

اسباب امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين

ليلى حنتوش ناجي الخالدي علي يوسف الشكري

كلية القانون / جامعة بابل مجلس النواب / لجنة التعليم العالي النيابية

Alialshukrilaw@yahoo.com I.Laila2012@yahoo.com

المخلص

ان عدم معالجة المشروع الدستوري وحتى العادي لموضوع اسباب امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين كان الدافع او السبب الرئيس لبحث موضوع اسباب الامتناع وذلك من خلال اقتراح تنظيم معين لهذه الاسباب وذلك بالاستعانة باسباب عدم دستورية القوانين كونها تتضمن مخالفة او انتهاك لأحكام الوثيقة الدستورية وبالتالي يكون محلاً للرقابة الدستورية لهذا كان من الضروري ان يقوم رئيس الدولة بالامتناع عن تصديق هذه المشروعات للجرد احالتها اليه من البرلمان بعد اقرارها، لاسيما وان رئيس الدولة كان قد اقسم عند ادائه اليمين الدستورية على حماية الدستور وعدم انتهاكه اضافة الى ما تقدم ايضاً كنا قد استعنا بعيوب او اسباب الغاء القرارات الادارية محاولين بذلك اقتراح تقسيم او تنظيم لأسباب امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين لهذا ارتئينا معالجتها من خلال تصنيفها الى نوعين الاسباب الشكلية لامتناع رئيس الدولة عن التصديق والتي تدور مع شروط الاختصاص وشروط الشكل والاجراءات التي اوجب الدستور مراعاها عند وضع التشريعات، ولأسباب الموضوعية لأمتناع رئيس الدولة فإنها تتجلى بمخالفة القيود الموضوعية الواردة في الوثيقة الدستورية وكذلك الانحراف في استعمال السلطة التشريعية وايضاً تتجلى بالغلط البين في التقدير من قبل المشروع .

الكلمات المفتاحية: الاسباب الشكلية للامتناع، الاسباب الموضوعية للامتناع.

Abstract

The failure to address the constitutional legislator and even the ordinary to the subject of the reasons for the head of state's failure to ratify the draft laws was the motive or the main reason to discuss the reasons for abstinence and that by proposing a specific regulation for these reasons and so with the help of the reasons for the unconstitutionality of laws being include breach or violation of the provision of the constitutional document and therefore be subject Constitutional oversight for this it is necessary that the head of state to abstain from the ratification of these projects for the inventory refereed to him by Parliament after approval, especially since the head of state had sworn when he was sworn to protect the the constitution and not violating addition to the above also we had we used defects or causes cancel administrative decisions ,trying thus to propose the division or organization reasons , the head of state's failure to ratify the draft laws for this Artiana addressed through classified into to types reasons formalism for excluding the head of state for ratification and which rotates with the terms of competence and form requirements and procedures that law makes it compulsory constitution Mraaha when developing legislation , for reasons of objectivity for excluding the head of state , it reflected the objective of breaking the restrictions contained in the constitutional document as well as the deviation in the use of legislative power and also reflected Albin mistake in appreciation by the project.

Key words: the formal reasons for the omission, the objective reasons for the omission.

المقدمة:

أن دعائم الحياة الدستورية لا تستقيم في أي بلد إلا بوجود دستور أي كانت طبيعته يضع المبادئ ويؤسس للأحكام ، وينظم السلطات فهو الذي أوجدها وبالتالي هو مصدر اختصاصها ناهيك عن كونه الحامي الأول لحقوق الأفراد وحررياتهم^(١) عليه فهو بهذا المعنى يسمو على جميع السلطات العامة في الدولة ولكن هذا السمو يكون مجرد لفظ أجوف غير ذي مضمون عندما يكون بمقدور هيئات الدولة انتهاكه دون أن يكون ثمة جزاء يتقرر على ذلك الانتهاك أي لا بد من توافر ضمانات كافية لاحترام هذه السلطات العامة لأحكام الدستور^(٢) ، وبعد امتناع رئيس الدولة^(٣) ، عن تصديق مشروعات القوانين وسيلة فعالة وضمانة أكيدة لاحترام القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية وتكفل نفاذها وتطبيقها تطبيقاً سليماً^(٤)، إلا أن رئيس الدولة مقيداً في ممارسة اختصاصه في الامتناع عن التصديق في أن يجد في مشروع القانون المرفوع إليه من البرلمان للمصادقة مما يبرر امتناعه كالأخطاء المادية في نص المشروع المراد تصديقه كحالة الأخطاء المطبعية التي من شأنها أن تغير أو تؤثر على معنى مشروع القانون أو بعض النواقص في تحرير مشروع القانون كالخلل في الصياغة التي يتضمنها مشروع القانون لهذا فإن الامتناع عن التصديق هنا يكون بهدف تصحيح وتلافي هذه العيوب دون التعرض لإرادة السلطة التشريعية^(٥) ، من ذلك ما حدث في فرنسا في ظل الجمهورية الرابعة (دستور ١٩٤٦) حيث قادت مثل هذه الأخطاء رئيس الجمهورية الفرنسية إلى طلب مناقشة جديدة لتصحيحها من ذلك الرسالة التي بعث بها الرئيس إلى الجمعية الوطنية طالباً فيها مناقشة جديدة للقانون (٤٩/٥٩٣) والمتضمن تحديد الشروط التي يمكن بموجبها للعسكريين المسرحين من الملاكات التباري للدخول على جوق الشرف والميدالية العسكرية ، والأسباب التي أثارها الرئيس وضمناها رسالته في طلب المناقشة يمكن تلخيصها بأن المادة الثانية من مشروع القانون كانت تتضمن تعبيراً تقنياً خاطئاً من شأنه أن يغير معنى المادة وقد نتج عن طلب إعادة المناقشة الجديدة صدور قانون (٢٦ نيسان ١٩٤٩)^(٦) ، وكذلك طلب رئيس الجمهورية الفرنسي إعادة مناقشة القانون المتعلق إبرام اتفاقية أيار ١٩٤٩ الخاصة باستغلال بواخر الأرصاد الجوية في شمال الأطلسي قد استند على أسباب تتمثل بالأخطاء والنواقص المادية في مشروع القانون والتي تمثلت في أن الجمعية الوطنية لم تكن قادرة نتيجة خطأ مادي في النقل على دراسة نص الاتفاقية التي لم تكن فعلياً ملحقة بمشروع القانون وقد ترتب على إعادة المناقشة صدور قانون ٢٣ آذار ١٩٥٢^(٧). وإلى جانب هذه الأسباب المادية والتقنية يمكن أن نجد أسباب ذات طبيعة سياسية كما هو الحال في الولايات المتحدة إذ كثيراً ما يلجأ رئيس الولايات المتحدة للامتناع عن تصديق مشروع قانون مرفوع إليه من الكونجرس للمصادقة

(1) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : مبادئ القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار لنهضة ، القاهرة ، ٢٠٠٠، ص ١٠١.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا : النظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية للنشر والتوزيع ١٩٨٣، ص ٢٠٤.

(3) بالإضافة إلى امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين توجد الرقابة على دستورية القوانين والتي تعد بمثابة ضمانة أساسية لمبدأ سمو الدستور وقد أخذت بها أغلب التشريعات الدستورية.

(4) فحي عبد النبي الوحيد : ضمانات نفاذ القواعد الدستورية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٨٢، ص ١٤٧.

(٥) Prelotmarcel : Droit por lementair francais , univ – ersite de paris, in stitut d'etudes politiques , 1957-1958, P.97 .

(٦) Prelotmarcel : droit parlementaire, op. Cit , P.97 .

(٧) Prelot morcel : op. cit, P.97 - 98 .

تحت تأثير جماعات الضغط^(٨) أو أنه يأخذ من الامتناع عن التصديق وسيلة ليعرض على الرأي العام حجم الخلافات القائمة بينه وبين الكونجرس حول موضوع محدد^(٩) ، لذلك بدأ الرئيس الأمريكي جاكسون بوصفه رجل الشعب والممثل الحقيقي لجميع طبقاته في الاعتراض على سياسة الكونجرس سواء لأسباب تتعلق بالمشروعية أو الملاءمة وهذا أما يعبر عنه أن الاعتراض الأمريكي قد أصبح امتيازاً رئيسياً ما دام في وسع الرئيس الاعتراض على سياسة الكونجرس لمجرد أنها لا تتفق مع سياسته^(١٠). هذا وقد يكون الامتناع لأسباب مالية كتخفيض الضرائب أو زيادتها أو أمور قد تتعلق بمشروع قانون الميزانية^(١١) أو قد تكون الأسباب ذات طبيعة إدارية^(١٢) أو حتى انتخابية إلا أنه على الرغم من هذا التنوع في أسباب امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين إلا أن معالجتها سوف تنصب على تلك الأسباب التي تتعلق بمدى موافقة التشريع الصادر من البرلمان للقواعد الدستورية لأنه من الممكن أن يتعدى التشريع الصادر من البرلمان تلك الحدود التي رسمتها القواعد الدستورية وبالتالي يكون من واجب رئيس الدولة الامتناع عن تصديق هذا المشروع بصفته حارس الدستور ويجب عليه ضمان احترام تطبيقه تطبيقاً سليماً كما أنه ملزم بالسهر على دستورية القوانين خصوصاً عندما لا يكون في الدولة مجلس أو هيئة متخصصة بفحص الدستورية شبيهة بطريقة أو بأخرى بالمجلس الذي حدد تنظيمه واختصاصاته دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨ ويمكن لهذا الأمر أن يفسر لماذا كان اللجوء إلى مناقشة جديدة للقانون لأسباب دستورية أكثر تكراراً في عهد الجمهورية الرابعة مما هو عليه الحال في عهد الجمهورية الخامسة . إلا أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يطلب من البرلمان القيام بمناقشة جديدة لمشروع القانون متذرعاً في ذلك بأسباب عدم دستورية المشروع وعند عدم قيام البرلمان بمعالجة الأحكام التي اعتبرها رئيس الجمهورية لا دستورية فإنه يستطيع عندئذ عرض الأمر على المجلس الدستوري وفقاً لأحكام المادة ٦١/الفقرة ٢ من الدستور .. وبالتالي فإن أسباب امتناع رئيس الدولة يمكن تقسيمها إلى طائفتين الأولى الأسباب الشكلية لامتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين والثانية هي الأسباب الموضوعية للامتناع لهذا وفي ضوء ما تقدم يمكن تقسيم هذا البحث إلى مبحثين اثنين الأول لمعالجة الأسباب الشكلية لامتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين والثاني للأسباب الموضوعية لامتناع رئيس الدولة عن التصديق^(١٣)

(٨) وهي عبارة عن مجموعة من الأفراد تجمعها مصالح مشتركة تنشط في سبيل تحقيق هذه المصالح عن طريق الاتصال بمسؤولي الدولة ومؤسساتها وهي تختلف عن الأحزاب السياسية إذ لا تسعى إلى السيطرة على السلطة وإنما التأثير على أصحاب السلطة من أجل دفعهم للاستجابة لمطالبهم وهم يستخدمون الوسائل المباشرة مثل الاتصال بأصحاب القرار في الدولة أو رسائل غير مباشرة من خلال قيمة لرأي العام لحث أصحاب القرار على اتخاذ قرارات معينة

(٩) Andre tlauriou : dorit constitution et institution pol- itiques , edition , 1972 , P.424 .

(١٠) Gooley (thornas) : the general principes of constitutional law in the U. S boston, P.51 .

(١١) من الأمثلة على ذلك امتناع الرئيس الفرنسي (فانسان اوريول) عام ١٩٤٩ عندما طلب إعادة مناقشة جديدة للقانون المتضمن فتح اعتمادات لمشاركة الدولة في نفقات ترميم شبكة الطرق في الجزائر كذلك امتناع الرئيس اللبناني (شارل الحلو) عام ١٩٦٥ عن تصديق مشروع قانون الموازنة عندما طلب

فتح اعتماد اضافي بمقدار (١٩٦٨) ليرة لبنانية في ميزانية المديرية العامة للهاتف لعام ١٩٦٥ من أجل تغطية نفقات إقامة غرف هاتف عامة.

(١٢) أما الأسباب الإدارية للامتناع نجد امثلته أيضاً في لبنان عندما طلب الرئيس اللبناني (شارل الحلو) الذي طلب إعادة مناقشة مشروع القانون المتضمن تعديل المادة (٤) من المرسوم الاشتراكي رقم ١١٢ الصادر ١٩٥٩ والمتعلق بنظام موظفي الدولة لاسيما تلك الشروط المطلوبة لتعيين الموظفين .

(١٣) من الجدير بالملاحظة هنا هو أن أسباب امتناع رئيس الدولة (الشكلية والموضوعية) كنا قد اقتبسناها من العيوب التي قد تطرأ على النص التشريعي والتي كان الفقه الدستوري قد اقتبسها بدوره من أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية وبعد الدكتور عبد الرزاق السنهوري هو أول من نادى بهذا الاقتباس وعالجه في مقالة مخالفة التشريع للدستور والانحراف باستعمال السلطة التشريعية — مجلة مجلس الدولة — السنة الثالثة ١٩٥٢ ، ص ١١٦ ، ثم سايره في ذلك جانب كبير من الفقه الدستوري لاسيما د. محمد رفعت عبد الوهاب رقابة دستورية القوانين المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية (دار الجامعة الجديدة) الاسكندرية ص ١٢٦ . د. محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين، الجزء الاول، القاهرة، دار ابو المجد للطباعة، ٢٠٠٦ ، ص ١٧٢ وما بعدها.

