

حق رئيس الدولة في إصدار القانون وأثاره على العملية التشريعية (دراسة مقارنة)

الدكتور/ زهير أحمد قدورة
كلية الحقوق - جامعة الشرق الأوسط
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

تناولنا حق رئيس الدولة في إصدار القانون وأثاره على العملية التشريعية - دراسة مقارنة - من خلال فصل تمهيدي وفصلين آخرين. أما الفصل التمهيدي فقد أوضحنا فيه حق رئيس الدولة في اقتراح القوانين إما بمفرده أو بالاشتراك مع السلطة التشريعية وفقاً لما ينص عليه دستور الدولة واستعرضنا آراء الفقهاء في الطبيعة القانونية لحق الاقتراح. وبعد ذلك تناولنا حق رئيس الدولة في التصديق والاعتراض على القوانين بعد إقرارها من السلطة التشريعية في النظامين البرلماني والرئاسي. وفي الفصل الأول قمنا بشرح حق رئيس الدولة في إصدار القانون ووظيفة الإصدار وطبيعته القانونية؛ لأنه يحقق الظهور الخارجي للقانون ويتضمن أمراً من رئيس الدولة لأعضاء السلطة التنفيذية بتنفيذه. وأما الفصل الثاني والأخير فتناولنا بالشرح حجية الإصدار وما يترتب عليه من آثار على العملية التشريعية من خلال موقف كل من الفقه والمشرع والقضاء، وانهينا إلى ضرورة نشر القانون كي يدخل القانون مرحلة التنفيذ.

المقدمة

عرّف غالبية الفقهاء القانونيين القانون من حيث الموضوع بأنه مجموعة من القواعد العامة المجردة تنظم سلوك الأفراد في المجتمع وتجبرهم السلطة العامة على احترامها عند الاقتضاء وتوقع الجزاء على من يخالفها^(١) إلا أن هناك معنى خاصاً للقانون وهو التشريع أي ما تصدره السلطة التشريعية من الأوامر والنواهي لتنظيم موضوع معين. وعلى سبيل المثال قانون التجارة وقانون العقوبات والقانون المدني وغيرها من القوانين الأخرى التي تصدر عن السلطة التشريعية. ويمر القانون بمجموعة من الإجراءات قبل أن يرى النور ويصبح متكاملًا ومحققًا لآثاره التشريعية وجاهزًا للتنفيذ. وتبدأ هذه الإجراءات بمرحلة اقتراح فكرة القانون حيث تجعل معظم دساتير دول العالم التشريع شراكة بين الحكومة والبرلمان، وبذلك يكون حق اقتراح

(١) د. عبد القادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ص(٢١) عام (٢٠٠٦).

القوانين مقررًا لأعضاء البرلمان وللحكومة، ولكن نظراً للطابع الفني الذي أصبحت تتسم به عملية التشريع فإن المشاهد عملاً في دول العالم أن الغالبية العظمى من التشريعات هي ذات مصدر حكومي، وأن دور البرلمان في هذا المقام أصبح يقتصر عملاً على إقرار المشروعات التي تقدمها الحكومة بعد أن تقتنع بالأسس الكبرى التي تقوم عليها تلك التشريعات^(١) ثم تأتي مرحلة عرض مشروع القانون على البرلمان لمناقشته والتصويت عليه ومن ثم إقراره. وتتعقب ذلك مرحلة التصديق والإصدار بحيث لا يصبح مشروع القانون تشريعاً نافذاً إلا بعد أن يصدق عليه رئيس الدولة ويصدره. أما التصديق - كما سنرى فيما بعد - فإنه جزء متمم لعملية التشريع، بمعنى أن رئيس الدولة يمارسه باعتباره عضواً في السلطة التشريعية، ويحق له الاعتراض على القانون خلال مدة معينة يحددها الدستور، وإعادته للبرلمان لدراسته من جديد وتعديله في ضوء اعتراضات الرئيس أو يقوم البرلمان بإقراره كما هو بالأغلبية المشددة التي يستلزمها الدستور.

كما خولت معظم دساتير دول العالم رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية حق إصدار القوانين التي تقرها السلطة التشريعية. ويحقق الإصدار الرئاسي هنا الظهور الخارجي للقانون باعتباره شهادة من رئيس الدولة بأن البرلمان قد أقر القانون وفق الإجراءات التي نص عليها الدستور القائم، وفي ذات الوقت يتضمن الإصدار أمراً من رئيس السلطة التنفيذية إلى أعضاء هذه السلطة بتطبيق مواد هذا القانون وتنفيذها كل فيما يخصه. ويثير موضوع هذا البحث وهو حق رئيس الدولة في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية العديد من النقاط الهامة ومن أهمها الطبيعة القانونية للإصدار هل هو عمل تشريعي أم تنفيذي أم من أعمال السيادة؟ كما نتناول الطبيعة الملزمة للإصدار، ووظيفته وماهية العلاقة بين الإصدار والنشر والعلاقة بين الإصدار والقوة التنفيذية للقانون، ومدى خضوع مرسوم إصدار القانون إلى الرقابة القضائية وموقف الفقه والقضاء من ذلك، وسوف نتناول النقاط السالفة الذكر بالتفصيل المطلوب في دراسة مقارنة ما بين الأردن ومصر وفرنسا.

أهمية البحث:

لقد حظيت إجراءات التشريع المختلفة بعناية الفقه المقارن وصدرت عنه العديد من الدراسات والأبحاث التي تناولت أوضاعها وطبيعتها وآثارها، ولم يكن الاهتمام

(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، ص(٢٠٥+٢٠٦)، عام (١٩٨٦).

نفسه بالنسبة للمرحلة التي يتولى فيها رئيس الدولة إصدار القانون لعدة عوامل ومنها:

أولاً - إن النظم السياسية الأنجلوسكسونية لا تعرف اصطلاح الإصدار كما هو الحال في بريطانيا حيث يصبح القانون نافذاً بمجرد تصديق الملك عليه دون الحاجة إلى اتخاذ إجراء لاحق^(١). وكذلك ما هو عليه التطبيق في الولايات المتحدة الأمريكية.

حيث ينص الدستور الأمريكي في الفقرة السابعة من المادة الأولى على حق الرئيس في التوقيع على القانون خلال مدة زمنية معينة، وهذا التوقيع يجعل القانون نافذاً دون الحاجة إلى إحاطته بصياغة معينة إلا في حالة اعتراض الرئيس على القانون الذي وافق عليه الكونغرس خلال عشرة أيام من وصوله إليه.

ثانياً - إن الفقه العربي - على وجه العموم - ركز اهتمامه من خلال ما تضمنته الدساتير العربية على مكنة الرئيس السلبية في الاعتراض على القانون مغلباً حقه في الاعتراض على حقه في التوقيع.

ونظراً لما للإصدار من أهمية في العملية التشريعية لكونه شهادة برسمية القانون ودستوريته من جهة، كما أنه أمر للسلطات في الدولة بنشر القانون وتنفيذه من جهة ثانية، فإننا سنفرد له هذا البحث ونتناوله بشيء من التفصيل.

منهاج البحث:

لقد اتبعت في هذا البحث الأسلوب التحليلي المقارن باعتباره الأسلوب الأمثل في البحوث القانونية. وقمت بعد الاطلاع على النصوص الدستورية والقانونية التي تتناول حق رئيس الدولة في التصديق والاعتراض على القوانين وإصدارها بإجراء المقارنة في التطبيق ما بين الأردن ومصر وفرنسا. وتركز اهتمامي على حق رئيس الدولة في إصدار القانون باعتباره موضوع هذا البحث، وتناولت بالتحليل التشريعات وآراء الفقهاء وموقف القضاء من الإصدار لأقف على الطابع القانوني له ومدى إلزاميته ووظيفته وآثاره، وبعد استقراء وتحليل ما اطلعت عليه توصلت في نهاية هذا البحث إلى عدة نتائج وتوصيات.

(١) حيث يطبع القانون الجديد في المطابع الملكية ويقوم سكرتير البرلمان بالتوقيع على نسختين منه، تحفظ الأولى في برج فكتوريا وتدرج الثانية في مكتب الوثائق العام في ويستمنستر. promulgation des Broun (Neville) Le Lois en AnLeterre. p. 100

خطة البحث:

سأتناول موضوع هذا البحث في ثلاثة فصول على النحو التالي:

الفصل التمهيدي: حق رئيس الدولة في التشريع في الظروف العادية والاستثنائية.

الفصل الأول: دور الإصدار في العملية التشريعية وطبيعته.

الفصل الثاني: حجية إصدار القانون وأثاره على العملية التشريعية.

الفصل التمهيدي حق رئيس الدولة في التشريع في الظروف العادية والاستثنائية

إن معظم الدساتير القديمة والمعاصرة حوّلت رئيس الدولة القيام بدور أساسي في العملية التشريعية في الظروف العادية. ويتمثل ذلك في النص صراحة في الدستور على حق رئيس السلطة التنفيذية - باعتباره رئيس الدولة - في اقتراح القوانين. أو جعل هذا الحق مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. بل إن بعض الدساتير أعطت الاقتراحات بقوانين الحكومية وضعاً دستورياً يفوق وضع الاقتراحات بقوانين البرلمانية^(١) وميزت المشروعات الحكومية بأولوية النظر أمام البرلمان^(٢) كما أطلقت بعض الدساتير مسمى المشروع بقانون على الاقتراح الحكومي ومسمى الاقتراح بقانون على الاقتراح البرلماني. وبعد موافقة البرلمان على مشروع القانون لا يصبح تشريعاً نافذاً إلا بعد أن يصدق عليه رئيس الدولة ويصدره خلال فترة زمنية معينة، يحق له قبل انقضائها أن يبرز اعتراضه على القانون الذي يعاد مرة أخرى إلى البرلمان لدراسته من جديد وتعديله في ضوء اعتراضات رئيس الدولة أو إقراره كما هو بالأغلبية التي يستلزمها دستور الدولة، ويلتزم الرئيس بعد ذلك بإصدار القانون ويأمر بنشره في الجريدة الرسمية.

