

## The Right of the Head of State to Veto Bills - A Comparative Study

Associate Professor Doctor  
Mustafa Salem Mustafa  
University of Khorfakkan - College of Shari'a and Law  
[msmustafa@sharjah.ac.ae](mailto:msmustafa@sharjah.ac.ae)

Receipt Date: 5/11/2023, Accepted Date: 9/3/2023, Publication Date: 15/6/2023.

DOI: 10.35246/jols.v38i1.600



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

### Abstract

The legislative authority's approval of a project is not enough, as the state president's approval is crucial. If the president doesn't approve the project within the period determined by the constitutions, it shall be returned to the parliament for further discussion and voting, Either by an ordinary or strict majority, according to the provisions of the constitutions of the countries. To explain the right of objection, we explained, in the First Topic, the definition and distinction, and we explained, in the Second Topic, the legal nature of the right of objection, its kinds, and its constitutional base. In the Third Topic, we discussed the conditions of the right of objection, its procedures, and its effects. Then, the conclusion that included the most important result is that the objection to laws projects is limited to the state president of the Federal Supreme Council and the state president in Egypt. , while it is not stipulated in the Iraqi Constitution, and that the objection to the laws projects didn't have any reference to the reason behind objection or majority required for the second reading, and the recommendation regarding the suggestion of a constitutional amendment that organizes the objection right in a more detailed way and in a certain period

**Keywords:** Objection Right, Constitution, Internal Regulation, Absolute Objection, Relative Objection.

## حق رئيس الدولة في الاعتراض على مشاريع القوانين - دراسة مقارنة

أستاذ مشارك دكتور  
مصطفى سالم مصطفى  
جامعة خورفكان - كلية الشريعة والقانون  
[msmustafa@sharjah.ac.ae](mailto:msmustafa@sharjah.ac.ae)

تاريخ الاستلام: 2022/11/5، تاريخ القبول: 2023/3/9، تاريخ النشر: 2023/6/15.

### الملخص

لا يكفي أن توافق السلطة التشريعية على مشروع قانون ما، بل لابد من موافقة رئيس الدولة عليه، وإذا لم يوافق عليه في خلال مدة معينة تحددها الدساتير يعاد الى البرلمان لمناقشته من جديد والتصويت عليه اما بأغلبية عادية أو مشددة بحسب احكام الدساتير للدول. ولتوضيح حق الاعتراض تناولنا في المبحث الأول ماهية حق الاعتراض في تعريفه واهميته وتمييزه، وفي المبحث لثاني تناولنا الطبيعة القانونية لحق الاعتراض وصوره واسباسه الدستوري، وفي المبحث الثالث تناولنا شروط حق الاعتراض واجراءاته واثاره، ثم الخاتمة التي تضمنت أهم النتائج وهي ان الاعتراض على مشاريع القوانين هي حكرًا على رئيس الدولة او المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الدولة في مصر، وعدم تقريره في دستور العراق، وان الاعتراض على مشاريع القوانين قد جاء خاليا من الإشارة للتسبب على الاعتراض او الأغلبية المطلوبة بالقراءة الثانية، والتوصية باقتراح تعديل دستوري ينظم الاعتراض بصورة اكثر تفصيلا، وتحديد به مدة زمنية.

**الكلمات المفتاحية:** حق الاعتراض، دستور، لائحة داخلية، اعتراض مطلق، اعتراض نسبي.

## المقدمة

## أولاً: موضوع البحث

يعد حق الاعتراض على القوانين أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة، وبحسب طبيعة النظام السياسي القائم، خولت فيها الدساتير رئيس الدولة القيام بدور أساسي في العملية التشريعية، ومنها حق الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان كدور رقابي، وتدقيقاً لصحة التشريع في خلال فترة زمنية معينة وبأسباب مقبولة، وسواء كان الاعتراض كلياً أم جزئياً بقصد وقف العمل بمشروع القانون الذي اقره البرلمان.

## ثانياً: مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في الإجابة على التساؤل الرئيسي ما مدى نجاح المشرع الدستوري في كل من دولة الامارات العربية المتحدة ومصر والبحرين والعراق في تنظيم حق رئيس الدولة في الاعتراض على مشاريع القوانين؟ وهل وفق في ذلك أم اكتنف هذا التنظيم بعض أوجه النقص والغموض؟ وهل أن النصوص الدستورية الحالية للدول محل البحث كافية أم تحتاج إلى تعديل؟

## ثالثاً: تساؤلات البحث.

يتفرع عن الإشكالية الرئيسية عدة تساؤلات منها: ما هي الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين؟ وما هو صورته؟ ماهي شروط حق الاعتراض على القوانين؟ وما مدى تأثير سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على مشاريع القوانين على العمل التشريعي ذاته وعلى الوظيفة التشريعية؟ وكيف يمكن تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال ممارسة حق الاعتراض؟ هل حدد الدستور مدة زمنية للاعتراض أو لإرجاع مشروع القانون للسلطة التشريعية في كل من دولة الامارات العربية المتحدة، ومصر، والبحرين والعراق؟ وهل اشترط اغلبية معينة لإصدار القرار؟ وهل اشترط التسبب في الاعتراض؟

## رابعاً: أهمية البحث

تنبع الأهمية العلمية للبحث من خلال الاطلاع على التنظيم النظري لممارسة حق الاعتراض من قبل رئيس الدولة على مشاريع القوانين من خلال النصوص الدستورية والتشريعية، ثم الأهمية العملية التي تنبع من خلال الاطلاع على الاليات الدستورية لحق الاعتراض لرئيس الدولة على مشاريع القوانين وكيفية معالجة ذلك وأثره في كل من دولة الامارات العربية المتحدة، وفي كل من مصر والبحرين والعراق، والتي يقرها البرلمان في محاولة تجاوز الضعف وسوء التقدير وعدم نجاعة المشروع المصوت عليه، ولتحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ومدى موافقة مشروع القانون للدستور، او عدم ملاءمة مشروع القانون لظروف الدولة.

**خامسا: اهداف البحث**

يهدف البحث إلى الوصول إلى عدة أهداف منها: تقديم تصور واضح عن موضوع حق رئيس الدولة بالاعتراض على مشاريع القوانين من خلال استعراض النصوص الدستورية والقانونية لدولة الامارات العربية المتحدة ومصر والبحرين والعراق وتحليلها، ونصوص النظم واللوائح الداخلية لكل من المجلس الوطني الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة ومجلس النواب في مصر واللائحة الداخلية للمجلس الوطني بمجلسيه النواب والشورى في مملكة البحرين، وقانون مجلس النواب العراقي ونظامه الداخلي، فضلا عن رسم خارطة الطريق اللازمة لتطوير النصوص التشريعية المنظمة لحق رئيس الدولة في الاعتراض، ومعالجة العيوب التي يتم تشخيصها.

**سادسا: نطاق البحث**

يتحدد نطاق دراسة موضوع الاعتراض على مشاريع القوانين في التنظيم الدستوري الاماراتي وفقا لدستور 1971 باعتبارها المنطلق للبحث ولعدم التطرق لهذا الموضوع من قبل في دولة الامارات العربية المتحدة، بالمقارنة مع التنظيم الدستوري في مصر وفق دستور 2014، ودستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل، ودستور العراق لسنة 2005، باعتبار انهم انتهجوا منهج النظام البرلماني القائم على التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

**سابعا: منهجية البحث**

اتبنا المنهج الوصفي من خلال الاستناد الى النصوص الدستورية والتشريعية، واحكام القضاء وأراء الفقه في كل ما يتعلق بموضوع البحث. وكما تم الاستعانة بالمنهج التحليلي من خلال استقراء النصوص التشريعية المنظمة لحق الاعتراض واخضاعها للدراسة والتحليل والنقد، واستنباط الحلول والمقترحات اللازمة لتطوير مسلك المشرع الدستوري في تنظيم هذا الحق في الدول محل البحث. فضلا عن الاخذ بالمنهج المقارن في ضوء النصوص التشريعية المنظمة لحق الاعتراض في كل من مصر ومملكة البحرين والعراق للتعرف على كيفية تنظيمه وتوظيف هذا المنهج للاستفادة المتبادلة من تجارب هذه الدول في كل ما يتعلق بمفردات البحث

**ثامنا: خطة البحث**

المبحث الأول: ماهية حق الاعتراض على مشروع القانون وصوره.  
المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض.  
المبحث الثالث: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض على مشروع القانون في دستور الامارات والدول المقارنة

## المبحث الأول

### The First Topic

#### ماهية حق الاعتراض على مشروع القانون وصوره

### What is the Right to Object to the Draft Law and its Forms

لئن كان الأصل في العمل التشريعي برمته من اختصاص المجالس التشريعية، فإن دساتير الدول ذات النظام البرلماني أو الرئاسي تعطي رئيس الدولة الحق في اعتراضه على مشروعات القوانين التي تمت الموافقة عليها من قبل البرلمان، والذي يتطلب منا تعريفه وبيان أهميته وتمييزه عن غيره من المصطلحات، وصوره وسنتناوله من خلال المطالب الآتية:

## المطلب الأول

### The First Requirement

#### تعريف حق الاعتراض على مشروع القانون وخصائصه

### Definition of the Right to Object to the Draft Law and its Characteristics

اختلف المشرع حول المصطلح الذي يستخدمه للتعبير عن الصلاحية الممنوحة لإيقاف المشروع بقانون بعد إقراره من السلطة التشريعية، وإعادته مرة أخرى إلى السلطة التشريعية لمناقشته مجدداً، إذ إن هذا المصطلح يتشابه في بعض الدول ويختلف في دول أخرى. وقد اختلفت الدساتير فيما بينها في استخدام هذا المصطلح، فهناك من يستخدم حق الاعتراض ومنها من يستخدم مصطلح مداولة ثانية أو قراءة ثانية وكلاهما يهدفان إلى لفت نظر البرلمان مرة أخرى إلى القانون الذي سبق أن وافق عليه<sup>(1)</sup>. ومنها من يستخدم مصطلح إعادة النظر كما في دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل<sup>(2)</sup>، أو مصطلح "إعادته إلى المجلس الوطني الاتحادي" كما في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971، وفي دستور دولة مصر لسنة 2014 استخدم المشرع عبارة "رد إليه..."، وفي دستور العراق استخدم المشرع الدستوري في الفقرة (ب من المادة 138) عبارة "في حال عدم موافقة مجلس الرئاسة..."، لإعادة النظر... الخ".

وجميع المصطلحات باختلاف الصياغة اللغوية تهدف إلى لفت نظر البرلمان مرة أخرى حول مشروع قانون وافقت عليه، حيث يطلب رأس الدولة إعادة قراءته مرة ثانية بغرض إدخال تعديلات عليه أو تأكيد وجهة نظر البرلمان بالإبقاء على النص دون تعديل<sup>(3)</sup>.  
ويعد حق الاعتراض على مشاريع القوانين من الحقوق الدستورية لرئيس الدولة، تتفاوت أهميته ودوره في العمل التشريعي من نظام دستوري لآخر. عرف بعض الفقهاء حق

الاعتراض بأنه "سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"<sup>(4)</sup>. أو هو "ذلك الحق الذي تستخدمه السلطة التنفيذية للاعتراض على أحكام محددة في مشروع قانون مرر من قبل السلطة التشريعية"<sup>(5)</sup>. وهي سلطة شخصية وتقديرية توجب على رئيس الدولة في اثناء أدائه القسم الدستوري بأن يحترم دستور الدولة وقوانينها، وأن يحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه، ومن حقه وواجبه، إذا ما وجد في مشروع قانون محال إليه من البرلمان لإصداره يخالف إحدى هذه الأهداف العليا أن يطلب إعادة النظر في القانون، ولا يعدم أو يمحو القانون المعارض عليه، بل هو مجرد عرقلة للعمل التشريعي باستخدام "veto" ويعني "انا اعترض" وهي كلمة لاتينية الأصل<sup>(6)</sup>. وهي سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان ويحمل معاني متعددة" وهي (أولاً) أن رئيس الدولة يعترض على القانون بعد إكمال وجوده فيعرفل باعتراضه صدور القانون. و(الثاني) أن موافقة رئيس الدولة على القانون تعد شرطاً لازماً لوجوده وهو ما يجعل من اعتراضه عقبة تحول دون خلقه"<sup>(7)</sup>.

ويتفق حق الاعتراض على القوانين مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر من أسس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع توفر ضمانات تحول دون تعدي سلطة على اختصاص أخرى.

ومن خلال استعراضنا للتعريف السابقة يمكن لنا أن نعرف حق الاعتراض بأنه حق شخصي دستوري تمنح لرئيس الدولة بموجب الدستور في الاعتراض على مشروع القانون باستعمال حق النقض الدستوري بصورة مؤقتة لغرض إعادة مشروع القانون إلى البرلمان الذي أصدره بقصد إعادة النظر فيه مرة ثانية والتصويت عليه بتحقيق أغلبية معينة لغرض إصداره ثانية.

ويتميز حق الاعتراض ببعض الخصائص وهي:

- 1- أنه حق شخصي تقديري يترك لرئيس الدولة أن يفدر ملاءمته واللجوء إليه.
- 2- لما كان حق الاعتراض أداة فعالة بيد رئيس الدولة فإن تقديره في الدساتير والاعتراف به لرئيس الدولة يجعل البرلمان يحرص كثيراً على مضمون القوانين في ضوء السياسة العامة للدولة والصالح العام على حد سواء.
- 3- أنه حق مؤقت أو نسبي، بمعنى إنه لا يشكل عقبة امام تنفيذ الإرادة العامة المعبر عنها بالقوانين التي تضعها الهيئة التشريعي<sup>(8)</sup>:

## المطلب الثاني

### The Second Requirement

أهمية حق الاعتراض على مشروع القانون وتمييزه عن غيره من المصطلحات

### The Importance of the Right to Object to the Draft Law and Distinguish it From other Terms

يرى غالبية الفقه أن حق الاعتراض يستهدف أساساً تقادي تعسف المشرع، والحد من القوانين المعيبة ومن ثم تمييزه عن غيره من المصطلحات. لذلك فإننا سنتناول هذا المطلب من خلال الفروع الآتية:

## الفرع الأول

### The First branch

أهمية حق الاعتراض على مشروع القانون

### The Importance of the Right to Object to the Bill

لحق الاعتراض على مشاريع القوانين أهمية كبيرة في مقارنة السلطة وهي حقيقة تاريخية، ووسيلة ضد استبداد الاكثرية وتأثيرها على الحريات وكفالتها وتحقيق التوازن بين السلطات وهو ما سنتناوله من خلال الآتي:

**أولاً: استبداد السلطة التشريعية كحقيقة تاريخية**

يعد حق الاعتراض على القوانين أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فلا يكفي لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات أن تباشر كل سلطة الاختصاصات التي حددها الدستور، لأنه ليس ضامناً يحول دون تعدي كل سلطة اختصاصات الأخرى، ويعني أن أي سلطة في الدولة ولو كانت السلطة التشريعية يمكن أن تستبد إذا توافرت لها الظروف المساعدة في ذلك الاستبداد ولو كان نظام الدولة ديمقراطياً، لأنه لا تمنع من الاستبداد إذا تركزت السلطة في يدها، فهو ضماناً أساسية لقيام الدولة القانونية<sup>(9)</sup>، ويلزم السلطة التشريعية لحدودها الدستورية بالاعتراض على أية قوانين تتعدى بها حدودها وتكون مخالفة للدستور، وبالتالي الحد من انحراف السلطة التشريعية. فهذا الحق يعد من أهم وسائل السلطة التنفيذية في رقابة السلطة التشريعية، ويأخذ حق الرئيس في الرقابة السياسية على دستورية القوانين شكل اعتراض على مشاريع القوانين غير الدستورية، فإذا رأى رئيس الدولة أن مشروع القانون غير دستوري كان من حقه الاعتراض عليه وإعادة مرة أخرى للمجلس النيابي. وتزداد خطورة هذا الأمر في ظل نظام الأحزاب والتعددية الحزبية، إذ أن فوز حزب الأغلبية يؤدي إلى أن يكون البرلمان تحت سيطرة زعيم أو زعماء هذا الحزب، وستكون القوانين معبرة عن فكرة هؤلاء لا عن إرادة أغلبية النواب<sup>(10)</sup>.