المبحث الأول

الأسباب الشكلية لامتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين

تدور الأسباب الشكلية لامتناع رئيس الدولة عن التصديق مع شروط الاختصاص وشروط الشكل والإجراءات التي يكون الدستور قد فرضها وأوجب مراعاتها عند وضع مشروعات القوانين إذ يشترط في مشروع القانون أن يصدر ممن خوله الدستور سلطة التشريع في الظروف العادية وهذا هو شرط الاختصاص إضافة إلى ما تقدم فإنه يشترط لكي يكون صحيحاً أن يكون إصداره قد تم طبقاً لقواعد الشكل والإجراءات وفي المواعيد المقررة دستورياً لذلك وهذا هو شرط الشكل والإجراءات^(١٤). لذلك تتمثل الأسباب الشكلية أو الخارجية في مخالفة قواعد الاختصاص والولاية في المجال الدستوري علاوة على مخالفة قواعد الشكل والإجراءات التي يتطلبها الدستور لصحة التشريعات وهو ما نتناوله في مطلبين الأول سيكون لبيان مخالفة قواعد الاختصاص والثاني لتوضيح عدم مراعاة الأشكال والإجراءات المنصوص عليها في القانون:

المطلب الأول

مخالفة قواعد الاختصاص

ترتبط فكرة الاختصاص في القانون الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات وتعد وليدة هذا المبدأ الذي يهدف إلى توزيع السلطة بين هيئات الدولة وعدم التداخل والاحتكاك فيما بينها على نحو يكفل تحديد المسؤوليات وتنظيم عمل الدولة وعدم تغول إحدى هيئات الدولة على باقي هيئاتها من خلال تركيز السلطة^(١٥). وأن الاختصاص بشكل عام يعني في نطاق القانون بأنه القدرة القانونية على القيام بتصرف معين^(١٦)، ومصدر هذه القدرة الدستور أو القانون أو التشريع الفرعي^(١٧)، وعلى ذلك يقصد بعدم الاختصاص عدم القدرة من الناحية القانونية على اتخاذ تصرف معين بانتهاك ركن الاختصاص مخالفة السلطة صاحبة التصرف للقواعد المحددة له^(١٨)، ومن هذا المنطلق جاءت المقابلة بين فكرة الاختصاص في نطاق القانون العام وفكرة الأهلية في نطاق القانون الخاص على الرغم من وجود فروق جوهرية بين الفكرتين ترجع في المقام الأول إلى تعلق الاختصاص في القانون العام بالمصلحة العامة وتعلقه في القانون الخاص بالمصلحة الخاصة للأفراد^(١٩)، والاختصاص في التشريع هو الصلاحية القانونية المخولة إلى هيئة من الهيئات العامة في الدولة بوضع القوانين وهذه الهيئة في الغالب هي الهيئة التشريعية المتمثلة في البرلمان^(٢٠). ونظراً لأهمية قواعد الاختصاص بوصفها تشكل أهم الأسس والركائز التي يقوم عليها النظام القانوني بمجمله فإن النظم

(14) يخرج من نطاق البحث اللوائح التي يصدرها رئيس الدولة (لوائح الضرورة، اللوائح التفويضية، اللوائح المستقلة) ويقتصر فقط على مشروعات القوانين التي يسنها البرلمان ويرفعها لرئيس الدولة لغرض المصادقة ومن ثم الإصدار والنشر أي كان مصدرها اقتراح برلماني أو مشروع حكومي ولكن رئيس الدولة بوصفه حامياً للدستور والمحافظة عليه وجد فيه عيباً دستورياً منعه من المصادقة.

(15) للمزيد من المعلومات حول العلاقة بين الاختصاص ومبدأ الفصل بين السلطات ينظر د. عوض المر: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية مركز رينيه — جان دوي للقانون والتنمية، ٢٠٠٣، ص ١٩ — ٢١.

(16) د. سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص ٣٩١. د. فتحي فكري: وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لاحكام القضاء، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ٢٥٤.

(17) د. عادل عمر شريف: القضاء الدستوري في مصر، دون ذكر جهة نشر، ١٩٨٨، ص ٢٩١.

(18) د. رمزي الشاعر: رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة) مطابع التيسير، مصر، ٢٠٠٤، ص ٦٣١.

(19) سامر عبد الحميد العوض: أوجه عدم دستورية القوانين، اطروحة دكتوراه، جامعة الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٧٣.

(20) د. عادل عمر شريف: القضاء الدستوري في مصر، مرجع سابق، ص ٢٩١. د. رمزي طه الشاعر: رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص ٦٣٢.

الدستورية تحرص على تحديد تلك القواعد بدقة تامة وتعد تلك القواعد من النظام العام فلا يجوز لأي سلطة أن تعدل بها بالزيادة أو بالنقصان دون تصريح بذلك من الدستور^(٢١).

حيث أن قواعد الاختصاص تعد من النظام العام فإن الجهة التي يخولها الدستور بوضع التشريع فقط التي تكون مختصة بوضعه وذلك ما يسمى بالعنصر الشخصي في الاختصاص^(٢٢) ، والسلطة التي يمنحها الدستور اختصاص التشريع يجب أن لا تمارس ذلك الاختصاص إلا في نطاقها المحصور بالتشريع وذلك ما يسمى بالعنصر الموضوعي في الاختصاص وإذا وضع الدستور ضابطاً زمنياً لممارسة سلطة التشريع لاختصاصها سواء كان هذا الضابط الزمني محدداً تحديداً قطعياً كما هو الحال في النص على تاريخ بداية ونهاية الدورات البرلمانية أو قابلاً للتحديد بمراعاة الظروف والملابسات فإن على جهة التشريع أن تلتزم ذلك التحديد الزمني وهو ما يسمى بالعنصر الزمني للاختصاص^(٢٣).

إلا أن عيب الاختصاص كونه أحد الأسباب التي تبرر لرئيس الدولة الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين يدخل ضمن نطاق الاختصاص الشخصي والموضوعي والاختصاص الزمني^(٢٤)، ذلك على اعتبار أن البرلمان هو السلطة المختصة بسن القوانين وإقرارها بحيث يكون له الحق في تنظيم أي موضوع يريد تنظيمه وأن يقرر ما يشاء من القواعد القانونية وأن يلغي من هذه القواعد ما يشاء ما دام أن نصوص الدستور لم تقيد في مجال نشاط معين وهو ما تنص عليه الدساتير عادة وإن كانت بعض الدساتير قد حددت مجالاً معيناً يشرع فيه البرلمان ومن ذلك الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨/ في المادة ٣٤ وكذلك دستور الولايات المتحدة حدد الاختصاص الموضوعي للكونجرس الأمريكي في المادة الأولى/ الفقرة الثامنة ، ودستور الجزائر لعام ١٩٩٦م في المادة (١٢٢-١٢٣) ودستور موريتانيا لعام ١٩٩١ في المادة (٥٧) منه حيث أقرت هذه الدساتير مبادئ جديدة بهدف تنظيم نطاق القانون الذي يصدر عن البرلمان.

ويتم التأكد من أن التشريع محل الطعن قد صدر من السلطة المختصة به ثم البحث في مجال الاختصاص الموضوعي كونه يتصل بموضوع التشريع ومادته ومفاد ذلك هو أن السلطة المختصة بالتشريع قد مارست اختصاصها التشريعي في الموضوع الذي أسنده إليها الدستور وإلا كان التشريع مخالفاً للدستور بسبب مخالفته العنصر الموضوعي في الاختصاص وبالتالي يكون سبب يبرر لرئيس الدولة الامتناع عن تصديق مشروع القانون لأنه خرج عن نطاق الاختصاص ومن الجدير بالملاحظة هو أن أغلب الدساتير التزمت الوضع التقليدي (الأصل العام) والذي يسمح للبرلمان بالتشريع في أي موضوع من الموضوعات باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ولا يرد على سلطته في هذا الصدد إلا بعض القيود الموضوعية التي ينص عليها الدستور ومنها دستور العراق ٢٠٠٥ و دستور مصر ٢٠١٤^(٢٥).

(21) د. سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٥ ، ص ٢٨٧.

(22) د. رمزي طه الشاعر : رقابة دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٦٣١، ص ٦٣٢.

(23) د. رمزي الشاعر : رقابة دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٦٥٧.

(24) يوجد عنصر رابع للاختصاص وهو المكاني وهذا يظهر بشكل واضح في الدول الفيدرالية حيث تعدد جهات التشريع بتعدد أجزاء الدولة الفيدرالية فلا يجوز للهيئة التشريعية أن تمارس اختصاص في بعض المواضيع التي تخص الولايات أو الأقاليم كما لا يجوز لهيئات التشريع في تلك الولايات أو الأقاليم أن تمارس اختصاصها خارج النطاق المكاني المحدد لها مطلقاً ، وقد حدد جانب من الفقه الإختصاص المكاني بالمكان الذي يحدده الدستور لاجتماع هيئة التشريع.

(25) من هذه القيود والضوابط عدم جواز تقرير رجعية القوانين الجنائية ما لم تكن أصلح للمتهم ورد هذا القيد في (١٩م/عاشرا) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ و(٩٥م) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ ، حظر المصادرة العامة للأموال ورد في (٢٣م/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ و(٤٠م) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ ، حظر ابعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها ورد في (٤٤م/ثانياً) من دستور العراق ٢٠٠٥ و(٦٢م) من دستور مصر ٢٠١٤ ، منع المساس بمبادئ الشريعة الإسلامية على اعتبارها المصدر الرئيس للتشريع ورد في (٢م) من دستور العراق ٢٠٠٥ و(٢م) من دستور مصر ٢٠١٤.

أما عيب الاختصاص الزمني والذي يمكن أن يشكل سبباً يتم الاستناد اليه في الامتناع عن التصديق هو مخالفة البرلمان لقواعد الاختصاص الزمني خاصة عند ما يضع الدستور قيداً زمنياً لممارسة اختصاص التشريع من قبل السلطة التشريعية فإذا لم تراعى السلطة القائمة على سن التشريع تلك القيود وأصدرت التشريع في وقت لم يكن لها فيه حق ممارسة هذا الاختصاص وخرجت عن الحد المني المحدد دستورياً لإصداره كان التشريع مخالفاً للدستور لتخلف العنصر الزمني في الاختصاص ومن الفروض التي يتحقق فيها تخلف العنصر الزمني في الاختصاص اقرار السلطة التشريعية لقانون بعد حلها أو وقف جلساتها أو انتهاء مدتها المحددة في الدستور أو فض الدورة البرلمانية وهذا أيضاً يشكل سبباً بمقدور رئيس الدولة أن يستند اليه في الامتناع عن تصديق مشروع القانون المرفوع اليه من البرلمان للموافقة عليه .

ومن التطبيقات الدستورية لامتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين ما جاء به الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨^(٢٦) عندما قام الرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران عام ١٩٨٣ بطلب إعادة مناقشة مشروع القانون الخاص بالمعرض العالمي (Exposition - universelle) المقرر عام ١٩٨٩ والذي تم إحالته للبرلمان بموجب المرسوم المؤرخ في ١٣/ تموز/ ١٩٨٣ . أما المرة الثانية التي استخدم فيها الرئيس فرانسوا ميتران اختصاصه بطلب إعادة المناقشة كان بخصوص مشروع قانون تطوير كالييندونيا الجديدة الذي أحيل للبرلمان وعرض عليه بالمرسوم المؤرخ في ٩/ آب/ ١٩٨٥ لأجل إعادة مناقشته لكونه يتضمن عيوب ذات طبيعة دستورية . أما الوضع في الولايات المتحدة فإن الاستعمال الأول للامتناع كان من قبل رئيس الأول للولايات المتحدة جورج واشنطن في عام ١٧٩٢ ضد مشروع قانون المتعلق بتقسيم عدد النواب على الولايات حسب التعداد الأول للسكان لأنه كان يتضمن خرقاً لأحكام الدستور . كذلك امتنع الرئيس (روتر فورد هابس) عن التصديق على مشروع قانون الميزانية لأنه مجلس النواب أدرج فيها تعديلات على القوانين الانتخابية وقد اعتبرها الرئيس غير مقبولة^(٢٧). أيضاً امتنع الرئيس اندرو جونسون عن تصديق مشروع القانون الخاص بنظام الموظفين (tenure of office act) كونه ألزم الرئيس بالحصول على موافقة مجلس الشيوخ على اقالة الموظفين الذين كان تعيينهم قد تم بموافقة المجلس ، في حين أن العرف القائم منذ بداية الجمهورية – نظراً لصمت الدستور عن الموضوع – كان المطلق كلياً في اقالة الموظفين دون أخذ موافقة مجلس الشيوخ^(٢٨). أيضاً نجد أن الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين من قبل رئيس الدولة قد حصل في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ضمن مرحلة الرئاسة الجماعية (الدورة البرلمانية الاولى) عندما امتنع عن تصديق مشروع قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ إذ أستلمت رئاسة الجمهورية مشروع القانون في ١٦/٢/٢٠٠٨ وقد

عدم الاخلال بحق التقاضي ومبدأ المساواة القانونية ورد في (١٩٤٣م/١٩٤٣م) من دستور العراق ٢٠٠٥ و(٩٧م،٤م) من دستور مصر ٢٠١٤ فهذه القيود يفرضها الدستور على المشرع عند ممارسته للتشريع ويجب مراعاتها والالتزام بها وإلا كان عمله مشوباً بعدم الدستورية بما يبرر لرئيس الدولة الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين المرفوعة له للمصادقة .

(26) من الجدير بالملاحظة هو أن طلب إعادة المناقشة المنصوص في المادة (١٠) الفقرة (٢) من الدستور لم يتم استخدامه إلا ثلاث مرات خلال حياة الدستور ١٩٥٨ حيث كان آخرها ٢٠٠٣ .

(27) لقد بدأ دور رئيس الدولة في موضوع اعداد مشروع الميزانية منذ قانون ١٧٨٩ الذي أنشأ وزارة المالية ونص على حق وزير المالية في اعداد توقعاته فيما يتعلق بالموارد العامة والنفقات العامة وتقديم تقرير عنها واستمر الامر بكونه صدر قانون ١٨٠٠ ثم قانون الاصلاح ١٩٠٩ أخيراً قانون ١٩٢١ الذي أعطى دور مهم جداً لرئيس الدولة في اعداد مشروع الميزانية العامة للدولة من خلال انشاء مكتب الميزانية التابع لرئيس الدولة.

(28) لأنه الدستور في المادة الثانية/ الفقرة الثانية اشترط مصادقة مجلس الشيوخ على ترشيحات الرئيس لموظفي الدرجات العليا فقط دون موظفي الدرجات الدنيا اضافة إلى أنه لم يشترط موافقة على إقالتهم مما يعني أنه لا يوجد نص دستوري يلزم الرئيس بأخذ موافقة مجلس الشيوخ على الإقالة .

