

The Authority of the Head of State in Ratifying Laws: A Comparative Study of the Sudanese Constitutional Experience (1998-2025)

سلطات رأس الدولة في المصادقة على القوانين: دراسة مقارنة في التجربة الدستورية السودانية (2025-1998)

Gamer Eldein Abdarhaman Elsmay Elshikh Brier*

قمر الدين عبد الرحمن السمانى الشيخ برير¹

¹ Assistant Professor at College of Business Administration, Department of Law, Najran University, Kingdom of Saudi Arabia.

¹ أستاذ مساعد في كلية إدارة الأعمال - قسم القانون - جامعة نجران -

* Corresponding Author: Gamer Eldein Elshikh Brier
(gamerdorean@hotmail.com)

المملكة العربية السعودية.

*الباحث المراسل: قمر الدين الشيخ برير (gamerdorean@hotmail.com)



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

Accepted	Revised	Received
قبول البحث	مراجعة البحث	استلام البحث
2025/12/23	2025/10/30	2025/9/24
DOI: https://doi.org/10.31559/LCJS2025.6.3.4		

Abstract:

الملخص:

Objectives: The research aims to elucidate the legal nature of the Head of State's decision in ratifying a law and to discuss the implications of objecting to a law. After discussing the constitutional texts and comparing them.

الأهداف: تهدف هذه الدراسة إلى توضيح الطبيعة القانونية لقرار رئيس الدولة بالتصديق على القانون، ومناقشة الآثار المترتبة على الاعتراض على القانون، وذلك بعد تناول النصوص الدستورية ودراساتها دراسة مقارنة. **المنهجية:** اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي المقارن، حيث قام الباحث بتوضيح المفاهيم الأساسية لموضوع الدراسة (رأس الدولة، المصادقة على القوانين، حق الاعتراض) وناقش القيود الواردة على سلطات رأس الدولة في المصادقة على القوانين وفق التجربة الدستورية السودانية ومقارنتها مع بعض التجارب الإقليمية والدولية.

Methods: The study adopted a comparative analytical approach, whereby the researcher clarified the core concepts related to the subject of the study (the Head of State, the ratification of laws, and the right of objection) and examined the constraints imposed on the powers of the Head of State in ratifying laws under the Sudanese constitutional experience, comparing them with selected regional and international experiences.

النتائج: توصلت الدراسة لمجموعة من النتائج، من أهمها الطبيعة التشريعية لقرار رأس الدولة في المصادقة على القانون وممارسة الحق في الاعتراض، كما ساهم غياب السلطة التشريعية في الفترة ما بعد 2019 في توسع صلاحيات مجلس السيادة ليجتمع ما بين سلطة إقرار القانون والمصادقة عليه.

Results: The study arrived at a set of findings, most notably that the decision of the Head of State to ratify legislation and exercise the right of objection is legislative in nature. It also found that the absence of the legislative authority during the post-2019 period contributed to the expansion of the powers of the Sovereignty Council, enabling it to combine both the authority to enact legislation and the authority to ratify it.

الخلاصة: من أهم التوصيات الواردة في ختام الدراسة الإسراع بتشكيل المجلس التشريعي عن طريق التعيين إذا كان من غير الممكن إجراء انتخابات تشريعية في تلك الظروف التي تمر بها الدولة السودانية في الوقت الحالي. **الكلمات المفتاحية:** رأس الدولة؛ المصادقة على القوانين؛ حق الاعتراض؛ التجربة الدستورية السودانية.

Conclusions: One of the most important recommendations at the end of the research is the expedited formation of a legislative council through appointment, if it is not possible to hold legislative elections under the current circumstances the Sudanese state is undergoing.

Keywords: Head of State; Ratification of Laws; Right to Object; Sudanese Constitutional Experience.

الاستشهاد

Citation

الشيخ برير، قمر الدين. (2025). سلطات رأس الدولة في المصادقة على القوانين: دراسة مقارنة في التجربة الدستورية السودانية (1998-2025). *المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة*. 6 (3). 216-228.