كما حددت معظم الدساتير المعاصرة فترة زمنية معينة لرئيس الدولة لكي يمارس حقه في الاعتراض على قانون أقره البرلمان، وتتراوح هذه المدة طويلاً وقصراً بحسب الدساتير، ويعد حق الاعتراض التشريعي سلطة أساسية تمنحها الدساتير لرئيس الدولة كي يتمكن بموجبها من وقف العمل بالقانون الذي أقره البرلمان أو تعطيل صدوره لفترة معينة. وسوف نتناول دور رئيس الدولة في التشريع في الظروف العادية والاستثنائية في أربعة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: حق رئيس الدولة في اقتراح القوانين في الظروف العادية.

(١) إذ إن القاعدة المستقرة في هذا الشأن أنه لا تمييز بين مشروعات القوانين ذات المصدر الحكومي والقوانين ذات المصدر البرلماني سواء في تحديد وقت المناقشة أو في التصويت فيجب أن يأخذ كل منهما دوره حسب تاريخ وصولها إلى المجلس، ومثال هذه الدساتير الدستور التونسي لسنة (١٩٥٦) والدستور المغربي لسنة (١٩٧٢).

(٢) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، ص(٢٠٤)، عام (١٩٨٦).

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لحق اقتراح القوانين.

المبحث الثالث: حق رئيس الدولة في التصديق والاعتراض على القوانين.

المبحث الرابع: حق رئيس الدولة في التشريع في الظروف الاستثنائية.

المبحث الأول

حق رئيس الدولة في اقتراح القوانين في الظروف العادية

سنتناول هذا الحق لرئيس الدولة في كل من فرنسا ومصر والأردن والولايات المتحدة الأمريكية في أربعة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول

حق رئيس الدولة في اقتراح القوانين في فرنسا

أعطى الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام (١٩٥٨) حق اقتراح القوانين لأعضاء المجلسين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) والوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) على أن تناقش مشروعات القوانين في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم تودع مكتب أحد المجلسين. أما مشروعات القوانين المالية فتقدم أولاً إلى الجمعية الوطنية^(١). كما نص الدستور على عدم قبول الاقتراحات بقوانين والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان عندما تكون نتيجة الموافقة عليها تخفيضاً في الإيرادات العامة أو إنشاء أو زيادة في المصروفات العامة^(٢) ولم يعط الدستور الفرنسي الحالي لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين وإنما قصر هذا الحق على الوزير الأول وأعضاء المجلسين. وذهب رأي في الفقه الفرنسي^(٣) إلى أنه باستعراض بقية نصوص الدستور يتضح بجلاء أن رئيس الجمهورية يملك سلطة القرار فيما يتعلق بهذا الموضوع؛ وذلك لأن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة تناقش في مجلس الوزراء، وأن رئيس الجمهورية يملك السلطة الحقيقية في القرار الصادر في هذا الخصوص. وذهب رأي ثان في الفقه الفرنسي^(٤) إلى أن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو من أعضاء البرلمان لا تكون لها ذات المعاملة داخل السلطة التشريعية

(١) (٢) المادة (٣٩) والمادة (٤٠) من الدستور الفرنسي.

(٣) jean Mossot, Le president de Republique en france (1997). p(145).

(٤) Pierre pactet, Institutions politique, droit constitutionnel. (1999). p(456).

فتكون للمشروعات الحكومية أفضلية على اقتراحات القوانين البرلمانية؛ وذلك لتمتعها بامتيازات دستورية كثيرة لتحقيق البرنامج التشريعي للحكومة^(١).

وجاء رأي آخر من الفقه الفرنسي^(٢) مؤيداً للرأي الثاني وأطلق على الاقتراح المقدم من الوزير الأول مشروع بقانون (project de loi) والاقتراح المقدم من أعضاء البرلمان أطلق عليه اقتراح بقانون (proposition de loi). وقد حددت المادة (٣٩/٢) من الدستور الفرنسي إجراءات لتقديم الوزير الأول مشروع القانون بينما لا تخضع اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء المجلسين لأية إجراءات خاصة، وبإمكان أي عضو يقترح أي قانون أن يودعه في مكتب المجلس التابع له. وقد تبين لأصحاب هذا الرأي بأن اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان كانت تلعب دوراً ثانوياً في عملية التشريع.. كما وجدوا أن أغلب القوانين التي تم إصدارها في فرنسا كانت في الأصل مشروعات قوانين حكومية وليست اقتراحات قوانين برلمانية.

المطلب الثاني

حق رئيس الدولة في اقتراح القوانين في مصر

اعتبرت المادة (١٠٩) من الدستور الصادر عام (١٩٧١) اقتراح القوانين أحد حقوق رئيس الجمهورية. وجاءت بعدها المادة (١٥٦) من الدستور لتجعل اقتراح القوانين اختصاصاً مشتركاً بين الرئيس والحكومة. وبالتالي فلا يمكن لرئيس الجمهورية - وهو ما يجري عليه العمل فعلاً - أن يتقدم مباشرة إلى مجلس الشعب بمشروع قانون لم يعرض على مجلس الوزراء، مما يجعل ذلك يدخل في باب السلطة الجوازية لرئيس الجمهورية ولا يندرج ضمن نصوص دستورية صريحة تلزمه بذلك. وبرجعنا إلى الدستور المصري وجدنا أنه فرّق في التعامل مع اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب والاقتراحات المقدمة من رئيس الجمهورية. فقد أعطت المادة (١٠٩) من الدستور الحق باقتراح القوانين لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب. وكل مشروع قانون - قبل أن ينظره المجلس - يتعين إحالته إلى اللجنة المختصة بالمجلس وهي لجنة الشؤون القانونية لفحصه

(١) على سبيل المثال فإنه خلال عام (١٩٩٥) قدمت الحكومة (١١٣) مشروع بقانون وتمت الموافقة على (٤٥) مشروعاً بينما قدم (١٤٢) اقتراح بقانون من أعضاء البرلمان وتمت الموافقة على تسعة منها فقط.

(٢) Georges Burdeau et Francis Hamon Droil Constitutionnel L. D.J (26) edition P(662) et s.

وتقديم تقرير عنه للمجلس. وجاءت المادة (١١٠) من الدستور لتتنص على أنه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة يشكلها المجلس لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها. وأما المادة (١١١) من الدستور فقد نصت على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد أعضاء مجلس الشعب ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في ذات دور الانعقاد، ويفهم من ذلك أن هذا القيد الدستوري مقصور على اقتراحات القوانين البرلمانية. أما رئيس الجمهورية فيجوز له إعادة تقديم الاقتراح مرة أخرى في ذات دور الانعقاد وبعد إجراء التعديل اللازم له لتلافي رفض مجلس الشعب له مرة أخرى^(١).

المطلب الثالث

حق رئيس الدولة في اقتراح القوانين في الأردن

أخذ الدستور الأردني الحالي الصادر عام (١٩٥٢) بالأسلوب المشترك حيث جعل حق الاقتراح مشتركاً لكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. أما ما تقترحه السلطة التنفيذية فتسمى "مشروعات القوانين" وما يقترحه أعضاء مجلس الأمة فتسمى "اقتراحات القوانين".

فقد نصت المادة (٢٥) من الدستور على أن "تتأط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك". فإذا كان مشروع القانون مقدماً من الملك فإنه يأخذ مساره التشريعي مباشرة إلى مجلس الأمة باعتبار أنه رئيس للسلطة التنفيذية. فقد نصت المادة (٢٦) من الدستور على أن (تتأط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه). كما نصت المادة (٩١) من الدستور (يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه. وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان، ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك). أما بالنسبة لاقتراحات مشاريع القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الأمة فقد أوجب المشرع الدستوري ضرورة إحالتها أولاً إلى الحكومة لتضعها في صيغة مشروع قانون في ذات دور الانعقاد أو الدور الذي يليه. ونصت المادة (٩٥) من الدستور على أنه (يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين، ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي

(١) د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري، ص(٥٦٣)، عام (١٩٧٧).

فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها. وكل اقتراح بقانون تقدم به أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها).

المطلب الرابع

حق رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة في اقتراح القوانين

لقد فهم واضعو الدستور الأميركي مبدأ الفصل بين السلطات الذي أظهره مونتسكيو على أنه فصل تام وهو القادر على حماية الحقوق الفردية ومنع الاستبداد، فصاغوا الدستور على أساس هذا الفهم لضمان استقلال السلطات عن بعضها استقلالاً تاماً دون تدخل أو ترابط^(١). وقد عرف عن النظام الرئاسي أن كفة الرئيس هي التي ترجح في ميزان السلطات وتناط به السلطة التنفيذية، ولكن جرى العمل على أن يشارك الرئيس في اقتراح القوانين عن طريق رسالة يوجهها للكونغرس عن وضع الاتحاد في مطلع كل دورة سنوية وتلحق بها قوانين جاهزة، والغاية منها أن تكون برنامجاً حقيقياً للعمل التشريعي يوجه نشاط الكونغرس.

كما يمكن للرئيس من ناحية أخرى أن يتقدم بمشاريع وقوانين بواسطة أحد النواب من أعضاء حزبه في الكونغرس، وبذلك يتم جزء كبير من العمل التشريعي في الكونغرس بتوجيه الرئيس المباشر أو غير المباشر^(٢).

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لحق اقتراح القوانين

اختلف الفقهاء حول الطبيعة القانونية لحق اقتراح القوانين سواء أكان مصدره رئيس الدولة أو أعضاء البرلمان، فمنهم من قال أنه يعتبر عملاً تشريعياً وآخرون قالوا أنه مجرد مرحلة تمهيدية تسبق التشريع وليس عملاً تشريعياً. وسوف نقوم في هذا المبحث بعرض لهذا الخلاف الفقهي ونتبعه برأينا في مطلبين على النحو التالي:

(١) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦، ص(٣٦٩).

(٢) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية، بدون دار نشر، ٢٠٠٦، ص(١٠٣).