برزت بعض الشكوك حول عدم دستورية بعض مواد^(٢٩). كذلك حصلت عدم الموافقة من جانب احد نواب رئيس الجمهورية على مشروع قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ أذ انصب اعتراضه على النسبة المخصصة للعراقيين المقيمين في الخارج^(٣٠)

المطلب الثاني

عدم مراعاة الأشكال والإجراءات المنصوص عليها في القانون

ترتكز فكرة الشكل في المجال الدستوري على التقيد بالأوضاع والإجراءات الشكلية التي يتطلبها الدستور بشأن اقتراح التشريع وإقراره وإصداره فالأشكال والإجراءات التي يتطلبها الدستور لا تقرر اعتباراً وإنما لتحقيق هدف بعينه أو غاية بذاتها يتعين مراعاتها وإلا وقع العمل أو التصرف القانوني في حومة المخالفة الدستورية^(٣١). وبالتالي فإن عيب الشكل والإجراء في المجال الدستوري ينصرف إلى مخالفة التشريع للقواعد الشكلية والإجرائية التي حددها الدستور والتي يتعين على سلطة التشريع التزامها عند سن التشريعات^(٣٢).

والأصل أنه لا يكفي أن يصدر التشريع طبقاً لقواعد الاختصاص التي حددها الدستور حتى يكون دستورياً وإنما يجب أن يكون مستوفياً للشكل الذي يتطلبه الدستور والذي يتمثل بصفة أساسية في الإجراءات الدستورية التي يتعين الالتزام بها سواء كانت متعلقة باقتراحه أو إقراره وإصداره^(٣٣). ومن الجدير بالملاحظة هو أن جانب من الفقه الدستوري يشير إلى أن نطاق البحث في عيب الشكل الذي يصيب التشريع ينحصر في مدى مخالفة القواعد الإجرائية الشكلية المتعلقة بالقوانين ولا يتضمن الإجراءات الخاصة بتعديل الدستور^(٣٤).

والملاحظ أن الفقه الدستوري ذهب إلى إيجاد تفرقة بين الإجراءات الشكلية الواردة في الدستور جاعلاً بعضاً منها جوهرية والبعض الآخر غير جوهرية والبعض الثالث إجراءات وسط بين الجوهرية وغير الجوهرية أسماها بالإجراءات محل النظر ، فالإجراءات الجوهرية هي تلك التي أفصح الدستور عن أهميتها وضرورتها بترتب البطلان جزاء على مخالفتها ومن الأمثلة على الإجراءات الجوهرية أن يبحث أحد مجلسي البرلمان مشروع قانون في غير دور الانعقاد أو أن ينظره أثناء حل المجلس الآخر أو أن يجتمع البرلمان بغير الأغلبية المطلوبة أو أن يقر أحد المجلسين مشروع قانون دون إحالته إلى اللجان المختصة، أما الإجراءات غير الجوهرية فهي التي قصد الدستور منها توجيه سلطة التشريع إلى إتباع إجراء معين لا ترقى

(29) أرسل مجلس النواب رسالة إلى مجلس الرئاسة يقترح فيه أن يسحب مجلس الرئاسة امتناعه عن تصديق مشروع القانون على أن يقدم مشروع تعديل لاحق على القانون يأخذ بنظر الاعتبار النواحي المعترض عليها عليه اعطى مجلس الرئاسة الموافقة السلبية من خلال مضي المدة المحددة المصادقة للمزيد ينظر: اعتراض مجلس الرئاسة العراقية على قانون انتخابات مجالس المحافظات منشور على الموقع

الموقع www.karemlash44.com/vb/showthread.php

(30) للمزيد ينظر اعتراض مجلس الرئاسة على قانون الانتخابات منشور على الموقع :

www.aiquds-co.u:/index.asp

(31) د. عادل عمر شريف : قضاء الدستورية ، القضاء الدستوري في مصر ، مطابع دار الشعب ، القاهرة ١٩٨٨، ص٣١٨.

(32) سامر عبد الحميد محمد العوض : مرجع سابق ، ص١٥٥-١٥٦.

(33) د. رمزي الشاعر : الرقابة على دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص٦٢٢، د. رفعت عبد السيد الوجيز في الدعوى الدستورية ، مرجع سابق ، ص٤٣٠.

(34) من الجدير بالملاحظة هو أنه هناك رأي فقهي يؤيد الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية على أساس مبدأ الشرعية ومبدأ الدولة القانونية وضرورة

ضمان التزام السلطة المشتقة (المختصة بالتعديل) بالقيود التي وضعتها السلطة الأصلية خاصة وأن القضاء أخذ بالرقابة على التعديلات الدستورية سواء

من حيث شكل كما في المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة أو من حيث الشكل والموضوع كما في المحكمة الدستورية وللمزيد ينظر د. عبد

الحفيظ الشيمي : نحو رقابة التعديلات الدستورية ، القاهرة ، دار النهضة ، ٢٠٠٦ ، د. عبد العزيز سالمان : الرقابة القضائية على تعديلات دستورية ،

بحث منشور على موقع المحكمة الدستورية المصرية.

مخالفته إلى مرتبة مخالفة القاعدة الأمرة التي تفرض نفسها على جميع المخاطبين بحكمها ومن الأمثلة على هذا النوع من الإجراءات هو أن تتأخر اللجنة التي أحيل إليها مشروع القانون أكثر من المدة المحددة لها لبحثه أو أن يؤخذ للرأي في مشروع قانون على المبدأ أو المواد معاً ، أما الإجراءات محل النظر فهي التي تقف في منطقة وسط بين الإجراءات الجوهرية وغير الجوهرية مثل حالة عرض مشروع القانون وأخذ الرأي فيه مادة مادة دون أن يسبق ذلك أخذ الموافقة عليه من حيث المبدأ حسب ما يشترط الدستور^(٣٥).

وجدير ذكره أن الإجراءات الجوهرية هي فقط التي يعد عدم إتباعها مخالفة دستورية دون سواها من الإجراءات الأخرى سواء غير الجوهرية أو المحل للنظر. في حين ذهب رأي آخر من الفقه إلى أن التفرقة بين الإجراءات الشكلية الجوهرية والإجراءات الشكلية غير الجوهرية وأن وجدت مجالات للتطبيق في القرارات الإدارية فأنها لا تجد مكاناً لها في المجال الدستوري لأنه جميع الشكليات والإجراءات التي ترد في الدستور تعتبر جوهرية يجب مراعاتها والالتزام بها دون تمييز أو تفرقة بينها حيث تحوز جميعاً مرتبة واحدة وأهمية متساوية ويترتب البطلان على مخالفتها^(٣٦).

ونحن نرى أن التسليم بوجود أشكال وإجراءات غير جوهرية وردت في نصوص الدستور يجعل من بعض قواعد الدستور مجرد نصوص غير ملزمة إضافة إلى أن القول بمثل هذا الرأي يقلل من قيمة الإجراءات الشكلية خاصة وأنها تعد وسيلة فعالة لخلق سياسية تشريعية جيدة ذلك لأنه الإجراءات المنتظمة والدقيقة في عملية التشريع تؤدي على المدى البعيد إلى تشريعات فاعلة فالإجراءات المتمثلة بالقراءات المتعددة لمشروع قانون والمناقشة التفصيلية له تساعد على نضج ذلك التشريع على نحو يبرز خيارات الجمهور وبخلاف ذلك سيكرس التشريع فقط ما تفضله الأغلبية الحزبية في الهيئة التشريعية^(٣٧).

كذلك تبرز أهمية الإجراءات الشكلية في تعزيز شرعية القانون وشرعية الجهة التي تضعه خاصة وأن مفهوم الشرعية ينصرف إلى قبول المحكومين بقرارات القابضين على السلطة والمتمثلة في التشريعات التي يضعها الحكام وبالتالي فإن اتباع الحكام للأشكال والإجراءات يعزز إلى حد بعيد من هذا القبول لدى المحكومين^(٣٨).

ومن الإجراءات الشكلية التي اشترط الدستور مراعاتها في عملية التشريع ما نجده في دستور الولايات المتحدة الأمريكية وتحديداً نص الفقرة السابعة من المادة الأولى والتي بنيت إجراءات تقديم مشاريع القوانين من خلال تحديد الجهة المختصة بالاقتراح ثم كيفية المناقشة والأغلبية اللازمة للتصويت على المشروع في كلا المجلسين وكذلك على ضرورة مراعاة المدد الزمنية فيما يتعلق بأدوار الانعقاد ، كذلك يشترط أن تكون مسودة التشريع التي يوافق عليها كل من مجلسي الكونجرس (النواب والشيوخ) متطابقة تماماً ومن ثم أن تكون هذه المسودة متطابقة مع التشريع الصادر^(٣٩).

(35) هذا الرأي أورد الدكتور عبد الرزاق السنهوري في بحثه الموسوم : مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية ، مرجع سابق ، ص ٣٢-٣٧. وكان الدكتور عبد الرزاق السنهوري قد نقل هذا التمييز بين الأشكال الجوهرية والأشكال غير الجوهرية من نطاق القانون الإداري إلى نطاق القانون الدستوري.

(36) د. رمزي طه الشاعر : الرقابة على دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٦٧٦.

(37) حسين جبر حسين : قرينة دستورية التشريع ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٤ ، ص ٢٤٨-٢٤٩.

(38) حسين جبر حسين : قرينة دستورية التشريع ، مرجع سابق ، ص ٢٤٩.

(39) نصت الفقرة السابعة من المادة الأولى من دستور أمريكا لعام ١٧٨٧ على

١. جميع مشاريع القوانين الخاصة بتحصيل دخل تطرح في مجلس النواب ولكن مجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على تعديلات كما في مشاريع القوانين الأخرى.

أما في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥^(٢) نجده قد اشترط توافر مجموعة من الإجراءات الشكلية الواجب مراعاتها في التشريع منها كون نصاب جلسات مجلس النواب يتحقق بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٣) أما قرارات المجلس فانه يتم اتخاذها بالأغلبية البسيطة ما لم ينص على خلاف ذلك^(٤) وأن مشروعات القوانين تقدم من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(٥) ومقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة^(٦). كذلك الحال في ظل دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ فقد اشترطت جملة من الإجراءات الشكلية التي لا بد من مراعاتها عند التشريع لاسيما ما ورد في الدستور بخصوص التصويت الممنوح لأعضاء البرلمان يكون بشكل شخصي كقاعدة عامة كما أن اجتماع البرلمان بدوره عادية لا يزيد فيها عدد الأيام عن ٢٠ يوم^(٧). كذلك أكد الدستور ضرورة عرض مشروعات القوانين الحكومية على مجلس الدولة وأيضاً مشروعات القوانين المالية تعرض أولاً على الجمعية الوطنية^(٨) أما المشروعات التي تتعلق بتنظيم الجمعيات المحلية فانها تعرض أولاً على مجلس الشيوخ^(٩). كما أكد الدستور على ضرورة أن تنصب المناقشة على نص المشروع الذي صادقت عليه اللجنة المختصة في البرلمان^(١٠) وأيضاً القوانين الأساسية لا يمكن إقرارها إلا بعد إعلان المجلس الدستوري مطابقتها للدستور ثم يتم إقرارها بالأغلبية المطلقة^(١١).

أن عدم التزام البرلمان بالإجراءات والأشكال المحددة دستوريا لسن القانون يفسح المجال أمام رئيس الدولة للامتناع عن تصديق تلك المشروعات لأنه هذا الإخلال من جانب البرلمان بالإجراءات والأشكال التي أوجب الدستور مراعاتها من شأنه أن يهدد الاستقرار القانوني داخل الدولة والذي كان من الممكن تحقيقه لو أن البرلمان اتبع تلك الإجراءات والأشكال المطلوبة في سن التشريعات من خلال التأني والدراسة والمناقشة المستفيضة لمشروعات القوانين قبل إقرارها بما يكفل عدم تبديلها وتعديلها على نحو مستمر ولفترات زمنية متقاربة . وبالتالي فان امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين التي لم يراعي البرلمان في تشريعها الإجراءات والأشكال التي نص عليها الدستور يتضمن إعادتها إلى البرلمان مرة أخرى لاعادة دراستها ومناقشتها في ضوء أسباب امتناع رئيس الدولة الأمر الذي يكفل تحقيق الاستقرار القانوني وكذلك ضمان مبدأ الشرعية ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية كان الامتناع عن التصديق على مشروعات القوانين قد

٢. كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب قبل أن تصبح قانوناً أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة للموافقة عليه
(*) كذلك نجد أن دستور مصر لعام ٢٠١٤ حدد في المادة (١٢١) منه جملة من الإجراءات الشكلية الواجب إتباعها عند التشريع والتي جاء فيها ((لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً ولا يتخذ قراراته إلا بحضور أغلبية أعضائه وفي غير الأموال المشترط فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين وعند تساوي الآراء يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين بما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس)). كذلك م (١٢٢) التي نصت على ((لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ولكل عضو مجلس النواب اقتراح القوانين...)).

(40) المادة ٥٩ / أولاً من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(41) المادة ٥٩ / ثانياً من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(42) المادة (٦٠) / أولاً .

(43) المادة (٦٠) / الفقرة ثانياً من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(44) المادة (٢٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(45) المادة (٣٩) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(46) المادة (٤٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(47) المادة (٤٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(48) المادة (٤٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

تم ممارسته من قبل أغلب رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية^(٤٩) وكان الرئيس روزفلت امتنع عن تصديق مشروعات القوانين المرفوعة له من الكونجرس (٦٣٥) مرة وكان الكونجرس قد أخذ (٦٢٦) مرة بامتناع الرئيس وتغلب بأغلبية الثلثين على (٩) من مشروعات القوانين التي امتنع الرئيس عن تصديقها ومن هذه الحالات امتناعه عام ١٩٣٤ عن تصديق مشروع القانون (turtle mountain Bank of Chippewa Indions of north dakota)^(٥٠) أما امتناع الرئيس عن تصديق مشروعات القوانين في فرنسا نجد أنه وجد مجالاً واسعاً في عهد الجمهورية الرابعة منها امتناع الرئيس ((فانسات أوريول) عن تصديق مشروع قانون حول العلاقات بين المؤجرين والمستأجرين ولاسيما المواد (١٧، ٧٨، ٨٤، ٨٥) من مشروع قانون الإيجار لأنها لم تناقش بشكل جيد داخل مجلسي البرلمان مما جعلها متناقضة مع بعضها ، كذلك امتناع الرئيس ((رينيه كوتي)) عن تصديق مشروع القانون الساعي إلى تعديل المادة(٢) من قانون (٢٠ آذار ١٩٥٣) لكون البرلمان لم يراع عند التصويت عليه الشروط الواردة في الأحكام التشريعية النافذة^(٥١) . أما امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين في العراق نجد أن رئاسة الجمهورية لم تصادق على مشروع قانون تحديد ولاية الرئاسات الثلاث لكونه في الأصل عبارة عن مقترح مقدم من أعضاء مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون مقدم من الحكومة وذلك على ضوء رأي المحكمة الاتحادية الذي جعل اقتراح مشروعات القوانين من اختصاص مجلس الوزراء دون مجلس النواب بالرغم من أن هذا الأخير صاحب الاختصاص الأصلي في موضوع الاقتراح باعتباره اللجنة الأولى في العملية التشريعية.^(٥٢)

المبحث الثاني

الأسباب الموضوعية لامتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين

تتضمن الوثائق الدستورية عدداً من الأحكام والقيود الموضوعية التي يجب على سلطة التشريع التزامها والتقيّد بها حال تنظيمها للحقوق والحريات المختلفة وأن تتغيا بتشريعاتها تحقيق الصالح لعام للجماعة باعتبار المصلحة العامة هي رائدة كل عمل تشريعي وإلا أمكن رئيس الدولة الامتناع عن تصديق تلك

(49) هناك سبعة فقط من بين رؤساء الولايات المتحدة لم يمتنعوا عن تصديق مشروعات القوانين وهم (جون ادامز، توماس جفرسون، جون ادامز، ولیم هارسيون، تايلور، ميلز مليمور، جيمس ابراهام).