## ثانياً: يعد الاعتراض ضمان ضد استبداد البرلمان ولكفالة الحرية وتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تتعدد وسائل وضمانات الوقوف في وجه الاستبداد البرلماني من خلال اللجوء إلى وسيلة الاستفتاء الشعبي<sup>(11)</sup>، وإن كان من الصعب اللجوء إليه بصدد كل نزاع يحدث بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. إلى وجود معارضة برلمانية قوية ومنظمة- حيث أن أهمية السلطة التشريعية داخل المجلس التشريعي تكمن في تهيئة المناخ الملائم للاعتراض على مشاريع القوانين كي يحقق أهدافه في مواجهة حكومة قد تنحرف في استعمال السلطة، وقد تنزع إلى الاستبداد من خلال ما لها من أغلبية في البرلمان، فلا توجد في الأنظمة النيابية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة أفضل من منح رئيس الدولة حق الاعتراض للحد من النزعة الاستبدادية التي اضحت من أهم مساوئ الهيئات النيابية في معظم الأنظمة السياسية<sup>(12)</sup>. فكفالة المشرع لرئيس الدولة الحق في طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين التي تقرها السلطة التشريعية لا يعتبر نوعاً من أنواع التدخل أو التعسف في استخدام السلطة، لا سيما إن النظام القائم بين السلطات يقوم أساساً على وجود نوع من أنواع التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات، حيث يعتبر الحق في إعادة النظر وسيلة معتدلة لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتزداد أهميته في النظم التي تتبنى الفصل الشديد بين السلطات كما في النظام الرئاسي، ويتمثل الدور التشريعي في تزويد السلطة التنفيذية بأداة تمكنها من كفالة تنفيذ برامجها التشريعية والمالية وتفادي ظاهرة القوانين المعيبة بسبب احتمالية سوء إعداد السلطة التشريعية لمشروعات القوانين<sup>(13)</sup>.

وكثير من الدساتير نصت على الإلية الدستورية لأحكام الاعتراض، وشروطه، وفي مختلف صوره، فرقابة السلطة التشريعية بشكل عام فيما تسنه من تشريعات تعد ضماناً مهما للحريات<sup>(14)</sup>.

وكفالة هذا الحق في إعادة النظر في مشروعات القوانين له دوراً سياسياً في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية خصوصاً وأن تقسيم العمل في الدولة على ثلاث سلطات ليس كافياً لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات، وإنما يجب إلى جانب ذلك أن تحذر كل سلطة من تعدي السلطة الأخرى على اختصاصاتها<sup>(15)</sup>.

يتضح مما تقدم أن الاعتراض كثيراً ما يؤدي إلى توجيه نظر البرلمان إلى الاعتداء بملاسات خاصة قد يكون قد أخطأ حين أقر مشروع القانون، لأن رئيس الدولة هو المكلف بتنفيذ القوانين وهو أعلم من غيره بالعقبات التي قد تعترض هذا التنفيذ ومعالجة أوجه القصور التي كشفها رئيس الدولة في التشريع، وكذلك أداة لتحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، كما إن اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون هو بمثابة رقابة سياسية على مشاريع القوانين قبل إصدارها.

## الفرع الثاني

## The Second Branch

## تمييز حق الاعتراض عن غيره من المصطلحات

## Distinguish the Right of Objection From other Terms

يعد حق الاعتراض على مشروع القانون الذي يستخدمه رئيس الدولة أحد المراحل التي تدخل في العملية التشريعية مما يقتضي منا تمييزه عن غيره من المصطلحات مثل التصديق والاصدار وهو ما سنتناوله من خلال الآتي:

## أولاً: تمييز حق الاعتراض عن التصديق

يعرف حق التصديق بأنه عبارة عن سلطة حق تقرير ويعد سلطة مطلقة، أما حق الاعتراض فهو حق منع ذو سلطة محددة<sup>(16)</sup>. وهو حق تشريعي يجعل من رئيس الدولة عضواً مساوياً في التشريع للبرلمان وإرادته مساوية تماماً لإرادة ممثلي الأمة، وسببه أن حق الاعتراض المطلق إذا استعمله رئيس الدولة قضى به نهائياً على مشروع القانون ولا يستطيع البرلمان التغلب عليه أبداً.

أما حق الاعتراض فهو حق تنفيذي باعتبار الجهة القائمة به تمنح لرئيس الدولة لكي يظهر للبرلمان المساوي المترتبة على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحق في الأخذ برأي الرئيس أو العدول عنه، وبذلك يكون حق الاعتراض حقاً توفيقياً، لأنه على رئيس الدولة أن يرده إلى البرلمان لدراسته مرة ثانية، فإذا عاد الأخير وأقر المشروع مرة أخرى صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة عليه<sup>(17)</sup>. كما أن غالبية الدساتير تأخذ بحق الاعتراض التوقيفي ولم تأخذ بحق التصديق (الاعتراض المطلق)<sup>(18)</sup>. ومن أمثلتها بالاعتراض التوقيفي

دستور مصر محل البحث، ودستور الإمارات الحالي بالنسبة للاعتراض المطلق ويثار تساؤل عن الفرق بين حق الاعتراض وحق التصديق. ذهب البعض إلى أن حق التصديق هو بلا شك حق تشريعي يجعل من رئيس الدولة عضواً مساوياً في التشريع للبرلمان وإرادته مساوية تماماً لإرادة ممثلي الأمة، وسببه يعود إلى أن حق الفيتو إذا استخدمه الرئيس قضى به على ذلك القانون نهائياً<sup>(19)</sup>. أما حق الاعتراض فهو حق تنفيذي يمنح لرئيس الدولة لكي يظهر للبرلمان المساوي المترتبة على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحرية في الأخذ برأي الرئيس أو العدول عنه، بعكس حق التصديق الذي يعتبر حق تقرير وهو بذلك يعد سلطة مطلقة، أما حق الاعتراض فهو حق منع ذي سلطة محددة<sup>(20)</sup>.

وبهذا يتضح أن حق التصديق هو أحد مراحل العملية التشريعية التي تسند إلى رئيس الدولة لغرض إقرار مشروع القانون تنفيذياً باعتبار أن عمله جزء من العملية التشريعية المستقلة عن مرحلة المناقشة والتصويت والتي ينفرد بها البرلمان لوحده، ولكن مرحلة التصديق هي شكلاً تظهر بانها عملاً تنفيذياً، ولكنها تدخل ضمن مراحل العملية التشريعية، وبدون

التصديق لا يمكن العمل بالقانون وتطبيقه، وما الاعتراض الا لبيان مساوئ التشريع الذي يكتنف مشروع القانون الذي أصدره البرلمان.

ويصعب في كثير من الأحيان الفصل بين حق الاعتراض وحق التصديق، لأن من يملك التصديق يملك الاعتراض، إلا أن سلطة رئيس الدولة في التصديق على القوانين هي التي تبرز الدور التشريعي له وما يثير من مشاكل قانونية، كما ان النصوص الدستورية تمكن السلطة التنفيذية من الهيمنة على العمل التشريعي الذي يمكن أن يأتي على وجه يتناقض مع مبتغى السلطة التنفيذية<sup>(21)</sup>.

### ثانياً: تمييز حق الاعتراض عن الإصدار

يعرف الإصدار بأنه " ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الدولة بأن القانون قد تم التصويت عليه من المجلسين، ومن ثم يعتبر القانون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة وبأن الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه"<sup>(22)</sup>. وهو اعلان عن انتهاء البرلمان من سن القانون طبقاً للإجراءات المحددة دستورياً. وهو يعني بأنه عملية ولادة القانون، وهو شهادة رسمية بوجوده بالفعل بعد أن يمر القانون بمراحل كافة من اقتراح ومناقشة ثم العرض على رئيس الدولة للموافقة عليه أو الاعتراض عليه، فيعاد للبرلمان ثانية طبقاً للأوضاع التي ينص عليها الدستور.

فيعد حق الإصدار من الامتيازات التي يملكها رئيس الدولة في مواجهة السلطة التشريعية في نطاق العمل التشريعي البرلماني، وقد ذهب اغلب الفقه الدستوري إلى أنه أحد وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو وسيلة لا غنى عنها في تحقيق التوازن بين السلطتين المذكورتين<sup>(23)</sup>.

ومن هذه التعاريف يمكن ان نعرف الإصدار بأنه " أحد مراحل العملية التشريعية التي يمر بها القانون المصادق عليه من قبل البرلمان يقوم به رئيس الدولة بحسب الاختصاص الدستوري وبالرغم من انه عمل مادي تنفيذي إلا أنه يعد جزءاً متمماً للعملية التشريعية". وقد اختلف الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية لحق الإصدار الذي يمارسه رئيس الدولة، فذهب بعض من الفقه الى عده عملاً من اعمال السلطة التشريعية ولا يكتمل القانون إلا به، إذ أن رئيس الدولة قبل أن يقوم بإصدار القانون يتأكد من سلامته وتطابقه مع الدستور من عدمه مما يجعله أحد عناصر العملية التشريعية<sup>(24)</sup>.

بينما ذهب رأي آخر إلى اعتبار الإصدار للقانون هو العمل التنفيذي الأول في حياة القانون، وبالتالي فإن القانون قد اكتملت له عناصره بعد فوات الاعتراض وأصبح واجب التنفيذ، فهو بمثابة أمر من رئيس الدولة إلى أعضاء السلطة العامة بالسهر على تنفيذ القانون<sup>(25)</sup>.

وبدورنا نؤيد ما ذهب اليه الرأي الأول من اعتبار الإصدار احد مراحل العملية التشريعية للقانون يقوم بها رئيس الدولة وعلى الرغم من انه عمل مادي تنفيذي ويعتبر شرط لنفاذ القانون ويخرجه الى حيز الوجود.

وفرق بعض من الفقه بين حق الاعتراض المطلق والإصدار، فالإصدار مشروط بأن يكون القانون قد تم وفقا للأشكال الدستورية، وهو حق تقديري لا يجوز لأية هيئة ممارسته دون الرئيس<sup>(26)</sup>. اما الممارسة التي تقتضي ربط الموافقة بالإصدار فلا تعني أنهما العمل نفسه، بل هي طريقة لدسترة حق الرئيس في التصديق<sup>(27)</sup>.

والغرض من الإصدار يتمثل في انه يعتبر شهادة من الرئيس الأعلى للدولة بأن البرلمان قد اقر القانون في حدود الإجراءات والأوضاع الدستورية، وأن القانون أصبح واجب النفاذ، وأن حدوث الإصدار يعني أن الرئيس قد تنازل عن حقه في الاعتراض على مشروع القانون، وأن الإصدار أمر أساسي من أجل تحديد الوقت الذي يبدأ فيه تنفيذ القانون<sup>(28)</sup>.

### المطلب الثالث

#### The Third Requirement

#### صور حق الاعتراض على مشروع القانون

#### Pictures of the Right to Veto the Bill

يجمع الفقه على أن حق الاعتراض أما يكون مطلقا أو نسبيا باعتبارهما الصور المعروفة يتجلى فيه قدرة البرلمان على تجاوز اعتراض الرئيس. وهو ما سنتناوله من خلال الفروع الآتية:

### الفرع الأول

#### The First Branch

#### حق الاعتراض المطلق

#### The Absolute Right of Objection

وهو الاعتراض الذي لا يمكن للبرلمان التغلب عليه، حتى لو أعاد التصويت على مشروع أو اقتراح القانون المعترض عليه<sup>(29)</sup>.

وهو الاعتراض الذي لا يمكن التغلب عليه من جانب البرلمان، إذ لا يوجد وسيلة دستورية تمكن البرلمان من تجاوزه، وهو نوع ليس له إلا قيمة تاريخية لأن خصائصه النهائية والاطلاق، حيث إن اعتراض رئيس الدولة يؤدي إلى قبر القانون، ولا توجد أي وسيلة دستورية تمكن البرلمان من تجاوزه، ولا يقيد رئيس الدولة ضرورة تسبب اعتراضه أو ابدائه في مدد زمنية معينة ويتعارض مع المبدأ الديمقراطي، رفضه كثير من الفقه لأنه كيف

يتأتى لإرادة الرئيس وحدها ان تعترض قانونا أقره البرلمان إذا ما تمسك به الرئيس وأصر عليه (30).

ونقول ردا على ما ذكره بعض من الفقه بتعارض هذا النوع من الاعتراض مع المبدأ الديمقراطي حيث ان التنظيم الدستوري واللائحي حينما نظم عملية الاعتراض على القوانين، قد تم وضعه من قبل ممثلي الشعب بالدستور فأى تعارض هذا مع الديمقراطية، كما أن الفلسفة السياسية لأي نظام هو شأن سيادي داخلي، والديمقراطية ليست وصفة طيبة تصلح ان نأتي بها بأي مكان بالعالم ونقول انها الديمقراطية لأن لكل مجتمع خصائصه وسماته. وقد أخذ المشرع الاماراتي بهذا النوع من الاعتراض، جاء في الدستور " إذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلا على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولا لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى ، أو إذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع، فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي، فإذا أجرى المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولا لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أو رأى المجلس الوطني الاتحادي رفض المشروع كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه..." (31). وهو ما يعني أن اعتراض رئيس الدولة أو المجلس الأعلى للاتحاد على مشروع القانون الآتي من المجلس الوطني للاتحاد يصبح الاعتراض مطلقا ولا يستطيع للمجلس الوطني الاتحادي أن يتجاوز به بأي أغلبية كانت بسبب النص الدستوري، وما إعادة مشروع القانون من رئيس الدولة إلى المجلس الوطني الاتحادي إلا احترام لهذه السلطة. لذلك حتى لا نستطيع ان نقول عليه اعتراض توقيفي لأنه يتطلب أن يتحدد بفترة زمنية وبنسبة اغلبية معينة للتصويت عليه وهو ما لم ينص عليه الدستور.

