بها، والإشراف عليها باستقلالية وحيادية تامة على النحو الذي ينظمه هذا القانون ولا يجوز التدخل في أعمالها واختصاصاتها.....".

على أنه في حالة الموافقة على سحب الثقة من رئيس الجمهورية من قبل أغلبية من شاركوا في عملية الاستفتاء على سحب الثقة وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، عُد منصب رئيس الجمهورية خاليًا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وبالتالي فإن الخلو وقع بحكم الدستور، ويقتصر دور مجلس النواب على إعلان خلو منصب رئيس الجمهورية، وبناء على هذا الإعلان يقوم مجلس النواب بإخطار الهيئة الوطنية للانتخابات بخلو منصب رئيس الجمهورية^(١)، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتًا سلطات رئيس الجمهورية، ويوجه بيانًا إلى الشعب في يوم إعلان خلو المنصب، ويعتبر رئيس المجلس متخليًا عن منصبه فور أدائه اليمين الدستورية أمام المجلس. ويرأس المجلس بصفة مؤقتة أكبر وكيلي المجلس سنًا^(٢).

وحظرت المادة (١٦٠) من الدستور، على رئيس المجلس الذي تولى الرئاسة مؤقتًا، أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ، ولا أن يقبل الحكومة. كما لا يجوز له أن يترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وتتولى الهيئة الوطنية للانتخابات إدارة العملية الانتخابية لاختيار رئيس جديد للجمهورية، وذلك خلال ستين يومًا من إعلان نتيجة الاستفتاء.

وعود على ما سبق - وفي الفرض العكسي - فإن الحال، يتبدل في حالة ما إذا جاءت نتيجة الاستفتاء برفض سحب الثقة من رئيس الجمهورية، هنا - وبحكم الدستور - يُعد مجلس النواب منحلًا، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب

(١) تنص المادة (١٦٠) من الدستور، على "... وإذا كان مجلس النواب غير قائم، تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها، محل المجلس ورئيسه، فيما تقدم" وما تقدم يقصد به إعلان خلو المنصب، وإخطار الهيئة الوطنية بذلك. وهذا الفرض هنا غير وارد لأن الأمر مترتب من الأساس على اتهام سياسي قام به مجلس النواب، مما يعني أن المجلس قائم.

(٢) مادة (١١٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

مجلس نواب جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل^(١)، وذلك على نحو ما ذكرنا سلفاً بالتفصيل.

تلك هي الآثار المترتبة على نتيجة الاستفتاء على سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات مبكرة، على نحو ما جاء في المادة (١٦١) من الدستور، والمواد من (١١٦) إلى (١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب. والملاحظ في هذه الآثار أنها جعلت الشعب حكماً بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية - وكلاهما منتخب من قبل الشعب - فإذا قبل الشعب سحب الثقة من رئيس الجمهورية يُعفى من منصبه، وإن رفض ذلك يُحل مجلس النواب كأثر منطقي لمعادلة توازن القوى، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل - كما بينا - وتأتي هذه المنطقية من أن مجلس النواب حينها يعد منفصلاً عن نوابه ولا يمثلهم^(٢). والحقيقة أن تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في دستور ٢٠١٤، تحد إلى حد كبير من سلطة رئيس الجمهورية، الذي يمكن عزله دون اللجوء إلى وسائل أخرى، إذا قدر أنه لم يحسن استخدام سلطته، لتقدم المادة (١٦١) من الدستور بديلاً وآلية ديمقراطية لسحب الثقة وإعفاء الرئيس من منصبه، وهي ترسخ فكرة سيادة الشعب ومدى سيادة القانون، فالسلطة بلا مسؤولية تشكل استبداداً محققاً، والمسؤولية بلا سلطة ظلماً محققاً^(٣).

(١) المادة (١٦١) من الدستور.

(٢) د. ياسر محمد عبد السلام، البسيط في النظام الدستوري المصري، مطبعة كلية الحقوق،

جامعة القاهرة، الطبعة الثانية، عام ٢٠١٤، ص ١٠٨

(٣) د. سامح سعد محمد حسن: النظام السياسي المختلط، المرجع السابق، ص ٥٦٠.

الخاتمة

تناول هذا البحث موضوع "تنظيم العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور ٢٠١٤ المصري"، وذلك في دراسة تحليلية نقدية لهذا التنظيم الدستوري، مبيّناً من خلاله جوانب هذه العلاقة في مظاهرها المختلفة، وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية المنظمة لهذه العلاقة الشائكة، والمتعددة الجوانب.