Elshikh Brier, G. A. (2025). The Authority of the Head of State in Ratifying Laws: A Comparative Study of the Sudanese Constitutional Experience (1998-2025). *International Journal of Legal and Comparative Jurisprudence Studies*, 6(3), 216-228. <https://doi.org/10.31559/LCJS2025.6.3.4> [In Arabic]

المقدمة:

تمر عملية إصدار القوانين بخمس مراحل تبدأ بالمرحلة الأولى الاقتراح وتنتهي بالمرحلة الخامسة النشر التي يبدأ بعدها سريانه، تأتي المصادقة من قبل رأس الدولة على القانون في المرحلة الرابعة في التسلسل الإجرائي لمراحل إصدار القانون، وبالتالي تعتبر المصادقة على القانون سلطة لاحقة على إقراره من قبل الهيئة التشريعية وذلك بعد إتباع كافة الإجراءات المقررة بمقتضى نصوص الدستور، ومن المعلوم بالضرورة أن الهيئة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصلي في عملية إجازة القانون وهي التي تملك هذا الاختصاص بارتكازها على التفويض الشعبي عندما تكون منتخبة وممثلة للشعب، أما سلطة المصادقة على القانون من قبل رأس الدولة يشير مفهومها إلى أنها إجراء مستقل عن غيره من الإجراءات الدستورية الأخرى المرتبطة بالعملية التشريعية، ويضعها الفقه الدستوري في المرحلة الرابعة من مراحل العملية التشريعية، ويترتب عليها تسجيل شهادة ميلاد للقانون كونه أصبح نهائياً بإقراره من البرلمان ليس من رئيس الدولة، إنما رئيس الدولة وافق عليه فقط ليتم وضعه موضع التنفيذ، لذلك موافقة رأس الدولة عادة ما تتضمن أمراً إلى رجال السلطة العامة بوجوب تنفيذ القانون. سلطة رأس الدولة في المصادقة على القانون تعني موافقته عليه، ويعبر رأس الدولة عنها إيجاباً عندما تصدر منه في شكل قرار مكتوب (مرسوم) أو سلباً في حالة رفع القانون إليه وتمر فترة محددة بنص الدستور دون أن يبدي اعتراض على القانون. وفي حالة ممارسة رأس الدولة لحقه في الاعتراض على القانون والتعبير عن هذا الحق يجب أن يكون صريحاً ويترتب عليه إبداء الأسباب التي بموجبها يتم إعادة القانون للهيئة التشريعية لإعادة النظر في القانون ودراسته وفق ما أبداه رأس الدولة من أسباب، وقد تكون تلك الأسباب مقنعة للهيئة التشريعية لتعديل القانون أو يتطلب الأمر إعادة التصويت على القانون وإجازته دون إجراء أي تعديل بأغلبية خاصة ينص عليها الدستور.

أهمية الدراسة:

يرى الباحث أهمية دراسة هذا الموضوع تكمن في افتقار البحث القانوني بصفة عامة لدراسة مفهوم المصادقة على القوانين بصورة مستقلة عن مراحل العملية التشريعية، وندرة الأبحاث القانونية التي تسلط الضوء على التجربة الدستورية في السودان بصفة خاصة، وتعد التجربة الدستورية السودانية بيئة خصبة للدراسة المقارنة في الفترة (1998-2025) نتيجة للتطورات الدستورية التي مرت بها الدولة السودانية في تلك الفترة، وتعتبر من أهم التطورات توقيع اتفاقية السلام الشامل لسنة 2005م التي نتج عنه دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م، والتغيير الذي حدث في سنة 2019م الذي نتج عنه توقيع الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لسنة 2019م، هذا مما دفع الباحث لإجراء دراسة مقارنة حول سلطات رأس الدولة في المصادقة على القوانين لبيان حدودها والقيود الواردة عليها وفق التجربة الدستورية السودانية.