### الفرع الثاني

## The Second Branch

### حق الاعتراض النسبي

### Relative Right of Objection

ويتميز هذا النوع من الاعتراض بالمرونة، إذ يجوز لرئيس الدولة الاعتراض على مشروع القانون وإعادته للبرلمان، وبإمكان هذا الأخير أن يتغلب على اعتراض رئيس الدولة إذا أقر المشروع وبأغلبية معينة يحددها الدستور، وهذا الحق محدد بمدة زمنية معينة وفي حال انتهائها يسقط حقه في الاعتراض، مع إلزام الرئيس ببيان الأسباب التي دفعته إلى الاعتراض (32). وهو ما اخذ به دستور مملكة البحرين الذي جاء فيه "...، مع مراعاة الأحكام الخاصة بتعديل الدستور، إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون الى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب لإعادة النظر فيه، حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تتم في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له. وإذا أعاد كل من مجلس

الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية<sup>(33)</sup>. ومن تحليل هذا النص الدستوري نرى بأن للملك حق اقتراح وتعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق عليها، ويعتبر القانون مصدقا عليه إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلس الشورى والنواب دون أن يرده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه.. وعند رده إلى المجلس الوطني بمرسوم مسبب لإعادة النظر فيه، وعند القراءة الثانية اشترط دستور المملكة لإصدار مشروع القانون أن يحظى بأغلبية ثلثي أعضائه ويصدره الملك خلال شهر من إقراره للمرة الثانية.

ولحق الاعتراض النسبي صورا عديدة سنتناولها من خلال الآتي:

#### أولا: حق الاعتراض البسيط (طلب مداولة ثانية للقانون).

يظهر هذا الحق باعتباره أحد خصائص النظام البرلماني، وإن كان هناك من الأنظمة الرئاسية أو المختلطة التي أخذت به، يطلق عليه حق طلب القراءة الثانية، ويتصف بأن الدستور لا يستوجب أغلبية خاصة لنقض الاعتراض، بل يكفي لإقرار مشروع القانون الأغلبية العادية ليصبح نهائيا ويجب إصداره، وقد أكد البعض أن هذا النوع من الاعتراض ليس الغرض منه دخول الرئيس في نزاع مع البرلمان، بل لمعالجة النقص الفني في القوانين، وعملية التصويت يقصد منها فقط تصحيح الأخطاء الفنية في القانون المعترض عليه<sup>(34)</sup>. ويرى بعض الفقهاء "استحالة تحققه عمليا خاصة إذا كان النص عليه في دستور دولة يأخذ بالنظام البرلماني الذي تتحكم الحزبية على تركيبة البرلمان والحكومة، مما يجعل هذا النوع من الاعتراض يبلغ صعوبة كبيرة تصل إلى حد الاستحالة، ولكن يمكن تصور تحقق هذا النوع من الاعتراض في حالة ما إذا استطاع رئيس الدولة تبرير رفضه بشروط مقنعة ومنطقية يستطيع بها أن يتغلب على عقول عدد من أعضاء البرلمان ويؤيدون الرئيس في رفضه"<sup>(35)</sup>.

فحق طلب مداولة ثانية لا يمكن اعتبارها إسهاما من السلطة التشريعية نظرا لأن هذا الامتياز لا يشكل أبدا اعتراضا بالمعنى الحقيقي لهذا التعبير، لذلك فإن الاعتراض الرئاسي المدعى به لا يعدو في حقيقته إلا مجرد رخصة رئاسية للفت انتباه المجلسين إلى مساوئ معينة تعتقد السلطة التنفيذية إنها تناسب إجراءات مشروع القانون الذي صوت عليه البرلمان<sup>(36)</sup>.

وقد أخذ بهذا النوع دستور العراق لعام 2005 في الدورة البرلمانية الأولى لنفاذه قبل أن يتم العودة للعمل بأحكام المادة 73 من الدستور، حيث جاء في الفقرة ب من المادة 138 التي نصت "في حال عدم موافقة مجلس الرئاسة، تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية، وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها".

**ثانياً: الاعتراض الموصوف**

وفيه" يتطلب التغلب على اعتراض رئيس الدولة أن يعيد البرلمان موافقته على القانون بأغلبية مشددة، كأن يستلزم الدستور لإقرار القانون أن يوافق عليه البرلمان بأغلبية الحاضرين المطلقة، في حين يستلزم لتجاوز اعتراض رئيس الدولة أن يعيد البرلمان الموافقة على القانون بأغلبية الأعضاء المطلقة، ولا يلزم أن تصل هذه الأغلبية إلى نسبة الثلثين أو ثلاثة أرباع، بل يكفي أن تكون هذه الأغلبية التي يحددها الدستور لتجاوز اعتراض رئيس الدولة على القوانين"<sup>(37)</sup>. وهو أحد خصائص الأنظمة الرئاسية والتي يمنح لرئيس الدولة فيها رقابة حقيقية على البرلمان، ووسيلة حقيقية للتأثير في العمل التشريعي، وصلاحيات رئاسية تمكن من المساعدة في تقديم البديل، أو أنها الآلية البديلة خاصة في حالة غياب غرفة ثانية واقعية ونشطة<sup>(38)</sup>. ومن الدساتير التي أخذت بهذا النوع من الاعتراض دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل<sup>(39)</sup> استناداً إلى ما تطلبه المشرع من توافر نسبة ثلثي أعضاء مجلسي الشورى والنواب للتغلب على طلب رئيس الدولة (الملك) في إعادة النظر في مشروع القانون. ودستور مصر لسنة 2014 استناداً إلى ما تطلبه المشرع من توافر نسبة ثلثي أعضاء مجلس النواب المصري والذي سنتناوله لاحقاً في الأساس الدستوري لحق الاعتراض<sup>(40)</sup>.

ولكن حق الاعتراض يشمل مشاريع القوانين التي يجوز لرئيس الدولة الاعتراض عليها هي القوانين العادية والقوانين الأساسية دون مشاريع القوانين المحمية من ممارسة حق إعادة النظر بحكم الدستور مثل مشاريع القوانين الاستثنائية والشعبية ومشاريع القوانين ذات الأصل البرلماني<sup>(41)</sup>.

وكذلك أخذ به دستور العراق لسنة 2005 في الفقرة (خامساً/ج/ من المادة 138) حينما اعطي لمجلس الرئاسة قبل أن يعدل الدستور لاحقاً حق الاعتراض على مشروعات القوانين المقدمة إليه من قبل مجلس النواب ومنح الأخير آلية التغلب عليه بعد الموافقة عليه بأغلبية خاصة اشد من الأغلبية المقررة لإقرار مشاريع القوانين حيث جاء فيه". في حال عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية، خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، تعاد إلى مجلس النواب الذي لو أن يقرها بأغلبية ثلاثة إخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض، وتعد مصادقاً عليها".

**ثالثاً: الاعتراض الموقف.**

ويعد أقوى صور الاعتراض النسبي "لا يمكن للبرلمان الذي وافق على القانون أول مرة التغلب عليه بأية أغلبية كانت، فيه يلجأ إلى تحكيم الأمة لحل الخلاف القائم رئيس الدولة والبرلمان حول مشروع القانون"<sup>(42)</sup>. عن طريق برلمان جديد فإذا أعاد الموافقة على القانون الجديد وجب على رئيس الدولة إصداره دون الحاجة إلى أغلبية معينة<sup>(43)</sup>.

ونؤيد الرأي الذي يذهب إلى تسمية هذه الصورة بالاعتراض الموقوف لأن كلمة الموقوف تعني أجله وأرجاه، أما كلمة واقف فتعني أنه منتصب (44). وهو أقوى أنواع الاعتراض النسبي، بيد أن الفقه أخذ عليه بأنه لا ينصب على مواد القانون من حيث دستوريته أو ملاءمتها إنما يتعلق بوقت تنفيذه، فرئيس الدولة يرفض تنفيذ القانون في الوقت الذي يحدده البرلمان (45).

#### رابعاً- الاعتراض الناقل أو الفيتو الاستثنائي.

وهو اعتراض ينقل سلطة التقرير النهائي في مصير مشروع القانون والفصل في النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان إلى جهة ثالثة يحددها الدستور تكون إما عن طريق إحالة مشروع القانون إلى الشعب ليقول فيه كلمة الفصل ويسمى حينئذ بالاعتراض الناقل إلى الشعب، أو بإحالة إلى هيئة سياسية ويسمى حينها بالاعتراض الناقل إلى جهة سياسية (46)، فبدلاً من أن يعترض رئيس الدولة مباشرة على مشروع قانون بواسطة فيتو، له سلطة عرض مشروع القانون إن لم يقبله على التقدير المباشر للأمة التي يرجع لها حق تأكيد أو رفض تصويت البرلمان. وهو استطلاع شعبي يسمى فيتو استثنائياً، وقد يكون الاعتراض ناقلاً إلى هيئة سياسية وهنا يعرض النزاع القائم بين المجلس التشريعي والرئيس على هيئة سياسية لتقرير مصير القانون (47). ومن أمثلة الدساتير التي أخذت بهذا النوع من الاعتراض دستور الرايخ الألماني الصادر في 11 اب عام 1919، وكذلك دستور المملكة المغربية السابق لعام 1996 (48).

والحقيقة أن جميع صور الاعتراض النسبي لا تعد مشروع القانون، بل ترجى إصداره إلى ما بعد تدقيقه مرة ثانية إذا ما رأى رئيس الدولة ذلك، وقد اختلفت النظم السياسية في الأخذ بإحدى هذه الصور. منهم من أخذ بأسلوب الاعتراض المطلق العادم لمشروع القانون والذي لا يستطيع البرلمان فيه من التغلب على هذا الاعتراض ومنها دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، ومنهم من أخذ بالاعتراض التوقيفي كدستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل لسنة 2012، ودستور مصر لسنة 2014.

ونرى بأن النص الوارد في دستور مملكة البحرين يشابه النص الدستوري الوارد في دستور مصر لسنة 2014 الذي يحدد الأغلبية المطلوبة للتغلب على طلب رئيس الدولة في إعادة دراسة مشروع القانون، في حين تبين من النص الدستوري لدستور دولة الإمارات العربية المتحدة انه تبنى الاعتراض المطلق، كما أن معظم الدساتير محل الدراسة لم تبين وتوضح هل أن طلب إعادة النظر كلياً أم جزئياً وهو ما يعني ان المطلق يجري على إطلاقه. وقد أخذ المشرع العراقي بالاعتراض التوقيفي ابتداءً ومنعه لاحقاً عن رئيس الدولة من إمكانية استخدامه مثل دستور العراق لسنة 2005.

## المبحث الثاني

### The Second Topic

#### الطبيعة القانونية لحق الاعتراض وأساسه الدستوري

### The Legal Nature of the Right to Object and his Constitutional Basis

اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لحق الاعتراض والذي يأخذ صورا مختلفة بحسب طبيعة النظام السياسي القائم والذي يستند الى أساس دستوري. وسنتناول هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

#### المطلب الأول

### The First Requirement

#### الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على مشروع القانون

### The Legal Nature of the Right to Veto the Bill

أثيرت العديد من التساؤلات حول طبيعة حق الاعتراض على مشروع القانون باعتباره وسيلة يباشرها رئيس الدولة لمواجهة السلطة التشريعية بخصوص كل انحراف وارد من قبل هذا الأخير، وانقسموا الى اتجاهات فقهية عدة سنتناولها من خلال الفروع الآتية:

#### الفرع الأول

### The First Branch

#### الطبيعة التشريعية لحق الاعتراض

### Legislative Nature of the Right to Object

ذهب رأي من الفقه إلى أن حق الاعتراض على القوانين يعد حقا تشريعا لأن مشروع القانون الصادر من البرلمان لن يصبح قانونا ما دام في وسع رئيس الدولة أن يعترض عليه، حتى هذه اللحظة لم يكتسب صفة القاعدة القانونية ما دام معرضا للإبطال للأسباب الآتية:

1- إن سلطة التشريع هي "سن وصياغة القوانين"، فكل الأشخاص والهيئات الواجب دستوريا تدخلهم في العمل التشريعي يباشرون نشاطهم تشريعا. فلا وجود للقانون إلا باجتماع كل هذه الإرادات التي استلزم الدستور تدخلها، وأية عقبة تحول دون إتمام هذه الخطوات تؤدي إلى عدم اكتساب النص قوة القانون، وبما أنه في وسع رئيس الدولة أن يعترض فتصرف البرلمان لا يكتسب صفة القاعدة القانونية، إلا وفق الشروط التي يقرها الدستور، ولذلك فإن حق الاعتراض يعتبر عملا تشريعا لأن السلطة التنفيذية تأخذ نصيبتها في التشريع عن طريق حقها في المنع فمن يملك هذه المكنة يساهم في السلطة التشريعية<sup>(49)</sup>.

2- إن رئيس الدولة هو حامي الدستور وتدخله عن طريق الاعتراض يكون قد باشر عملاً من الأعمال التي يزاولها البرلمان باعتبار أن نفس ما يشغل البرلمان هو نفس ما يثار في ذهن الرئيس، فعمل الرئيس بحق الاعتراض لا يختلف من الناحية الموضوعية عن عمل المجلس، وليس هناك ما يحول بين مبدأ الفصل بين السلطات وحق الاعتراض، فطبيعته التشريعية لا تمس بهذا المبدأ طالما ليس هناك ما يحول دون أن تمارس الحكومة أعمالاً لا تدخل بطبيعتها في الوظيفة التشريعية (50). ويخلص أنصار هذا الرأي إلى أن رئيس الدولة يمارس حق الاعتراض النسبي بوصفه جزءاً متمماً للعملية التشريعية، باعتباره عضواً في السلطة التشريعية (51).

### الفرع الثاني

#### The Second Branch

#### الطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض

#### Executive Nature of the Right to Object

يرى هذا الاتجاه "أن حق الاعتراض النسبي هو مجرد حق تنفيذي يستخدمه رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وكل ما يترتب عليه من أثر ينحصر في تأجيل صدور القانون ريثما تعاد دراسته مرة أخرى في ضوء اعتراضات وملاحظات رئيس الدولة، ويمكن إذا أصر البرلمان على رأيه أن يصدر القانون، فهذا الحق لا يدخل في العملية التشريعية، فهو حق منع لا حق تقرير وهو وسيلة من وسائل الحكمة والحيلة تسمح للسلطة التنفيذية من تلطيف اندفاع السلطة التشريعية واستبدالها وحماية لحقوقها التنفيذية في الوقت نفسه، وهو سلطة محدودة يتيح للسلطة التنفيذية فرصة تنبيه السلطة التشريعية إلى الأخطاء التي تقع فيها" (52).