المطلب الأول

حق اقتراح القوانين هو عمل تشريعي

ذهب رأي أول في الفقه العربي^(١) إلى اعتبار حق اقتراح القوانين عنصراً أو جزءاً أساسياً في العملية التشريعية؛ لأنه يجعل البرلمان قادراً على فحص مشروعات القوانين وإقرارها. وانتهى هذا الرأي إلى القول بأن الاقتراح هو جزء من العملية التشريعية بحيث لا يمكن أن تتم بدونه، وبذلك يكون الاقتراح جزءاً أساسياً في التشريع. كما ذهب رأي ثان في الفقه العربي^(٢) إلى أن وجود القانون إنما هو ثمرة عمليات ثلاثة مجتمعة ومتكاملة وهي: الاقتراح، موافقة البرلمان، والتصديق، ولا يمكن أن يعتبر أي عمل من الأعمال الثلاثة هو التشريع وإنما التشريع هو ثلاثتها معاً.

ونحن نميل إلى الرأي الأول الذي يعتبر سلطة رئيس الدولة في اقتراح القوانين ذات وظيفة تشريعية بصفة أساسية يشارك الرئيس بمقتضاها في أعمال السلطة التشريعية؛ وذلك لأن اقتراح القانون هو اللبنة الأولى في عملية بنائه حيث يمر بمراحل ثلاثة مجتمعة وهي الاقتراح ثم مناقشة القانون وإقراره ثم الإصدار، وبدون الاقتراح لا يكون هناك قانون أصلاً، وبالتالي يعتبر اقتراح القانون عملاً تشريعياً محضاً.

المطلب الثاني

حق اقتراح القوانين ليس عملاً تشريعياً

ذهب رأي في الفقه العربي^(٣) إلى أن حق اقتراح القوانين هو عمل تمهيدي يسبق العملية التشريعية ولا يعد اشتراكاً بالمعنى الصحيح في الاختصاص التشريعي. فهو لا يعد منشئاً للقانون، وإنما هو الذي يحرك التشريع ويؤدي إلى ممارسة الإرادة التشريعية. أي أنه اشتراك في العملية التشريعية، ثم إن ممارسة السلطة التنفيذية لحق الاقتراح ليست متعارضة مع مبدأ الفصل بين السلطات ما دام للبرلمان وحده حق التقرير التشريعي، لأن الحكومة بالاقتراح لا تشترك في الأمر الذي يوجد القانون وإنما تشترك في تحضيره القانوني. وذهب الفقيه الفرنسي (R. carre de Malberge) إلى أن حق اقتراح القانون بواسطة رئيس الدولة يعتبر في حقيقة الأمر نتيجة لازمة

(١) د. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، ص(٣٤٩ + ٣٥٠)، عام (١٩٦٧).

(٢) د. عثمان خليل وآخر، موجز القانون الدستوري، ص(٣٤١)، عام (١٩٥١ - ١٩٥٢).

(٣) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ص(٣٦٦)، عام(١٩٤٠).

لمقتضيات وظيفته الرئاسية ودوره الإداري، ومن ثم فإن ممارسته لحق اقتراح القانون لا يظهر في الحقيقة سوى نشاطه الإداري^(١).

ونحن مع الرأي الأول الذي يعتبر سلطة رئيس الدولة في اقتراح القوانين ذات وظيفة تشريعية بصفة أساسية يشارك بمقتضاها في أعمال السلطة التشريعية. والسبب لأن اقتراح القانون هو اللبنة الأولى في عملية صنع القانون حيث يمر بمراحل ثلاثة مجتمعة وهي الاقتراح ثم مناقشة القانون وإقراره ثم الإصدار، فبدون الاقتراح لا يكون هناك قانون أصلاً، وبالتالي فيعتبر اقتراح القانون عملاً تشريعياً محضاً.

المبحث الثالث

حق رئيس الدولة في التصديق والاعتراض على القوانين

يعتبر التصديق على القوانين حقاً تشريعياً يمارسه رئيس الدولة في النظم البرلمانية باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية. كما يملك رئيس الدولة كذلك حق الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان ويمارسه في كل من النظم البرلمانية والرئاسية، وسوف نتناول كل ذلك بالتفصيل في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول

حق رئيس الدولة في التصديق على القوانين

يقصد بهذا الحق لرئيس الدولة إعطاؤه الصلاحية بالموافقة على مشروع القانون أو رفضه، ويعتبر التصديق حقاً تشريعياً لرئيس الدولة بحيث لا يمكن أن يصبح القانون واجب النفاذ بدون موافقة الرئيس، وبذلك يعتبر التصديق بهذا المعنى عنصراً أساسياً في العملية التشريعية وميلاً للقاء القانون الجديد^(٢). وسنقوم باستعراض أحكام حق التصديق لرئيس الدولة على سبيل المثال في دستور المملكة الأردنية الهاشمية.

R. carre de Malberge. "theorie generale d, Etat", 1920.

(١)

(٢) حق التصديق على نحو مطلق يتعارض مع النظام الديمقراطي الذي يقوم على أساس السيادة الشعبية؛ لأنه ليس من المستساغ أن تسمو إرادة رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً على إرادة الأمة المتمثلة بالبرلمان وتعطلها عن طريق تعطيل العمل التشريعي، ومن هنا نجد العديد من الدساتير قد عدلت على هذا المبدأ واستبدلته بمبدأ الاعتراض التوقيفي الذي من مقتضاه أن يعيد رئيس الدولة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه من جديد. راجع/ الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، أ. د. محمد سليم غزوي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، عام (٢٠٠٥) ص(١٣٦).

فقد نصت المادة (٢١) من الدستور الأردني الصادر عام (١٩٥٢) على أن: (الملك يصدق على القوانين) كما نصت المادة (٩١) على أنه: (لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك). وقد رسمت المادة (٩٣) من الدستور الطريق لممارسة حق التصديق من قبل الملك فنصت على أنه: (كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه، وإذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق). فالملك يمارس حق التصديق بوصفه أحد طرفي السلطة التشريعية وفقاً لما ورد في المادة (٢٥) من الدستور، ثم إن التصديق هنا يكمل إرادة مجلس الأمة؛ لأنه هو الذي يحيل مشروع القانون إلى قانون متكامل^(١) ومن هذه النصوص يتضح أن الدستور الأردني اعتبر أن صلاحية الملك بتصديق القوانين العادية هي صلاحية اعتراض توقيفي ولم يقصد به التصديق بمعناه الفني^(٢).

وهناك اختلاف بين فقهاء القانون الدستوري الفرنسيين بشأن أهمية التصديق بالنسبة للعملية التشريعية، فمنهم من يرى حرمان رئيس الدولة منه حتى لا يؤدي إلى تعطيل سلطة الأمة في إصدار القوانين، وبعضهم الآخر يرى إباحته، وآخرون يرون إباحته مع تقييده^(٣) فقد ذهب الفقيه الألماني (Laband) إلى التفرقة في عمل القانون بين دور كل من البرلمان ورئيس الدولة، أما دور البرلمان فهو لا يخرج عن كونه مجرد نشاط عقلي خال من كل قيمة تشريعية حقيقية، بل إنه مجرد عملية تحرير ما تتولاه اللجان العادية. وأما دور رئيس الدولة فهو وحده الذي له قيمة تشريعية بالمعنى الصحيح؛ لأنه يعطي للقانون صفته الهامة وهي صفة القاعدة القانونية الإلزامية. أما الفقيه (Jellinek)^(٤) فهو لا يرى في تصديق رئيس الدولة على القانون

- (١) كتابنا (النظم السياسية والنظام الدستوري الأردني)، (١٩٩٩)، ص(١٧١)، بدون نشر.
- (٢) اعتبر المجلس العالي لتفسير الدستور في الأردن أن حق التصديق المخول للملك - مع أنه حق اعتراض توقيفي - اعتبره من قبيل العملية التشريعية وليس حقاً تنفيذياً كما يذهب الفقهاء حيث جاء في قراره ما يلي "يتضح جلياً أن الدستور جعل القانون في هذه المملكة ثمرة عمليات ثلاث مجتمعة ومتكاملة وهي: تقديم المشروع من رئيس الوزراء إلى مجلس الأمة وموافقة مجلس الأمة على هذا المشروع وتصديق جلالة الملك عليه، ولا يمكن أن يعتبر أي عمل من هذه الأعمال الثلاثة بمفرده هو التشريع، وإنما التشريع هو ثلاثتها معاً ومجموعة" قرار المجلس العالي رقم (١) لسنة (١٩٥٥) المنشور في العدد (١٢١١) من الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٥٥/٢/١.
- (٣) د. محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، ص(١٢٤)، عام(٢٠٠٥).
- (٤) Jellinek, L, Etat Moderne de France, iii, P. 315 et 5.

عملاً إنشائياً أو تحريرياً فقط، بل فيه الموافقة على العمل الذي قام به البرلمان، وفي رأي الفقيه (carre De Malberg)^(١) كما يعتقد الكثيرون من فقهاء القانون الدستوري به - ونحن نؤيده - بأن عمل البرلمان ورئيس الدولة لا ينصب على شيئين مختلفين وإنما تنصب إرادة كليهما على شيء واحد؛ وذلك لأن إرادة البرلمان بمفردها لا تكفي لإيجاد القانون، ولكن ذلك ليس معناه أن مشروع قانون أقره المجلس يكون خالياً من القيمة التشريعية ما دام رئيس الدولة لم يصوّق عليه.

فالتصديق يعطي للقانون قيمته التكميلية ولكن لا يكسبه أي صفة جديدة^(٢) وتجدر الملاحظة إلى أنه منذ عهد الملكة البريطانية أي عام (١٧٠٧) لم يحدث قط أن رفض الملك المصادقة على القوانين، بل أصبح دوره التشريعي دوراً شكلياً فقط^(٣).

المطلب الثاني

حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين

يملك رئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين ويتمكن بمقتضاه من تأخير إصدار القانون الذي يقره البرلمان. فالدساتير تنص دائماً على أنه بمجرد إقرار السلطة التشريعية لقانون ما فإن رئيس الدولة يلتزم بإصداره خلال مدة معينة تختلف من دستور إلى آخر. كما تذهب معظم الدساتير إلى تخويل رئيس الدولة سلطة عدم إصدار القانون لأي سبب يراه والاعتراض عليه خلال المدة المحددة دستورياً للإصدار، وطلب إجراء مداولة برلمانية جديدة لهذا القانون.