وقد قسمت هذا البحث إلى أربعة فصول، تسبقها مقدمة تمهيدية للبحث، وتُعقبها خاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات.

جاء الفصل الأول من البحث تحت عنوان "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في مجال التعيين والترشح"، ونظم الفصل الثاني من البحث موضوع "رئيس الجمهورية وسير العمل في مجلس النواب"، وذلك في حين تعلق الفصل الثالث ببيان العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في مجال التشريع"، أما الفصل الرابع والأخير خصصته لمسئولية رئيس الجمهورية في ظل أحكام دستور ٢٠١٤.

ومن خلال هذه الدراسة توصلت إلى عدد من النتائج والتوصيات أوجزها في الآتي:

أولاً: النتائج:

تتمثل أهم نتائج البحث في النقاط الآتية:

١- يعد الدستور المصري الصادر في ٢٠١٤، دستوراً جديداً بالكامل، وليس تعديلاً لدستور ٢٠١٢، ذلك أن ما قامت به لجنة الخمسين المكلفة بعملها طبقاً لما ورد في نص المادة (٢٩) من الإعلان الدستوري الصادر في ٨ يوليو ٢٠١٣م، هو وضع مشروع دستور جديد بالكامل بصفتها جمعية تأسيسية جديدة، ومما يعزز هذا النظر أن التعديلات الدستورية ترد على بعض

نصوص الدستور وليس نصوص الدستور بأكمله، كما أن الدستور يعدل بذات الإجراءات الواردة في صلبه لتعديل أي نص من نصوصه، وهذا ما لم يتوافر ولم يتبع، بل تم وضع الدستور من خلال جمعية تأسيسية جديدة مقرونة باستفتاء شعبي، ولذلك تناولت أحكام دستور ٢٠١٢ على استقلال كلما تطلب البحث ذلك دون نعتة بالمعدل في ٢٠١٤م.

٢- شكل نظام الحكم في مصر طبقاً ٢٠١٤ هو نظام الحكم الجمهوري الديمقراطي النيابي مع الأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة في حدود ضيقة تتمثل في الاستفتاء الشعبي، أما طبيعة نظام الحكم، فقراءة الدستور تبين أنه أخذ بنظام مختلط بين النظامين البرلماني، والرئاسي، وذلك بنصه على ثنائية السلطة التنفيذية، ومبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومسئولية الحكومة أمام البرلمان، ورقابته لها، وهذه مظاهر من خصائص النظام البرلماني. وكذلك منح هذا الدستور رئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية سلطات في إدارة شؤون الحكم، وهي سلطات حقيقية وفعلية يمارسها بنفسه استقلالاً عن الحكومة، وهي من خصائص النظام الرئاسي.

٣- حظي رئيس الجمهورية باختصاصات واسعة في دستور ٢٠١٤، ومن هذه الاختصاصات ما كان لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة، مع مجلس النواب سواء في حقل تكوين المجلس، أو سير العمل به، انتهاءً بحل المجلس.

٤- خص الدستور رئيس الجمهورية بتعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على خمسة في المائة (٥%) من عدد أعضاء المجلس.

٥- ساوى الدستور المصري بين الأعضاء المنتخبين من المجلس ومن يعينهم رئيس الجمهورية من حيث الحقوق والواجبات، واشترط فيمن يعين من قبل رئيس الجمهورية توافر كافة الشروط المطلوبة للترشح لعضوية مجلس النواب،

كما حظر الدستور تعيين من خاض عملية الانتخاب وخسر في الحصول على مقعد برلماني.

٦- رغم أن اختيار رئيس الجمهورية يكون بالانتخاب السري المباشر، إلا أن الدستور جعل لمجلس النواب دور غير مباشر في الترشح لرئاسة الجمهورية، وذلك باشتراطه أن يحظى المرشح لرئاسة الجمهورية بتزكية عشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب، أو أن يؤيده ما لا يقل عن خمسة وعشرين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في خمس عشرة محافظة على الأقل، وبعد أدنى ألف مؤيد في كل محافظة، وذلك على نحو ما نصت المادة (١٤٢) من الدستور. وهذا العدد المطلوب لتزكية أي مرشح لرئاسة الجمهورية، وإن كان ضئيلاً بالمقارنة لعدد أعضاء مجلس النواب؛ إلا أنه يشكل عقبة في سبيل الترشح لرئاسة الجمهورية؛ إذ يصعب على كثير من المترشحين الحصول على هذه النسبة، خاصة إذا كان بعض المترشحين لا ينتمون إلى تيار سياسي يحظى بتمثيل داخل البرلمان.