ولا يفقد القانون شيئاً من كيانه حيث يقوم الاعتراض على تنفيذ القانون لأسباب أخرى يبيدها رئيس السلطة التنفيذية للبرلمان، فإن أخذ بأوجه الاعتراض أهمل القانون أو عدله وإلا أقره واضطر رئيس السلطة التنفيذية إلى تنفيذه بلا اعتراض جديد (53).

وبدورنا نؤيد الرأي القائل بأن طبيعة حق الاعتراض هي طبيعة تشريعية، لأن عملية الاعتراض بحد ذاتها تعطي لرئيس الدولة الكشف عن مساوئ مشروع القانون قبل أن يأخذ شكله النهائي بالتصديق عليه من قبل البرلمان، أي أنه لا زال ضمن مراحل العملية التشريعية ولم يصدر بعد، وشكلاً بيد رئيس الدولة باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، فتتداخل طبيعة الاعتراض متى ما تم الاتفاق على مشروع القانون بين البرلمان ورئيس الدولة صدر ذلك القانون، ويحمل الصفة التنفيذية في الاعتراض النسبي عندما يعترض عليه رئيس الدولة، ويعاد مشروع القانون للبرلمان خلال فترة معينة حيث يستطيع البرلمان التغلب على هذا

الاعتراض بأغلبية معينة، أي أن الاعتراض هنا سلطة توقيفية توقف القانون لبعض الوقت ولكنها لا تتساوى في قوتها مع سلطة البرلمان.

### المطلب الثاني

## The Second Requirement

الأساس الدستوري لحق الاعتراض على مشاريع القوانين

## Constitutional Basis for the Right to Veto Bills

يمثل الأساس الدستوري لممارسة رئيس الدولة لحقه في الاعتراض على مشاريع القوانين الأساس الشرعي الذي يغطي العمل الذي يقوم به عمله. سنتناوله من خلال الفروع الآتية:

### الفرع الأول

## The First Branch

الأساس الدستوري لحق الاعتراض على مشاريع القوانين

في دستور دولة الامارات العربية المتحدة

## Constitutional Basis for the Right to Veto Bills in the

## Constitution of the United Arab Emirates

يتمثل الأساس الدستوري لحق الاعتراض على القوانين في دولة الامارات العربية المتحدة بما ورد في الدستور الذي جاء فيه " إذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلا على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولا لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى ، أو إذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع، فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي، فإذا أجرى المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولا لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أو رأى المجلس الوطني الاتحادي رفض المشروع كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه"<sup>(54)</sup>. ويتضح من تحليل النص الدستوري ان الدستور اعطى صلاحية كبيرة لرئيس الدولة في أن يعرض مشروع القانون الذي ادخل المجلس الوطني تعديلا عليه على المجلس او لا يعرضه ومن الممكن ان يأخذ مشروع القانون المعد من قبل مجلس الوزراء ويعرضه على المجلس الأعلى ويحصل على موافقة المجلس عليه ويصدره دون الرجوع إلى المجلس الوطني لأنها رخصة دستورية منحها الدستور لرئيس الدولة.

## الفرع الثاني

### The Second Branch

الأساس الدستوري لحق الاعتراض على مشاريع القوانين في دستور مملكة البحرين

### Constitutional Basis for the Right to Veto Bills in the

### Constitution of the Kingdom of Bahrain

يتمثل الأساس الدستوري لحق الاعتراض على مشاريع القوانين في دستور مملكة البحرين الذي جاء فيه(55) "أ- للملك حق اقتراح وتعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها

ب-يعتبر القانون مصدقا عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه اليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يرده الى المجلسين لإعادة النظر فيه.

ج- مع مراعاة الاحكام الخاصة بتعديل الدستور، إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب، لإعادة النظر فيه، حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تتم في ذات دور الانعقاد أو في الدور الثاني له.

د-إذا أعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب او المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية".

ومن تحليل هذا النص يمكن لنا القول ابتداءً إلى أن الملك في مملكة البحرين هو رأس الدولة والممثل الأسمى لها، له حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين والتصديق على القوانين وإصدارها، وحيث أن مفهوم النص الدستوري يعني أن القانون مصدقا عليه ويصدره إذا مضت ستة أشهر من تاريخ وصول مشروع القانون عن طريق المجلس الوطني، فإذا لم يرده إلى المجلس فإنه سيعتبر حكما مصادقا عليه بعد مضي ستة أشهر، وإذا رد الملك مشروع القانون خلال تلك الفترة بمرسوم مسبب لإعادة النظر فيه، فإنه سيحدد إذا كان خلال دورة الانعقاد من عدمه وعند إقراره بنسبة الثلثين من قبل المجلس الوطني صدق عليه الملك وأصدره خلال شهر من المصادقة. أي أن للملك إما أن يصدق على مشروع القانون، أو أن يطلب إعادة النظر فيه، ومن ثم يتخذ صورة مؤقتة فقط إلى حين عرضه مرة أخرى على البرلمان لإبداء رأيه في هذا الطلب، إما بالاستجابة وإعادة مناقشة مشروع القانون وفقا للأسباب التي أحاطهم بها رئيس الدولة، وإما أن يصر البرلمان على رأيه السابق في مشروع القانون وفقا للشروط التي نص عليها الدستور، وفي هذه الحالة يجب على رئيس الدولة التصديق على مشروع القانون وإصداره.

## الفرع الثالث

## The Third Branch

الأساس الدستوري لحق الاعتراض على مشاريع القوانين في دستور مصر  
 Constitutional Basis for the Right to Veto Bills in the  
 Constitution of Egypt

وأما الأساس الدستوري لحق الاعتراض على القوانين في الدستور المصري الذي جاء فيه "الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين والاعتراض عليها، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب رد إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر"<sup>(56)</sup>.

ومن تحليل النص الدستوري يتضح أن المشرع المصري نص على حق رئيس الجمهورية في طلب إعادة النظر في مشروع القانون وفقاً لصريح النص، ومن ثم يجوز لرئيس الجمهورية إما أن يصدر مشروع القانون أو أن يعيده إلى مجلس النواب، وعليه فإن رئيس الدولة في جمهورية مصر لا يستطيع رفض مشروع القانون بصورة نهائية، لأن رفضه يتخذ صورة مؤقتة فقط إلى حين عرض مشروع القانون مرة أخرى على مجلس النواب لإبداء رأيه في هذا الطلب، إما بالاستجابة وإعادة المناقشة لمشروع القانون، وإما أن يصر مجلس النواب على رأيه السابق في مشروع القانون، وفي هذه الحالة يجب على رئيس الجمهورية في مصر التصديق عليه.

ومن خلال الاطلاع على النصوص الدستورية التي تناولت موضوع الاعتراض على مشروع القانون، أن المشرع في هذه البلدان قد اختلف في استعمال المصطلح الذي استخدمه للتعبير عن الصلاحية الممنوحة لرئيس الدولة في إيقاف مشروع القانون بعد إقراره من السلطة التشريعية، وإعادته مرة أخرى إلى السلطة التشريعية لمناقشته مجدداً. فاستخدم المشرع الإماراتي عبارة "إعادته إلى المجلس الوطني.."، بينما استخدم المشرع البحريني عبارة "إعادة النظر" بحسب ما ورد بالنص الدستوري أعلاه، واستخدم المشرع المصري عبارة "الاعتراض التوقيفي"، وهذا التنوع والاختلاف في المصطلحات جميعها وفي إجراءاته تدل على إعادة مشروع القانون إلى البرلمان لمناقشته مرة أخرى، وتبين أن رئيس الدولة في دستور الإمارات ممكن له أن يعيد مشروع القانون إلى المجلس الوطني أو لا يعيده بحسب النص الدستوري ومن صلاحيته أن يرسل مشروع القانون الوارد له أصلاً من مجلس الوزراء إلى المجلس الأعلى للاتحاد وأخذ موافقته وإصداره بدل عرضه مرة ثانية على المجلس الوطني الاتحادي. بينما رأينا أن المشرع الدستوري البحريني قد اعتمد على التصديق المطلق للملك على مشروع القانون، فبموجب النص الدستوري الذي نص على الحق في إعادة النظر في مشروع القانون ولا يستطيع الملك رفض مشروع القانون نهائياً،

لأن رفضه للمشروع يكون مؤقتاً الى حين عرضه على المجلس الوطني مرة ثانية لإبداء رأيه في هذا الطلب، وعند اقراره مرة ثانية يجب على الملك التصديق عليه. وفي دستور مصر لسنة 2014. فإن طلب إعادة النظر بمشروع القانون وفق النص الدستوري فإنه لرئيس الجمهورية إما أن يصدر مشروع القانون أو أن يعيده إلى مجلس النواب، وكذلك لا يستطيع رئيس الجمهورية رفض مشروع القانون نهائياً، بل يوقفه مؤقتاً لحين اعادته مرة ثانية الى مجلس النواب فإذا أصر المجلس على رأيه صدق عليه رئيس الجمهورية.

#### الفرع الرابع

### The Fourth Branch

## الأساس الدستوري لحق الاعتراض على مشاريع القوانين في دستور العراق Constitutional Basis for the Right to Veto Bills in the Constitution of Iraq

و اما الأساس الدستوري لحق الاعتراض على القوانين في دستور العراق لسنة 2005، فقد أشار الدستور في الفقرة (ثالثاً/من المادة 73) منه إلى حق رئيس الجمهورية في التصديق على القوانين والاعتراض عليها عندما منح الأخير وبمقتضى الدستور صلاحية المصادقة وإصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب ويكون مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشرة يوماً من تاريخ تسليمها. وقد اعطي مجلس الرئاسة بادئ الأمر حق الاعتراض على مشروعات القوانين المقدمة اليه من قبل مجلس النواب ومنح الأخير مكنة التغلب عليه بعد الموافقة عليه بأغلبية خاصة اشد من الأغلبية المقررة لإقرار مشاريع القوانين حيث جاء في الفقرة(خامساً من المادة 138) من الدستور والتي يقابلها ما ورد في المادة (137) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 النص " أ-ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالأجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إلى الجهة باستثناء ماورد في المادتين (118-119) من هذا الدستور والمتعلقتين بتكوين الأقاليم. ب-في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها. ج-في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها اليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضاءه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقاً عليها".

### المبحث الثالث

## The Third Topic

### التنظيم الدستوري لحق الاعتراض على مشاريع القوانين

## Constitutional Regulation of the Right to Veto Bills

يكفل حق الاعتراض لرئيس الدولة العديد من الوظائف التي تكفل تجنب إصدار مشروع قانون فيه مساوئ تؤثر عليه، احاطه المشرع بعدد من الشروط التي يجب استيفؤها، وبينت فيها الدساتير واللوائح الداخلية إجراءات ممارسة حق الاعتراض على مشاريع القوانين واثارها وهو ما سنتناوله من خلال المطالب الآتية:

### المطلب الأول

## The First Requirement

### شروط حق الاعتراض على مشاريع القوانين

## Conditions for the Right to Veto Bills

لا شك بأن حق الاعتراض أسوة بالحقوق الأخرى التي يمتلكها رئيس الدولة لا بد وأن تحكمه ضوابط وشروط من شأنها إذا ما تم اعتمادها والالتزام بها أن تجعل الاعتراض إجراء سليماً لا يشوبه أي عيب، وهو ما سنتناوله من خلال الفروع الآتية:

### الفرع الأول

## The First Branch

وقوع الاعتراض ضمن المدة المحددة قانوناً والأغلبية اللازمة لإصدار القرار

## The Occurrence of the Objection within the Period Specified By Law and the Majority Required for the Issuance of the Decision

نصت غالبية الدساتير على تحديد مدة زمنية يستطيع فيها رئيس الدولة خلالها بأن يمارس حق الاعتراض لمنع رئيس الدولة من التحكم في النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان، وهي ليست مدة ثابتة في بعض النظم لاسيما عند الاستعجال في إصدار القوانين ومن ثم يتم تقليصها. وهذه المدة تلزم الرئيس إما أن يصدر خلالها النص أو يعترض عليه، وليس له حق ممارسة هذا الاختصاص في أي وقت، وتختلف المدة المحددة دستورياً لحق الاعتراض باختلاف دساتير دول العالم، فمنها من لم يحدد مدة زمنية للاعتراض كما في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة في نص الفقرة 3/1 من المادة 110 التي نصت "...، أو إذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع، فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي، فإذا أجرى المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى، أو رأى المجلس الوطني الاتحادي

رفض المشروع كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه". وكذلك لم يحدد الأغلبية المطلوبة للمرة الثانية

بينما هناك من الدساتير من حددتها بفترة زمنية محددة بالأيام ومنها دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل، ودستور مصر لسنة 2014، حيث جاء في دستور المملكة انه " يعتبر القانون مصدقا عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه اليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يرده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه"<sup>(57)</sup>.

وفي دستور مصر العربية الذي نص في المادة 123 فيه على ان "...، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب رده اليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونا وأصدر، وإذا رده في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونا وأصدر". وبفوات هذه المدة يسقط حق الرئيس في ممارسة هذا الحق، ولا يبقى له أي مبرر يمنعه من ممارسة اختصاصه في إصدار القانون، مع التفريق بالمدد الزمنية للاعتراض فيما يخص مشاريع القوانين العادية والمستعجلة.

وفي دستور العراق لسنة 2005 الذي نص في (الفقرة أ، ج من المادة 138) اللتان نصتا على انه " أترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالأجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إلى الجهة باستثناء ما ورد في المادتين (118-119) من هذا الدستور والمتعلقتين بتكوين الأقاليم...، ج-في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها اليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد اعضاءه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقا عليها". حيث وردت هذه المادة الدستورية على إنشاء مجلس الرئاسة بدلا من رئيس الجمهورية، إذ يتولى هذا المجلس صلاحيات رئيس الجمهورية لدورة انتخابية واحدة لاحقة لنهاذ هذا الدستور حيث جاء فيه "يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية، بعد دورة واحدة لاحقة لنهاذ هذا الدستور.

والمرحلة الثانية التي تلت الدورة النيابية الأولى بعد نفاذ الدستور فإنه قد تم العودة إلى الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية وليس مجلس الرئاسة كما في المرحلة الأولى بالاستناد إلى الدستور بحسب نص (الفقرة ثالثا من المادة 73) منه والتي نصت " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشرة يوما من تاريخ تسلمها".

ويتضح بأن حق الاعتراض محدد بسقف زمني إلا أنه لم يلزم أو يحدده المشرع الاماراتي لرئيس الدولة أو المجلس الأعلى للاتحاد في الدستور. وهو ما يعني أن المشرع الاماراتي

قد أخذ بحق التصديق والاعتراض بشكل مطلق على نحو مغاير للنظم الدستورية المقارنة، بينما حددها المشرع البحريني بالنص الدستوري بستة أشهر إذا لم يعترض عليه الملك باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التشريعية والتنفيذية حيث نص بالدستور يعتبر القانون مصدقا عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه اليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يرده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه.