فإذا أعاد البرلمان الموافقة عليه من جديد بالأغلبية المنصوص عليها في الدستور وهي أغلبية مشددة لا تقل عن الثلثين للأعضاء، فإذا تحققت هذه الأغلبية فإن رئيس الدولة يلتزم بإصدار القانون^(٤) أما إذا لم تتوافر هذه الأغلبية فيعتبر ذلك رفضاً من البرلمان لهذا القانون ونجاحاً للاعتراض التشريعي الذي قام به رئيس الدولة. ونورد على سبيل المثال ما جاء في المادة (٩٣) من الدستور الأردني الحالي: "إذا رد مشروع أي قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة (ويقصد بها في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس

1. R. Carre de, Malberge, Contribution a, La.theorie general de l' Etat 1920. (١)

2. د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ص(٣١٧)، (١٩٥٠).

3. د. زهير شكر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ص(٣٣٦)، عام (١٩٩٤).

4. د. فيصل شطناوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص(٢٠٥)، عام (٢٠٠٧).

مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق) وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره، وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة (ويقصد بها مدة ستة أشهر) يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق، فإذا لم تحصل أكثرية الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال تلك الدورة على أنه يمكن لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية. وإذا كان التصديق على القانون حقاً تشريعياً لرئيس الدولة فإن اعتراضه عليه يكون حقاً تنفيذياً يمارسه باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، فيظل القانون قائماً رغم الاعتراض عليه، وكل ما يحدثه الاعتراض هو إعادة عرض هذا القانون على البرلمان للمداولة فيه مرة ثانية.

ونحن نرى بأن اعتراض رئيس الدولة على القانون لا يرقى إلى درجة التصديق عليه فهو مجرد سبب لتأخير إصدار القانون وتنفيذه وإعادة عرضه مرة أخرى على البرلمان الذي هو صاحب سلطة التشريع الأصيل.

ويكون لحق اعتراض رئيس الدولة أهمية في النظامين البرلماني والرئاسي، فإذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني يملك حق حل البرلمان وهو إجراء استثنائي وله آثاره الخطيرة، فإن حق الاعتراض له يمثل وسيلة معقولة لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أما في النظام الرئاسي القائم على الفصل الشديد بين السلطات فتزداد أهمية حق اعتراض الرئيس؛ لأنه لا يملك حق حل البرلمان وبالتالي يزداد دور الاعتراض التشريعي، ويمثل وسيلة فعالة للحد من تعدي السلطة التشريعية على اختصاصات السلطة التنفيذية المحددة في الدستور.

وسنقوم باستعراض أمثلة من أحكام حق الاعتراض لرئيس الدولة في بعض الدساتير الحالية التي تأخذ بالنظام البرلماني والنظام الرئاسي:

أولاً - من الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني (دستور مصر):

نصت المادة (١١٢) من الدستور المصري على أنه: (لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين والاعتراض عليها). كما نصت المادة (١١٣): إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر.

ثانياً – من الدساتير التي تأخذ بالنظام الرئاسي (الدستور الأمريكي)^(١):

قرر الدستور للرئيس الأمريكي استثناء من مبدأ الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حق الاعتراض التوقيفي (Veto Suspensif) أي أن له أن يعترض على أي قانون في بحر عشرة أيام من موافقة الكونغرس عليه ورده إلى الكونغرس لإعادة النظر فيه، فإذا وافق الكونغرس عليه مرة أخرى بأغلبية ثلثي الأعضاء في كل من المجلسين صدر القانون وإلا سقط القانون إذا لم تتوافر تلك الأغلبية. وهذا الاعتراض التوقيفي للرئيس هو أكثر استعمالاً في الولايات المتحدة منه في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني حيث يقل فيها استعماله إن لم يتعطل كلية.

ثالثاً – من الدساتير التي هي أقرب للنظام الرئاسي (دستور فرنسا):

نصت المادة العاشرة من الدستور الفرنسي الصادر عام (١٩٥٨) على أن: (يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإرسال القانون إلى الحكومة بعد إقراره نهائياً، وله قبل نهاية هذه المدة أن يطلب إلى البرلمان مداولة جديدة في القانون أو في بعض مواده ولا يجوز رفض هذه المداولة الجديدة) ولم ينص المشرع الدستوري الفرنسي في هذا الدستور على أن يكون طلب المداولة البرلمانية الجديدة عن طريق رسالة يوجهها الرئيس للبرلمان^(٢).

كما لم يشترط المشرع في الدستور أن يكون طلب رئيس الجمهورية للمداولة البرلمانية الجديدة مسبباً، ويجوز أن يكون طلب المداولة على مشروع القانون بأكمله أو بعض مواده فقط، ثم إن المشرع الدستوري قد اكتفى بذات الأغلبية التي أقرته في المداولة الأولى. ونحن نرى أن هذا يضعف حق الاعتراض ويجعله عديم القيمة.

المبحث الرابع

حق رئيس الدولة في التشريع في الظروف الاستثنائية

قد تصادف الدولة ظروف استثنائية لم تكن في الحسبان وغير متوقعة ولا يمكن مواجهتها بقواعد المشروعية العادية، فهل يمكن التضحية بسلامة الدولة وأمنها

(١) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، ص(٣٧٠) عام (٢٠٠٦).

ونذكر هنا أن الرؤساء الأمريكيين لا يستخدمون هذا الحق إلا بعد حسابات دقيقة وبعد "جس النبض" لمعرفة أعداد المؤيدين وأعداد المعارضين. أ. د. محمد مرغني خيري، الوجيز في النظم السياسية.

(٢) د. هاني علي طهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص(٢٦٦)، عام (٢٠٠٧).

احتراماً لقواعد المشروعية العادية؟ وللجواب فإن سلامة الدولة فوق القانون وأن الضرورات تبيح المحظورات، ومن ثم فإن العديد من دساتير دول العالم سمحت لرئيس الدولة أن يتحرر من قواعد المشروعية مؤقتاً بالقدر اللازم لمواجهة الظروف الاستثنائية. وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي أسس نظرية سلطات الحرب والظروف الاستثنائية بمناسبة الحرب العالمية الأولى كما طبقها أثناء الحرب العالمية الثانية، ومن هنا جاءت تسميتها باسم سلطات الحرب "pouvoirs de guerre". ولكن مجلس الدولة الفرنسي لم يقف بالنظرية عند ظرف الحرب بل طبقها في الأوقات العصيبة "periodes critiques" التي تتعرض لها الدولة في وقت السلم^(١). ولا شك أن نظرية الظروف الاستثنائية تتضمن مخاطر جسيمة تهدد حريات الأفراد، ولهذا عمل مجلس الدولة الفرنسي على أن يوازن هذه السلطات الخطيرة لرئيس الدولة بحقوق مقابلة للأفراد تؤمنهم من مغبة إصراف رئيس الدولة في استعمال تلك السلطات؛ ولهذا حصرها في قيود ضيقة ومنها: أن سلطات الظروف الاستثنائية مقصورة على هذه الظروف وحدها وبالقدر الضروري لمواجهة، وأن يكون خضوع رئيس الدولة في ممارسته لسلطات الظروف الاستثنائية للقضاء. وسوف نتناول حق رئيس الدولة في التشريع في الظروف الاستثنائية في دساتير كل من فرنسا ومصر والأردن في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول

حق رئيس الدولة الفرنسي في التشريع في الظروف الاستثنائية

لم تكن المادة (١٦) من الدستور الفرنسي الصادر في ١٤ تشرين الأول من عام (١٩٥٨) أول نص دستوري يتحدث عن حالة الاستثناء إذ سبقه نصابان هما المادة (٩٢) من دستور عام (١٧٩٩) والمادة (٤٨) من دستور عام (١٩١٩)، وتنص المادة (١٦) على أنه: "إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم، وحال ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء المجالس والمجلس الدستوري بصفة رسمية، ويخطر الشعب بذلك برسالة، ويجب أن يكون

(١) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط(٥)، عام (١٩٨٤)، ص(١١٢) وما بعدها.

الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها في أقرب وقت، ويستشار المجلس الدستوري فيما يختص بهذه الإجراءات، ويجتمع البرلمان بحكم القانون ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية". ويشترط لإعلان رئيس الدولة الفرنسي حالة الاستثناء وفقاً للمادة (١٦) شروط موضوعية وشروط شكلية:

أولاً - الشروط الموضوعية:

(أ) وجود خطر جسيم وحال يهدد مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ التزاماته الدولية. (ب) وأن يؤدي الخطر إلى إعاقه السلطات العامة عن أدائها لوظائفها. (ج) وأن تكون الغاية من استخدام السلطات الاستثنائية التي يمارسها رئيس الدولة في هذه الحالة هو قصد التمكين للسلطات العامة الدستورية بالنهوض بمهامها في أقل وقت ممكن.

ثانياً - الشروط الشكلية:

(أ) أخذ رأي الوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ. (ب) أخذ رأي المجلس الدستوري. (ج) توجيه رسالة إلى الأمة. وقد لاحظنا أنه إذا أعلنت حالة الاستثناء تنتقل للرئيس ممارسة كل السلطات، وأن الشروط الموضوعية غير محددة وللرئيس وحده تقديرها. وفيما يتعلق بالشروط الشكلية فإن آراء من يستشيرهم الرئيس غير ملزمة له. أما مسألة توجيه خطاب إلى الأمة فإنها غاية تبرير الرئيس للرأي العام عن طريق وسيلة قانونية الأسباب التي دعت لاتخاذ هذا الموقف. أما الضمانة الحقيقية فتتجلى فيما نص عليه الدستور من ضرورة انعقاد البرلمان بقوة القانون واستمرار جلساته وعدم جواز حله طوال قيام حالة الاستثناء، الأمر الذي يترتب عليه أن يباشر رئيس الجمهورية سلطاته الخطيرة تحت رقابة أعضاء البرلمان الذين لهم إذا حاد عن الطريق القويم إحالته إلى المحكمة العليا بتهمة الخيانة العظمى، كما أن لرأي المجلس الدستوري في مدى توافر أو عدم توافر شروط حالة الاستثناء قيمة قانونية من الناحية الواقعية وليست القانونية في دولة ذات رأي عام قوي مثل فرنسا.