(50) استحق لرئيس روزفلت لقب (الرئيس نقض president veto) لو لم يكن الرئيس كيفلان قد تقدم عليه يأخذ القلب على الرغم من امتداد ولايته لمدة ١٢ سنة.

(1) Prehot marcel : Droit parlementaire francais , universite de paris , Institutd, Eludes Poliliques ,op.cit.p97. .

(52) من الجدير بالذكر ان المحكمة الاتحادية قد عدلت عن اتجاهها السابق وذلك في قرارها الصادر في ٢٠١٥/٤/١٤ الذي أصدرته بمناسبة الدعوى المرفوعة امامها من احد النواب للطعن بقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ إذ جاء في حيثيات قرار المحكمة ضرورة أن تلتزم السلطة التشريعية بممارسة مهامها واختصاصاتها المنصوص عليها في المواد (٦٠، ٦١، ٦٢، ٦٣، ٦٤/أولاً) من الدستور وأنها تشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة مع مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات الوارد في المادة(٤٧) من الدستور. كذلك اشترطت المحكمة في قرارها السالف الذكر ان لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب ما يمس مبدأ الفصل كذلك التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية و لم تكن مدرجة في الموازنة المالية وكذلك ان لا تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة الثقة من مجلس النواب على اساسه وان لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية، ماعدا ما تقدم فإن للسلطة التشريعية أن تمارس اختصاصها الاصيل في تشريع القوانين الاتحادية التي تهدف الى تحقيق المصلحة العامة. منشور على موقع مركز النهدين للدراسات الاستراتيجية www.alnahrain.iq.

التشريعات^(٥٣) حال مخالفتها للقيود والضوابط الموضوعية التي يتطلبها الدستور أو في حالة انحرافها عن الصالح العام إلى تحقيق غايات أخرى^(٥٤).

عليه فإن الأسباب الموضوعية لامتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين تتجلى بخروج مشروع القانون عن نطاق المشروعية الداخلية، وذلك لأنه المشرع أصلاً هو ملزم بضرورة أن يكون ما يحمله التشريع من مضمون لا يتعارض مع مضامين القواعد الدستورية وأن لا يستهدف أغراضاً غير التي حددها الدستور في حالة نص الدستور على نحو واضح على تلك الأهداف أما إذا لم ينص الدستور على أهداف معينة بالذات فإن المشرع يجب أن لا يخرج بأهدافه عن إطار المصلحة العامة ويجب أيضاً أن يلجأ وقدّر إمكانه إلى وضع التشريع وفق موازنة بين أسباب وأهداف التشريع من جهة وبين مقدار ما يقيد من حقوق وحريات من الجهة الأخرى أي بمعنى أن المشرع يجب أن يراعي عناصر المشروعية الداخلية للتشريع والمتمثلة بالعمل والغاية والسبب وبالتالي فإن الأسباب الموضوعية التي يمكن لرئيس الدولة أن يستند إليها في امتناعه عن تصديق ما يرفع إليه من البرلمان من مشروعات قوانين يمكن أن تظهر وبشكل واضح في مخالفة المشروع للقيود الموضوعية الواردة بالوثيقة الدستورية وفي خروج المشروع على روح الدستور بما يؤدي إلى الانحراف في استعمال السلطة التشريعية وأيضاً في الغلط البين في التقدير الذي يقع فيه المشرع العادي مما يدفع رئيس الدولة إلى لامتناع عن تصديقه وإعادة إلى البرلمان لاعادة دراسة ومناقشته في ضوء الأسباب التي أباها رئيس الدولة في مرسوم أو رسالة الامتناع ، وسنبحث في ذلك في ثلاثة فروع سنخصص الفرع الاول لمعالجة مخالفة القيود الموضوعية الواردة بالوثيقة الدستورية أما الفرع الثاني سنفرده لبيان الانحراف في استعمال السلطة التشريعية وسيكون الفرع الثالث مخصص لمعالجة الغلط البين في التقدير من قبل المشرع.

المطلب الأول

مخالفة القيود الموضوعية الواردة في الوثيقة الدستورية

يضع المشرع الدستوري قيوداً لاستعمال الهيئة التشريعية حقها في وضع التشريع من ذلك تحريم الدستور للمصادرة العامة وإسقاط الجنسية ورجعية القوانين الجنائية ما لم تكن أصلح للمتهم ومبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع وحق النقاضي وصيانة الملكية الخاصة ومبدأ تكافؤ الفرص بحيث يجب على القانون ألا يمس بهذه المبادئ التي رغب المشرع الدستوري في حمايتها ويترتب على ذلك أن القانون الذي يقره البرلمان متضمناً مساساً بالقيود الموضوعية التي فرضها المشرع الدستوري^(٥٥). ثم يرفعه إلى رئيس الدولة لغرض المصادقة والإصدار هنا يظهر دور رئيس الدولة باعتباره حامي الدستور بامتناعه عن تصديق هذا المشروع المتضمن لهذه المخالفة الموضوعية وإعادة مجدداً للبرلمان لكونه تضمن مخالفة صريحة وواضحة لهذه القيود وتجاوزه حرفية النصوص الدستورية عليه يمكن القول أن محل مشروع القانون والمتمثل بالقواعد التي يتضمنها نص مشروع القانون والتي يجب أن تكون متفقة مع القواعد الدستورية فإذا جاء هذا المشروع غير متفق مع القواعد الدستورية فإن ذلك سيؤدي إلى مخالفة نص مشروع

(53) إذا لم يمارس رئيس الدولة دوره في الامتناع عن تصديق مشروع القانون الذي يكون مشوب بعييب من عيوب المشروعية الداخلية فإنه سوف يكون مملاً لظن بعدم الدستورية أمام القاضي الدستوري.

(54) سامر عبد الحميد محمد العوضي : أوجه عدم دستورية القوانين في النظام الأمريكي والمصري مرجع سابق ، ص ١٩٥ ، د. بكر قباني : دراسة في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، دون ذكر سنة طبع ، ص ٢١٠.

(55) د. رمزي طه الشاعر : رقابة دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٦٨٣ — ص ٦٨٤.

القانون للقواعد الموضوعية المنصوص عليها في الدستور وبالتالي يكون محلاً لامتناع رئيس الدولة عن التصديق بسبب مخالفة محل مشروع القانون للقواعد الموضوعية المنصوص عليها في الدستور أي أن النص التشريعي مخالف للدستور من الناحية الموضوعية^(٥٦) لأنه تضمن مساساً غير مسموح به بأحد المبادئ الأساسية التي تعبر عن مقومات المجتمع الأساسية والتي تنظم عملية ممارسة السلطة على نحو يوازن بين ديمومة المجتمع وتقدمه من جهة والحفاظ على حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى^(٥٧).

وتظهر مخالفة القيود الموضوعية الواردة في الدستور من خلال خروج نص مشروع القانون عن قاعدة العمومية والتجريد في التشريع وكذلك مخالفة البرلمان للسلطة المقيدة التي فرضها الدستور عليها من خلال خروج نص مشروع القانون عن الحدود التي اشترط المشرع الدستوري مراعاتها عند ممارسته لوظيفته التشريعية أي أنه المشرع يبقى مقيداً بالحدود والضوابط التي يضعها الدستور لإنشاء المراكز القانونية ، وإذا كان الأصل في التشريع أن يكون قاعدة عامة مجردة وبالتالي فإنه يترتب على إقرار البرلمان قرار فردي وقصد أن يكون تشريع عام مجرد كان قراره محلاً لامتناع رئيس الدولة عن تصديقه لعب في محله أي أنه خالف قاعدة العمومية والتجريد خاصة وأن العمومية يقصد بها تطبيق التشريع على جميع الحالات المتماثلة وعلى كل الأفراد الذين يوجدون في وضع قانوني واحد وبذلك تتحقق المساواة كما يراد بالتجريد أن يصدر التشريع لكي يطبق على حالات متماثلة بصفة مجردة وليس على حالة معينة بذاتها وبذلك ينتفي التحيز لفرد دون آخر أو مجموعة دون أخرى ولكن لا يمنع من عمومية التشريع وتجريده أن يقتصر تطبيقه على فرد واحد طالما أنه يقبل التطبيق على فرد آخر يخلفه في المركز القانوني الذي ينظمه التشريع^(٥٨).

يتجلى انعدام صفتي العمومية والتجريد في التشريعات التي تحرم طائفة معينة من حق أو حرية محددة أو التي تمنع طائفة معينة دون الطوائف الأخرى امتياز خاص دون بقية الطوائف الأخرى رغم تماثل الظروف بينها وتساوي مراكزها القانونية بما يشكل هدراً لمبدأ المساواة في الحقوق بين المواطنين^(٥٩)، أما فيما يتعلق بخروج المشرع على السلطة المقيدة فإنه يظهر من خلال تبين القيود التي يفرضها الدستور على سلطة التشريع عند مباشرتها لاختصاصاتها بين السعة والضييق بحسب طبيعة الموضوع محل التنظيم فقد يتولى الدستور صراحة تحديد نطاق موضوع معين تحديداً كاملاً بحيث يحرم المشرع من أية سلطة تقديرية أو تصبح حريته مقيدة بما يفرضه الدستور من ضوابط محددة فإذا خالف التشريع القيود التي نص عليها الدستور بأي وجه من الوجوه فإنه يكون غير دستوري ومن قبيل النصوص التي تجعل سلطة المشرع مقيدة عند ممارسته لوظيفته التشريعية النصوص الخاصة بمبدأ المساواة بين الأفراد أمام القانون والمساواة في الحقوق والواجبات العامة فلا تميز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو اللغة^(٦٠)، أيضاً المتعلق

(56) د. محمد رفعت عبد الوهاب : رقابة دستورية القوانين المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، مصر ، دون ذكر سنة ، ص١٤٤ ، د. رفعت عبد السيد الوجيز في الدعوى الدستورية مع مقدمة للقضاء في كل من فرنسا والولايات المتحدة ، دار النهضة ، ٢٠٠٩ ، ص٤٥٦ .

(57) د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط ٣ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ١٩٨٣ ، ص٥٠٨ ، د. ماجد راغب الحلو : القانون الدستوري ، الاسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٦ ، ص٣٧٧ .

(58) د. مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين ، مرجع سابق ص٥٠٢ - ص٥٠٣ .

(59) د. رمزي طه الشاعر : رقابة دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص٦٨٤ - ٦٨٥ .

(60) وردت مثل هذه القيود في م (١٤) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والمادة (٥٣) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ وفي الولايات المتحدة الأمريكية بموجب التعديل الدستوري الرابع عشر عام ١٨٦٨ وفي المادة (١) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ .

بحرية المواطن وعدم جواز تقييد حريته بأي قيد تجب معاملته بما يحفظ كرامة الإنسان^(٦١) وكذلك ما يتعلق بعدم جواز ابعاد أي مواطن عن بلاده أو منعه من العودة^(٦٢) ، ففي جميع هذه الحالات والأخرى المماثلة نجد أن الدستور تكفل ببيان لأحكام المتعلقة بها والمنظمة لها فلا يستطيع المشرع الخروج على القيود المفروضة أي أنه المشرع الدستوري لم يترك للبرلمان أي سلطة تقديرية على الإطلاق وبهذا فإن أي قانون لا يمكنه دستورياً أن يخالف ما جاء بهذه النصوص وإلا أصبح محلاً لامتناع رئيس الدولة عن تصديقه وإعادته إلى البرلمان لمناقشة مجدداً إضافة إلى ما تقدم فإن المشرع الدستوري قد يحدد ضوابط معينة لابد للمشرع أن يتقيد بها في تنظيم بعض الحالات كما في حالة تحديد الشروط الواجب توافرها في أعضاء البرلمان كذلك يتولى القانون تحديد أحكام الانتخاب والاستفتاء^(٦٣) ومن قبيل هذه الحالات أيضاً هو أن يبلغ الشخص الذي يتم اعتقاله أو القبض عليه بأسباب الاعتقال والقبض فوراً إضافة إلى حقه في الاتصال بمن يرى ضرورة إبلاغه بما وقع والاستعانة به على الوجه المبين بالقانون إضافة إلى ضرورة إعلانه بالتهم الموجه إليه^(٦٤) . ولكن على الرغم من أن المشرع يتمتع بسلطة أوسع مما في الحالات التي تتعدى فيها سلطته رغم ذلك يظل المشرع مقيداً بالحدود والضوابط التي يضعها الدستور لإنشاء وتنظيم هذه المراكز القانونية والقيد الطبيعي والمنطقي في تنظيم مثل هذه الموضوعات ألا يصل المشرع إلى مصادرة أصل الحق أو الانتقاص منه تحت ستار التنظيم أو جعل التمتع به أمراً شاقاً أو مرهقاً وإلا عد انتهاكاً لأحكام الدستور وبالتالي يمكن لرئيس الدولة أن يتمتع عن تصديق مشروع القانون المتضمن هذا الانتهاك لأحكام الدستور بوصفه ضامن لمبدأ سمو وعلو الدستور .