وفي الدستور المصري لسنة 2014 عندما حددها المشرع بمدة ثلاثين يوما. وهي مدة تعتبر من المدد الدستورية الواجب الالتزام بها، تنص غالبية الدساتير صراحة على أن انتهاء المدة المحددة للاعتراض يعد مشروع القانون نافذاً، وهذه الموافقة تسمى بالموافقة الضمنية. ورأينا انه لا بد من تحديد فترة الاعتراض على مشاريع القوانين بمدد زمنية دستورية أفضل من عدم تحديدها، وحسنا فعل المشرع في كل من مملكة البحرين ومصر عندما حددها بمدة زمنية محددة ضمن المدد الدستورية بدل عدم التحديد، وكذلك لغرض الاستقرار التشريعي وهو ما نأمل من المشرع الاماراتي من أن يكون هناك تعديلا دستوريا بذلك.

كما أنه يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور اغلبية اعضائه لعقد الجلسة المقررة لإعادة النظر في مشروعات القوانين المعترض عليها حيث جاء في الدستور الاماراتي أنه "لا تكون مداوات المجلس صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائه على الأقل، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها اغلبية خاصة، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس الجلسة"<sup>(58)</sup>.

وفي دستور مملكة البحرين لا يوجد نص دستوري او في اللائحة الداخلية لمجلس النواب أو اللائحة الداخلية لمجلس الشورى يوضح شروط صحة انعقاد الجلسة المقررة لإعادة النظر في مشروعات القوانين، ولكن بالرجوع الى النصوص الدستورية واحكام اللائحة الداخلية التي أوضحت شروط صحة انعقاد جلسة مجلسي الشورى والنواب بوجه عام نرى انه جاء في الدستور الذي اشترط حضور أغلبية أعضاء المجلس لصحة انعقاد الجلسة، وفي حال لم يكتمل النصاب المطلوب لانعقاد المجلس مرتين متتاليتين أعتبر في هذه الحالة وبالرغم من عدم اكتمال النصاب المطلوب، أن جلسة المجلس صحيحة بشرط ألا يقل عدد الأعضاء عن ربع أعضاء المجلس<sup>(59)</sup>.

وعند إقرار مشروع القانون المعترض عليه ينبغي ان يحصل على اغلبية الثلثين من أعضاء كلا المجلسين الشورى والنواب، وعند عدم الحصول على هذه الأغلبية فلا يمكن إصدار مشروع القانون بأي حال.

وفي مصر، فإن دستور 2014 خلا من اشتراط عدد معين من أعضاء مجلس النواب لصحة انعقاد جلسة إعادة النظر في مشروع القانون المعترض عليه، كما خلت اللائحة الداخلية لمجلس النواب من بيان ذلك، ومن ثم ينطبق على صحة انعقاد جلسة نظر مشروعات القوانين

لإعادة النظر فيها ذات عدد الأعضاء المطلوب لصحة انعقاد الجلسة عند مناقشتها مشروع قانون منذ عرضه على مجلس النواب، حيث اشترط الدستور لانعقاد جلسة إعادة النظر في مشروع قانون معترض عليه حضور أغلبية أعضائه<sup>(60)</sup>. وعند عرض مشروع القانون المعترض عليه على المجلس النيابي، فإن مجلس النواب يستعيد سلطانه من جديد ويمارس اختصاصه التشريعي في إعادة مناقشة مشروع القانون بكل استقلالية، ويجب على المجلس لكي يتغلب على اعتراض رئيس الدولة فإن المشرع الدستوري المصري اشترط موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(61)</sup>.

بينما في دستور العراق وبعد ان استعرضنا النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع في الوقت الحالي فإن رئيس الجمهورية بالعراق يصادق فقط على القوانين ويصدرها. وهو أمر غير واضح لغموض وتضارب النصوص الدستورية في دستور العراق، ولأن الاعتراض غير التصديق مما يوجب بضرورة اجراء تعديل دستوري وتشريعي. و نعتقد من خلال استعراضنا لدراسات الدول محل البحث ان تحديد المشرع الدستوري للمدة الزمنية للاعتراض هو افضل من تركها دون تحديد وقد كان المشرع الدستوري البحريني والمصري موفقين في هذا الأمر بدل تركها دون تحديد، وتبقى مسألة طول أو قصر المدة نأمل بأن لا تكون بالمدة الطويلة أو المدة القصيرة وانتهاج طريقا وسطا بين ذلك.

### الفرع الثاني

#### The Second Branch

#### ضرورة تسبب قرار الاعتراض

#### The Necessity of Reasoning for the Objection Decision

لكي تتحقق الغاية من منح رئيس الدولة حق الاعتراض على مشروع القانون المرسل إليه، لا بد من ذكر الأسباب التي دفعته لاستخدام هذا الحق، والتسبب هو "أن يقوم رئيس الدولة بإرجاع النص التشريعي مرفقا برسالة يشرح فيها للبرلمان أسباب رفضه إصدار هذا النص، والتي تكون إما لمخالفة النص للدستور، أو القوانين السارية المفعول، أو لتضمنه مواد يصعب تطبيقها عمليا، وإما لأن هذا النص لا يتماشى مع سياسة الحكومة"<sup>(62)</sup>. فالأولى لرئيس الدولة عند اعتراضه على نص تشريعي أن يحدد أسباب اعتراضه على القانون تدعم وجهة نظره، لأن طلب المداولة الثانية في هذه الحالة قد لا يجد صده بدون ذكر الأسباب، وعند وجودها تؤخذ بعين الاعتبار ويقرر التصويت على النص كما هو مطلوب بالنص الدستوري، فالمنطق يفرض نفسه من أن لرئيس الدولة أن يعطي الرسالة المرفقة لطلب اجراء مناقشة أو مداولة ثانية بدليل قوي يتضمن الأسباب التي دفعت إلى الاعتراض على إصدار النص التشريعي. ويتم ذلك من خلال مرسوم يصدر بذلك.

وتختلف الأسباب التي يستند إليها لإعادة النظر في مشروع القانون المعترض عليه، فقد تكون أسباب شكلية ومادية وتقنية مثل الأخطاء المطبعية واستخدام مصطلحات غير قانونية أو أن مشروع القانون غير قابل للتطبيق، أو أسباب موضوعية تستند إلى مضمون مشروع القانون أو لأحد مواده أو مبرراته، أو قد تكون لأسباب دستورية كأن يكون مشروع القانون شابه عدم الدستورية لمخالفته أحكام الدستور، أو لبعض مبادئه<sup>(63)</sup>.

ونجد أن الدستور الإماراتي والمصري لم ينصا على شرط التسبب صراحة، ولكن الواقع العملي يفرض نفسه عندما يعيد رئيس الدولة مشروع القانون إلى المجلس الوطني الاتحادي بصيغة لفظية (تحفظ) بحسب مضابط الجلسات للمجلس الوطني الاتحادي، وهو ما نجده في النص الدستوري الذي جاء فيه "إذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلاً على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى، أو إذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع، فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي..."<sup>(64)</sup>. وهذه إعادة تحتم تسبب قرار إعادة مشروع القانون سواء من رئيس الدولة أو المجلس الأعلى للاتحاد لغرض إعادة النظر فيه، ومن غير المعقول أن يرد من قبل هاتين المؤسستين من دون تسبب لكي يتمكن من اقتناع المجلس خلال دراسة المجلس لمبررات رفض رئيس الدولة لمشروع قانون ما، ومن ثم يقرر في ضوء تلك الأسباب التي دعت رئيس الدولة إلى إعادة مشروع القانون إلى البرلمان فيعدل في أحكامه أو يصر على موقفه السابق فيتغلب على طلب رئيس الدولة بإعادة النظر في مشروع القانون المعترض عليه

وفي دستور مملكة البحرين فأننا نلاحظ أن المشرع الدستوري قد نص عليه وبصورة واضحة حينما نص " ... إذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب..."<sup>(65)</sup>. ومن تحليل هذا النص يتضح بأن المشرع الدستوري لم يحدد الأسباب التي تجيز للملك إعادة النظر في مشروعات القوانين بصريح النص الدستوري الذي خلا من بيان الأسباب التي تجيز للملك إعادة مشروع القانون للمجلس الوطني لدراسته من جديد وهو ما يجعل للملك سلطة تقديرية واسعة في تحديد الأسباب التي يراها مؤثرة بالتشريع ويستطيع ان يطلب إعادة النظر في مشروعات القوانين بواسطة وزرائه عن طريق إصدار مرسوم مسبب وفقاً لما اشارت له الفقرة ج من المادة 35 من الدستور لأنه يشترك مع مجلس الوزراء في ممارسة السلطة التنفيذية بموجب احكام الدستور<sup>(66)</sup>. لذلك هي صلاحية يباشرها الملك بواسطة وزرائه وتنقل المسؤولية السياسية إلى الوزراء أنفسهم.

وكذلك نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على كيفية استقبالها لاعتراض الملك على مشروع القانون المصوت عليه بالقول "إذا اعترض الملك على مشروع قانون أقره

مجلسا الشورى والنواب ورده طبقا لأحكام المادة 35 من الدستور، أحيل المشروع إلى رئيس مجلس النواب ليخطر المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض. ويعقد المجلس جلسة عاجلة لهذا الغرض، ولرئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه الإذلاء ببيان في هذا الشأن، ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية لدراسة المشروع المعترض عليه، والمبادئ والنصوص التي هي محل الاعتراض وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال. ويعرض تقرير لجنة الشئون التشريعية والقانونية على المجلس لنظره على وجه الاستعجال، وفي حالة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المشروع أحيل إلى مجلس الشورى لاستكمال الإجراءات المقررة<sup>(67)</sup>.

وفي التشريع المصري. نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري في المادة 177 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016 على كيفية استقبالها لاعتراض رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين والتي جاء فيها " لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها طبقا للمادة 123 من الدستور، فإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب ورده إليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس، أخطر رئيس المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد إلى المجلس اعتبر قانونا وأصدر...". وبحسب النص الدستوري فإن طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين هي من صلاحية رئيس الجمهورية ولم يتطرق النص الدستوري إلى الأداة القانونية التي يجب أن يستخدمها للتعبير عن رأيه في طلب إعادة النظر في مشروع القانون، وعموم النص الدستوري الذي لم يشترط التوقيع المجاور في طلب إعادة النظر في مشروع القانون وبالتالي هو يصدره بصورة فردية أو أن يلزم رئيس الجمهورية بتسبيب طلب الاعتراض على مشروع القانون، ولكنه سيكون مضطرا إلى ذكر أسباب اعتراضه لمجلس النواب مما يقتضي تعديل النص الدستوري بما يتفق واللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

في حين أن المشرع العراقي في النظام الداخلي لمجلس النواب نص في (الفقرة أولا من المادة 128) لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 نص " أولا: يعقد مجلس النواب جلسة لهذا الغرض، ويحيل المجلس قرار النقض والبيانات المتعلقة بها إلى لجنة مختصة لدراسة المشروع محل الاعتراض والأسباب التي استند عليها قرار عدم الموافقة".

فتسبب الطلب يمكن من تصحيح الأخطاء الفنية الموجودة في النص، وبيان الأسباب التي أدت إلى إحالة المشروع للبرلمان لإعادة النظر فيه، ويلزم المشرع الدستوري بضرورة تسبب قرار الإحالة ليتمكن البرلمان من مناقشة هذه الأسباب في القراءة الثانية لمشروع القانون، وتخلفه يكون قرار الإحالة قابلا للبطالان. وستكون أداة الطلب لإعادة النظر

بالمشروع المقدم من خلال مرسوم يصدر بذلك. ووجدنا أن المشرع البحريني فصل ذلك وحسنا فعل بينما لم يشر الى ذلك دستور دولة الامارات العربية المتحدة أو دستور مصر.

### الفرع الثالث

#### The Third Branch

#### ممارسة رئيس الدولة حق الاعتراض على مشروع القانون لمرة واحدة The Exercise of the Head of State's Right to Veto the Bill for One Time

إن إحالة رئيس الدولة طلبه في إعادة مناقشة مشروع القانون إلى البرلمان ومن ثم ممارسة حقه وفقا للشروط والإجراءات المطلوبة، أثير تساؤل من الفقه هو ما مدى صلاحية رئيس الدولة في تكرار الحق في إعادة مناقشة مشروع قانون بعد قيام البرلمان بالاستجابة لطلبه في إعادة النظر في مشروع القانون وفق طلب رئيس الدولة أو إصرار البرلمان على رأيه السابق في مشروع القانون، ومن ثم الإبقاء على مشروع القانون من دون تعديل؟ او حق رئيس الدولة في طلب سحب إعادة نظر مشروع قانون بعد إحالته إلى البرلمان مرة ثانية؟ أجاب بعض من الفقه أن إعادة مشروع قانون إلى البرلمان من جديد بعد إحالته من قبل رئيس الدولة لإعادة نظره من جديد يستعيد البرلمان اختصاصه في مناقشة مشروع القانون باستقلالية من جديد باعتباره مشروع قانون أو اقتراح بقانون جديد إلى حين الإقرار النهائي له<sup>(68)</sup>.

ويثار بهذا الصدد تساؤل مؤداه هل يحق لرئيس الدولة أن يوجه إلى مشروع القانون طلب إعادة النظر فيه للمرة الثانية، أو أن يكرر هذا الطلب متى دعت الحاجة لذلك، أو كم عدد المرات التي يجوز فيها لرئيس الدولة أن يكرر طلبه في إعادة النظر في مشروعات القوانين؟ أجاب بعض من الفقه ونحن نؤيده إلى حق رئيس الدولة في تكرار طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين لأنه يملك إحالة مشروع القانون إلى البرلمان لدراسته مرة ثانية وثالثة طالما كانت هناك تعديلات لم تعرض على رئيس الدولة من قبل<sup>(69)</sup>.

ومن خلال البحث في دساتير دول البحث والمقارنة فإنها لم تنص على حدود صلاحيات البرلمان في إعادة مناقشة مشروع القانون لاسيما في الأحوال التي لا يخول فيها لرئيس الدولة طلب إعادة النظر في مشروع قانون الى البرلمان برتمته. وختلت تلك الدساتير من حق رئيس الدولة في تكرار طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين بعد إقرارها من قبل البرلمان للمرة الثانية.