المطلب الثاني

حق رئيس الدولة في مصر في التشريع في الظروف الاستثنائية

اقتبس واضعو الدستور المصري الصادر عام (١٩٧١) نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي الصادر في ١٤ تشرين الأول من عام ١٩٥٨، وقاموا باستحداث

المادة (٧٤) في الدستور المصري. وتنص هذه المادة على أنه: (لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً للشعب ويجري الاستفتاء على ما يتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها). وواضح أن هذه الحالات الواردة في المادة (٧٤) بالغة الاتساع ومن ثم يترك الحكم عليها لرئيس الجمهورية. كما أن اصطلاح الإجراءات أيضاً بالغ الاتساع ولا يقف عند حد إصدار قرارات جمهورية يكون لها قوة القانون بل يشمل أي إجراء في صورة قرار فردي أو قرار تنظيمي^(١). ونلاحظ أن الأحكام المستحدثة بالمادة (٧٤) تثير صعوبات جمة في التطبيق من أهمها أن الإجراءات التي تصدر استناداً لهذه المادة لا يمكن إلغاؤها إلا بإجراء مصاد أي باستفتاء آخر استناداً إلى قاعدة تقابل الإجراءات، ثم إن رفض الشعب الموافقة على تلك الإجراءات في الاستفتاء فإنها تبطل بالنسبة إلى المستقبل.

المطلب الثالث

حق رئيس الدولة في الأردن في التشريع في الظروف الاستثنائية

أخذ الدستور الأردني الصادر عام (١٩٥٢) بنظرية الظروف الاستثنائية أو نظرية الضرورة التي ابتدعتها القضاء الإداري في فرنسا؛ لأن سلامة الدولة وأمنها فوق القانون، فقد نصت المادة (١٢٤) من الدستور الأردني على أنه: (إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطي بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن، ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء). أما في حالة حدوث طوارئ خطيرة مثل: تعرض أمن البلاد للخطر أو للاعتداء الخارجي على أراضيها فقد نصت المادة (١٢٥) على أنه: (في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور (ويقصد بها المادة ١٢٤) غير كافية للدفاع عن المملكة، فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها، وعند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى

(١) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص(٤٨٤).

إرادة ملكية أي تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به، ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية".

وبما أن الملك رئيس للدولة الأردنية وهو رئيس للسلطة التنفيذية فيها وفقاً لأحكام المادة (٢٦) من الدستور (تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور) فقد أعطت المادة (٩٤) من الدستور الحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك بوضع قوانين مؤقتة عندما يكون مجلس النواب منحلاً لمواجهة ظروف طارئة لم تكن في الحسبان، حيث نصت على أنه: (عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها: (أ) الكوارث العامة. (ب) حالة الحرب والطوارئ. (ج) الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأخير. ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون، على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها، وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها، فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون، على ألا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".

الفصل الأول

دور الإصدار في العملية التشريعية وطبيعته

سنتناول في هذا الفصل حق رئيس الدولة في إصدار القانون في مبحث أول، ونتعرض لوظائف إصدار القانون في مبحث ثان، وأما المبحث الثالث فنخصّصه لمبحث طبيعة الإصدار القانونية على النحو التالي:

المبحث الأول

حق رئيس الدولة في إصدار القانون

يعرف الفقه إصدار القانون بأنه: العمل الذي تقوم به سلطة محايدة تختلف عن تلك التي أقرّت القانون، تفحص سلامته ومشروعيته وتعلن رسميته وتشهد بأن النص الذي وافق عليه البرلمان وأقره قد احترم الدستور شكلاً وموضوعاً وأن له صياغة مؤكدة وهي التي يتضمنها مرسوم الإصدار الذي يكسبها صفة الأمر والوضوح واليقين^(١). فأصدار القانون هو عمل منفصل عن العمل التشريعي يقوم به رئيس الدولة ويشهد فيه بأن القانون قد استوفى مقوماته الأساسية من حيث الإقرار والتصديق وعدم الاعتراض وصار بالتالي صالحاً للتنفيذ باعتباره جزءاً من قوانين الدولة^(٢). ويصدر به أمره لجميع الهيئات والسلطات في الدولة بنشر القانون وتنفيذه كل فيما يخصه وفرض احترامه على الكافة. إذن فهو عمل لاحق للعمل التشريعي يعد بمثابة شهادة ميلاد لقانون جديد تكون سناً لتنفيذه. وإن الإصدار في الحقيقة هو واجب الزام الدستور فيه رئيس الدولة القيام به، وأن يتولاه خلال فترة معقولة تجري من التصديق إلى الإصدار.

ومن ناحية أخرى فإن النظم الأنجلوسكسونية - ممثلة في بريطانيا والولايات المتحدة - لا تعرف اصطلاح الإصدار، ففي بريطانيا يصبح القانون نافذاً بمجرد تصديق الملك عليه دون حاجة إلى اتخاذ إجراء لاحق، ويطبّع في المطابع الملكية ويقوم سكرتير البرلمان بالتوقيع على نسختين منه تحفظ الأولى في برج فيكتوريا وتدرج الثانية في مكتب الوثائق العام في ويستمنستر^(٣).

(١) Eliane quandrels: Le roles ef Les attributions du chef d - Etat dans La constitution du (27) octobre (1946) paris, (1946) p. 103.

(٢) د. محمد سليم غزوي، مرجع سابق، ص(١٣٨).

(٣) Broun (Neville): Le promulgation des Lois en Anleterre op. cit, p. (100).

وأما في الولايات المتحدة الأمريكية فيجري العمل على نفس النهج، حيث ينص الدستور الأمريكي في الفقرة السابعة من المادة الأولى على حق الرئيس في التوقيع على القانون خلال فترة زمنية معينة. وإن هذا التوقيع يجعل القانون نافذاً دون حاجة إلى إحاطته بصياغة معينة تبين مراحل القانون المختلفة أو تشير إلى الهيئات التي شاركت في سنه؛ ولذا فإن اصطلاح الإصدار ذاته غير شائع في هذه الدول. وسنقوم باستعراض أحكام حق الإصدار للقانون لرئيس الدولة في بعض الدساتير على سبيل المثال:

- ١ - دستور الأردن: مادة (٩٣): يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك وممرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية.
- ٢ - دستور مصر: مادة (١١٢) (لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين.....).
- ٣ - دستور الكويت: مادة (٦٥): (للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها).
- ٤ - دستور سوريا: المادة (٩٨): (يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب.....).
- ٥ - دستور دولة الإمارات العربية المتحدة: مادة (١١٠): (ج) (يوقع رئيس الاتحاد القانون بعد تصديقه من المجلس الأعلى ويصدره).
- ٦ - دستور فرنسا: نصت المادة (١٠) من الدستور الفرنسي على أن: (رئيس الجمهورية يصدر القوانين خلال خمسة عشر يوماً التالية لإرسالها إلى الحكومة بعد إقرارها بصفة نهائية في البرلمان). كما نصت المادة (١٩) من الدستور الفرنسي على أنه: (ويتعين أن يوقع رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصون مراسيم الإصدار بجوار رئيس الجمهورية، كما يتعين أن يوقع عليه وزير المالية إذا تضمن القانون آثاراً مالية، ومن ناحية أخرى أجازت المادة (٦١) من الدستور (لرئيس الجمهورية أن يعرض القانون على المجلس الدستوري قبل إصداره ليقرر مدى مطابقتها لأحكام الدستور، وفي هذه الحالة يقطع إبلاغ المجلس الدستوري مدة الإصدار). والجدير بالذكر أن الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام (١٩٥٨) لم ينص على الإصدار المستعجل لأي قانون أقره المجلسان، بينما كان ذلك منصوصاً عليه في دستور عام (١٨٧٥) (أن يكون الإصدار في خلال ثلاثة أيام في حالة الاستعجال).

المبحث الثاني وظائف إصدار القانون

يلعب إصدار القانون دوراً مزدوجاً، فهو شهادة بصحة القانون وسلامته وتناولها في مطلب أول، كما أنه أمر من رئيس الدولة بنشر القانون وتنفيذه وتعرض له في مطلب ثان على النحو التالي:

المطلب الأول الإصدار شهادة بصحة القانون وسلامته

ذكر الفقيه الفرنسي (R. Carre De Malberge)^(١) بأن للإصدار ثلاث وظائف وهي:

أولاً - إثبات تبني وإقرار السلطة التشريعية للقانون.

ثانياً - الإقرار بوجود القانون وفقاً للصيغة التي وافق عليها البرلمان.

ثالثاً - تأكيد القيمة الأمرة والتنفيذية له. وبناء عليه فيتعين على رئيس الدولة أن يتأكد أولاً بأن البرلمان قد أقر القانون وفق الشروط الدستورية، ويحقق الإصدار ثانياً الإقرار بوجود القانون وفقاً للصيغة التي أقرها البرلمان، والنتيجة الثالثة مؤداها أن القانون الذي أقره البرلمان سينفذ بصفته قانون الدولة. وذهب رأي ثان في الفقه الفرنسي^(٢). إلى أن الإصدار يعتبر العمل الذي بمقتضاه يقر رئيس الجمهورية أن البرلمان سن القانون وفق الإجراءات الدستورية، كما يتضمن أمراً إلى كافة السلطات الإدارية والقضائية بتطبيق أحكام هذا القانون^(٣).

(١) R. Carre De Malberge, o p. ciet., p. (428).

(٢) Georges Burdeau, o P. ciet. p (672).

(٣) نذكر هنا أن إصدار القانون يتم وفق صيغتين مختلفتين على النحو التالي:
(الأولى): عندما يوافق المجلسان على القانون تكون الصيغة للإصدار "أقرت الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ هذا القانون وأصدر رئيس الجمهورية القانون وفق الصيغة التالية...."
(الثانية): إذا لم يصل المجلسان إلى اتفاق على نص موحد وأقرت الجمعية الوطنية القانون بصفة نهائية تطبيقاً لنص المادة (٤٥) من الدستور الفرنسي الحالي تكون صيغة الإصدار "بعد المداولة في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أقرت الجمعية الوطنية هذا القانون وأصدر رئيس الجمهورية القانون وفق الصيغة التالية...." أما إذا حصل العكس ووافق مجلس الشيوخ على القانون ورفضته الجمعية الوطنية فلم يتطرق إليه نص المادة ٤/٤٥ من الدستور الفرنسي.