أما من حيث الواقع الدستوري نجد أن رئيس الولايات المتحدة (كليفاند) كان قد امتنع عن تصديق مشروع قانون رفعه اليه الكونجرس للمصادقة يقضي بمنح مساعدات مالية لفئة معينة من الذين خدموا في جيوش الشمال أثناء حرب الانفصال مما يخل بمبدأ المساواة بين الأفراد من جانب ويهدد أموال المكلفين بالضرائب^(٦٥) . كذلك نجد أن الرئيس الفرنسي (فنان أوربول) قد امتنع عن تصديق مشروع قانون متعلق بشروط رفع الحصانة البرلمانية عن نائب أو مستشار في الجمهورية أو مستشار الاتحاد الفرنسي لأنه هذا المشروع يتعارض مع نص المادة (٢٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ والتي تشترط لرفع الحصانة عن النائب ضرورة أخذ موافقة المجلس النيابي التابع له .

المطلب الثاني

الانحراف في استعمال السلطة التشريعية

تتوجه السياسة التشريعية بشكل عام إلى تحقيق أهداف معينة أو غايات محددة بعد دراسة الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وتحديد ما يراد تغييره أو تنظيحه في ذلك الواقع بواسطة القانون

(61) وردت في المادة (٣٧/أولاً) من دستور العراق ٢٠٠٥ والمادة (٥٤) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ والمادة (٧) من اعلان الحقوق والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ والذي يعد جزء من مقدمة دستور ١٩٤٦ الفرنسي وهي كذلك لدستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لسنة ١٩٥٨ . أيضاً وردت في التعديل

الخامس الصادر عام ١٧٩١ والتعديل الرابع عشر الصادر عام ١٨٦٨ للدستور الأمريكي.

(62) وردت هذه القيود في (٤٤م/ثانياً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ودستور مصر لعام ٢٠١٤ في م (٦٢).

(63) وردت هذه الضوابط في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في م (٤٩/ثالثاً) وكذلك وردت في دستور مصر ٢٠١٤ في م (١٠٢)

(64) ورد في المادة (٣٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والمادة (٥٥) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(65) يرى الفقه الدستوري الأمريكي أن من لأسباب التي تقف وراء امتناع رئيس الدولة عن تصديق هذا المشروع هو وجود حالات سابقة كانت المساعدات فيها قد قدمت إلى جنود (عبارة عن أشخاص وهميين) لم يؤدوا الخدمة ولو ليوم واحد . للمزيد ينظر .

الذي يعد بمثابة إدارة بيد المشرع لتحقيق الأهداف المنشودة أي أن التشريع هو الأداة الفاعلة التي تتحقق عن طريقها أهداف السياسة التشريعية^(٦٦) وتحديد أهداف التشريع يدخل في نطاق سلطة المشرع التقديرية ولكن هذه الأخيرة ليست سلطة مطلقة بالكامل لأنه المشرع يتوخى الأهداف التي يحددها الدستور في حالة تقييد النص الدستوري للمشرع في تنظيمه مسألة معينة بأهداف محددة تذكرها القاعدة الدستورية أما إذا لم تحدد القاعدة الدستورية أهدافاً محددة فإن المشرع يكون حراً في اختيار تلك الأهداف إلا أن حريته في ذلك تكون مقيدة بقيد عام وهو وجوب استهدافه ما يحقق المصلحة العامة^(٦٧).

والسلطة التقديرية التي يملكها المشرع تكاد تستغرق النشاط التشريعي باعتبارها الأصل في التشريع وتقيدها هو الاستثناء وأن أصل السلطة التقديرية التي يتمتع بها المشرع لا يرجع كنتيجة لطبيعة هذه السلطة أو لطبيعة القانون التشريعي الصادر عنها وإنما يرجع في المقام الأول إلى طبيعة النص القانوني المحدد لاختصاصات المشرع حيث يتمتع النص الدستوري عن تحديد السياسة التي يجب على المشرع الالتزام بها^(٦٨).

لذلك فإن السلطة التقديرية للمشرع تتحقق حين يتخلف تحديد المشرع الدستوري لأركان أو شروط عمل المشرع وبالتالي تتسع السلطة التقديرية للمشرع أو تضيق تبعاً لقدرة تخلف هذا التحديد الملزم الذي يعتبر المصدر الأساسي للسلطة التقديرية^(٦٩) لكن صمت الدستور عن وضع قيد على السلطة التشريعية وهي بصدد ممارستها للتشريع ولم يفرض عليها توجيهاً محدداً يلزم اتباعه فهذا يكون للسلطة التشريعية الحرية في اختيار ما تراه من حلول تضمنها النص التشريعي ويملك المشرع بسلطته التقديرية لمقتضيات الصالح العام وضع شروط تتحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون^(٧٠). ولكن إذا كان المشرع يملك بمقتضى سلطته التقديرية وضع شروط تحديد وتنظيم المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون إلا أنه لا يملك الحق في إهدار أصل الحق أو حرية من الحريات محل التنظيم التشريعي^(٧١) وإلا عد مخالفاً للدستور وبالتالي يكون خاضعاً لامتناع رئيس الدولة عن التصديق.

لكن قد لا يتوخى المشرع وهو بصدد أعمال ما يملك من سلطة تقديرية المصلحة العامة فيما يصدر منه من تشريعات وينحرف عنها إلى غاية أخرى وهذا ما أطلق عليه الفقه الدستوري بعبء الانحراف بالسلطة وهو يرتبط بالغاية من التشريع ويدور في فلك السلطة التقديرية للمشرع ويعد الدكتور عبد الرزاق السنهوري هو أول من وضع نظرية الانحراف في استعمال السلطة التشريعية^(٧٢).

وكان الدكتور السنهوري قد قام بقياس فكرة الانحراف التشريعي على نظرية الانحراف الإداري ورتب على ذلك عدم تطبيق القانون الذي يخرج المشرع بمقتضاه على روح الدستور لأن المشرع ملزم عند

(66) د. مندر الشاوي : فلسفة القانون دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٠٢-٢٠٣.

(67) د. عبير حسين السيد حسين : دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع ، القاهرة ، دار النهضة ، ٢٠٠٩ ، ص ١٢٠.

(68) د. عبد الحفيظ الشيمي : القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١ ، ص ٣٤٨.

(69) د. عبير حسين السيد حسين : دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع ، مرجع سابق ، ص ١١٨.

(70) د. محمد أنس قاسم جعفر : الرقابة على دستورية القوانين ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ، ص ٥٥.

(71) د. شعبان أحمد رمضان : ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٤٠٤.

(72) ومن الجدير بالذكر هو أن الشراح الأمريكيين والفقهاء الفرنسيين لا يعرفون اصطلاح الانحراف بالسلطة التشريعية وليس لديهم أو لدى قضائهم الدستوري أي محاولة لصياغة نظرية بهذا الصدد مع عدا محاولة لدى أحد الفقهاء الفرنسيين لاستعمال المصطلح فقط للتعبير عن مسلك البرلمان في مسألة

التشريعات الضريبية وللمزيد ينظر د. أحمد كمال أبو المجد : الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم المصري ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٠ ، ص ٤٧٨ ، هامش رقم (١) .

استعمال سلطته التشريعية أن يسعى لتحقيق المصلحة العامة وكان قد استبعد فكرة الغرض الذاتي أو الغايات الشخصية في تصرفات السلطة التشريعية^(٧٣)، إذ من غير الممكن أن تنسب غايات شخصية إلى السلطة التشريعية لأنه من المفروض دائماً أن هذه الهيئة إنما تستعمل سلطتها لتحقيق المصلحة العامة ولا غاية لها غير ذلك لاسيما انها هيئة مشكلة من عدد كبير من الأعضاء كما انها هيئة تتوب عن الأمة لذلك يفترض فيها الابتعاد عن الأغراض الشخصية أو الذاتية وبهذا فان الدكتور السنهوري استبعد الأخذ بالمعيار الذاتي وأخذ بالمعيار الموضوعي والمتمثل بالمصلحة العامة التي يجب أن يتوخاها المشرع دائماً في تشريعاته لأنه يرى أن المعيار الموضوعي يتميز بالثبات والاستقرار وفي تطبيقه لهذا المعيار أورد خمس فروض يمكن أن يتوافر فيها انحراف السلطة التشريعية عن الغاية التي قامت من أجلها^(٧٤).

ويمكن الاستدلال على الانحراف التشريعي من خلال الموازنة بين الغرض الحقيقي من التشريع والغرض الذي أعلنه المشرع حيث أن المشرع هو الذي يبين غرضه الظاهر فإذا أثبتنا أن هذا الغرض الظاهر لا يتطابق مع الغرض الحقيقي كان هناك انحراف عن الصالح العام وما الكشف عن التصرف المستتر في أغلب حالات الانحراف إلا مظهراً أن المشرع استند إلى اختصاصه الظاهر بأمر من الأمور ليعالج أمراً آخر غير مختص به أمر لا يجوز له أن يتطرق اليه وليس من مؤدي الانحراف أن يبحث في التصرف الحقيقي من حيث صحته أو بطلانه بل الحكم هنا على الغاية الحقيقية التي يؤدي التوصل إليها إلى الكشف عن العيب الحقيقي في التشريع^(٧٥). لذلك فان الفقه الدستوري لا يستبعد القانون من مجال إساءة استعمال السلطة فيتصور صدور قانون يستهدف الانتقام من الخصوم السياسيين للأغلبية البرلمانية أو يرمي إلى تحقيق منافع شخصية لبعض الانصار والأعوان فالبرلمان رغم تمثيله للشعب لكنه ليس منزهاً عن الهوى أو الانحراف في استعمال السلطة التشريعية^(٧٦)، وحتى لو أصدر البرلمان تشريعاً قصد به أن يضر أو أن يفيد بعض الأفراد أو بعض الهيئات فإنه يحرص دائماً على لباس هذا التشريع ثوباً من المصلحة العامة ولا يذكر له من الأسباب إلا ما يمت لهذه المصلحة فمثلاً التشريع الذي يصدر متضمناً خفض درجات النجاح في الامتحانات الجامعية يكون سبب في إنجاح بعض الطلبة الراسبين والمعيان في تحديد انحراف التشريع هو معيار موضوعي محض لا يدخله أي عنصر ذاتي حتى يتسم بالثبات والاستقرار^(٧٧)، وبالتالي فان رئيس الدولة بإمكانه الامتناع عن تصديق مشروع القانون المرفوع اليه من البرلمان لغرض المصادقة والاصدار متى ما كان هذا المشروع مشوب بعيب الانحراف والذي يتوافر في مشروع القانون متى ما اتجهت السلطة التشريعية وهي بصدد استعمال سلطتها التقديرية إلى تحقيق هدف آخر غير الذي من أجله منحها الدستور هذه السلطة

(73) د. عبد الرزاق السنهوري : مخالفة التشريع للدستور والانحراف باستعمال السلطة التشريعية ، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة ، ١٩٥٢ ، ص ١٠٢ ، ما بعدها

(74) د. عبد الرزاق السنهوري : مخالفة التشريع للدستور ، مرجع سابق ، ص ١٠٢ وما بعدها وهذه الفروض هي :

١. الرجوع إلى طبيعة التشريع ذاته باعتبارها معيار موضوعي .
 ٢. مجاوزة التشريع للغرض المخصص له.
 ٣. عدم كفالة الحقوق والحريات في حدودها الموضوعية.
 ٤. عدم احترام الحقوق المكتسبة والمساس بها في غير ضرورة أو من غير تفويض.
 ٥. مخالفة التشريع لمبادئ الدستور العليا والروح التي تقيمن على نصوصه.
- (75) د. محمد ماهر أبو العنين : الانحراف التشريعي ، مرجع سابق ، ص ٣٠٣-٣٠٤.
- (76) د. ماجد راغب الحلو : القانون الدستوري ، الاسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٦ ، ص ٣٢٤.
- (77) د. محمد ماهر أبو العنين : الانحراف لتشريعي ، مرجع سابق ، ص ٢١٣ ، سامر عبد الحميد محمد العوضي : أوجه عدم دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٢٩٥-٢٩٦.

ويشترط في الأهداف التي تسعى السلطة التشريعية لتحقيقها أن تكون الغاية مشروعة بحيث أن السعي إلى تحقيق غاية غير تلك التي من أجلها منحت السلطة التشريعية هذه السلطة يجعل تشريعها مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة التشريعية وبهذا يمكن القول أن التشريع المشوب بعيب الانحراف هو عمل قانوني سلمت جميع أركانه الأخرى ما عدا ركن الغرض وحده في التشريع هو المعيب أي أن المشرع قد أصدر التشريع مراعيًا قواعد الشكل والإجراءات والاختصاص والمحل بحيث يبدو التشريع في الظاهر أنه سليم وبالتالي لا يمكن الكشف عن وجود الانحراف لأول وهلة وذلك لأن المشرع هنا قد أخفى انحرافه في استعمال سلطته التقديرية تحت ستار الشرعية الظاهرة فالمشرع عندما يصدر قانوناً وينحرف به الغاية التي كان يجب عليه أن يسعى إلى تحقيقها فإنه لا يصرح بذلك وإنما ينحرف بالتشريع تحت غطاء من الشرعية الخارجية فالقانون المشوب بعيب الانحراف التشريعي هو قانون سليم في جميع جوانبه الظاهرة فهو تشريع صادر من هيئة تشريعية مختصة وفقاً للشكل الذي يستلزم الدستور كما أنه يقوم على محل سليم ولكن إذا نظرنا إلى الغاية منه نجد أنها غاية غير مشروعة وبهذا يكون هذا النوع من التشريعات هي التي يمكن لرئيس الدولة أن يمتنع عن تصديقها لأنها تتوخى تحقيق غير المصلحة العامة^(٧٨).

إلا أنه من الجدير بالملاحظة في هذا المجال أن الفقه الدستوري يرى أنه من المتصور أن يخالف المشرع قواعد الاختصاص أو الشكل أو المحل عند إصداره للتشريع وذلك لتحقيق غرض غير المصلحة العامة "الغاية من التشريع" أي أن الأغراض التي تستهدفها السلطة التشريعية فيما تقره من القواعد القانونية تتصل بالنوايا التي أبطنها المشرع وعبر عنها من خلال النصوص القانونية التي أقرها في شأن موضوع محدد يقصد تنظيمه وأن المشرع قد استند إلى هذا التنظيم متوخياً تحقيق غرض غير مشروع وهو غرض يتعين أن يكون قد تعمدته فمجازاة السلطة يتصل في الأعم بالنوايا التي أضمرها المشرع وحدد على ضوءها مضمون النصوص القانونية وقلما يعلن المشرع عن نواياه الحقيقية التي غلفها بالنصوص القانونية الظاهر صحتها من خلال كون المشرع قد أظهرها وبطنها متوخياً بها تحقيق أغراض تناقض قواعد الدستور في مقاصده الكلية فإذا نقض المشرع هذه المقاصد وحرفها عن وجهتها في النصوص القانونية التي أقرها تعين القول بمخالفتها للدستور^(٧٩).