بينما أشار بعض من الفقه إلى وضع شرط وهو أنه لا يمكن أن يستخدم حق الاعتراض على مشاريع القوانين إلا لمرة واحدة باعتباره مفهوم ضمنا حتى ولو لم ينص عليه الدستور لأنه "متى اعترض رئيس الدولة على مشروع قانون ما فإن الأمر لا يخرج عن احتمالين،

إما أن يعيد البرلمان الموافقة على المشروع المعترض عليه بالأغلبية التي ينص عليها الدستور وحينئذ تفرض الدساتير على رئيس الدولة أن يصدر القانون، فلا يتصور أن يعيد الاعتراض عليه مرة ثانية لعدم جدوى ذلك، ولأن هذا يعد خروجاً على حكم الدستور الذي يلزم رئيس الدولة بإصدار القانون، وإما أن لا تتم الموافقة على المشروع المعترض عليه بالأغلبية التي يتطلبها الدستور وحينها يكون الاعتراض قد انتهى ولا مجال لتجديده" (70).

كما أنه لم تنظم الدساتير للدول محل البحث عن تحديد المدة الزمنية اللازمة للالتزام بالبرلمان في أن يصدر قراره في إعادة النظر في مشروع القانون وإصدار قراره مما يستلزم أن يحدد البرلمان بفترة زمنية محددة يلتزم بموجبها في إصدار قراره بشأن مشروع القانون المعترض عليه منعا من التسويف والتأخير.

وقد سكت المشرع الإماراتي سواء في الدستور أو في اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي عن الإشارة إلى هذا الشرط كمبدأ عام أو تفصيلاً باللائحة الداخلية للمجلس. أو الدستور البحريني أو الدستور المصري مما يقتضي تنظيمه من قبل المشرع في تلك البلدان. وفي الدستور المصري. فقد جاء في نص المادة 123 منه أنه "وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب رد إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رده في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر،... الخ". ويفهم من هذا النص الدستوري أن المشرع المصري بضرورة الالتزام بالمدة الزمنية للاعتراض وحددها بثلاثين يوماً وبعبكسه سيكون هناك إقرار لمشروع القانون، وعند الاعتراض ضمن المدة الزمنية فإنه يعاد إلى البرلمان لغرض إقراره مشروطاً بضرورة موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب في مصر، ولكنه لم يحدد أيضاً من كل عدد أعضائه ام من الحاضرين وفق النصاب القانوني.

وفي الدستور العراقي فإنه بالوقت الحاضر فإن رئيس الدولة لا يمتلك حق الاعتراض على مشاريع القوانين المرسلة له من البرلمان، وإنما يصادق عليها ويصدرها فقط عملاً بأحكام المادة 73/ثالثاً من الدستور، وعند عدم المصادقة عليه فإنه يعد مصادقاً عليه بعد مرور خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه إياه. ومثال ذلك قانون التقاعد العراقي الموحد رقم 9 لسنة 2014 الذي حص عليه اعتراض من بعض النواب، فكانت مطالب شعبية واسعة لإلغاء امتيازات الرواتب التقاعدية لأعضاء مجلس النواب، إذ لم يستطع رئيس الجمهورية الاعتراض عليه وبعد مضي مدة 15 يوم صدر بحكم الدستور، وبذلك لا يمكن إلغاء الفقرات المعترض عليها إلا باللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا.

وبدورنا نفضل الاتجاه الذي سار عليه المشرع المصري والبحريني في هذا الأمر ونأمل من المشرع في كل من دولة الامارات العربية المتحدة والعراق الاخذ بذات الاتجاه الذي اخذ به المشرع المصري والبحريني.

### المطلب الثاني

#### The Second Requirement

إجراءات حق الاعتراض على مشروع القانون وأثره

#### Procedures for the Right to Object to the Draft Law and its Impact

حق الاعتراض على مشاريع القوانين من قبل رئيس الدولة بمختلف مسمياته وصفاته نصت الدساتير على آلية دستورية ولائحية في كيفية ممارسة حق الاعتراض شكلا وموضوعا، والأثر المترتب على الاعتراض وهو ما سنتناوله من خلال الفروع الآتية:

### الفرع الأول

#### The First Branch

إجراءات حق الاعتراض على مشروع القانون وأثره في دستور دولة

الامارات العربية المتحدة

#### Procedures for the Right to Object to the Draft Law and its Impact on the Constitution of the United Arab Emirates

في البدء نقول أن الدستور الاتحادي اعتبر المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا بالدولة، ولم يقرر بنص صريح مبدأ الفصل بين السلطات لأنه لم يعرف التقسيمات المعروفة للسلطات، فالوظيفة الواحدة تمارس من قبل عدة هيئات مجتمعة، والسلطات موجودة وتنتزع بدورها إلى عدة هيئات تشكل في مجموعها تلك السلطة وهو بحسب ما نص عليها الدستور في بيانه للسلطات العامة بنص المادة 45 منه، تتشكل السلطة التنفيذية فيه من رئيس الاتحاد ونائبه والمجلس الأعلى ومجلس الوزراء الاتحادي، وسلطة تشريعية تتكون من المجلس الأعلى للاتحاد والمجلس الوطني الاتحادي وصلاحيات رئيس الدولة في المساهمة بالعملية التشريعية، هو نظام سياسي ذو طبيعة خاصة منح فيه المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الدولة سلطة مباشرة الوظيفتين التشريعية والتنفيذية ينبثق عنهما سلطة استشارية تشريعية هي المجلس الوطني للاتحاد، وسلطة تنفيذية تتكون من احد قنوات التي تشكل السلطة التنفيذية هي مجلس الوزراء يباشر اختصاصه تحت رقابة رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد تكون فيهما السلطة العليا للمجلس الأعلى للاتحاد.

ومن تحليل هذا النص الدستوري الذي اعطى رئيس الدولة أو المجلس الأعلى للاتحاد حق الاعتراض على مشاريع القوانين، نقول إن السلطة التشريعية بدولة الامارات العربية المتحدة

عند ممارستها لوظيفتها التشريعية تتكون من المجلس الأعلى للاتحاد والمجلس الوطني الاتحادي إضافة إلى رئيس الاتحاد ونائبه هذه السلطات الاتحادية التي أشار لها دستور دولة الإمارات. يمثل المجلس الأعلى للاتحاد السلطة العليا في دولة الإمارات (71). والذي جمع الوظيفة التشريعية والتنفيذية لديه بأن واحد، حيث تمر فيه عملية التشريع بإجراءات وآليات دستورية تتقاسمها هذه السلطات الدستورية الاتحادية بموجب الدستور يقدم مجلس الوزراء اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية إلى المجلس الوطني الاتحادي (72). كما أن المادة (110/الفقرة 3/ب) من الدستور عرفت المقصود بمشروع القانون بأنه "المشروع الذي يقدم لرئيس الاتحاد من مجلس الوزراء مشتملا على التعديلات التي ادخلها عليه المجلس الوطني الاتحادي إن وجدت". فيقوم المجلس بدراسة ومناقشة هذه المشروعات وإدخال ما يراه بشأنها من تعديلات وإضافات أو يقرر رفضها... (73).

حيث ينحصر اختصاص المجلس الوطني في "مناقشة مشروع القانون المقدم له من مجلس الوزراء وإدخال ما يراه من تعديلات أو إضافات أو رفضها دون أي إلزام، وبعد ذلك ترفع مشروعات القوانين مع ملاحظات المجلس الوطني إلى رئيس الاتحاد ليطلع عليها، فإن لم يقتنع بملاحظات المجلس الوطني، له أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي لغرض إعادة النظر بهذه الملاحظات. فإن أصر المجلس الوطني الاتحادي على موقفه بوجوب إدخال التعديلات التي رآها مناسبة، أو أكد إصراره على رفض المشروع سواء بالتعديل أو الرفض، ولم تلق هذه الملاحظات قبولا لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى للاتحاد، كان لرئيس الاتحاد في هذه الحالة أن يصدر مشروع القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه... (74). ولا بد من التوضيح بأن اعتراض رئيس الاتحاد وطلبه إعادة النظر بالملاحظات التي ابدتها المجلس الوطني الاتحادي على مشروع القانون هو عبارة عن رخصة تشريعية يملكها رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد لغرض إصدار القانون متخطيا بذلك اعتراضات المجلس الوطني الاتحادي على مشروعه، لأن طلب إعادة النظر بمشروع القانون يكون جزءا من العملية التشريعية. فيتضح الدور الرئيسي والأساسي للمجلس الأعلى للاتحاد باعتباره صاحب الرأي النهائي في إقرار القوانين (75).

ولم يرد ما يشير صراحة لتنظيم هذا الحق بألية الاعتراض في اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي سوى القواعد العامة عند إتيان أي مشروع قانون إلى المجلس الوطني الاتحادي والإجراءات التي يتخذها المجلس، سواء هل يشترط أن يكون الاعتراض بموجب قانون أو مرسوم سكت الدستور وقانون المجلس الوطني ولائحته الداخلية عن بيان وتفصيل ذلك. والسبب هو أن التنظيم الدستوري واللائحي لحق رئيس الدولة أو المجلس الأعلى للاتحاد في الاعتراض على أي تعديل اجراه المجلس الوطني الاتحادي ولم يكن مقبولا لدى رئيس الدولة أو المجلس الأعلى للاتحاد أو رأى المجلس الوطني الاتحادي رفض المشروع،

كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى للاتحاد عليه. لأنه اعتراض مطلق. فرض بشكل مباشر هيمنة المجلس الأعلى للاتحاد على العملية التشريعية والتنفيذية بنص الدستور، ورجح كفته على حساب المجلس الوطني الاتحادي، وللطبيعة الخاصة للنظام السياسي لدولة الامارات فهو يقرب من النظام البرلماني تارة، ويقرب من النظام الرئاسي تارة اخرى، ولم يتضح أيضا ما هو نطاق الاعتراض على القوانين سواء اكان جزئيا أم كلياً، وبالنظر للنص الدستوري الذي ورد بصورة عامة، ولم يفرق المشرع الاماراتي أيضا بين القوانين العادية أو المستعجلة عند اعتراض رئيس الدولة على القوانين. وقد حصلنا على تطبيقين نادرين من اعتراض رئيس الدولة على مشروع قوانين حيث حصل أن اعترض رئيس الدولة بتحفظ حول مشروع القانون الاتحادي بشأن " حقوق الطفل"، حيث اعدت لجنة الشؤون الصحية والعمل والشؤون الاجتماعية تقريرا الى رئيسة المجلس الوطني الاتحادي جاء فيه ان معالي وزير الدولة لشؤون المجلس الوطني ارسل خطابا في 2015/11/17 يطلب فيه إعادة عرض مشروع القانون الاتحادي بناء على توجيهات حضرة صاحب السمو رئيس الدولة واعمالا لنص المادة (3/110) من الدستور حيث ابدى تحفظه على المادة (20) من المشروع، وأحيل الطلب الى اللجنة المختصة وعقدت اجتماعا بمقر الأمانة العامة للمجلس الوطني الاتحادي بدبي لمناقشة التحفظ وقد وافقت اللجنة على التحفظ المشار اليه<sup>(76)</sup>.

وكذلك حصل أن اعترض رئيس الدولة بشكل تحفظ عن طريق وزيرة الدولة لشؤون المجلس الوطني الاتحادي في 2017/5/25 عندما ادخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلات على مشروع قانون اتحادي في شأن الإجراءات الضريبية بناء على توجيهات حضرة صاحب السمو رئيس الدولة اعمالا لنص المادة (3/110) من الدستور عندما ابدى تحفظه على المادتين (1) و (32) من المشروع، وأحيل التحفظ على لجنة الشؤون المالية والصناعية لدراسته واعداد تقرير بشأنه يعرض على المجلس، وعقدت اللجنة اجتماعا بمقر الأمانة العامة للمجلس الوطني الاتحادي في 2017/5/31 لمناقشة التحفظ على مشروع القانون المحال اليها وقد وافقت اللجنة على التحفظ<sup>(77)</sup>.

### الفرع الثاني

#### The Second Branch

إجراءات حق الاعتراض على مشروع القانون وأثره في دستور مملكة البحرين

#### Procedures for the Right to Object to the Draft Law and its Impact on the Constitution of the Kingdom Of Bahrain

بين دستور مملكة البحرين آلية اعتراض الملك على مشاريع القوانين التي يتم التصويت عليها في المجلس الوطني بمجلسيه، وابتداء نقول إن نظام الحكم في مملكة البحرين يقوم

على أساس الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونهما وفقا لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور. فالسلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقا للدستور<sup>(78)</sup>، ويتولى أيضا السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء وباسمه تصدر الأحكام القضائية، فهو رأس الدولة والممثل الأسمى لها. وقد أشار الدستور في المادة 35 على الأساس الدستوري لاعتراض الملك على مشاريع القوانين وأوضح على الطريق الكافي للاعتراض وكيف يتم ذلك. فيكون الملك بذلك قد جمع بيديه الوظيفة التشريعية والتنفيذية في آن واحد حيث يتدخل في الشأن التشريعي ضمن العملية التشريعية ومرآحلهما، وكذلك في العملية التنفيذية باعتباره الرئيس الأعلى للبلاد.

وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب باعتباره أحد مجلسي المجلس الوطني الذي يمثل السلطة التشريعية في مملكة البحرين إجراءات اعتراض الملك حيث جاء فيها " إذا اعترض الملك على مشروع قانون أحيل المشروع إلى رئيس مجلس النواب ليخطر المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض. ويعقد المجلس جلسة عاجلة لهذا الغرض، ولرئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه الإبداء ببيان في هذا الشأن. ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لدراسة المشروع المعترض عليه، والمبادئ والنصوص التي هي محل الاعتراض، وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال. ويعرض تقرير لجنة الشؤون التشريعية والقانونية على المجلس لنظره على وجه الاستعجال، وفي حال موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المشروع أحيل إلى مجلس الشورى لاستكمال الإجراءات المقررة"<sup>(79)</sup>. كذلك نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى آلية اعتراض الملك على مشروع قانون أقره مجلسا الشورى والنواب ورده طبقا لأحكام المادة 35 من الدستور. أخطر الرئيس المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض.

ويعقد المجلس جلسة عاجلة لهذا الغرض، ويجوز لرئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه الإبداء ببيان في هذا الشأن، ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة وتقرير مجلس النواب في هذا الشأن إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لدراسة المشروع المعترض عليه، والمبادئ والنصوص التي هي محل الاعتراض، وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال.

ويعرض تقرير لجنة الشؤون التشريعية والقانونية على المجلس لنظره على وجه الاستعجال، ويجب لإقرار المشروع أن توافق عليه أغلبية ثلثي أعضاء كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني<sup>(80)</sup>. كما أن النص الدستوري أعطى سلطة واسعة للملك في أن يطلب من البرلمان دراسة مشروع القانون في ذات دور الانعقاد الذي تم فيه إحالة مشروع القانون، أو

أن يطلب نظره في دور الانعقاد التشريعي القادم بموجب الفقرة ج من المادة 35 من الدستور دون أن يتجاوز ذلك إلى دور انعقاد آخر.