مشكلة الدراسة:

تعد المجالس التشريعية في غالب الدساتير هي الهيئات المنتخبة والأكثر تمثيلاً لفئات الشعب المختلفة، وجميع مكوناته السياسية الاجتماعية والثقافية، وبالتالي هي التي تعبر عن مصالح الأمة والدفاع عنها وهي المفوضة من الشعوب للممارسة وظيفة التشريع، وعلى الرغم من ذلك نجد أن الدساتير تمنح رأس الدولة سلطة المصادقة على القوانين، وهي سلطة تعلو على سلطات المجلس التشريعي، حيث تتمثل مشكلة البحث في السؤال الرئيس الآتي: ما حدود سلطات رأس الدولة في المصادقة على القوانين في ضوء التجربة الدستورية السودانية؟

أسئلة الدراسة:

- هل المصادقة على القوانين تعتبر عمل تشريعي أم من أعمال رأس الدولة التنفيذية؟
- هل سلطة المصادقة على القوانين تعد من الأعمال التي تؤدي إلى عرقلة العملية التشريعية؟
- ما هي الأسباب والمبررات التي يبني عليها رأس الدولة قرار اعتراضه على القانون، وهل هي محددة بالدستور أم سلطة تقديرية لرأس الدولة.
- ماهي أبرز التعديلات في الوثيقة الدستورية التي طالمت سلطات رأس الدولة في المصادقة على القوانين لسنة 2025م؟
- كيف للهيئات التشريعية التغلب على قرار رأس الدولة بعدم المصادقة على القانون؟

أهداف الدراسة:

- تحديد الطبيعة القانونية لقرار رأس الدولة في المصادقة على القوانين، هل هو قرار تشريعي أم قرار رقابي تنفيذي.
- توضيح الآثار المترتبة على قرار رأس الدولة بالمصادقة على القانون أو عدم المصادقة عليه.
- إبراز القيود الواردة على سلطات رأس الدولة في المصادقة على القانون وفق التجربة الدستورية السودانية ومقارنتها مع بعض التجارب الإقليمية والدولية.
- إسقاط الضوء على بعض التعديلات التي أجريت على الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لجمهورية السودان في الفقرات المتعلقة بسلطات مجلس السيادة في سنة 2025م.

منهج الدراسة:

استخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج التحليلي المقارن، حيث قام الباحث بتوضيح المفاهيم الأساسية لموضوع الدراسة (رأس الدولة، المصادقة على القوانين، حق الاعتراض) وناقش القيود الواردة على سلطات رأس الدولة في المصادقة على القوانين وفق التجربة الدستورية السودانية ومقارنتها مع

بعض التجارب الإقليمية والدولية، مبيّنًا كذلك أوجه الاتفاق والخلاف بين الدساتير التي حكمت الفترة (1998-2025) وهي ثلاثة دساتير (دستور جمهورية السودان لسنة 1998 م، دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005 م، الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لسنة 2019 م).

هيكلية الدراسة:

تناول الباحث موضوع (سلطات رأس الدولة في المصادقة على القوانين: دراسة مقارنة في التجربة الدستورية السودانية (1998-2025) في ثلاثة مباحث، وتفرع عن كل مبحث عدد من المطالب، المبحث التمهيدي: تناول توضيح المفاهيم الرئيسة للمبحث في ثلاثة مطالب (رأس الدولة، المصادقة على القوانين، حق الاعتراض على القانون). المبحث الأول: تناول القيود الواردة سلطات رأس الدولة في المصادقة على القوانين ومقارنتها في الدساتير المتعاقبة في الفترة من (1998-2025 م) في مطلبين، المطلب الأول القيد الزمني والمطلب الثاني تسبب الاعتراض. وفي المبحث الثاني: عمد الباحث إلى تناول الأثر المترتب على قرار مصادقة رأس الدولة على القوانين دون اعتراض أو مراجعة القانون وفق الاعتراضات التي أبدتها رأس الدولة، وبيان الطبيعة القانونية لقرار المصادقة على القانون في ثلاثة مطالب.

المبحث التمهيدي: التعريف بمصطلحات الدراسة

يتطلب قبل الدخول في دراسة سلطات رأس الدولة وفق التجربة الدستورية السودانية في الفترة (1998-2025) التعريف بمصطلحات ومفاهيم البحث الأساسية (رأس الدولة + المصادقة على القوانين + حق الاعتراض على القوانين).