وإذا كان عيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية متعلقاً بالغاية من التشريع وكونها تستهدف تحقيق المصلحة العامة أو لا تستهدفها فإن هذا العيب لا صلة له بالبواعث التي تدفع المشرع إلى سن تشريع معين في وقت معين أو عدم سنه فتلك من الملائمات المتروكة للمشرع والتي لا تخضع ولا يمكن أن تخضع لأي نوع من الرقابة ومنها امتناع رئيس الدولة عن التصديق لكون الأمر يتعلق بالجانب السياسي في الحكم وبأهداف الأحزاب أو التنظيمات السياسية وفلسفتها واتجاهاتها فقد يكون لها هذا الحزب في الحكم اليوم وله فلسفة معينة تدعوه إلى تجاه تشريعي معين فإن مثل ذلك يدخل في باب الموائمات والملائمات التي لا تخضع لأي رقابة وإذا كان هذا هو شأن البواعث فإنه ليس شأن الغايات التي يجب أن تكون دائماً تحقيق المصلحة العامة للجماعة ومن ثم فإنه إذا كان من المتفق عليه أن ملائمة التشريع وبواعثه لا تخضع لأي رقابة ومنها امتناع رئيس الدولة عن التصديق فإن غاية التشريع على العكس من ذلك تخضع لامتناع رئيس الدولة عن التصديق فإذا انحرف المشرع عن هذه الغاية " المصلحة العامة للجماعة" إلى غايات أخرى تجانب هذه

(78) د. محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي ، مرجع سابق ، ص ٣٠٦.

(79) د. عوض المر : مرجع سابق ، ص ١٣٩٨ . د. محمد أنس قاسم جعفر : الرقابة لى دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٦٢.

المصلحة فان تصرفه ذلك يسميه بميسم الانحراف بسلطة التشريع لغير ما وضعت له^(٨٠) وبالتالي يمكن لرئيس الدولة أن يتمتع عن تصديقه وإصداره.

ومن الأمثلة على مشروعات القوانين التي امتنع رئيس الدولة عن التصديق عليها لكونها مشوبة بالانحراف التشريعي هو امتناع الرئيس الأمريكي (كليفاند) عن تصديق مشروع القانون المتعلق بالانهيار والمرفاء والمتضمن تخصيص اعتماد إجمالي بقيمة "٦٠ مليون دولار" لأنه كان يحتوي عدد كبير من الاعتمادات المخصصة لبعض أجزاء الإقليم لخدمة المصلحة السياسية لأعضاء في مجلس النواب بالكونجرس فكان لامتناع الرئيس هذا سبب في إعادة انتخابه من جديد للرئاسة خلال تعزيز ثقة الأمة بشخصه^(٨١).

كذلك الحال في لبنان امتنع الرئيس ((سليمان فرنجية)) عن تصديق مشروع القانون المتعلق بمنح درجة بصفة استثنائية لموظفين ورفع الحد الأدنى لأجور القطاع العام وكذلك منح المتقاعدين تعويض غلاء المعيشة لأنه يخل بالمصلحة العامة والقواعد العامة المتعلقة بتخفيض الاعتمادات^(٨٢). مما تجعله مشوباً بالانحراف التشريعي^(٨٣) كونه تغيا غير المصلحة العامة كغاية وهدف للتشريع.

من كل ما تقدم يمكن لنا أن تبرر منح ريس الدولة الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين المشوبة بعيب الانحراف التشريعي إضافة إلى كون هذا الاختصاص ينبع من كونه حامي الدستور وضامن سمو قواعده على سائر القواعد القانونية في المنظومة القانونية في الدولة أن الفقه الدستوري يكاد يجمع على أن الرقابة التي يمارسها القضاء الدستوري هي رقابة فنية ذات طابع قانوني مجرد تقتصر على المسائل الدستورية ولا تمتد إلى ما يدخل في الاختصاص التقديري للسلطة التشريعية ولا إلى ما يتعلق بملائمة التشريع وبواعث إصداره أو ضرورته باعتبار أن هذه الأمور من عناصر السياسية التشريعية التي يتمتع على جهات الرقابة التدخل فيها وأن تدخل القضاء الدستوري بالحكم عليها يمثل عدواناً على السلطة التشريعية وخروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات ومن ثم يتمتع على القاضي الدستوري أن يتعرض لبحث ملائمة التشريع أو الخوض في ماهية البواعث التي أدت إلى صدره أو ضرورته لتحقيق الأهداف التي توخاها المشرع والا كان في خروجه على ذلك تجاوز لحدود اختصاصاته الدستورية لما يتضمنه من اعتداء على اختصاصات هذه السلطة لهذا تقتصر رقابة القاضي الدستوري على رقابة المشروعية دون الملائمة وأيضاً لا يراقب بواعث التشريع لهذا فإنه يصبح من الضروري أن يكون لرئيس الدولة دور في رقابة الانحراف

(80) د. يحيى الجمل: القضاء الدستوري في مصر، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، ط١، ١٩٩٢، ص١٤٢.

(1) Maier. M, op . cit, P.81- 82 .

(82) د. جوي ثابت: مرجع سابق، الملحق رقم (٥)، ص٩٢٢.

(83) من الجدير بالذكر هنا أن نظرية الدكتور السنهوري (للالانحراف التشريعي) رغم تأيد أغلب الفقه الدستوري العربي الآن بوجود الانحراف التشريعي من خلال خروج المشرع عن نطاق السلطة التقديرية للمشرع وكذلك خروجه عن المصلحة العامة كهدف للتشريع والمتمثل بـ(د. محمد أبو العيسين: الانحراف التشريعي، ص٥٢٧- ص٥٢٨. عوض المر: رقابة الدستورية، ص٤٥٦. د. عبير حسين السيد حسين: دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع ص٣٣٢. د. عادل عمر الشريف: قضاء الدستورية، د. عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع ص٩٨٧، ولكن في وقت وضع النظرية من قبل الدكتور السنهوري كانت قد تعرضت للنقد الشديد وأهم ما أخذ عليها انها تحاول قياس السلطة التقديرية للمشرع على سلطة الإدارة التقديرية متجاهلة الفارق من حيث الطبيعة والجوهر بين السلطتين لأن حرية البرلمان في التشريع أوسع من أن تقاس على حرية الإدارة في التنفيذ ولأن أهداف التشريع لا يمكن أن تحدد بصورة معينة ويستحسن أن يترك تقدير تلك الأهداف للجماعة ممثلة ببرلمانها، فضلاً أن الفروض التي طرحتها النظرية للأغراض باستعمال السلطة التشريعية هي ليست سوى مخالفات موضوعية، وأبرز من عارض النظرية د. أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والاقليم المصري ص٥٩٥، د. رمزي طه الشاعر: رقابة دستورية القوانين في مصر، ص٧٠٥- ٧٠٩، د. سليمان الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، د. عبد الحميد متولي: الوسيط في القانون الدستوري، ط١، ١٩٥٦، ص٦٤٨.

التشريعي وإن كان بقدر ضئيل لا يصل إلى حد أنه يستطيع أن يكشف كل حالات الانحراف ولكن اعتقد أنه بإمكان رئيس الدولة بوصفه مشارك في العملية التشريعية في أغلب التشريعات الدستورية أن يتوصل إلى منع إصدار جزء من مشروعات القوانين المشوبة بعيب الانحراف بفضل ما يمتلكه عن حنكة سياسية من جانب ومن خلال انصاره في البرلمان الذين يمكن أن يستعين بهم لمعرفة بواطن التشريع وما هي المصلحة المقصودة من وراء تطبيقه ليتسنى له أن يقارنها مع المصلحة الظاهرة لمشروع القانون وهي غالباً تصب في مصب المصلحة العامة وبهذا يمكن أن يؤدي رئيس الدولة دوره بوصفه حامي الدستور وضامن سمو قواعده.

المطلب الثالث

الغلط البين في التقدير

الأصل في السلطة التقديرية التي يملكها المشرع هو إطلاقها ما لم يفرض الدستور عليها ضوابط تقيد من مباشرتها وأن السلطة التقديرية التي يملكها المشرع لا تتناقض حقيقةً أن للقوانين التي يقرها أهداف يتوخاها ووسائل يعتمد عليها في تحقيقها فالأغراض التي يستهدفها القانون قد تتناقض حكماً الدستور والوسائل التي يلجأ إليها لتحقيق هذه الأغراض ، فإذا احتل تناسبها بصورة ظاهرة مع حقيقة الأغراض التي تتوخاها ، كان القانون مخالفاً للدستور عليه يكون هناك مجالاً رحباً أمام رئيس الدولة للامتناع عن تصديق هذا المشروع بسبب مخالفة الدستور لما فيه من غلط بين في التقدير^(٨٤).

لهذا كان من الضروري التأكد من أن التوفيق أو الموائمة التي يجريها المشرع بين مبدئين دستوريين متعارضين إضافة إلى ضرورة التأكد من أن القيود التي يفرضها المشرع حال تنظيمه للحقوق والحريات الدستورية لا تصل إلى درجة إهدارها أو تشويه مضمونها^(٨٥) ، وإن بإمكان رئيس الدولة أن يستدل على قيام الغلط البين والتحقق منه من خلال اعتماد المعيار الموضوعي والذي قد يتجسد بمعيار الجسامة كونه معيار يميز الغلط البين من خلال كون الغلط البين هو الغلط الواضح والجسيم الذي يكون مرئياً حتى بالنسبة لغير المتخصص من رجال القانون^(٨٦).

وقد يتجلى هذا المعيار الموضوعي بالآخذ بمعيار عدم المعقولية بمعنى أن الغلط البين يتحقق عندما يسيء المشرع عمداً أو إهمالاً استخدام الحرية التي يتمتع بها وهو بصدد مباشرة سلطته التقديرية ويذهب إلى أبعد من الحدود المعقولة في الحكم الذي يحمله على عناصر الملائمة أو يعتبر الغلط بينا إذا كان واضحاً لكل ذهن^(٨٧). عليه فالغلط البين لا يكون كذلك إلا إذا كان جسيماً ولن يكون جسيماً إلا إذا اتصف بعدم المعقولية والغلط البين قد يكون واضحاً وظاهر أو لا يشترط فيه الوضوح أو الظهور^(٨٨)، ويمكن لرئيس الدولة أن يثبت من وجود الغلط البين في التقدير من خلال وقوفه على نصوص التشريع أو ديباجته أو أعماله التحضيرية أو مذكراته الإيضاحية أو المناقشات البرلمانية فذلك هو الطريق الآمن للوقوف على وجود الغلط

(84) سامر عبد الحميد محمد العوضي : أوجه عدم دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٣٣٠ — ص ٣٣١ د. محمد صلاح عبد البديع السيد : قضاء الدستورية في مصر القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٨١ .

(85) Rousseau, D : droit du contentieux constitutionnel montchrestien , 1995 , P.133 (2)

(86) د. يحيى الجمل : رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكيف الوقائع ، مجلة لقانون والاقتصاد ، السنة ٤١ ، العدد ٣ ، ٤ ، ص ٤٤٣ .

(87) د. محمود سلامة جبر : الغلط البين في قضاء الإلغاء ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٨٩ .

(88) د. زكي محمد النجار : فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ ، ص ٤٨ . د. يحيى الجمل : رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة ، مرجع سابق ، ص ٤٤ .

البين في التقدير^(٨٩). مع ملاحظة أن أكثر مجال يظهر فيه الغلط البين في التقدير هو نطاق الحقوق والحريات العامة ولا يكون اثبات الغلط البين في التقدير من الأمور الصعبة والدقيقة بل العكس أن اثبات الغلط البين أمراً ميسوراً إذ يكفي في ذلك أن ندل على نص في الدستور أو مبدأ من المبادئ العليا للدستور يجعل السلطة التشريعية ذات سلطة محددة ويكون التشريع قد تصادم بشدة مع هذا النص أو مع هذا المبدأ نتيجة وقوع المشرع في غلط بين في تقديره للحل الذي اختاره بما يتنافى وبشكل واضح مع المبادئ الدستورية ويتم التعرف على الغلط البين في التقدير في التشريع من خلال الوقوف على اسبابه التي يبني عليها أو من ديباجته ان كان له ديباجة أو في الأعمال التحضيرية أو من المذكرة الإيضاحية أو في مناقشات الأعضاء أو البيانات التي تلقاها الحكومة في شأن التشريع أو في مبررات حالة الاستعجال في سن التشريع المشوب بخلط بين في تقدير وقائعه^(٩٠).

كما أن عيب الغلط البين في التقدير يسعف في حالة مخالفة المشرع للمبادئ العليا الدستورية أو في حالة غموض النص الدستوري إذ يمثل الغلط البين في التقدير وسيلة للوقوف بدقة على مدى توافق التشريع مع المبادئ الدستورية فضلاً عن مدى ملاءمته سياسياً واجتماعياً أي بمعنى الوقوف على مدى خلو تقديرات المشرع أي الحل الذي اختاره من غلط بين في التقدير فالغلط البين في التقدير لا ينطوي على رقابة تقدير المشرع ذاته ولكن يقوم على الغلط الذي يشوب هذا التقدير _ الحل التشريعي _ شرط أن يكون غلط بين وواضح وهذا ما يتعلق بمدى التشريع وصلاحيته سياسياً واجتماعياً^(٩١).