٧- يقوم مجلس النواب بدور بارز في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية في حالات الاستقالة، أو الوفاة، أو العجز الدائم، أو لأي سبب آخر؛ إذ يعلن المجلس خلو المنصب، وإخطار الهيئة الوطنية بذلك، كما يصوت على الخلو في غير الحالات المنصوص عليها. وأكثر من ذلك يتولى رئيس مجلس النواب مهام رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة، حال قيام المجلس، وذلك لحين انتخاب رئيس جديد، وذلك على نحو ما سبق إيضاحه تفصيلاً في ظل أحكام المادة (١٦٠) من الدستور والمواد الإجرائية في اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

٨- حظرت المادة (١٦٠) من الدستور على من يتولى مهام رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة، أن يعدل الدستور، أو يحل مجلس النواب، أو يقلل الحكومة، ولا أن يترشح لمنصب رئيس الجمهورية.

٩- يؤدي مجلس النواب دوراً مهماً وحيوياً في منح أية حكومة جديدة الثقة، وذلك من خلال اعتماد أو رفض برنامج هذه الحكومة، فعملاً بأحكام المادة (١٤٦) من الدستور، يجب أن تحصل أية حكومة جديدة على ثقة مجلس النواب، بأغلبية أعضائه خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من عرض برنامجها على مجلس النواب، وإذا لم تحصل هذه الحكومة على ثقة البرلمان، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل هذه الأخيرة على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عُـد مجلس النواب منحلّاً. ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، وذلك على نحو ما تقرر المادة (١٤٦) من الدستور، والمادتين (١٢٦) و(١٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

١٠- يشترك مجلس النواب مع رئيس الجمهورية في حالي إعفاء الحكومة من أداء عملها، وأي تغيير وزاري، فقد يقرر رئيس الجمهورية إعفاء الحكومة من أداء عملها، وهنا اشترط الدستور موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب. وإعفاء الحكومة من أعمالها إجراء قسري فهو بمثابة جزاء يوقعه رئيس الجمهورية على الحكومة، ونظراً لخطورة هذا الإجراء، تطلب الدستور في المادة (١٤٧) موافقة أغلبية أعضاء المجلس على هذا الإعفاء، وهي أغلبية موصوفة. وهذه الموافقة من جانب مجلس النواب تعزز بكل تأكيد دور مجلس النواب في الحياة السياسية في البلاد، خاصة وأن أي إعفاء سوف يعقبه بالضرورة تشكيل حكومة جديدة، لا بد وأن تحصل هي الأخرى على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب، على نحو ما تعرضنا له بالتفصيل في ثنايا البحث. ولا يقتصر دور مجلس النواب في تشكل الحكومة عند منح الثقة لأي حكومة جديدة، أو التصويت على إعفاء حكومة قائمة، بل أنه يشترك أيضاً بالرأي في أي تعديل

وزاري إذ تنص الفقرة الثانية من المادة (١٤٧) من الدستور، على أن "... ولرئيس الجمهورية إجراء تعديل وزاري بعد التشاور مع رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس"، وهكذا فإن مجلس النواب يشارك في أي تعديل وزاري، وذلك من خلال التصويت على هذا التعديل، وجعل المشرع الدستوري الأغلبية اللازمة لهذه الحالة هي الأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس، وهي ذات الأغلبية المطلوبة للموافقة على القوانين المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة (١٢١) من الدستور.

١١- يمارس رئيس الجمهورية دورًا بارزًا في سير العمل لمجلس النواب، فهو صاحب الدعوة لانعقاد المجلس في دوراته العادية وغير العادية، كما أنه يفض أدوار انعقاده العادية وغير العادية، وبالرغم من جنوح نظام الحكم في مصر إلى النظام شبه الرئاسي، إلا أن الدستور الحالي قد سار على نهج النظم البرلمانية، بمنح السلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وفض أدوار الانعقاد، عملاً بمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو يمثل أحد الأسس الفلسفية التي يقوم عليها النظام النيابي.

١٢- اختص دستور ٢٠١٤، رئيس الجمهورية بإصدار قرار حل كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ، وذلك بضوابط نصت عليها المادة (١٣٧) من الدستور، بقولها "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...".

