

## A Project of the Atlantic Council's Rafik Hariri Center for the Middle East

Yussef Auf

September 4, 2012

يوسف عوف

### شرعية الإعلانات الدستورية الرئاسية

أثار الإعلان الدستوري الصادر عن رئيس الجمهورية في الثاني عشر من شهر أغسطس الحالي نقاشا واسعا حول عدد من النقاط القانوني منها والسياسي، وستعرض في هذا المقال لواحده من هذه النقاط، و هي حق رئيس الجمهورية في إصدار إعلانات دستورية (جديدة أو لإلغاء أخرى قائمة أو تعديلها)، إذ لا تخفى الأهمية القصوى لطرح هذه المسألة للنقاش و التحليل الواسعين، ليس فقط لأهمية التحقق من شرعية الإعلان الدستوري الصادر عن رئيس الجمهورية، بل ما قد يصدر من إعلانات لاحقة حتى الانتهاء من كتابة الدستور الجديد و انتخاب البرلمان.

يرى البعض أنه لا يحق لرئيس الجمهورية إصدار إعلانات دستورية بناء على أن هذا الحق كان ثابتا للمجلس الأعلى للقوات المسلحة فقط باعتباره الجهة التي انتقلت إليها كل الصلاحيات التنفيذية و التشريعية عقب خلع الرئيس السابق، و بالتالي فلا يجوز لرئيس الجمهورية المنتخب أن يمارس سلطة التشريع الدستوري لكونه منتخب فقط كرأس للسلطة التنفيذية. و الحقيقة أن هذه الحجة، و غيرها، لا تصمد لنقاش أو تحليل، حيث يقودنا البحث المجرد لهذه المسألة، في تقديري الشخصي، لا إلى تقرير ذلك الحق لرئيس الجمهورية فحسب، بل إلى وجوب منح تلك السلطة للرئيس، و المدخل إلى بيان ذلك يتمثل في ما هو آت.

لا خلاف على أنه يتعين أن يكون هناك إطار دستوري يحكم إدارة الدولة و ينظم حركتها، هذا الإطار هو مجموعة القواعد القانونية ذات الصفة الدستورية، أو ما يسمى بالدستور، بغض النظر عما إذا كان ذلك الدستور دستورا دائما أو مؤقتا، فإن كان ذلك الدستور نفسه يحدد طريقة تعديله و السلطة صاحبة الحق في ذلك فلا خلاف و الأمر واضح حيث يتعين اتباع القواعد المنصوص عليها في ذلك الدستور. أما إن جاء الدستور خاليا من أي نص يحدد السلطة صاحبة الحق في تعديله و إجراءات ذلك التعديل، و هي الحالة المصرية الراهنة تماما، فلا مفر من التسليم بما يسمى "سلطة الأمر الواقع" التي تمارس بمقتضاها السلطة السياسية الأعلى في الدولة سلطة التشريع الدستوري إذا اقتضت الظروف إصدار تشريع دستوري (جديد أو لتعديل قائم أو إلغائه). و القول بغير ذلك معناه أن تصاب الحياة العامة بالشلل التام - مع ما يترتب على ذلك من مفساد و إهدار للمصالح العامة - إذا اقتضت الحاجة إجراء تعديل دستوري بذريعة أنه لا توجد سلطة في الدولة لها الحق في إجراء تعديلات دستورية انتظارا لوضع دستور جديد يحدد هذه السلطة.

ما تقدم من تحليل هو ما ينطبق على الحالة المصرية منذ الإطاحة بحكم حسني مبارك، إذ انتقلت السلطة السياسية للمجلس الأعلى للقوات المسلحة من دون أي اعتبار لقواعد الدستور السابق لمصر الصادر عام ١٩٧١، و هو ما كان يعني بجلاء أننا بصدد وضع جديد انهارت معه كل قيمة قانونية للدستور القائم آنذاك (دستور ١٩٧١) و هو ما ترتب عليه قيام المجلس الأعلى للقوات المسلحة، بداعي الضرورة و تنظيم أمور الدولة، و استنادا إلى سلطة الأمر الواقع أو ما يعرف بالشرعية الثورية، بإصدار إعلانات دستورية عديدة عبر الفترة الانتقالية كان أولهم إعلان الثالث عشر من فبراير ٢٠١١ و آخرهم الإعلان الدستوري المكمل الصادر في ٢٠١٢/٦/١٧. و كان أن انتقلت السلطة السياسية العليا في الدولة إلى رئيس للجمهورية منتخب في الثلاثين من شهر يونيو المنصرم دون أي تغيير في البنية الدستورية للدولة المصرية (التغيير المقصود هو وضع دستور جديد دائم) حيث استمرار تنظيم الدولة عن طريق إعلانات دستورية مؤقتة، خالية من أية نصوص تقرر إجراءات تعديل الإعلانات الدستورية أو صاحب الحق في إجراء ذلك التعديل، مع استمرار العنصر الدائم في هذا السياق و هو حتمية أن تضطلع السلطة السياسية بإجراء التغييرات الدستورية التي تلبى حاجات المجتمع و تحقق مصالحه. ففي هذه الحال، أيا صحت، قانونا أو سياسة، أن يقال ألا حق لرئيس الجمهورية في إصدار إعلانات دستورية؟ مع الأخذ في الاعتبار أن

رئيس الجمهورية السابق ( المجلس الأعلى للقوات المسلحة ) تسلم السلطة بحكم الأمر الواقع، حين أن رئيس الجمهورية الحالي تسلم السلطة بحكم الشعب.

يدعم التحليل السابق القياس على حالة غياب البرلمان لحله أو للعطلة السنوية، و هي حالة تتكرر كثيرا في عديد من الدول، إذ تنتقل السلطة التشريعية مباشرة لرأس السلطة التنفيذية حتى انتخاب برلمان جديد أو عودته من العطلة، ففي هذه الحالة لم يقل أحد أن السلطة التشريعية تتوقف ممارستها تماما، فلا تصدر أي قوانين نهائيا، حتى عودة السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل لممارسة عملها التشريعي إذ يترتب على ذلك تعطيل مصالح الدولة مما لا يحتاج لبيان. غاية الأمر في مثل هذه الحالة أن على رأس السلطة التنفيذية إذا مارس سلطة التشريع، بإصدار القوانين العادية، أن يتقيد بشرطين أو ضابطين رئيسيين هما أن يكون إصدار التشريع أمرا عاجلا و ضروريا. و من ثم فعند غياب سلطة التشريع الدستوري، لعدم النص عليها في الإعلانات الدستورية الحالية، فإن الحق في إصدار إعلانات دستورية يبقى بيد رئيس الجمهورية لحين وضع الدستور الجديد و تنتقل إلى الشرعية الدستورية.