عليه ووفقاً لما تقدم يمكننا القول بامتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين ، لوجود غلط بين في التقدير باعتباره مطلب مهم وجوهري وضرورة ملحة كمظهر من مظاهر مبدأ خضوع الدولة للقانون بما يكفل الاحتفاظ للنظام الدستوري بالتوازن الذي اقامه بين السلطات ومن ثم الحيلولة دون هيمنة بعضها دون بعض اضافة إلى أن الاخذ بالغلط البين في التقدير في المجال الدستوري انما يؤدي إلى الحد من السلطة التقديرية للمشرع كي لا يتعسف في استعمالها وبالتالي فانه من المناسب ظهور رقابة الغلط البين في التقدير في الحياة القانونية حيث لا يوجد ما يمنع من إثارة فرض وقوع المشرع في غلط بين في التقدير بحيث لا ينبغي الوقوف عند التقديس الأعمى للتشريع^(٩٢)، إذ يكون بإمكان رئيس الدولة الامتناع عن التصديق على مشروعات القوانين متى كانت السلطة التقديرية للمشرع من شأنها الاعتداء على الدستور . خاصة وأن أغلب الفقه الدستوري لا يؤيد الرقابة القضائية على مدى ملاءمة الحل الذي أجازه المشرع لحاجات المجتمع لأنه يرى في ذلك إحلال لإرادة القاضي الدستوري محل إرادة المشرع وهذا ما يعده انتهاك صريح لمبدأ الفصل بين السلطات^(٩٣)، لذا نرى من الضروري تفعيل دور رئيس الدولة بالامتناع عن تصديق مشروعات القوانين

(89) د. زكي محمد النجار : فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص ٩٢. د. محمد عبد اللطيف : التصحيح التشريعي ، القاهرة ، دار النهضة

العربية ، ١٩٩١، ص ١٦٩. د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت ١٩٨٣، ص ٣٢٧—٣٣٢.

(90) د. عادل الطبطبائي : الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٠، ص ٤٨٩—٤٩٣.

(91) د. محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي ورقابة دستورية (تطورات الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع والانحراف التشريعي للفترة من ١٩٨٨—٢٠٠٦ في مصر ، القاهرة دار أبو المجد للطباعة ، ج ٢، ٢٠٠٦، ص ١١٦.

(92) د. عادل الطبطبائي : الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق ، ص ٥٠٠—٥٠١. د. محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية ، مرجع سابق ، ص ١٢٥. د. عبد المنعم عبد الحميد : المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠١، ص ٩٥.

(93) د. عادل الطبطبائي : الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة ، مرجع سابق، ص ٥٠١. د. محمد صلاح عبد البديع السيد: قضاء الدستورية في مصر ، مرجع سابق ، ص ١٨٢—١٨٣.

إذ كانت تنطوي على غلط بين في التقدير – كونه أحد صور الملاءمة – كون الحل التشريعي الذي قدره المشرع غير متفق مع حاجات الافراد لأنه يصطدم مع مبدأ دستوري وبالتالي فهو تشريع مخالف للدستور لا يمكن لرئيس الدولة أن يصادق عليه خاصة وأنه أقسم على حماية الدستور وضمان قواعده والعمل بمقتضاه ، فمثلاً نرى أن بإمكان رئيس الدولة الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين التي تمس مبدأ المساواة القانونية بين الأفراد أي توفر الشروط الموضوعية التي ترتد في اساسها إلى طبيعة الحق الذي يكون محلاً لها ولكن خروج المشرع عن هذا النطاق لكون مشروع القانون محلاً للامتناع عن التصديق من قبل رئيس الدولة كما لو أن المشرع وضع مشروع قانون لم يراعي مبدأ المساواة في المعاملة الضريبية لجميع الاشخاص الموجودين في مراكز قانونية متماثلة ولم يعاملهم بذات المعاملة هنا يكون المشرع قد أخل بمبدأ المساواة بين الأفراد و من الأمثلة التي تجسد امتناع رئيس الدولة عن تصديق بعض مشروعات القوانين المتمثلة بمبدأ المساواة امتناع الرئيس اللبناني ((الياس سركيس)) عن تصديق مشروع قانون متعلق باصلاح وضع بعض القضاة وكان سبب احالة المشروع إلى البرلمان ثانية هو أن مشروع القانون مخالف للاستقرار والمساواة في السلك القضائي. كذلك امتناع الرئيس (شارل حلو) عن تصديق مشروع قانون المتعلق بتعديل النظام القانوني لكتاب لعدول خاصة المتعلق بسن الإحالة إلى التقاعد وكان سبب الامتناع يرتكز على كون المشروع غير ملائم ويثير عدم مساواة بالنسبة للنظام القانوني لبعض الوظائف .

الهوامش

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : مبادئ القانون الدستوري (دراسة مقارنة) ، دار لنهضة ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ١٠١ .

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : النظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية للنشر والتوزيع ١٩٨٣ ، ص ٢٠٤ .

(١) بالإضافة إلى امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين توجد الرقابة على دستورية القوانين والتي تعد بمثابة ضمانات أساسية لمبدأ سمو الدستور وقد أخذت بها أغلب التشريعات الدستورية.

(١) فتحي عبد النبي الوحيدي : ضمانات نفاذ القواعد الدستورية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٨٢ ، ص ١٤٧ .

(5) Prelotmarcel : Droit por lementair francais , univ – ersite de paris, in stitut d'etudes politiques , 1957-1958, P.97 .

(6) Prelotmarcel : droit parlementaire, op. Cit , P.97 .

(7) Prelot morcel : op. cit, P.97- 98 .

(١) وهي عبارة عن مجموعة من الأفراد تجمعها مصالح مشتركة تنشط في سبيل تحقيق هذه المصالح عن طريق الاتصال بمسؤولي الدولة ومؤسساتها وهي تختلف عن الأحزاب السياسية إذ لا تسعى إلى السيطرة على السلطة وانما التأثير على أصحاب السلطة من أجل دفعهم للاستجابة لمطالبهم وهم يستخدمون الوسائل المباشرة مثل الاتصال بأصحاب القرار في الدولة أو رسائل غير مباشرة من خلال تهيئة لرأي العام لحث أصحاب القرار على اتخاذ قرارات معينة

(9) Andre tlauriou : dorit constitution etinstitution pol- itiques , edition , 1972 , P.424 .

(10) Gooley (thornas) : the general principales of constit – utional law in the U. S boston, P.51 .

(١) من الأمثلة على ذلك امتناع الرئيس الفرنسي (فانسان اوريول) عام ١٩٤٩ عندما طلب إعادة مناقشة جديدة للقانون المتضمن فتح اعتمادات لمشاركة الدولة في نفقات ترميم شبكة الطرق في الجزائر كذلك امتناع الرئيس اللبناني (شارل الحلو) عام ١٩٦٥ عن تصديق مشروع قانون الموازنة عندما طلب فتح اعتماد اضافي بمقدار (١٩٦٨) ليرة لبنانية في ميزانية المديرية العامة للهاتف لعام ١٩٦٥ من أجل تغطية نفقات إقامة غرف هاتف عامة.

(١) أما الأسباب الادارية للامتناع نجد امثلته أيضاً في لبنان عندما طلب الرئيس اللبناني (شارل الحلو) الذي طلب إعادة مناقشة مشروع القانون المتضمن تعديل المادة (٤) من المرسوم الاشتراكي رقم ١١٢ الصادر ١٩٥٩ والمتعلق بنظام موظفي الدولة لاسيما تلك الشروط المطلوبة لتعيين الموظفين .

(١) من الجدير بالملاحظة هنا هو أن أسباب امتناع رئيس الدولة (الشكلية والموضوعية) كنا قد اقتبسناها من العيوب التي قد تطرأ على النص التشريعي والتي كان الفقه الدستوري قد اقتبسها بدوره من أوجه عدم مشروعية القرارات الادارية ويعد الدكتور عبد الرزاق السنهاوي هو أول من نادى بهذا الاقتباس وعالجه في مقالة مخالفة التشريع للدستور والانحراف باستعمال السلطة التشريعية - مجلة مجلس الدولة - السنة الثالثة ١٩٥٢ ، ص ١ - ١١٦ ، ثم سايره في ذلك جانب كبير من الفقه الدستوري لاسيما د. محمد رفعت عبد الوهاب رقابة دستورية القوانين المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية (دار الجامعة الجديدة) الاسكندرية ص ١٢٦ . د. محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين، الجزء الاول، القاهرة، دار ابو المجد للطباعة، ٢٠٠٦ ، ص ١٧٢ وما بعدها.

(١) يخرج من نطاق البحث اللوائح التي يصدرها رئيس الدولة (لوائح الضرورة ، اللوائح التفويضية ، اللوائح المستقلة) ويقتصر فقط على مشروعات القوانين التي يسنها البرلمان ويرفعها لرئيس الدولة لغرض المصادقة ومن ثم الاصدار والنشر أياً كان مصدرها اقتراح برلماني أو مشروع حكومي ولكن رئيس الدولة بوصفه حامى الدستور والمحافظ عليه وجد فيه عيباً دستورياً منعه من المصادقة.

(١) للمزيد من المعلومات حول العلاقة بين الاختصاص ومبدأ الفصل بين السلطات ينظر د. عوض المر : الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية مركز رينيه - جان دبوي للقانون والتنمية ، ٢٠٠٣ ، ص ١٩ - ٢١ .

(١) د. سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية ، منشأة المعارف الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٩١ . د. فتحي فكري : وجيز دعوى الالغاء طبقاً لاحكام القضاء، القاهرة، دار النهضة العربية ، ٢٠١٠ ، ص ٢٥٤ .

(١) د. عادل عمر شريف : القضاء الدستوري في مصر ، دون ذكر جهة نشر ، ١٩٨٨ ، ص ٢٩١ .

(١) د. رمزي الشاعر : رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة) مطابع التيسير ، مصر ، ٢٠٠٤ ، ص ٦٣١ .

(١) سامر عبد الحميد العوض : أوجه عدم دستورية القوانين ، اطروحة دكتوراه ، جامعة الاسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٣ .

(١) د. عادل عمر شريف : القضاء الدستوري في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٩١ . د. رمزي طه الشاعر : رقابة دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٦٣٢ .

(١) د. سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٥ ، ص ٢٨٧ .

(١) د. رمزي طه الشاعر : رقابة دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٦٣١ ، ص ٦٣٢ .

(١) د. رمزي الشاعر : رقابة دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٦٥٧ .

(١) يوجد عنصر رابع للاختصاص وهو المكاني وهذا يظهر بشكل واضح في الدول الفيدرالية حيث تتعدد جهات التشريع بتعدد أجزاء الدولة الفيدرالية فلا يجوز للهيئة التشريعية أن تمارس اختصاص في بعض المواضيع التي تخص الولايات أو الأقاليم كما لا يجوز لهيئات التشريع في تلك الولايات أو الأقاليم أن تمارس اختصاصها خارج النطاق المكاني المحدد لها مطلقاً ، وقد حدد جانب من الفقه الإختصاص المكاني بالمكان الذي يحدده الدستور لاجتماع هيئة التشريع.

(١) من هذه القيود والضوابط عدم جواز تقرير رجعية القوانين الجنائية ما لم تكن أصلح للمتهم ورد هذا القيد في (م ١٩/عاشرا) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ و (م ٩٥) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ ، حظر المصادرة العامة للأموال ورد في (م ٢٣/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ و (م ٤٠) من دستور مصر ٢٠١٤ ، حظر ابعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها ورد في (م ٤٤/ثانياً) من دستور العراق ٢٠٠٥ و (م ٦٢) من دستور مصر ٢٠١٤ ، منع المساس بمبادئ الشريعة الإسلامية على اعتبارها المصدر الرئيس للتشريع ورد في (م ٢) من دستور العراق ٢٠٠٥ و (م ٢) من دستور مصر ٢٠١٤ ، عدم الاخلال بحق التقاضي ومبدأ المساواة القانونية ورد في (م ١٤، ١٩/أولاً) من دستور العراق ٢٠٠٥ و (م ٩٧، ٤) من دستور مصر ٢٠١٤ فهذه القيود بفرضها الدستور على المشرع عند ممارسته للتشريع ويجب مراعاتها والالتزام بها وإلا كان عمله مشوب بعدم الدستورية بما يبرر لرئيس الدولة الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين المرفوعة له للمصادقة .

(١) من الجدير بالملاحظة هو أن طلب اعادة المناقشة المنصوص في المادة (١٠) الفقرة (٢) من الدستور لم يتم استخدامه إلا ثلاث مرات خلال حياة الدستور ١٩٥٨ حيث كان آخرها ٢٠٠٣ .

(١) لقد بدأ دور رئيس الدولة في موضوع اعداد مشروع الميزانية منذ قانون ١٧٨٩ الذي أنشأ وزارة المالية ونص على حق وزير المالية في اعداد توقعاته فيما يتعلق بالموارد العامة والنفقات العامة وتقديم تقرير عنها واستمر الامريكين صدور قانون ١٨٠٠ ثم قانون الاصلاح ١٩٠٩ أخيراً قانون ١٩٢١ الذي أعطى دور مهم جداً لرئيس الدولة في اعداد مشروع الميزانية العامة للدولة من خلال انشاء مكتب الميزانية التابع لرئيس الدولة.

(١) لأنه الدستور في المادة الثانية/ الفقرة الثانية اشترط مصادقة مجلس الشيوخ على ترشيحات الرئيس لموظفي الدرجات العليا فقط دون موظفي الدرجات الدنيا اضافة إلى أنه لم يشترط موافقة على إقبالهم مما يعني أنه لا يوجد نص دستوري يلزم الرئيس بأخذ موافقة مجلس الشيوخ على الإقالة .

(1) أرسل مجلس النواب رسالة إلى مجلس الرئاسة يقترح فيه أن يسحب مجلس الرئاسة امتناعه عن تصديق مشروع القانون على أن يقدم مشروع تعديل لاحق على القانون يأخذ بنظر الاعتبار النواحي المعترض عليها عليه اعطى مجلس الرئاسة الموافقة السلبية من خلال مضي المدة المحددة المصادقة للمزيد ينظر:اعتراض مجلس الرئاسة العراقية على قانون انتخابات مجالس المحافظات منشور على

الموقع www.karemlash44.com/vb/showthread.php

(1) للمزيد ينظر اعتراض مجلس الرئاسة على قانون الانتخابات منشور على الموقع :

www.aiquds-eo.u:/index.asp

(١) د. عادل عمر شريف : قضاء الدستورية ، القضاء الدستوري في مصر ، مطابع دار الشعب ، القاهرة ١٩٨٨ ، ص ٣١٨ .

(١) سامر عبد الحميد محمد العوض : مرجع سابق ، ص ١٥٥-١٥٦ .

(١) د. رمزي الشاعر : الرقابة على دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٦٧٢ ، د. رفعت عبد السيد الوجيز في الدعوى الدستورية ، مرجع سابق ، ص ٤٣٠ .