وإذا كان حل المجلس التشريعي عن طريق إنهاء نيابته قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي، أهم حق يقرره الدستور في الأنظمة البرلمانية للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، فإن التجربة التي عاشتها مصر من

قبل في ظل دستور ١٩٢٣ أوضحت أن السلطة التشريعية في حاجة إلى ضمانات تحد من إساءة استخدام السلطة التنفيذية لهذا الحق، ولذلك جاء دستور ١٩٧١ قبل تعديله في عام ٢٠٠٧، وجعل تقرير الحل من سلطة الشعب ذاته عن طريق الاستفتاء، وهو ما أخذ به دستور ٢٠١٢، ودستور ٢٠١٤، حيث تطلبا لصدور قرار رئيس الجمهورية بحل المجلس أن يقرر ذلك أغلبية من اشتركوا في الاستفتاء، ولا شك أن هذا القيد يمثل ضمانًا كبيرًا يمكن المجلس التشريعي من أن يقوم بدوره الطبيعي. ولم يقتصر الأمر على ذلك القيد، بل اشترط الدستور توافر حالة الضرورة لإجراء الحل، بالإضافة إلى ضرورة تسبب قرار الحل، وعدم جواز حله لذات السبب مرة أخرى.

والمستنتج مما سبق، أن رئيس الجمهورية في مصر في ظل الدستور الحالي الصادر سنة ٢٠١٤، يملك حل البرلمان، سواء أكان الحل رئاسيًا، أم وزاريًا، بعد استفتاء الشعب في أمر الحل، وأن هذه السلطة وإن كانت تقديرية لرئيس الجمهورية إلا أنها مقيدة بعدة ضوابط على رأسها عدم طرح الحل إلا عند الضرورة، وأن يكون قرار الحل مسببًا، وأن توافق هيئة الناخبين على الحل من خلال الاستفتاء عليه.

١٣- إضافة إلى الحل الاختياري أو الجوازي الذي يلجأ إليه رئيس الجمهورية، على نحو ما ذكر في البند السابق، فإن الدستور قد نص على حالات معينة يكون حل البرلمان فيها وجوبيًا، وليس جوازيًا، أي إن الحل يتم بمجرد توافر إحدى حالاته، دون حاجة لإصدار قرار من رئيس الجمهورية، ودون حاجة إلى إجراء استفتاء شعبي. وفي هذه الحالات فإن تدخل رئيس الجمهورية وإصداره قرارًا بحل البرلمان، فإن هذا القرار يُعد قرارًا كاشفًا وليس منشئًا، وبالتالي يرتد أثره إلى تاريخ توافر الشروط المحددة بمقتضى الدستور، لارتباطه وجودًا وعدمًا بوجود أمر معين.

١٤- يترتب على صدور قرار الحل، زوال الشخصية القانونية للمجلس المنحل ويتبع ذلك عدم شرعية أي اجتماعات للمجلس المنحل، وعدم جواز إصداره لأية قرارات، سواء في ذلك المجلس أو إحدى لجانه، أو أجهزته الرئيسية مثل رئيس المجلس ومكتب المجلس. كما يفقد أعضاء المجلس المنحل حصاناتهم وامتيازاتهم المادية والعينية، إلا أن زوال شخصية هذا المجلس المنحل، لا يترتب عليها بطلان ما صدر عنه من قرارات، وما أقره من قوانين، بل تظل صحيحة وقائمة، ما لم تعدل أو تلغى من المجلس الجديد طبقاً للأوضاع والشروط المقررة قانوناً، أو يُقضى بعدم دستورتها على نحو ما يقرر الدستور وقانون المحكمة الدستورية العليا، وذلك حفاظاً على المراكز القانونية التي استقرت، وحماية للحقوق المكتسبة، وعملاً على تفعيل مبدأ الأمن القانوني.

١٥- يشارك رئيس الجمهورية مجلس النواب، صناعة التشريع، وذلك عن طريق اقتراح القوانين؛ إذ تنص المادة (١٢٢) من الدستور، على أنه "لرئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين...". ومفاد ما سبق أن حق اقتراح القوانين في هذا الدستور مكفول لجهات عدة، منها رئيس الجمهورية، وهو يمارس هذا الاختصاص على استقلال عن الوزارة؛ إذ إن الوزارة لها هي الأخرى حق اقتراح القوانين.

ويقدم رئيس الجمهورية هذا الاقتراح في صورة مشروع قانون، سواء تم إعداده من قبل فريق الرئاسة، أم من جانب الحكومة، والغالب أن يكون قد تم إعداده من جانب الحكومة لامتلاكها أدوات إعداد مشروعات القوانين، وفي كل الأحوال يقدم باسم رئيس الجمهورية.