المطلب الأول: مفهوم رأس الدولة

يقصد بمصطلح رأس الدولة (Head of state): الشخص الذي يشغل منصب (رئيس الدولة)، ويطلق عليه رأس الدولة لأن المنصب الذي يشغله يعتبر أعلى منصب ينص عليه الدستور، وعادة ما تنص الدساتير على وصف رئيس الدولة بذلك (رأس الدولة)، بالاطلاع على دساتير السودان في الفترة من 1998-2025 نجدها حددت رأس الدولة بنصوص واضحة، حيث ورد النص على رأس الدولة في دستور جمهورية السودان لسنة 1998 في المادة الثالثة والأربعون "يمثل رئيس الجمهورية الحكم والسيادة العليا للبلاد، يقوم قائدًا أعلى لقوات الشعب المسلحة والشرطة والقوات النظامية الأخرى، ويختص بصيانة البلاد من الأخطار وحفظ عزتها ورسالتها، والإشراف على علاقتها الخارجية ويرعى سيرة القضاء والعدل والأخلاق العامة ويرعى المؤسسات الدستورية....". وورد في دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005 م "رئيس الجمهورية هو رأس الدولة والحكومة وسلطان الدولة، وله في ذلك ممارسة السلطات التي يمنحها له هذا الدستور....." (دستور جمهورية السودان الانتقالي، 2005 م، المادة 58). كما وصف مجلس السيادة برأس الدولة في الوثيقة الدستورية لجمهورية السودان لسنة 2019 حيث تنص على "مجلس السيادة هو رأس الدولة ورمز سيادتها ووحدتها وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة...." (الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية، 2019، المادة 2/11). وورد في كثير من الدساتير وصف رئيس الدولة برأس الدولة على سبيل المثال "الملك هو رأس الدولة، رمز وحدتها وديمومة وجودها...." (دستور دولة اسبانيا، 1978 م، المادة 56).

ويطلق رأس الدولة على (الملك) إذا كان نظام الحكم ملكي، وعلى (رئيس الجمهورية أو المجلس الرئاسي أو السيادة) إذا كان نظام الحكم جمهوري أو مجلسي. ويطلق وصف رأس الدولة على رئيسها، لأنه هو من يرأس جميع السلطات فيها، وهو المرجع لجميع سلطات الدولة (القضائية والتشريعية والتنفيذية).

وبما أن سيادة الدولة ووحدتها وإرادة شعبها تتجسد في رئيسها، وهو من يتحمل بصورة مباشرة حماية الدولة والدفاع عن أرضها وشعبها، وهو من يمثل الدولة في الداخل والخارج، فيعد بذلك رأسًا للدولة، كما يتمتع رئيس الدولة في كل الدساتير بمكانة سامية ومتميزة نظرًا للسلطات التي تخولها له دساتير الدول المختلفة (عرشوش، 2015، ص 153). كما تشير السلطات التي تمنحها الدساتير إلى رئيس الدولة في جميع أنظمة الحكم لذلك الوصف (رأس الدولة)، طالما هو من يمثل الدولة في نظر الدول الأخرى والمجتمع الدولي وهو من يتحمل مسؤولية الدفاع عنها، وهو مرجعية لجميع السلطات.

وتعد علاقة رئيس الدولة بالسلطات الثلاث من الأسباب التي تجعله رأس الدولة، فإذا نظرنا لعلاقته بالسلطة التنفيذية في دساتير السودان في الفترة من (1998-2025) نجد العلاقة بين رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية علاقة التابع بالمتبوع، فعلى سبيل المثال يمنح دستور جمهورية السودان لسنة 1998 على أن من اختصاصات رئيس الجمهورية "رئاسة مجلس الوزراء" (دستور جمهورية السودان، 1998، المادة 43/ب). ويمنح دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005 م رئيس الجمهورية سلطة رئاسة مجلس الوزراء وسلطة تشكيله (دستور السودان الانتقالي، 2005، المادة 58 و70). وورد في الوثيقة الدستورية لسنة 2019 من سلطات مجلس السيادة تعيين رئيس مجلس الوزراء واعتماد أعضاء مجلس الوزراء الذين يعينهم رئيس مجلس الوزراء (الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية، 2019، المادة 12).