ومن التطبيقات النادرة التي حصلت في مملكة البحرين. حصل ان اعتراض صاحب الجلالة ملك البحرين على مشروع قانون بشأن الدين العام المرافق للمرسوم رقم 8 لسنة 2016 برد مشروع قانون الدين العام الى مجلسي الشورى والنواب لإعادة النظر فيه، حيث قدم وزير شؤون مجلسي الشورى والنواب في 18 فبراير 2016 اعتراض صاحب الجلالة على مشروع القانون على رئيس مجلس النواب بحسب الإجراءات الدستورية والذي تم رفضه من قبل لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بالتقرير السادس والعشرون للجنة<sup>(81)</sup>.

### الفرع الثالث

#### The Third Branch

إجراءات حق الاعتراض على مشروع القانون وأثره في دستور دولة مصر

#### Procedures for the Right to Object to the Draft Law and its Impact on the Constitution of the State of Egypt

يتضح من النص الدستوري 123 أن رئيس الجمهورية في مصر حينما يعرض عليه مشروع قانون سبق أن اقره البرلمان قد يتخذ أحد المواقف الثلاث الآتية<sup>(82)</sup>:

1- إما أن يوافق على مشروع القانون كما هو خلال ثلاثين يوماً وبذلك يصبح المشروع قانوناً نهائياً.

2- وإما أن يعترض على مشروع القانون ويعيده إلى مجلس النواب خلال المدة المقررة في الدستور وهي ثلاثون يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس له.

3- وقد يحتفظ الرئيس بمشروع القانون عنده وبدون موافقة، ولا يعيده إلى مجلس النواب خلال الثلاثين يوماً المنصوص عليها في الدستور، وفي هذه الحالة يصبح المشروع قانوناً دون حاجة إلى موافقة صريحة أو اعتراض صريح من جانب رئيس الجمهورية، طالما انقضت الفترة الزمنية المحددة دون اتخاذ الأخير لموقف إيجابي بصدد مشروع القانون المعروض عليه، وموافقة ثلثي الأعضاء لإصدار القانون بالرغم من اعتراض رئيس الدولة مهما طال الوقت على الموافقة الأولى، أي، حتى لو كان ذلك في دور انعقاد آخر.

وكذلك أشارت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على آلية الاعتراض والإجراءات التي يجب أن تتبع والتي نصت "الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها طبقاً للمادة 123 من الدستور، فإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون اقره مجلس النواب ورده اليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس، أخطر رئيس المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد إلى المجلس اعتبر قانوناً وأصدر.

وفي حالة اعتراض رئيس الجمهورية، يعقد المجلس جلسة عاجلة لهذا الغرض، ويجوز له أن يدعو رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان في هذا الشأن. ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة إلى اللجنة العامة لدراسة المشروع المعترض عليه، والمبادئ والنصوص محل الاعتراض وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال، ويعرض تقرير اللجنة العامة على المجلس لنظره على وجه الاستعجال، فإذا أقر المجلس مشروع القانون المعترض عليه بأغلبية ثلثي عدد أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر<sup>(83)</sup>. وهذا النص الدستوري لم يوضح كم يتطلب عدد من النواب للحضور لصحة انعقاد الجلسة حيث إن النص ورد بصورة عامة للنظر في جلسة إعادة النظر بمشروع القانون، وما إذا كان الاعتراض على مشروع القانون كلياً أم جزئياً مما يقتضي معالجة ذلك ولو لائحياً.

وكذلك "يخطر رئيس المجلس رئيس الجمهورية بتقرير عما اتخذته من قرارات وما اتبع من إجراءات في شأن الاعتراض، وإذا قبل المجلس اعتراض رئيس الجمهورية شكل بناء على اقتراح رئيسه لجنة خاصة لإعادة دراسة المشروع وتعديل نصوصه طبقاً لما قرره من مبادئ عند مناقشة تقرير اللجنة العامة عن الاعتراض"<sup>(84)</sup>. وهو حق يقتصر على التشريع العادي دون التشريع الدستوري.

ويستطيع رئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان المصري مناقشة مشروع القانون في أي وقت من أوار الانعقاد الخمسة حيث إن الفصل التشريعي لمجلس النواب المصري يمتد إلى خمسة سنوات بموجب احكام المادة 106 من دستور 2014 - وطالما ان النص الدستوري ورد بصيغة الاطلاق.

ويتضح من خلال كل ما تقدم ان الجهة المخولة بحق الاعتراض على مشاريع القوانين هي لرئيس الدولة سواء في دولة الامارات العربية المتحدة ام في مملكة البحرين ام في مصر، ويتم الاعتراض بمراسيم مسببة.

ومن التطبيقات التي حصلت في اعتراض رئيس الدولة في مصر وهو ما حدث فعلاً عندما اعترض الرئيس المصري (محمد أنور السادات) على قانون العدالة الضريبية في رسالته إلى مجلس الشعب بتاريخ 31 مايو سنة 1978 قال فيه (ونظام الضرائب يعتبر من أهم النظم التي تعكس مبادئ الاشتراكية والديمقراطية) ...وقد تابعت باهتمام شديد المناقشات التي دارت في مجلسكم المؤقر حول مشروع قانون تحقيق العدالة الضريبية الذي اقره المجلس وأرسل إلى بتاريخ 15/5/1978 لاحظت عدة أمور... الخ. وأن اعتراض رئيس الجمهورية قد استوفى شكله الدستوري وأرسل إلى رئيس الجمهورية في 15/مايو 1978 وابلغ سيادته المجلس باعتراضه بتاريخ 31 مايو 1978 أي خلال ثلاثين يوماً الواردة بالدستور المصري لسنة 1971 الملغي<sup>(85)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا ان إجراءات الاعتراض التي تتم من قبل رئيس الدولة على مشروع القانون ان عملية الاعتراض بحد ذاتها لا تعدم مشروع القانون بل فقط تأخير صدوره لوجود عوارض عليه تراءت لرئيس الدولة، حيث تبين ان اعتراض رئيس الدولة في دولة الامارات العربية المتحدة على التعديلات التي اجراها المجلس الوطني الاتحادي من الممكن بحسب الدستور الاماراتي ان يعيده الى المجلس لإعادة النظر في تلك التعديلات، وعند الإصرار عليها فانه يمكن لرئيس الدولة بحسب الرخصة الدستورية ان يعرض مشروع القانون الذي يأتيه من مجلس الوزراء على المجلس الأعلى للاتحاد واخذ المصادقة عليه واصداره بحسب التنظيم الدستوري.

وفي مملكة البحرين تبين لنا ان اعتراض جلالة الملك على مشروع قانون مقدم له يعرضه على مجلسي النواب والشورى والذي تتم مناقشته مرة ثانية ويقر إذا حصل على الأغلبية التي حددها الدستور، وكذلك الحال في دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014. وهو ما يعني ان الاعتراض لا يؤثر على مشروع القانون سوى اعادته مرة ثانية وبإجراءات دستورية، ولا يؤثر على الوظيفة التشريعية لان الاعتراض في طبيعته جزء من العملية التشريعية تتم من خلال رئيس السلطة التنفيذية بالدولة.

#### الفرع الرابع

#### The Fourth Branch

إجراءات حق الاعتراض على مشروع القانون وأثره في دستور العراق

#### Procedures for the Right to Object to the Draft Law and its

#### Impact on the Constitution of Iraq

بين النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة (138) لسنة 2006 على الآلية بالإجراءات التي يتخذها مجلس النواب عند الاعتراض على مشروعات القوانين حيث جاء فيه " أولاً: يعقد مجلس النواب جلسة لهذا الغرض، ويحيل المجلس قرار النقض والبيانات المتعلقة بها إلى لجنة مختصة لدراسة المشروع محل الاعتراض والأسباب التي استند عليها قرار عدم الموافقة، ويعرض تقرير اللجنة المختصة على المجلس للنظر فيه على وجه الاستعجال فإذا أقر المجلس مشروع القانون محل النقض بالأغلبية ترسل إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها. ثانياً: في حالة عدم موافقة ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها اليه فلمجلس النواب بعد اعادتها اليه أن يقر بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقا عليها".

ثم حصل تطورا قضائيا حينما أصدرت المحكمة الاتحادية العليا بالعراق بالقرار رقم 18 لسنة 2009 الصادر في 2009/4/8 قرارا قضت بموجبه " أن الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 138/خامسا من الدستور انيطت حصرا بمجلس الرئاسة، ولم ترد ضمن

صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة 73 من الدستور، وبناء على ذلك فإن رئيس الجمهورية الذي ينتخب في الدورة القادمة لمجلس النواب لا يملك الصلاحية المنصوص عليها في المادة 128/ خامسا من الدستور". ويعني هذا أنه بموجب احكام هذا القرار لا يوجد حق اعتراض على القوانين في دستور العراق لسنة 2005. مما يؤدي إلى انحراف البرلمان فيما يسنه من قوانين، وانحرافه لعدم وجود رقابة عليه من الحكومة مما يشكل ضرارا بالمجتمع والصالح العام.

## الخاتمة

## Conclusion

بعد أن تناولنا هذا الموضوع بالبحث والتحليل توصلنا إلى النتائج والتوصيات الآتية:

## أولاً: النتائج

1- تبين من خلال البحث أن الاعتراض على مشاريع القوانين هو حق دستوري لرئيس الدولة أو المجلس الأعلى الدستور الإماراتي ورئيس الدولة في كل من البحرين ومصر، وعدم تقريره في الدستور العراقي لسنة 2005، وتبين أن العلاقة بين رئيس الدولة والمجلس الأعلى للاتحاد بدولة الامارات من جهة والمجلس الوطني للاتحاد لا تقوم على أساس المساواة لان دستور الامارات لم يبنى النظام البرلماني او الرئاسي بل هو نظام خاص اعطى فيها الدستور للمجلس الأعلى السلطة العليا بالدولة وجمع فيه الاختصاص التشريعي والتنفيذي، تنعدم فيه المساواة بينهما وبين المجلس الوطني للاتحاد، ولم يعطى المجلس الوطني للاتحاد صلاحية التشريع أصلاً، حيث ترد مشاريع القوانين من مجلس الوزراء الاتحادي الذي يعدها وترسل الى رئيس الدولة الذي له ان يعرضها على المجلس الوطني الاتحادي او على المجلس الأعلى للاتحاد لإقرارها بما يظهر علو المجلس الأعلى وتفوقه على بقية السلطات بالدولة. بينما اتخذ الاعتراض على مشاريع القوانين في دستور البحرين مصر وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وفي دستور العراق الذي اعطى الغلبة للبرلمان على حساب رئيس الدولة.

2- أن اعتراض رئيس الدولة أو المجلس الأعلى للاتحاد على مشاريع القوانين في التشريع الاماراتي جاء خالياً من الإشارة الصريحة على تسبب حق الاعتراض أو تحديد المدة الزمنية للاعتراض، أو أن يكون الاعتراض كلي أو جزئي، أو الإشارة إلى التوقيع المجاور لحق الاعتراض، أو الأغلبية المطلوبة لغرض اصدار القرار ثانية وإعادة مشروع القانون ثانية لرئيس الدولة، مما يعني أنه اخذ بحق الاعتراض المطلق ولكنه لا يؤدي الى اعدام مشروع القانون حيث يستطيع رئيس الدولة ان يعرضه على المجلس الأعلى للاتحاد لإقراره، بعكس المشرع البحريني المصري اللذين اخذا بالاعتراض التوقيفي الذي هو مجرد إيقاف مؤقت لحين، والاغلبية المطلوبة لإصدار القرار. في حين تبين تشابه الدستور البحريني والمصري حيث حددا الأغلبية المطلوبة للتغلب على طلب رئيس الدولة في إعادة دراسة مشروع القانون، كما اوجب دستور مملكة البحرين تسبب طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين. وكذلك المشرع العراقي بادئ إقرار الدستور والدورة البرلمانية الأولى.

3- ان حق الاعتراض الذي يمارسه رئيس الدولة أو المجلس الأعلى للاتحاد بدولة الامارات هو نوع من الرقابة الحقيقية على القوانين والإجراءات التي تصدر عن المجلس الوطني للاتحاد هو بعيد عن جو الاثارة والانفعالات التي تسيطر على مداوات المجلس الوطني.

بعكس ما هو عليه في مصر والعراق والذان تشهدان جلسات البرلمان فيهما في بعض الأوقات بعض الصخب في بعض الأحيان للتنوع الحزبي والسياسي.

4- ان دستور دولة الامارات العربية المتحدة لم يحدد او ينص على المدة الزمنية المسموح بها لرئيس الدولة في ممارسة حقه في الاعتراض على مشروع القانون في الحالات الطبيعية او في حالات الاستعجال.

5- ان صريح النص الدستوري في دستور دولة الامارات العربية المتحدة وفي دستور مصر لم ينص على التوقيع المجاور لطلب إعادة النظر، في حين ان الدستور البحريني نص على ذلك، حيث ان طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين وفق الدستور البحريني هي من صلاحية الملك يباشرها من خلال وزرائه وليس بصورة انفرادية، لأنها تنقل المسؤولية السياسية إلى الوزراء أنفسهم بحسب نص الفقرات (أ، ج) من المادة 33 من دستور البحرين التي اشترطت التوقيع المجاور لتوقيع الملك.

## ثانياً: التوصيات

1- اقتراح بتوصية بتعديل دستوري يأخذ بالاعتراض التوقيفي وينظم بالدستور، واللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد والمجلس الوطني الاتحادي وفق الخصوصية السيادية والسياسية للمجتمع الاماراتي. وتنظيمه أيضا في دستور العراق والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

2- احاطة المشرع الاماراتي والعراقي لحق الاعتراض بجملة من الضمانات الدستورية تنظم بتحديد سقف زمني معين يلزم رئيس الدولة أو المجلس الأعلى بحسب النص الدستوري في دولة الامارات، ورئيس الدولة في العراق بتقديم الاعتراض على مشاريع القوانين، وبضرورة تسبب الاعتراض، وتحديد الأغلبية المطلوبة بالقراءة الثانية لمشروع القانون اسوة بدستور مملكة البحرين ودستور مصر أو باللائحة-النظام- الداخلية للبرلمان.

3- اقتراح بأن يكون للمحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة وفي العراق، او للمحكمة الدستورية العليا في مصر دورا في مراقبة عملية الاعتراض على مشاريع القوانين تعزيزا للمشروعية الدستورية.

4- أن يفرق المشرع الدستوري بين القوانين العادية والمستعجلة عند الاعتراض على مشاريع القوانين بحسب الأهمية الكبرى لها في الحالة الاعتيادية ام في الحالات الاستثنائية.

5- اقتراح بتوصية بأن يكون هناك تعديلا دستوريا او لائحيا بأن ينص على حق رئيس الدولة في طلب إعادة النظر على حق رئيس الدولة في تكرار طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين إذا كانت هناك تعديلات لم تعرض على رئيس الدولة في دساتير الدول محل البحث.