١٦- لا يتوقف دور رئيس الجمهورية في المشاركة في عملية التشريع عند حد اقتراح القوانين على نحو ما ذكرنا، بل منحه الدستور حق الاعتراض على هذه القوانين عند رفعها إليه لإصدارها، وهو ما يعرف بحق النقض "الفيتو" ضد ما

سنته السلطة التشريعية من قوانين، وقد منح الدستور المصري - دستور ٢٠١٤ - رئيس الجمهورية سلطة الاعتراض عليها؛ إذ تنص المادة (١٢٣) من الدستور، على أنه "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، وهذا الحق لرئيس الجمهورية، وإن كان يعطل إصدار القوانين لبعض الوقت، إلا أنه بإمكان مجلس النواب التغلب عليه من خلال إعادة التصويت على مشروع القانون بالموافقة بأغلبية الثلثين، وفي هذه الحالة يعتبر مشروع القانون، قانونًا ويلتزم رئيس الجمهورية بإصداره على نحو ما تنص المادة (١٢٣) من الدستور، والمادة (١٧٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

١٧- إن إصدار القانون هو العمل الذي بموجبه يشهد رئيس الدولة على وجود القانون، ويعطي الأمر إلى السلطات العامة باحترامه، والعمل على احترامه من جانب المخاطبين به، وقد اختص الدستور المصري - دستور ٢٠١٤ - رئيس الجمهورية بهذا الاختصاص الهام، ويرى بعض الفقه أن الإصدار عمل تشريعي يشارك به رئيس الدولة في عملية التشريعية، في حين يرى غالبية الفقه أن الإصدار عمل تنفيذي وليس عملاً تشريعياً، على سند من القول أن القانون يتم ويصبح نهائياً بعد أن يقره البرلمان، وذلك في حين يذهب اتجاه ثالث إلى أن الإصدار عمل من نوع خاص يجمع بين الصفتين التشريعية والتنفيذية، والرأي عندي أن الإصدار وإن لم يكن عملاً تشريعياً خالصاً فهو أقرب إلى هذه الأعمال، فالقانون بدون هذا الإصدار غير مكتمل الوجود القانوني، وليس أدل على ذلك من أنه لا يجوز الحديث - قبل الإصدار - عن أي آثار ملزمة للقانون.

١٨- لم تحدد المادة (١٢٣) من الدستور لرئيس الجمهورية مدة محددة يتعين عليه أن يصدر القانون خلالها، وهو ذات النهج الذي سارت عليه الدساتير المصرية السابقة على دستور ٢٠١٤.

١٩- اختصت المادة (١٥٦) من الدستور رئيس الجمهورية بإصدار لوائح الضرورة بضوابط جديدة على رأسها أن يكون مجلس النواب غير قائم، وأن يحدث ما يتطلب اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، وهو ما اصطلح على تسميتها بحالة الضرورة، وهذه التدابير يترك أمر تقديرها لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس النواب. وقد اتجه الرأي الغالب في الفقه - وكذلك القضاء - إلى أن نطاق لوائح الضرورة يمتد ليشمل كل المجالات الجائز فيها التشريع، حتى تلك الموضوعات المحجوزة للمشرع بموجب نصوص الدستور، مستثنين في ذلك إلى أن إقرار المشرع الدستوري لتشريعات الضرورة أتى من منطلق مواجهة الظروف الطارئة التي تحدث حال عدم قيام البرلمان، ومن غير المنطقي أن تقف السلطة التنفيذية عاجزة عن مواجهة ما يستجد من تداعيات تتطلب إجراءات سريعة لمواجهتها.

٢٠- إن إقرار البرلمان للوائح الضرورة لا يغير من طبيعتها اللائحية، وإن كان يبعدها عن رقابة المشروعية، إلا أنها تظل قرارات لها قوة القانون. كما أن إقرار البرلمان بتوافر حالة الضرورة، لا يعصم هذه القرارات بقوانين من رقابة المحكمة الدستورية العليا لمدى توافر حالة ضرورة من عدمه، تبرر تدخل رئيس الجمهورية بإصدار هذه القرارات حال عدم قيام البرلمان، وهذا هو النهج الذي سلكته المحكمة الدستورية العليا منذ إنشائها بالقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩، وذلك على اعتبار أن هذه الظروف (التدابير العاجلة) هو مناط استخدام رئيس الجمهورية لهذه الرخصة الاستثنائية وعلّة تقريرها.

٢١- يملك مجلس النواب سلطة توجيه الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية استناداً لنص المادة (١٥٩) من دستور ٢٠١٤، طبقاً للإجراءات والحالات والضوابط الواردة في المادة المذكورة، والمواد المرتبطة بها من اللائحة الداخلية لمجلس النواب - على نحو ما ذكر تفصيلاً في ثنايا البحث - ويحاكم رئيس الجمهورية

أمام محكمة خاصة نص الدستور على تشكيلها في المادة (١٥٩)، ونص في عجز هذه المادة على أن تتم إجراءات التحقيق والمحاكمة طبقاً للقانون الذي سيصدر في هذا الشأن وإلى كتابة هذه السطور لم يصدر هذا القانون.