ويرتبط رأس الدولة بعلاقة مع السلطة التشريعية تمنحه سلطة تعلق عليها في غالب أنظمة الحكم، فعلى سبيل المثال يملك رأس الدولة الحق في المصادقة على القوانين، والمعاهدات الدولية، وغيرها من قرارات البرلمان. وفي بعض أنظمة الحكم يملك رأس الدولة حق تعيين السلطة التشريعية وحلها، كما ورد في دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2019 م "يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على 5% ويحدد القانون كيفية ترشيحهم" (دستور جمهورية مصر العربية، 2019، 102). وينص على حق رأس الدولة في تكوين السلطة التشريعية وحلها النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية، (النظام الأساسي للحكم، المملكة العربية السعودية، 1412هـ، المادة 68-69). وإن كان غالبية الدساتير تنص على تكوين السلطة التشريعية بالانتخاب على الرغم من بعضها يحدد تعيين كطريقة لاختيار أعضاء السلطة التشريعية وبعضها يجمع ما بين التعيين والانتخاب.

وبعض الدساتير تمنح رأس الدولة الحق في دعوة السلطة التشريعية للانعقاد في الحالات الطارئة غير العادية، على سبيل المثال ما ورد في دستور الجمهورية الجزائرية من حق رئيس الجمهورية في استدعاء البرلمان (عرشوش، 2015، ص 154).

وبمراجعة لدساتير السودان المتعاقبة في الفترة من (1998-2025 م) نجد رئيس الجمهورية يمارس سلطات التعقيب على القرارات التشريعية المتمثلة في المصادقة على القوانين بالإضافة إلى سلطات أخرى على سبيل المثال يحل محل السلطة التشريعية في حالة غيابها بإصدار المراسيم التشريعية المؤقتة (دستور جمهورية السودان، 1998، المادة 90) وسلطة دعوة الهيئة التشريعية للانعقاد أو تأجيل انعقادها أو إنها دورتها. (دستور جمهورية السودان الانتقالي، 2005، المادة 58) ويتولى مجلس السيادة كذلك سلطة اعتماد تعيين أعضاء المجلس التشريعي والتوقيع على القوانين المجازة من المجلس التشريعي، والتوقيع على الاتفاقيات الدولية بعد المصادقة عليها من المجلس التشريعي، كما يمارس مجلس السيادة مع مجلس الوزراء سلطات المجلس التشريعي إلى حين تشكيله (الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لجمهورية السودان، 2019، المادة 12 و25).

وترتبط رأس الدولة علاقة وطيدة بالسلطة القضائية وإن كانت تنص كل الدساتير على استقلال السلطة القضائية عن جميع السلطات في الدولة، فعلاقة رأس الدولة بالسلطة القضائية لا تعني التدخل في وظيفتها بصورة مباشرة، لكن بحكم أنه رأس الدولة والمرجع النهائي لجميع السلطات فهو يملك حق تعيين المجالس القضائية العليا، وتعيين رئيس السلطة القضائية ورئيس وأعضاء المحكمة الدستورية، ولا يعد ذلك تدخلاً في وظيفتها أو التأثير عليها، وهو نفسه تخضع أعماله غير السيادية لرقابتها، (أحمد، 2022، ص 630). ونجد بعض الدساتير تمنح رأس الدولة حق المصادقة على توقيع بعض العقوبات التي تصدرها المحاكم كعقوبة الإعدام، وبعض الدساتير تمنحه حق العفو وإسقاط العقوبات والجدير بالذكر يمارس رأس الدولة مثل تلك السلطات باستقلال عن السلطة القضائية بصفته رأساً للدولة.