## الهوامش

## Footnotes

- <sup>1</sup> إسراء محمد بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، العراق، 2010، ص:78
- <sup>2</sup> الفقرة ج من المادة 35 من دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل
- <sup>3</sup> لطيفة عبد العزيز علي الزوايدي، النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين دراسة مقارنة، (البحرين: معهد البحرين للتنمية السياسية، 2021)، ط1، ص:65
- <sup>4</sup> عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها دراسة مقارنة، (بلا مكان طبع: 2003)، ص:261
- <sup>5</sup> *Theodore J. Lowi & Benjamim Ginsberg & Kenneth & Stephen Ansolabehe, American Government Power and Purpose Core Fourteenth edition, Printed in the United State of America, 2017, p.250*
- <sup>6</sup> عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2011)، ص:120
- <sup>7</sup> عمرو فؤاد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، (القاهرة، بلا سنة طبع)، ص:84
- <sup>8</sup> محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، أشار إليه ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1998، ص:116-117
- <sup>9</sup> عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، (بلا مكان طبع: 1975)، ط5، ص:105
- <sup>10</sup> المرجع السابق نفسه، ص:105
- <sup>11</sup> *M. Duverger. Institutions politiques et droit constitutionnel. 9eme édition 1966. Paris p.246*
- <sup>12</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1996)، ص:162
- <sup>13</sup> لطيفة عبد العزيز الزوايدي، مرجع سابق، ص:105-106
- <sup>14</sup> بكر عامر نصيف، حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظامين البرلماني والرئاسي- دراسة مقارنة-رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2016، ص:21
- <sup>15</sup> لطيفة عبد العزيز علي الزوايدي، مرجع سابق، ص:105
- <sup>16</sup> محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1971)، ص:355
- <sup>17</sup> مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1958)، ص:304
- <sup>18</sup> محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1979)، ص:818
- <sup>19</sup> محمود حلمي، دستور جمهورية مصر العربية والدساتير العربية المعاصرة، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1974)، ص:148
- <sup>20</sup> احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مصر- فرنسا-إنجلترا، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2003)، ص:148
- <sup>21</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003)، ط4، ص:168
- <sup>22</sup> العميد دوجي، المطول في القانون الدستوري، أشار إليه بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بالقائد، الجزائر، 2008، ص:75
- <sup>23</sup> ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1998، ص:158

- <sup>24</sup> François lu chaire. Gérard Conac, *La constitution de la république française, VI, Economica, Paris, 1979, p. 244*
- <sup>25</sup> احمد سليمان ريجان، حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين " دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2019، ص:64
- <sup>26</sup> المرجع السابق نفسه، ص:64
- <sup>27</sup> مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية المتحدة، دار المعارف ، الإسكندرية، 1966، ص483
- <sup>28</sup> *George Burdeau, Francis HAMON et Michael TROPER, Droit Constitutionnel Paris, L.G.D.I, 27<sup>e</sup> ed, 2001, p.138*
- <sup>29</sup> السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ص332، اشارت له شوق سعد هاشم الموسوي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، 2008، ص:89
- <sup>30</sup> الفقرة 3/أ من المادة 110 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص:355
- <sup>31</sup> ساجد محمد كاظم، مرجع سابق، ص 164
- <sup>32</sup> حميد حنون الساعدي، سلطات رئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين، جمعية القانون المقارن العراقية، مجلة القانون المقارن، عدد35، 2004، ص:35
- <sup>33</sup> الفقرات ج، د من المادة 35 من دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل
- <sup>34</sup> ساجد محمد كاظم، مرجع سابق، ص:130
- <sup>35</sup> محمد ربيع مرسي، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بلا سنة نشر، ص:174
- <sup>36</sup> *Carre de malberg: Contribution ala theorie generale de Letat- Tom premier-Paris. 1920. P.401*
- <sup>37</sup> عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص:107-108
- <sup>38</sup> *Steven S. Smith & Jason M. Roberts & Ryan J. Vander Wielen: The American Congress, Cambridge University Press, Seventh Edition, 2011, P. 41*
- <sup>39</sup> المادة 35 من دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل
- <sup>40</sup> المادة 113 من دستور مصر لسنة 2014
- <sup>41</sup> لطيفة عبد العزيز علي الذواذي، مرجع سابق، ص129
- <sup>42</sup> ياسين محمد عبد الكريم، المركز الدستوري لرئيس الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2000، ص:122
- <sup>43</sup> نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن تاريخ الكويت، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1997، ص:163
- <sup>44</sup> احمد سليمان ريجان، مصدر سابق، هامش رقم 1، ص: 81
- <sup>45</sup> أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسئولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2010) ، ص:328
- <sup>46</sup> عمر حلمي فهمي، مصدر سابق، ص:110-111
- <sup>47</sup> بكر عامر نصيف، مصدر سابق، ص:32-33
- <sup>48</sup> احمد سليمان ريجان، مرجع سابق، ص88-89
- <sup>49</sup> محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1970) ، ط3، ص:197
- <sup>50</sup> إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والسلطة الدستورية المعاصرة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1993) ، ط1، ص:239

- 51 محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص:355
- 52 السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، (القاهرة: مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، 1944) ،  
2، ص:309-321
- 53 مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1969) ، ط1، ص:479
- 54 الفقرة 3/أ من المادة 110 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971
- 55 المادة 35 من دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل
- 56 المادة 123 من دستور مصر لسنة 2014
- 57 الفقرة ب من المادة 35 من دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل
- 58 المادة 87 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 المعدل
- 59 المادة 80 من دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل لسنة 2018
- 60 المادة 121 من دستور مصر لسنة 2014
- 61 المادة 123 من دستور مصر لسنة 2014
- 62 احمد سليمان ربحان، مصدر سابق، ص:134
- 63 لطيفة عبد العزيز علي الزوايدي، مرجع سابق، ص107-109
- 64 البند أ من الفقرة 3 من المادة 110 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971
- 65 الفقرة ج من المادة 35 من دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل
- 66 الفقرة ب من المادة 32 من دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل لسنة 2018
- 67 المادة 121 من المرسوم بقانون رقم 54 لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب وتعديلاته  
لمملكة البحرين
- 68 لطيفة عبد العزيز علي الزوايدي، مرجع سابق، ص320-321
- 69 المرجع السابق نفسه، ص322
- 70 ساجد محمد كاظم، مصدر سابق، ص:145
- 71 المادة 46 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971
- 72 الفقرة 2 من المادة 60 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971
- 73 المادة 89 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971
- 74 البند أ من الفقرة 3 من المادة 110 من دستور الامارات لسنة 1971، والفقرة 2 من المادة 14 من اللائحة  
الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد رقم 4 لسنة 1972، والفقرة 6 من المادة 18 من اللائحة الداخلية لمجلس  
الوزراء الاتحادي لسنة 1972 المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد 3 للسنة الثانية في 1972/5/7
- 75 التفسير الدستوري الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2 قضائية، جلسة 14 ابريل، لسنة  
1974
- 76 مضبطة الجلسة الثانية للفصل التشريعي السادس عشر لدور الانعقاد العادي الأول، رقم الجلسة متسلسلا  
منذ بدء الحياة النيابية رقم (540/ف16/أ) للمجلس الوطني الاتحادي المعقودة يوم الثلاثاء 11 ربيع الأول  
لسنة 1437 هجرية الموافق 22 ديسمبر لسنة 2015
- 77 مضبطة الجلسة الثامنة عشرة للفصل التشريعي السادس عشر لدور الانعقاد العادي الثاني، في الجلسة  
متسلسلا منذ بدء الحياة النيابية رقم (569/ف16/ب) للمجلس الوطني الاتحادي المعقودة يوم الثلاثاء 11  
رمضان سنة 1438 هجرية المصادف 6 يونيو لسنة 2017، البند الخامس
- 78 الفقرة ب من المادة 33 من دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل
- 79 المادة 121 من المرسوم بقانون رقم 54 لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني  
وتعديلاته
- 80 المادة 120 من المرسوم بقانون رقم 55 لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني  
وتعديلاته

- 81 مضبطة مجلس النواب البحريني في دور الانعقاد العادي الثالث للفصل التشريعي الرابع، الجلسة العادية 37 في 2017/7/4، ص94
- 82 احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص:173
- 83 المادة 177 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم 1 لسنة 2016
- 84 المادة 178 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم 1 لسنة 2016
- 85 احمد سليمان ربحان، مصدر سابق، ص:352-355

المصادر

References

**First: The Books**

- i. Al-Sayyid, Abu Al-Hajjaj Abdel-Ghani, 2010, Ministerial Responsibility in Contemporary Positive Systems, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
- ii. Sabri, El-Sayed, 1944, Principles of Constitutional Law, 2nd Edition, Press of the Composition, Translation and Publishing Committee, Cairo.
- iii. Badr, Ahmed Salama, 2003, the legislative competence of the head of state in the parliamentary system, a comparative study, Egypt - France - England, Arab Renaissance House, Cairo.
- iv. Al-Badawi, Ismail, 1993, The Functions of the Executive Authority in the Islamic State and the Contemporary Constitutional Authority, 1st Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
- v. Abu Zaid, Abdel Hamid, 2003, The Balance and Control of Powers, A comparative Study, with no place of publication.
- vi. Met Wally, Abdel Hamid, 1975, Constitutional Law and Political Systems, 5th Edition, no place of publication.
- vii. Abdullah, Abdel-Ghani Bassiouni, 2003, Abdel-Ghani Bassiouni, Political Systems, 4th edition, Mansha'at Al-Maaref, Alexandria.
- viii. Fahmy, Omar Helmy, 2011, The Legislative Function of the Head of State in the Presidential and Parliamentary Systems, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
- ix. Barakat, Amr Fouad, without a year of publication, the political responsibility of the head of state in comparative constitutional systems, Cairo.
- x. Khalil, Mohsen, 1979, Political Systems and the Lebanese Constitution, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
- xi. Abdel Wahab, Mohamed Refaat, 1996, Political Systems, University Press, Alexandria.
- xii. Laila, Muhammad Kamel, 1971, Constitutional Law, Arab Thought House, Cairo.
- xiii. Helmy, Mahmoud, 1974, The Constitution of the Arab Republic of Egypt and the Contemporary Arab Constitutions, Arab Thought House, Cairo.
- xiv. Helmy, Mahmoud, 1970, General Constitutional Principles, Arab Thought House, Cairo.
- xv. Fahmy, Mustafa Abu Zaid, 1969, The Parliamentary System in Lebanon, 1st Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Beirut.
- xvi. Fahmy, Mustafa Abu Zaid, 1958, The Egyptian Constitution, Mansha'at al-Maaref, Alexandria.

**Second: Theses and Scientific Letter**

- i. Kazem, Sajid Muhammad, 1998, The Powers of the President of the State in Parliamentary Legislative Work, Comparative Study, PhD Thesis, College of Law, University of Baghdad.

- ii. Morsi, Mohamed Rabie, No Publication Year, The Legislative Authority of the Head of State in Modern Systems, PhD thesis, Faculty of Law, Cairo University.
- iii. Al-Dhafiri, Numan Faleh, 1997, the legislative competencies of the head of state in contemporary political systems with a special study on the history of Kuwait, PhD thesis, Faculty of Law, Cairo University.
- iv. Abdul Karim, Yassin Muhammad, 2000, The Constitutional Center of the Head of State, PhD thesis, College of Law, University of Baghdad.
- v. Al-Sami', Esraa Muhammad Badr Ali, 2010, the legislative competence of the head of state in the Arab parliamentary system, a comparative study, a master's thesis, College of Law and Political Science, University of Kufa.
- vi. Ahmed, Barakat, 2008, The Legislative Functions of the President of the Republic in the Algerian Constitutional System, Master's Thesis, Faculty of Law, University of Abu Bakr Belkaid, Algeria.
- vii. Nassif, Bakr Amer, 2016, The right of the head of state to veto laws in the parliamentary and presidential systems - a comparative study - a master's thesis, Faculty of Law, University of Alexandria.
- viii. Al-Moussawi, Shawq Saad Hashem, 2008, the legislative competence of the head of state in the parliamentary system, a comparative study, Master's thesis, College of Law, Al-Nahrain University, Iraq.
- ix. - Al-Saadi, Hamid Hanoun, 2004, The Powers of the Head of State to Object to Draft Laws, Iraqi Comparative Law Society, Comparative Law Journal, No. 35.

### **Third: Constitutions, Laws, and Regulations and meeting minutes**

- i. The Constitution of the United Arab Emirates of 1971
- ii. II- The Constitution of the Kingdom of Bahrain for the year 2002
- iii. III- The Constitution of the State of Egypt for the year 2014
- iv. IV- Decree-Law No. 54 of 2002 regarding the internal regulations of the Bahraini Parliament.
- v. V- Decree-Law No. 55 of 2002 regarding the internal regulations of the Bahraini Shura Council.
- vi. VI- Bylaws of the Federal National Council No. 4 of 1972 of the United Arab Emirates
- vii. VII - The internal regulations of the Federal Council of Ministers of the United Arab Emirates for the year 1972
- viii. VIII- Bylaws of the Egyptian House of Representatives No. 1 of 2016
- ix. IX - Minutes of the eighteenth session of the sixteenth legislative term of the second ordinary session, in the session in a series since the beginning of Parliamentary life No. (569 / F 16 / b) of the Federal National Council held on Tuesday 11 Ramadan 1438 AH corresponding to June 6 of 2017, item 5
- x. X- Minutes of the second session of the sixteenth legislative term of the first ordinary session, session number sequential since the beginning of Parliamentary life No. (540 / F 16 / A) of the Federal National Council held on Tuesday, 11 Rabi' al-Awwal for the year 1437 AH corresponding to December 22, 2015.

- xi. XI- Minutes of the House of Representatives of the Kingdom of Bahrain, third session, fourth legislative term, regular session No. 37 on 4/7/2017
- xii. XII- Constitutional Interpretation issued by the Federal Supreme Court No. 1 of Judicial Year 2, session of April 14, 1974.

#### **Fourth: Foreign References**

- i. Lowi, Theodore J. & Ginsberg, Benjamim & Kenneth & Ansolabehere, Stephen, 2017, American Government Power and Purpose Core Fourteenth edition, Printed in the United State of America.
- ii. Burdeau, George, 2001, Francis HAMON et Michael TROPER, Droit Constitutionnel Paris, L.G.D.I, 27<sup>e</sup> ed.
- iii. <sup>11</sup>M. Duverger. 1966, Institutions politiques et droit constitutionnel. 9eme édition.Paris.
- iv. François lu chaire. Gérard Conac, 1979, La constitution de la république française, V1, Economica, Paris.
- v. de malberg , Carre: 1920, Contribution ala theorie generale de Letat- Tom premier-Paris.
- vi. St Smith, Steven S. & Roberts, Jason M. & Wielen, Ryan J. Vander: 2011, The American Congress, Cambridge University Press, Seventh Edition.