٢٢- رتبت المادة (١٥٩) من الدستور، على موافقة مجلس النواب توجيه الاتهام الجنائي لرئيس الدولة، أثرًا مهماً، وهو اعتبار ذلك القرار بمثابة مانع مؤقت يحول دون ممارسة رئيس الجمهورية لمهام منصبه، ونصت المادة (١٦٠) من الدستور أنه في حالة قيام مانع مؤقت يحول بين رئيس الجمهورية وبين ممارسة مهام منصبه يحل محله نائب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية، أو تعذر حلوله محله. أما في حالة الحكم بالإدانة من جانب المحكمة المشار إليها في المادة (١٥٩) من الدستور، يُعد رئيس الجمهورية متخليًا عن منصبه وبقوة الدستور، وذلك دون إخلال بالعقوبات الأخرى التي قد يحكم بها، وتعتبر الأحكام الصادرة عن هذه المحكمة نهائية وغير قابلة للطعن.

وقد استقر رأي أغلب الفقه إلى عدم جواز مثول رئيس الجمهورية أمام المحكمة المشار إليها في المادة (١٥٩) من الدستور، إلا إذا كان توجيه الاتهام له حال شغله للمنصب، سواء أكان الفعل المرتكب قد وقع من رئيس الجمهورية قبل شغله للمنصب أو أثناء المنصب. أما بعد زوال صفته الرئاسية، فإنه يحاكم أمام المحاكم العادية حتى ولو كانت التصرفات التي يحاكم بسببها قد ارتكبت أثناء تولي منصبه كرئيس للجمهورية.

٢٣- أخذ المشرع الدستوري المصري في دستور ٢٠١٤ - ولأول مرة- بحق مجلس النواب في توجيه الاتهام السياسي لرئيس الجمهورية وذلك عن طريق إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وذلك من خلال طلب يقدم من أغلبية أعضاء مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات

رئاسية مبكرة، وذلك على نحو ما تنص المادة (١٦١) من الدستور، على أن يكون ذلك الطلب مكتوبًا، ومسببًا، وموقعًا من أغلبية أعضاء مجلس النواب، وأن تتم الموافقة على هذا الطلب بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

٢٤- أن موافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه، على طلب سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، لا يترتب عليه بمفرده سحب الثقة من رئيس الجمهورية، بل أوكلت المادة (١٦١) من الدستور ذلك الأمر إلى الاستفتاء الشعبي بنصها على أنه "... وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام بدعوة من رئيس مجلس الوزراء".

٢٥- يعد رئيس الجمهورية متخليًا عن منصبه ، أو بمعنى أدق يعد منصب رئيس الجمهورية خاليًا، بمجرد إعلان نتيجة الاستفتاء بموافقة أغلبية من شاركوا في عملية الاستفتاء على سحب الثقة من رئيس الجمهورية، أما إذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض عد مجلس النواب منحلًا.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: المؤلفات العامة والمتخصصة

- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- د. أحمد إبراهيم السبيلي: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، دون دار نشر، سنة ١٩٩٠.
- د. أحمد سلامة بدر: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مصر - فرنسا - إنجلترا، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.
- د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ١٩٤٩، دون دار نشر.
- : مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٤٢.
- د. بشير علي محمد باز: حق الحل في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ١٩٧٥، (دون دار نشر).
- د. جابر جاد نصار: الوسيط في القانون الدستوري، دون سنة ودون دار نشر.
- د. جوي ثابت: حق رئيس الدولة في نقض القوانين، تقديم دومينيك بريا، ترجمة: د. محمد عرب صايلا، مجد للنشر والتوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٨م.
- د. حازم صادق: سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.

- د. **خضر محمد عبد الرحيم**: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والمختلط، دراسة مقارنة بالنظام الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
- د. **رمزي الشاعر**: النظام الدستوري المصري، دراسة تحليلية لدستور ٢٠١٤، المعدل في ٢٠١٩ مقارنة بالدساتير السابقة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩.
- د. **زين بدر فراج**: القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.
- د. **سامح سعد محمد حسن**: النظام السياسي المختلط، دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، دار الفكر والقانون، طبعة ٢٠١٦م.
- د. **سري محمود صيام**: صناعة التشريع، الكتاب الثاني، قواعد وإجراءات صناعة التشريع المصري في ظل الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٤.
- د. **سعاد الشرقاوي - عبد الله ناصف**: القانون الدستوري، ١٩٩٤.
- د. **سعد عصفور**: النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة ١٩٨٠.
- د. **سعيد أبو الشعير**: النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، ١٩٩٣.
- د. **سعيد السيد**: المسؤولية السياسية في الميزان (دراسة مقارنة)، دون دار نشر، ٢٠٠٨.
- د. **سليمان الطماوي**: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ١٩٧٨.

- : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الخامسة، مطابع جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٦.
- : النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٨٨.
- د. شعبان أحمد رمضان، د. علي عبد الفتاح محمد: الوجيز في النظم السياسية، دار النهضة العربية، بني سويف، ٢٠٢٤.
- د. صبري محمد السنوسي محمد: الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
- : الموجز في القانون الدستوري، شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام دستور ٢٠١٤، الطبعة الرابعة، ٢٠٢٠، ٢٠٢١ (دون دار نشر).
- د. عبد الفتاح حسن: النظام الدستوري في الكويت، دون دار أو سنة نشر.
- د. عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.
- د. عبد الوهاب الكيالي: موسوعة السياسة، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٥.
- د. علاء عبد المتعال: حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- د. علي السيد الباز: السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، إصدارات مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، لجنة التأليف والتعريب والنشر، ٢٠٠٦.
- د. علي عبد العال: الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، القاهرة، ١٩٩٠.
- د. علي يوسف الشكري: التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ابتراك للطباعة والنشر والتوزيع، دون سنة نشر.

- د. **عمر حلمي فهمي**: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.
- د. **عمرو فؤاد بركات**: القانون الدستوري، ١٩٨٩، دون دار نشر.
- : المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، سنة ٢٠٠٠ (دون دار نشر).
- : المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار الكتب، القاهرة، سنة ١٩٨٤م.
- د. **فتحي فكري**: القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الحزبي، سلطات الحكم في مصر في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- : الوجيز في القانون البرلماني، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- : دراسات دستورية "لوائح الضرورة في دستور ٢٠١٤، تساؤلات لا تقطع...."، دار الأهرام للنشر، القاهرة، ٢٠٢٣.
- : وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، ٢٠١٨.
- د. **مجدي مدحت النهري**: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة الجلاء، المنصورة، طبعة ٢٠٠٣.
- د. **محسن خليل**: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة ١٩٧١.
- د. **محمد حسنين عبد العال**: القانون الدستوري، ١٩٩٢، دون دار نشر.
- د. **محمد عبد الحميد أبو زيد**: حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨.
- : توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة)، طبعة ٢٠٠٣، (دون دار نشر).

- د. محمد عبد اللطيف: إجراءات القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- د. محمد فوزي لطيف نويجي: مسئولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة بالنظام الدستوري المصري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- د. محمد قذري حسن: الاستفتاء في النظام الدستوري المصري، ١٩٩١، دون دار نشر.
- د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٦١.
- : النظم السياسية؛ الدولة والحكومة، بيروت، لبنان، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٦٩.
- د. محمود أبو السعود: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.
- د. محمود حافظ: القرار الإداري، ١٩٧٥، دون دار نشر.
- د. محمود سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة ١٩٨٢.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي: الدستور المصري فقهاً وقضاءً، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩.
- : النظام الدستوري المصري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤م.
- د. منى رمضان بطيخ: طبيعة نظام الحكم في مصر في ضوء دستوري الجمهورية الثانية (٢٠١٢-٢٠١٤)، دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.

- د. هانم أحمد محمود سالم: المسؤولية السياسية والجناائية لرئيس الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠١٨.
- د. ياسر محمد عبد السلام، البسيط في النظام الدستوري المصري، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، الطبعة الثانية، عام ٢٠١٤.
- د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت، ١٩٧١، دون دار نشر.
- : نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤.
- د. يحيى محسن ناصر: مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري - دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، ٢٠١٨.
- دانا عبد الكريم سعيد: حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة ، دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، الجزائر، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.
- السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، سنة ١٩٤٩، ص ٣٦٦.
- د. مصطفى محمود عفيفي: الوجيز في مبادئ القانون الدستوري، النظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٨١.