(١) من الجدير بالملاحظة هو أنه هناك رأي فقهي يؤيد الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية على أساس مبدأ الشرعية ومبدأ الدولة القانونية وضرورة ضمان التزام السلطة المشتقة (المختصة بالتعديل) بالقيود التي وضعتها السلطة الأصلية خاصة وأن القضاء أخذ بالرقابة على التعديلات الدستورية سواء من حيث شكل كما في المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة أو من حيث الشكل والموضوع كما في المحكمة الدستورية وللمزيد ينظر د. عبد الحفيظ الشيمي : نحو رقابة التعديلات الدستورية ، القاهرة ، دار النهضة ، ٢٠٠٦ ، د. عبد العزيز سالم : الرقابة القضائية على تعديلات دستورية ، بحث منشور على موقع المحكمة الدستورية المصرية .

(١) هذا الرأي أورد الدكتور عبد الرزاق السنهوري في بحثه الموسوم : مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية ، مرجع سابق ، ص ٣٢-٣٧ . وكان الدكتور عبد الرزاق السنهوري قد نقل هذا التمييز بين الأشكال الجوهرية والأشكال غير الجوهرية من نطاق القانون الإداري إلى نطاق القانون الدستوري .

(١) د. رمزي طه الشاعر : الرقابة على دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٦٧٦ .

(١) حسين جبر حسين : قرينة دستورية التشريع ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٤ ، ص ٢٤٨-٢٤٩ .

(١) حسين جبر حسين : قرينة دستورية التشريع ، مرجع سابق ، ص ٢٤٩ .

(١) نصت الفقرة السابعة من المادة الأولى من دستور أمريكا لعام ١٧٨٧ على

١ . جميع مشاريع القوانين الخاصة بتحصيل دخل تطرح في مجلس النواب ولكن لمجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على تعديلات كما في مشاريع القوانين الأخرى .

٢ . كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب قبل أن تصبح قانوناً أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة للموافقة عليه

(*) كذلك نجد أن دستور مصر لعام ٢٠١٤ حدد في المادة (١٢١) منه جملة من الإجراءات الشكلية الواجب إتباعها عند التشريع والتي جاء فيها ((لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً ولا يتخذ قراراته إلا بحضور أغلبية أعضائه وفي غير الأموال المشترط فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين وعند تساوي الآراء يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين بما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس)) . كذلك م (١٢٢) التي نصت على ((الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ولكل عضو مجلس النواب اقتراح القوانين...)).

(١) المادة ٥٩ / أولاً من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

(١) المادة ٥٩ / ثانياً من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

(١) المادة (٦٠) / أولاً .

- (^١) المادة (٦٠) / الفقرة ثانياً من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- (^١) المادة (٢٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- (^١) المادة (٣٩) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- (^١) المادة (٤٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- (^١) المادة (٤٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- (^١) المادة (٤٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- (^١) هناك سبعة فقط من بين رؤساء الولايات المتحدة لم يمتنعوا عن تصديق مشروعات القوانين وهم (جون ادامز، توماس جفرسون، جون ادامز، وليام هاريسون، تاييلور، ميلز مليمور، جيمس ابراهام).
- (^١) استحق لرئيس روزفلت لقب (الرئيس نقض president veto) لو لم يكن الرئيس كيفلاند قد تقدم عليه يأخذ اللقب على الرغم من امتداد ولايته لمدة ١٢ سنة.
- (51) Prehot marcel : Droit parlementaire francais , universite de paris , Institutd, Eludes Poliliques ,op.cit.p97. .
- (1) من الجدير بالذكر ان المحكمة الاتحادية قد عدلت عن اتجاهها السابق وذلك في قرارها الصادر في ٢٠١٥/٤/١٤ الذي أصدرته بمناسبة الدعوى المرفوعة امامها من احد النواب للطعن بقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ أذ جاء في حيثيات قرار المحكمة ضرورة أن تلتزم السلطة التشريعية بممارسة مهامها واختصاصاتها المنصوص عليها في المواد (٦٠ ، ٦١ ، ٦٢ ، ٦٣ ، ٦٤/أولاً) من الدستور وأهمها تشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة مع مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات الوارد في المادة (٤٧) من الدستور. كذلك اشترطت المحكمة في قرارها السالف الذكر ان لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب ما يمس مبدأ الفصل كذلك التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية ولم تكن مدرجة في الموازنة المالية وكذلك ان لا تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة الثقة من مجلس النواب على اساسه وان لا نكون ماسة بمهام السلطة القضائية، ما عدا ما تقدم فأنا للسلطة التشريعية أن تمارس اختصاصها الاصيل في تشريع القوانين الاتحادية التي تهدف الى تحقيق المصلحة العامة. منشور على موقع مركز النهدين للدراسات الاستراتيجية www.alnahrain.iq.
- (1) إذا لم يمارس رئيس الدولة دوره في الامتناع عن تصديق مشروع القانون الذي يكون مشوب بعيب من عيوب المشروعية الداخلية فإنه سوف يكو مملاً للطعن بعدم الدستورية أمام القاضي الدستوري.
- (^١) سامر عبد الحميد محمد العوضي : أوجه عدم دستورية القوانين في النظام الأمريكي والمصري مرجع سابق ، ص ١٩٥ ، د. بكر قباني : دراسة في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، دون ذكر سنة طبع ، ص ٢١٠.
- (^١) د. رمزي طه الشاعر : رقابة دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٦٨٣ — ص ٦٨٤.
- (^١) د. محمد رفعت عبد الوهاب : رقابة دستورية القوانين المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، مصر ، دون ذكر سنة ، ص ١٤٤ ، د. رفعت عبد السيد الوجيز في الدعوى الدستورية مع مقدمة للقضاء في كل من فرنسا والولايات المتحدة ، دار النهضة ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٥٦.

(١) د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط٣ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ١٩٨٣ ، ص ٥٠٨ ، د. ماجد راغب الحلو : القانون الدستوري ، الاسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٦ ، ص ٣٧٧ .

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين ، مرجع سابق ص ٥٠٢ — ص ٥٠٣ .

(١) د. رمزي طه الشاعر : رقابة دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٦٨٤-٦٨٥ .

(١) وردت مثل هذه القيود في م (١٤) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والمادة (٥٣) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ وفي الولايات المتحدة الأمريكية بموجب التعديل الدستوري الرابع عشر عام ١٨٦٨ وفي المادة (١) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ .

(١) وردت في المادة (٣٧/ أولاً) من دستور العراق ٢٠٠٥ والمادة (٥٤) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ والمادة (٧) من اعلان الحقوق والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ والذي يعد جزء من مقدمة دستور ١٩٤٦ الفرنسي وهي كذلك لدستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لسنة ١٩٥٨ . أيضاً وردت في التعديل الخامس الصادر عام ١٧٩١ والتعديل الرابع عشر الصادر عام ١٨٦٨ للدستور الأمريكي .

(١) وردت هذه القيود في (م/٤٤/ ثانياً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ودستور مصر لعام ٢٠١٤ في م (٦٢) .

(١) وردت هذه الضوابط في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في م (٤٩/ ثالثاً) وكذلك وردت في دستور مصر ٢٠١٤ في م (١٠٢) .

(١) ورد في المادة (٣٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والمادة (٥٥) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ .

(١) يرى الفقه الدستوري الأمريكي أن من لأسباب التي تقف وراء امتناع رئيس الدولة عن تصديق هذا المشروع هو وجود حالات سابقة كانت المساعدات فيها قد قدمت إلى جنود (عبارة عن أشخاص وهميين) لم يؤدوا الخدمة ولو ليوم واحد . للمزيد ينظر .

Maeer .m :Legislatifduchef del Elude, op. cit, P.75 .

(١) د. منذر الشاوي : فلسفة القانون دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٠٢-٢٠٣ .

(١) د. عبير حسين السيد حسين : دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٢٠ .

(١) د. عبد الحفيظ الشيمي : القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١ ، ص ٣٤٨ .

(١) د. عبير حسين السيد حسين : دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع ، مرجع سابق ، ص ١١٨ .

(١) د. محمد أنس قاسم جعفر : الرقابة على دستورية القوانين ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ، ص ٥٥ .

(١) د. شعبان أحمد رمضان : ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٤٠٤ .

(١) ومن الجدير بالذكر هو أن الشراح الأمريكيين والفقهاء الفرنسيين لا يعرفون اصطلاح الانحراف بالسلطة التشريعية وليس لديهم أو لدى قضائهم الدستوري أي محاولة لصياغة نظرية بهذا الصدد مع عدا محاولة لدى احد الفقهاء الفرنسيين لاستعمال المصطلح فقط للتعبير عن مسلك البرلمان في مسألة

التشريعات الضريبية وللمزيد ينظر د. أحمد كمال أبو المجد : الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٠ ، ص٤٧٨ ، هامش رقم (١) .

(١) د. عبد الرزاق السنهوري : مخالفة التشريع للدستور والانحراف باستعمال السلطة التشريعية ، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة ، ١٩٥٢ ، ص١٠٢ ، ما بعدها
(١) د. عبد الرزاق السنهوري : مخالفة التشريع للدستور ، مرجع سابق ، ص١٠٢ وما بعدها وهذه الفروض هي :

- ١.الرجوع إلى طبيعة التشريع ذاته باعتبارها معيار موضوعي .
- ٢.مجازة التشريع للغرض المخصص له.
- ٣.عدم كفالة الحقوق والحريات في حدودها الموضوعية.
- ٤.عدم احترام الحقوق المكتسبة والمساس بها في غير ضرورة أو من غير تفويض.
- ٥.مخالفة التشريع لمبادئ الدستور العليا والروح التي تهيمن على نصوصه.
- (١) د. محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي ، مرجع سابق ، ص٣٠٣-٣٠٤.
- (١) د. ماجد راغب الحلو : القانون الدستوري ، الاسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٦ ، ص٣٢٤.
- (١) د. محمد ماهر أبو العينين : الانحراف لتشريعي ، مرجع سابق ، ص٢١٣ ، سامر عبد الحميد محمد العوضي : أوجه عدم دستورية القوانين، مرجع سابق ، ص٢٩٥-٢٩٦.
- (١) د. محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي ، مرجع سابق ، ص٣٠٦.
- (١) د. عوض المر : مرجع سابق ، ص١٣٩٨ . د. محمد أنس قاسم جعفر : الرقابة لى دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص٦٢.

(١) د.يحيى الجمل : القضاء الدستوري في مصر ، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر ، ط١ ، ١٩٩٢ ، ص١٤٢ .
(81) Maier. M, op . cit, P.81-82 .

(١) د. جوي تابت : مرجع سابق ، الملحق رقم (٥) ، ص٩٢٢.

(١) من الجدير بالذكر هنا أن نظرية الدكتور السنهوري (للانحراف التشريعي) رغم تأييد أغلب الفقه الدستوري العربي الآن بوجود الانحراف التشريعي من خلال خروج المشرع عن نطاق السلطة التقديرية للمشرع وكذلك خروجه عن المصلحة العامة كهدف للتشريع والمتمثل بـ(د. محمد أبو العينين : الانحراف التشريعي، ص٥٢٧ - ص٥٢٨ . عوض المر: رقابة الدستورية ، ص٤٥٦ .د. عيبر حسين السيد حسين : دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع ص٣٣٢، د. عادل عمر الشريف : قضاء الدستورية، د. عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع ص٩٨٧، ولكن في وقت وضع النظرية من قبل الدكتور السنهوري كانت قد تعرضت للنقد الشديد وأهم ما أخذ عليها انها تحاول قياس السلطة التقديرية للمشرع على سلطة الإدارة التقديرية متجاهلة الفارق من حيث الطبيعة والجوهر بين السلطتين لأن حرية البرلمان في التشريع أوسع من أن تقاس على حرية الإدارة في التنفيذ ولأن أهداف التشريع لا يمكن أن تحدد بصورة معينة ويستحسن أن يترك تقدير تلك الأهداف للجماعة ممثلة ببرلمانها ، فضلاً أن الفروض التي طرحتها النظرية للأغراض باستعمال السلطة التشريعية هي ليست سوى مخالفات موضوعية ، وأبرز من عارض النظرية د. أحمد كمال أبو المجد : الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم

المصري ص ٥٩٥، د. رمزي طه الشاعر : رقابة دستورية القوانين في مصر ، ص ٧٠٥ — ٧٠٩، د. سليمان الطماوي : نظرية التعسف في استعمال السلطة ، د. عبد الحميد متولي : الوسيط في القانون الدستوري، ط ١، ١٩٥٦، ص ٦٤٨.

(١) سامر عبد الحميد محمد العوضي : أوجه عدم دستورية القوانين ، مرجع سابق ، ص ٣٣٠ — ٣٣١. د. محمد صلاح عبد البديع السيد : قضاء الدستورية في مصر القاهرة ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ١٨١.

(85) Rousseau, D : droit du contentieux constitutionnel montchrestien , 1995, P.133 .

(١) د. يحيى الجمل : رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكيف الوقائع ، مجلة لقانون والاقتصاد ، السنة ٤١، العدد ٣، ٤، ص ٤٤٣.

(١) د. محمود سلامة جبر : الغلط البين في قضاء الالغاء ، القاهرة ، ١٩٩٢، ص ٨٩.

(١) د. زكي محمد النجار : فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧، ص ٤٨. د. يحيى الحمل : رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة ، مرجع سابق، ص ٤٤.

(١) د. زكي محمد النجار : فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص ٩٢. د. محمد عبد اللطيف : التصحيح التشريعي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩١، ص ١٦٩. د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت ١٩٨٣، ص ٣٢٧ — ٣٣٢.

(١) د. عادل الطبطبائي : الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٠، ص ٤٨٩ — ٤٩٣.

(١) د. محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي ورقابة دستورية (تطورات الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع والانحراف التشريعي للفترة من ١٩٨٨ — ٢٠٠٦ في مصر ، القاهرة دار أبو المجد للطباعة ، ج ٢، ٢٠٠٦، ص ١١٦.

(١) د. عادل الطبطبائي : الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق ، ص ٥٠٠ — ٥٠١. د. محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية ، مرجع سابق ، ص ١٢٥ ، د. عبد المنعم عبد الحميد : المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠١، ص ٩٥.

(١) د. عادل الطبطبائي : الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة ، مرجع سابق، ص ٥٠١. د. محمد صلاح عبد البديع السيد: قضاء الدستورية في مصر ، مرجع سابق ، ص ١٨٢ — ١٨٣.