وأن من أشهر الآراء التي قيلت في هذا الخصوص ما ذهب إليه (portalis) في خطبته أمام جلسة للبرلمان الفرنسي من أن الإصدار يعتبر وسيلة إثبات القانون في مواجهة الأفراد، ويضيف بأن القانون يكون كاملاً وتاماً عند إقراره، فالإصدار لا يصنع القانون ومن ثم فإن أثره ينحصر فقط في أن القانون لا يبدأ في السريان إلا بعد إصداره. كما ذكر (Andrieux) في ذات الجلسة بأن وظيفة الإصدار تنحصر فقط في توثيق القانون رسمياً. أما البروفيسور (G. jeze) فإصدار القانون لديه هو العمل الذي يفحص به رئيس الدولة مشروعية الإجراءات التي يستلزمها الدستور، وأن يتيقن من مدى تطابق النص المعروف عليه مع النص الذي وافق عليه المجلسان، وكذا تطابق موافقة المجلسين عليه، وقد اجتمع الفقه الفرنسي على هذا الاتجاه^(١).

وقد أكد الفقه العربي التصور السابق لدور الإصدار. فذهب الدكتور عادل الحيايري إلى أن عملية الإصدار خطوة قانونية لا بد أن يمر التشريع بها، فإذا لم يتم الإصدار تفقد المراحل الأخرى أهميتها؛ لأنه لا يمكن تنفيذ القانون ولا يستطيع القضاء أن يطبقه لأنه يعتبر قانوناً غير دستوري من الناحية الشكلية لتخلف إجراء معين وهو الإصدار^(٢). كما ذهب الدكتور محمد كامل ليلية إلى أن الإصدار هو عمل قانوني يقوم به رئيس السلطة التنفيذية ليعلم به مولد قانون جديد، فهو شهادة من رئيس الدولة بأن البرلمان قد أقر القانون المراد إصداره في حدود الإجراءات التي وضعها الدستور^(٣). وكذلك ذكر الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي أن الإصدار شهادة الرئيس بأن البرلمان قد أقر القانون طبقاً للأوضاع الدستورية، وأن القانون قد توافرت له كل الشروط التي طلبها الدستور^(٤). أما في ألمانيا فقد ذهب الفقيه (Laband) إلى أن السلطة المعنية بالإصدار تتأكد من توافر الشروط الشكلية والموضوعية التي تلزم دستورياً لصحة العمل التشريعي^(٥).

(١) ذهب (part hlemy) إلى القول بأنه من اللحظة التي تتطابق فيها إرادة المجلسين ويتفقان على النص التشريعي يلزم وجود سلطة دستورية ثالثة مستقلة تفحص هذا التطابق وتراجعه وتؤكد "إن رئيس الدولة بالإصدار" يحرر شهادة ميلاد للقانون إذ يؤكد وجود القانون رسمياً. وهو بذلك يمارس دوراً يقترب إلى حد كبير من دور موظف الأحوال المدنية الذي يقيد المواليد أو موثق العقود الذي يضيء الصيغة الرسمية على اتفاق المتعاقدين. راجع: part Alemy et Deuze: Traite de droit constitutionnel paris, 1933, p.740.

(٢) د. عادل الحيايري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص(٧٨٢)، عام(١٩٧٢).

(٣) د. محمد كامل ليلية، القانون الدستوري، ص(٣٦٥)، عام(١٩٧١).

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، ص(٣٠٧)، عام(١٩٥٨).

(٥) Laband; Le droit public de l'Empire Accemend, Paris, 1901, P.277.

وفي بلجيكا أكد الفقيه (De Visscher) أن الإصدار هو قرينة على خلو القانون من العيوب الدستورية وهو يعطي للقانون بذلك طابعاً رسمياً. وذهب البرفسور اليوناني (sari poiios) من جانبه إلى أن الإصدار هو تأكيد يعطيه رئيس الدولة مصداقاً عليه من جانب وزرائه المسؤولين أمام البرلمان بأن القانون قد تم عمله وفقاً للدستور وشهادة برسمية نصه، فهو تقرير رسمي بأن الإجراءات الدستورية لعمل القانون قد احترمت، ونخلص إلى القول بأن الفقه قد أجمع على أن الإصدار يعدّ شهادة من رئيس الدولة بأن التشريع قد احترمت الإجراءات الدستورية، وأنه يتفق مع أحكام الدستور، كما يشهد الرئيس بأن للقانون صيغة مؤكدة هي تلك التي وافق عليها البرلمان ويتضمنها مرسوم الإصدار فهو شهادة بسلامة القانون ورسميته. والجدير بالذكر أن الدستور الأردني الحالي الصادر عام (١٩٥٢) لم يتضمن أي نص على وجوب إصدار القانون في موعد معين بعد التصديق، مع أنه كان من الأفضل برأينا تحديد مدة للإصدار حتى لا يكون هناك مجال لحفظ القانون وعدم إصداره^(١). أما آثار عدم الإصدار أو التأخر فيه فإننا نرى أن لحظة الإصدار هي وحدها التي تحدد تاريخ ميلاد القانون؛ لأنه يستحيل تطبيقه قبل هذه اللحظة، ثم إن الإصدار من جهة أخرى يضفي على القانون قوة النفاذ ويجعله مكتملاً.

المطلب الثاني

الإصدار أمر من رئيس الدولة بنشر القانون وتنفيذه

يترتب على إصدار القانون أثران أساسيان، يتمثل أولهما في ضرورة نشر القانون بالجريدة الرسمية لكي يتحقق علم الكافة به؛ لأن نشر القانون يأتي بعد إصداره وكأثر له ونتناوله في الفرع الأول، ثم دخول القانون في مرحلة التنفيذ ونعرض له في الفرع الثاني على النحو الآتي:

(١) لاحظنا أن التقليد جرى في الأردن على أن تكون عملية الإصدار ملازمة لعملية التصديق، فإذا رجعنا إلى أي قانون من قوانين الدولة نجد أنه يصدر بالعبارة التالية "بمقتضى المادة (٢١) من الدستور وبناء على ما قرره مجلسا الأعيان والنواب نصادق على القانون الآتي ونأمر بإصداره وإضافته إلى قوانين الدولة " كما أن الإصدار يكون في شكل إرادة ملكية، ويختتم كل قانون عادة بعبارة (رئيس الوزراء والوزراء مكلّفون بتنفيذ أحكام هذا القانون... ثم التاريخ.... ويولي ذلك إمضاء الملك والوزير أو الوزراء المختصين".

الفرع الأول عملية نشر القوانين

لا تعتبر عملية نشر القوانين جزءاً من العملية التشريعية بل هي عملية مادية تتمثل في ظهور القوانين في الجريدة الرسمية للدولة. ولا تنفذ القوانين عادة بمجرد نشرها بل يكون تنفيذها بعد فترة من الزمن. والغاية من ذلك إعطاء الأفراد في جميع أنحاء الدولة الفرصة للاطلاع على القانون الجديد قبل تطبيقه عليهم. ويجوز تقصير هذه المدة أو إطالتها. وعلى سبيل المثال نصت المادة (٩٣) من الدستور الأردني على أن يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك وممرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية، إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر^(١). كما أمرت المادة (١٨٨) من الدستور المصري السلطة التنفيذية بأن تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر، وبمجرد مضي المدة المحددة يطبق القانون حتى ولو تصادف أن الكثيرين لم يعلموا به، فليس المقصود بالنشر إعلام الناس إعلماً فعلياً بل المقصود اتخاذ ما من شأنه أن يعلمهم به.

الفرع الثاني دخول القانون مرحلة التنفيذ

يدخل القانون بمجرد الإصدار في مرحلة التنفيذ، غير أنه لا يستمد قوته التنفيذية من الإصدار الذي يقتصر أثره على إثبات وجود القانون ومحتواه، وإنما يستمد قوته التنفيذية من مجرد إقرار البرلمان له وفق الإجراءات التي نص عليها الدستور واللائحة البرلمانية. وبالتالي فإن قوة التنفيذ تكون من إرادة البرلمان وليست من السلطة التنفيذية، أما الرأي الراجح في الفقه المصري فقد ذكر أن الإصدار لا يعطي القانون القوة التنفيذية؛ لأن قوة التنفيذ في القانون أي قوة الإكراه على الطاعة

(١) قررت محكمة العدل العليا في حكم لها رقم ٦٠/١٤ المنشور في العدد الخامس من السنة الثامنة في مجلة نقابة المحامين النظاميين ص(٣٩) "إن يوم نشر القانون في الجريدة الرسمية لا يعتبر تاريخاً لنفاذ القانون وإنما يعتبر نفاذه من اليوم التالي لأن الأصل الدستوري هو أن القوانين لا يعمل بها إلا من تاريخ العلم بها وهذا العلم لا يفترض إلا بعد تمام النشر في الجريدة الرسمية، وعليه لا يحسب منه اليوم المعتبر في نظر القانون مجرياً لهذا الميعاد وإنما يحسب اليوم التالي".

مرتبطة بقوة الإلزام أو الأمر والإكراه على الطاعة، يأتي من الجهة التي من اختصاصها إعطاء الأمر نفسه وهي البرلمان^(١).

وأن الإصدار باعتباره عملاً من أعمال السلطة التنفيذية هو شرط أساسي اشتراطه الدستور لظهور قوة التنفيذ الكامنة في القانون ظهوراً رسمياً^(٢) ونحن نميل إلى هذا الرأي ونعتقد بصحته؛ لأن القانون يصير نافذاً من تاريخ إصداره بعد تحقق رئيس الدولة من مطابقة إجراءات سنه للدستور.

كما يتعين التفرقة بين القوة التنفيذية للقانون وبين وسائل وطرق التنفيذ. فالبرلمان هو الذي يمنح القانون القوة التنفيذية، أما وسائل التنفيذ فتملكها السلطة التنفيذية وحدها، وعندما يصدر رئيس الدولة القانون فإن رجال السلطة العامة يلتزمون باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لوضع أحكام القانون موضع التنفيذ.