ثانياً: الرسائل العلمية

- د. أحمد فاروق عبد الله السيد: تنامي دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، ٢٠٢٢.
- د. حسن راشد جرانة: الأوامر التنظيمية وسلطة إصدارها في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٤٥.
- د. رشا أحمد عبد الوهاب أحمد: القرارات بقوانين والرقابة عليها "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠٢٣.
- د. ساجد محمد كاظم: سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ١٩٩٨م.
- د. علي عبد الفتاح محمد: الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، فرع بني سويف، ٢٠٠٢م.
- د. فؤاد عبد النبي حسين: رئيس الدولة في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٢.
- د. لبنى محمد علي مخلوف: الضمانات القانونية لاستقلال البرلمان، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، عام ٢٠١٦.
- د. محمد ربيع المرسي: السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٦.
- د. محمد عبد القادر عثمان: التأثير المتبادل بين رئيس الدولة والبرلمان بين النص القانوني والواقع العملي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافية والعلوم، معهد البحوث والدراسات القانونية، ٢٠١٧.

- د. مرزوقي عبد الحليم: حق الحل في ظل النظام النيابي بين النظرية والتطبيق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة الحاج لخضر - بانت - كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٤.
- د. ميادة عبد القادر إسماعيل: حل البرلمان في دستور ٢٠١٤، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، سنة ٢٠١٥.
- د. يحيى محسن ناصر: مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري اليمني (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠١٣.

ثالثاً: الأبحاث والمقالات

- د. بدرية جاسر صالح: التشريع الحكومي في الكويت، حالاته، قيوده، خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة التاسعة عشر، العدد الثاني، يونيو ١٩٩٥.
- د. شعبان أحمد رمضان: الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام ٢٠٤ - دراسة تحليلية نقدية للمادة ١٥٦ من الدستور، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة أسيوط، أغسطس ٢٠١٩.
- د. عاطف البنا: دراسة حول: المشروع الدستورية وأساس سلطة الحكم، جريدة الوفد، عدد ١٦، يوليو ١٩٩٨.
- د. عبد الرزاق السنهوري: مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة المصري في ثلاثين عاماً، ١٩٥٠-١٩٨٠.
- د. علي عبد الفتاح محمد: إسقاط العضوية البرلمانية بين النصوص القانونية والاعتبارات السياسية، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة التي تصدر

عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٢٦، أبريل ٢٠١٧.

- : مراسيم الضرورة في الدستور البحريني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، العدد الثاني، ٢٠١٢.

- د. محمد عبد اللطيف: القيمة القانونية للإصدار والنفاذ ودستورية القرار اللائحي، مجلة الدستورية، العدد التاسع والعشرون، السنة التاسعة عشر، أكتوبر ٢٠٢١.

- عمرو هاشم ربيع: المعينون بمجلس الشعب في الحياة السياسية، مجلة الديمقراطية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، مؤسسة الأهرام، العدد (١).

- د. يحيى الجمل: أنظمة الحكم في الوطن العربي، ورقة بحث مقدمة إلى ندوة أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، الطبعة الثالثة، مركز دراسات الوحدة العربية، عام ٢٠٠٢م.

رابعاً: المراجع الأجنبية

- **Gicquel:** droit constitutionnel et institutions politiques, 1989.
- **Tune (A et S):** Les systeme constitutionnel des Etats unis d'amérique, Paris, 1954.
- **Pierre Albertine:** le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels Français, 1997.
- **Bernard Lavergne:** Pour une regime parlementaire rénove, 1986.

- **Paul matter:** La dissolution des assemblées parlementaire, thèse, Paris 1979.
- **Paul Couzinet:** La dissolution des assemblées politiques et la démocratie parlementaire, R.D.P. 1983.
- **Phillippe Lauvaux:** La dissolution de assemblées parlementaires: economica, Paris, 1983.
- **Pierre Pactet:** Institutions et Plitiques droit constilutionnel, Masson, Paris 4éme éd, 1978.
- **Mottre:** La dissolution des assemblées Parlementaire, Paris, 1998.
- **Hauriou (A):** Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1975.
- **Burdeau (G):** Traite de science pelitiques, T.6, Volume 2, 1971.
- **Chubb (B):** The government and politics of Irland Oxford 1971.
- **Claude Leclercq:** Droit constitutionnel et instutions politiques, éd, Dalloz, 2éme éd: Paris 1997.
- **Hauriou et J.E. Gilcqual:** Droit constitutionnel et instilutions politiques montchrestien, 1980.

- **J. Glicquel et J.E. Glicquel:** Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, 2013, No. 1237.
- **Burdeau:** Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1980.
- **M. Verpeaux:** Droit constitutionnel Français. PUF, 2013, No.195.
- **Guymar:** Actes de gouvernement et acts législatifs, AJDA, 2000.