المبحث الثالث طبيعة الإصدار القانونية

اختلف كل من الفقه المصري والفرنسي حول تحديد الطبيعة القانونية للإصدار وانقسموا إلى رأيين: الأول يرى أن الإصدار يعتبر أحد الإجراءات التشريعية وتتناوله في المطلب الأول. والثاني يرى أن الإصدار هو عمل تنفيذي يأتي بعد تمام سن القانون ونعرض له في المطلب الثاني على النحو التالي:

المطلب الأول الإصدار عمل تشريعي

يرى أنصار هذا الرأي وهو الراجح في الفقه الفرنسي^(٣) أن الإصدار عمل تشريعي يضيف إلى القانون ويتممه، فهو يشارك في عملية صنع وتكوين القانون ويتصل بوظيفة السلطة التشريعية، وأقاموا رأيهم على الحجج التالية:

١ - إن مشروع القانون الذي يتم إقراره في البرلمان لا يكتسب في الحقيقة قيمة القانون إلا من وقت إصداره، فهو - أي الإصدار - يكشف عن وجود القانون ويمنحه الحياة من الناحية القانونية.

(١) د. عثمان خليل، النظام الدستوري المصري، سنة (١٩٥٦).

(٢) د. محمد كامل ليلة وآخر، النظم السياسية، ص(٣٦٤)، عام (١٩٦٣).

(٣) R. carre de Malberge, contribution. o. p. cire. p. (401).

٢ - إن الإصدار عنصر أساسي في تكوين القانون؛ لأنه يتممه ويسبغ عليه القوة التنفيذية والتي ينتج عنها فاعليته.
ونحن نميل إلى هذا الرأي ونؤيد الحجج التي استند إليها؛ لأن الإصدار يضيف إلى القانون ويتممه ويجعله قابلاً للتنفيذ.

المطلب الثاني الإصدار عمل تنفيذي

اتفق أنصار هذا الرأي حول الطبيعة التنفيذية للإصدار وذكروا أنه لا يضيف جديداً إلى القانون الذي يكتمل وجوده - برأيهم - بموافقة البرلمان عليه صحيحاً وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور، وقد استند أنصار هذا الرأي إلى النصوص الدستورية التي تقصر ممارسة السلطة التشريعية على البرلمان. وهو ما يعني أن القانون يستكمل كل عناصر وجوده بمجرد تصويت البرلمان عليه، ولا يتبقى بعد ذلك سوى أن يستكمل مقومات فاعليته بالتنفيذ، ولذا فإن الإصدار وفق هذا الاتجاه لا يعد شرطاً يتوقف عليه وجود القانون ولا يعتبر عنصراً من عناصر اكتماله وإنما هو شرط لفاعليته ونفاذه، وعليه فإن تنفيذ القانون لا يبدأ إلا بعد اكتمال مقومات وجوده. ثم إن الدستور إذا كان يستلزم تدخل رئيس الدولة بالإصدار فليس معنى ذلك أنه يضيف إلى القانون أحد عناصر قوته، وذلك لأن القانون يولد مكتملاً ويقتصر دور الإصدار على التحقق من وجوده ومشروعيته وجعل هذه القوة في حالة حركة^(١)، وقد أيد هذا الرأي جانب من الفقه المصري^(٢).

وأضاف بأن المشرع الدستوري سواء في فرنسا أو في مصر قد أناط بالبرلمان سلطة التشريع، وأن اختصاص رئيس الدولة بإصدار القانون يندرج في طائفة الأعمال التنفيذية فتلتزم كافة سلطات الدولة بتنفيذ ما جاء فيه من قواعد.

(١) انظر: De Malberge: op. cite. p. (412).

(٢) دكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات، إصدار القوانين، عام (٢٠٠٠)، ص(٤٤) وص(٤٧).

الفصل الثاني

حجية إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية

نتساءل في البداية: ما القيمة القانونية لإقرار رئيس الدولة بمشروعية القانون؟ وللإجابة لا بد من الإشارة إلى أن رئيس الدولة بمقتضى حقه في الإصدار يقوم بفحص نص القانون الذي وافق عليه البرلمان ليتأكد من احترامه للشروط التي يستلزمها الدستور لوجود القانون وسلامته، ولذلك فإننا سنتناول حجية إصدار القانون وموقف المشرع والفقهاء والقضاء منها في مبحث أول، كما نعرض للآثار التي تترتب على الإصدار في مبحث ثان على النحو التالي:

المبحث الأول

حجية إصدار القانون وموقف المشرع والفقهاء والقضاء منها

سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب كما يلي:

المطلب الأول: موقف المشرع من حجية الإصدار.

المطلب الثاني: موقف الفقهاء من حجية الإصدار.

المطلب الثالث: موقف القضاء من حجية الإصدار.

المطلب الأول

موقف المشرع من حجية الإصدار

تخلو النصوص التشريعية في فرنسا ومصر من الإشارة إلى تحصين مرسوم الإصدار ضد الطعون القضائية سواء صراحة أو ضمناً، إلا أن الأعمال التحضيرية تشير إلى قصد المشرع إضفاء الحجية المطلقة على مرسوم الإصدار فيما يشهد به من أن للقانون صياغة مؤكدة يتضمنها مرسوم الإصدار، وأن النص الذي أصدره الرئيس هو بذاته الذي وافق عليه البرلمان في صياغة متطابقة.

المطلب الثاني

موقف الفقهاء من حجية الإصدار

انقسم الفقهاء حول حجية الإصدار إلى ثلاثة اتجاهات:

الأول: يرى أن قرينة السلامة في الإصدار قرينة قاطعة تغطي كل العيوب الداخلية والخارجية للقانون.

الثاني: يعتبر قرينة السلامة في الإصدار قرينة نسبية.
الثالث: ورأيه أن قرينة السلامة في الإصدار قاطعة فيما يتعلق بوجود القانون دون دستوريته.

الفرع الأول

قرينة السلامة في الإصدار قرينة قاطعة

يرى أنصار هذا الرأي أن رئيس الدولة يؤكد بالإصدار مشروعية نص القانون وسلامته وخلوه من العيوب الدستورية، وأنه قد أصبح له صياغة واضحة وثابتة ومؤكدة تضمنها مرسوم الإصدار. أما إعطاء المحاكم الحق بفحص دستورية القانون فيعني أن يجرّد الإنسان من كل قيمة له^(١) وذهب من جانبه الفقيه (la band) إلى القول أنه من المتعذر قبول رقابة القاضي لدستورية القانون دون التسليم بأنه قد أهدر القيمة الوحيدة التي يحققها مرسوم الإصدار.

أما الاستاذ (Schmitt) فذكر أيضاً أن رئيس الدولة بحكم وضعه وحياده في القواعد التي تحكم مسؤوليته مؤهل أكثر من غيره في أن يلعب بحكمة دور حامي الدستور.

ويخلص أنصار هذا الرأي القول بأنهم يستمدون من مركز رئيس الدولة وضعه في الدستور والقواعد التي تحكم مسؤوليته حجة يبررون بها قطعية الإصدار في سلامة القانون ودستوريته، ويرتبون للإصدار أثراً قانونياً هاماً وهو أنه يضيف على القانون قوة تنفيذية دون تعرض القضاء لوجوده أو دستوريته^(٢).

الفرع الثاني

قرينة السلامة في الإصدار قرينة نسبية

يقول أصحاب هذا الرأي إن رئيس الدولة بالإصدار لا يمارس حقاً مطلقاً وإنما يباشر اختصاصاً يحدد الدستور نطاقه ومداه، وبناء عليه فإنه يلتزم بالقيود

(١) من أنصار هذا الرأي: الفقيه الألماني La band والأستاذ Carl Schmitt والفقيه الفرنسي Lonne.

(٢) يراجع تفاصيل هذا الرأي عند: Gordan: Les nouvelles constitutions Européennes et La role du chef d Etat. Paris 1931 p. 20g ets.

والإجراءات التي ينص الدستور عليها، وإن مخالفته لهذه الإجراءات يشكل مخالفة لقوانين الدولة، تستوجب تدخل القضاء لرقابة أعماله، ثم إن رئيس الدولة لا يعد قرار الإصدار بنفسه وإنما يعده معاونوه ومستشاروه الذين يقومون بفحص القانون، والتأكد من مدى احترامه للشروط الدستورية، ويكتفي الرئيس بمراجعته وتوقيعه، وعلى ذلك فإن تدخل القضاء لرقابة مرسوم الإصدار لا يمس شخص رئيس الدولة. ويضيف هذا الرأي أن الإصدار من جهة يعتبر عملاً كاشفاً يقتصر دوره على جعل القانون قابلاً للنفذ وليس له قوة أمره بالنسبة للمحاكم وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ومن جهة ثانية فإن الإصدار مسألة تتعلق بالوجود الخارجي للقانون ولا علاقة له بدستوريته، ولذلك يكون للإصدار حجة نسبية تحول دون حق المحاكم في التأكد من احترام القانون للشروط التي يستلزمها الدستور، ويخلص هذا الرأي إلى رفض معاملة الإصدار بوصفه العمل الذي يؤكد وجود القانون بصفة نهائية ويحول دون المنازعة فيه^(١).

وقد أيد الفقه المصري هذا الاتجاه مع خلاف بسيط في حالة إغفال مرسوم الإصدار لبعض الفقرات التي تضمنها النص الأصلي، فإذا كان النص المحذوف لا يؤثر على أحكام القانون للمحاكم أن تطبق النص كما أصدره رئيس الدولة. أما إذا أغفل الإصدار نصاً مؤثراً على أحكام القانون فالمحاكم هنا تمتنع عن تطبيق النص؛ لأنه يختلف في معناه عن النص الأصلي^(٢).

الفرع الثالث

قرينة السلامة في الإصدار قاطعة بالنسبة لوجود القانون فقط

نكر أصحاب هذا الرأي بأن دور الإصدار يقتضي أن يقوم رئيس الدولة بفحص الشروط الموضوعية التي يستلزمها الدستور لسلامة وصحة القانون، ويعني ذلك أن يقوم رئيس الدولة بفحص مشروعية القانون الداخلية مما يستتبع الاعتراف لرئيس

(١) La ferriere: L,authentique du texte des Lois public au journal, official, R.d.p. (1949), p.(122).

(٢) انظر: د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ص(٣٥٣)، والدكتور عثمان خليل، النظام الدستوري المصري، ص(١٧٦) عام (١٩٥٦)، والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، ص(٣٠٧) وص(٣٠٨)، عام (١٩٥٨).

الدولة بحق الاعتراض على القانون، ثم إن القيمة الحقيقية لمرسوم الإصدار تكمن في كونه إثباتاً لوجود القانون وشهادة بميلاده وصحة نصه ومحتواه^(١).

ونخلص القول بأن الاتجاهات السالفة الذكر تنتهي إلى نتيجة واحدة وهي أن قرينة الإصدار المطلقة لم تعد تتفق ومعطيات القانون العام الحديث، واتفق أصحابها على أن حجية الإصدار المطلقة مرهونة بتوافر شروطها، وهي أن يتمكن رئيس الدولة من فرض نتائج فحصه لمشروعيتها ودستورية القانون على البرلمان، ولا يكون ذلك له إلا عندما يمارس حق التصديق على القانون.

وهو حق يستحيل على البرلمان تجاوزه، وإن التباين في نتائج الاتجاهات السابقة هو في حقيقته تباين شكلي يرجع إلى تخلف الشروط اللازمة لعمل مرسوم الإصدار في بعض الأنظمة السياسية وتواجدها في أنظمة أخرى. كما تبين لنا أن مرسوم الإصدار لا علاقة له بدستورية القانون الشكلية أو الموضوعية، وإن حجية الإصدار تقتصر فقط على صياغة القانون.

المطلب الثالث

موقف القضاء من حجية الإصدار

ميزت أحكام القضاء بين فرضين هما: الادعاء المباشر ضد مرسوم الإصدار عندما يكون النص الذي يصدره رئيس الدولة يختلف عن النص الأصلي، أما فيما يتعلق بالادعاء المباشر فإن القضاء رفض التعرض لمرسوم الإصدار تحت تأثير نظرية أعمال السيادة^(٢). وذلك لأنه ليس من الأعمال المشتركة بين الحكومة والبرلمان. وبالتالي فهو يخرج من اختصاص القضاء وفقاً لقانون تنظيمه^(٣).

وأما في حالة الادعاء غير المباشر فإن القضاء اعتبر أن من حقه رقابة الشروط الشكلية اللازمة لوجود القانون وهي ما تعرف برقابة المشروعية الخارجية، وقد أقر القضاء المصري منذ عام (١٩٤٨) لنفسه الحق في رقابة وجود القانون بغض النظر عن مرسوم الإصدار.

(١) carre de Malberg op. cite. p.426, 455.

(٢) فقد ذهب الفقيه جيز إلى أنه "من المحتمل فيما لو طعن في مرسوم الإصدار أن يعلن مجلس الدولة عدم قبول الطعن لتعلقه بعمل تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان: Jeze: R. d. p. 1918.p.386

(٣) د. عبد الفتاح ساير داير: نظرية أعمال سيادة "رسالة دكتوراة" ص(٣٦٦) وما بعدها، عام (١٩٥٥).

المبحث الثاني آثار إصدار القانون على العملية التشريعية

يترتب على إصدار القانون آثاران: الأول ضرورة نشره في الجريدة الرسمية لكي يعلم به الكافة، والثاني دخول القانون مرحلة التنفيذ، وسوف نتناولهما في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول ضرورة نشر القانون في الجريدة الرسمية

يأتي النشر للقانون بعد الإصدار وأثر له، وينظم بموجب نصوص دستورية منفصلة كي يحتج بأحكام هذا القانون في مواجهة الكافة، ويتعين أن يكون نشره بذات الصيغة التي وردت في مرسوم الإصدار والتي يجب أن تكون متفقة مع الصيغة التي أقرها البرلمان لهذا القانون، فعلى سبيل المثال نصت المادة (١٨٨) من الدستور المصري "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها ويعمل بها بعد شهر" ويدل هذا النص على أن الدستور تضمن أمراً للسلطة التنفيذية بنشر القانون خلال المدة المذكورة، ثم إن مرسوم الإصدار يحتاج إلى عملية خارجية تبرزه وتعلنه للأفراد ولا يتحقق ذلك إلا بالنشر الذي يهدف إلى إيصال العلم بالقانون المصدر للكافة. كما نصت الفقرة الثانية من المادة (٩٣) من الدستور الأردني الحالي "يسري مفعول القانون وإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر". ومن جهة أخرى فإن النشر لا يعتبر عملاً قانونياً وإنما هو مجرد واقعة مادية بسيطة تتكون بنشر القانون في الجريدة الرسمية، فلا يعتبر أي قانون قد وصل إلى علم الكافة إلا بعد انقضاء المدة المحددة للنشر في الدستور.

المطلب الثاني دخول القانون مرحلة التنفيذ

يدخل القانون مرحلة التنفيذ بمجرد الإصدار حيث يتضمن مرسوم الإصدار في فرنسا عبارة هذا القانون الحالي سوف ينفذ كقانون الدولة (La presente Loi sera executée comme Loi de l'Etat) وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن هذه الصيغة تتضمن أمر رئيس الدولة إلى السلطات العامة باتباع القانون^(١).

Edouard sauignon La promulgation des Les Lois, R. D. P. (1981), P. (999). (١)

فالإصدار لا ينشئ القوة التنفيذية للقانون وإنما هو كاشف لها، ويتعين هنا التفرقة بين القوة التنفيذية للقانون وبين وسائل وطرق التنفيذ، فالبرلمان هو الذي يمنح القانون القوة التنفيذية أما وسائل التنفيذ فتحتكرها السلطة التنفيذية، فبواسطة إصدار رئيس الدولة للقانون يلتزم رجال السلطة العامة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لوضع أحكام وقواعد القانون موضع التنفيذ.

الخاتمة والنتائج والتوصيات:

أولاً - الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة (حق رئيس الدولة في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية) - دراسة مقارنة - وتكونت من فصل تمهيدي تم فيه إيضاح دور رئيس الدولة في التشريع في ظل الظروف العادية والاستثنائية في كل من فرنسا ومصر والأردن والولايات المتحدة الأمريكية، من حيث حقه في اقتراح القوانين والتصديق والاعتراض عليها. وأما الفصل الأول فقد تناول حق رئيس الدولة في إصدار القوانين وأوضحنا فيه وظيفة الإصدار وطبيعته القانونية باعتبار أنه أول مرحلة في تنفيذ القانون، وأنه يتوجب على رئيس الدولة إصدار القانون وفق الصيغة التي أقرها البرلمان. وتأتي بعد ذلك مرحلة النشر باعتبارها الخطوة النهائية لكي يرتب القانون آثاره ويعلم به الأفراد ويلتزمون بتنفيذه، وأوضحنا في هذا الفصل أن النظم الأنجلوسكسونية ومنها بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية لا تعرف اصطلاح الإصدار. وأما الفصل الثاني فقد عرضنا فيه بالتفصيل حجية الإصدار وما يترتب عليه من آثار على العملية التشريعية من خلال مواقف كل من التشريع والفقهاء والقضاء منه.

ثانياً - النتائج والتوصيات:

- ١ - تبين لنا ضرورة اعتبار موافقة البرلمان على القانون - في حد ذاتها - شهادة رسمية بصحة القانون ومشروعيته؛ لأن التوقيعات التي توجد على القانون قبل نقله إلى رئيس الدولة هي لشخصيات رسمية لا تقل أهميتها في السمو عنه وتكفي لإضفاء صفات الرسمية على القانون.
- ٢ - إن رئيس الدولة وهو بصدده مباشرة حقه في طلب القراءة الثانية للقانون من البرلمان ليس له من تفسير سوى فحص سياسي بالدرجة الأولى لا ينصب على الجوانب القانونية والدستورية إلا في حدود الدفاع عن مصالح السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطات الأخرى.

- ٣ - تبقى للإصدار أهمية لا ننكرها باعتباره العمل الذي يجعل القانون صالحاً للنفاز ولكنه لا يضيف على القانون أية قوة تنفيذية.
- ٤ - إذا لم يبت البرلمان في اعتراض رئيس الدولة على قانون معين لعدة سنوات، مع الأخذ في الاعتبار أن مدة الفصل التشريعي محددة دستورياً، فإن ذلك يعتبر موافقة ضمنية على اعتراض رئيس الدولة على القانون.
- ٥ - لم يقم كل من الدستوريين الفرنسي والمصري واللوائح البرلمانية في هاتين الدولتين بتحديد مدة معينة ليقوم البرلمان بنظر طلب المداولة الثانية المقدم من رئيس الجمهورية، ونحن نوصي بتحديدتها كي يستقر القانون على وضع معين إما بالقبول أو الرفض.

المراجع

أولاً - المراجع باللغة العربية:

- د. زهير شكر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية.
- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية.
- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية.
- د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري.
- د. عبد القادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية.
- د. عثمان خليل، د. سليمان طماوي، موجز القانون الدستوري.
- د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية.
- د. عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال سيادة، رسالة دكتوراه.
- د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني.
- د. عمرو فؤاد أحمد بركات، إصدار القوانين،
- د. فيصل شطناوي، النظم السياسية والقانون الدستوري.
- د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري.
- د. محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري.
- د. هاني علي طهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري.

ثانياً - المراجع باللغة الأجنبية:

- Broun (Neville) Le promulgation des Lois en AnLeterre.
- C. R. C ie Fraissinat (1934). R. C.
- Eliane quandrels: KLe roles ef Les attributions du chef d -
Etat dans La constitution du (27) octovre (1946) paris,
(1946).
- Edouard sauvignon La promulgation des Les Lois, R. D. P.
(1981).
- Georges Burdeau et Francis Hamon, Droil Constitutionnel,
L. D. J (26) edition.

- Jean Mossot, Le president de La Republique en france (1997).
- Jellinek, L, Etat Moderne de France, iii.
- La ferriere: L,authenticite de texte des Lois public au journal, official R.d.p. (1949).
- Pierre pactet, institutions politique, Droit constitutionnel. (1999).
- R carre de Malberge "theorie generale d,Etat". (1920).

ثالثاً - الدساتير:

- الدستور الفرنسي.
- الدستور المصري.
- الدستور الأردني.
- دستور الكويت.
- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.
- الدستور السوري.
- الدستور الأمريكي.