ويرتبط منصب رأس الدولة بعلاقة كبيرة مع السلطة القضائية في دستور السودان لسنة 1998 م، وفق المادة الثالثة والأربعون يرعى رئيس الجمهورية سيرة القضاء، ويصادق على أحكام الإعدام ومنح العفو ورفع العقوبة، كما تعد السلطة القضائية مسؤولة عن أعمالها أمام رئيس الجمهورية، ويتولى رئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس القضاء ونوابه وتعيين سائر القضاة بناء على توصية من مجلس القضاء العالي (دستور جمهورية السودان، 1998 م، المادة 43، 100، 104). وورد أيضاً في دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005 م "يصادق رئيس الجمهورية على أحكام الإعدام ويمنح العفو ويرفع الإدانة ويخفف العقوبة وفقاً لنصوص هذا للدستور والقانون القومي، ويكون رئيس القضاء مسؤولاً عن إدارة السلطة القضائية القومية أمام رئيس الجمهورية" (دستور جمهورية السودان الانتقالي، 2005 م، المادة 58 و123). وورد أيضاً في الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لسنة 2019 م أن مجلس السيادة يملك سلطة اعتماد تعيين رئيس القضاء وتشكيل المجلس الأعلى للقضاء والمصادقة على أحكام الإعدام وكذلك العفو إسقاط العقوبة.

مما تقدم نجد دساتير جمهورية السودان في الفترة (1998-2025) تمنح رئيس الدولة سلطات تجعله يسود على جميع الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة مع الموارنة بين استقلالية السلطات وتوزيع وظائف التشريع والتنفيذ والقضاء.

المطلب الثاني: مفهوم المصادقة على القوانين

تملك الهيئة التشريعية (البرلمان) في الدولة حق إصدار القواعد العامة الملزمة للأفراد (القوانين)، وتعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا الشأن، بحيث يتم انتخابها للممارسة هذا الاختصاص بجانب اختصاصات أخرى، وتعد وظيفة التشريع أحد أهم الوظائف التي تتولاها السلطة التشريعية، وهي عملية مطولة تبدأ من اقتراح القانون وتنتهي بإجازه والموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية، لكن عملية إصدار القانون ووضعه موضع التنفيذ لا تتم إلا بعد المصادقة عليه من رأس الدولة، وعلى ذلك تنص غالب الدساتير (حمد، 2022 م، ص 70).

المصادقة تعني موافقة رأس الدولة على القانون والتوقيع عليه، لذلك نجد بعض الدساتير أخذت بمصطلح (التوقيع على القوانين) عندما نظمت صلاحيات أو سلطات رأس الدولة، فتكون مصادقة رأس الدولة على القانون بالتوقيع عليه أو الموافقة دون إبداء اعتراض على مشروع القانون (البديرات، 2019 م، ص 16)، على سبيل المثال ورد النص في دستور جمهورية السودان لسنة 1998 م في المادة (43) عندما عدت اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية "وله في ذلك السلطات والاختصاصات الآتية وفق أحكام الدستور والقانون التي من ضمنها في الفقرة (هـ) له حق ابتداء مشروعيات التعديلات الدستورية والتشريعات والقانونية والتوقيع عليها". وبالتالي يعتبر توقيع رئيس الجمهورية مصادقة على القانون، بموجبها تكتب شهادة ميلاد للقانون وتعتبر هي المرحلة قبل الأخيرة من مراحل إصدار القانون (عبد الكريم، 2021، ص 60).

وبالإطلاع على دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005 م نجده نص في المادة (1/58 ح) "رئيس الجمهورية هو رأس الدولة والحكومة، ويمثل إرادة الشعب وسلطان الدولة وله في ذلك ممارسة الاختصاصات التي يمنحها هذا الدستور واتفاقية السلام الشامل، ومع عدم الإخلال بعموم ما تقدم يتولى المهام التالية..... يبتدر التعديلات الدستورية والتشريعات ويصادق على القوانين". وعلى ذلك أيضاً تنص الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لجمهورية السودان لسنة 2019 م والتي سمت (مجلس السيادة) برأس الدولة، عندما تحدثت عن تحديد اختصاصات مجلس السيادة وسلطاته ورد من ضمنها التوقيع على القوانين المجازة من المجلس التشريعي الانتقالي (الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية، 2019، المادة 11 و12).

ونشير هنا إلى بعض ما نصت عليه الدساتير فيما يتعلق بسلطات رأس الدولة في المصادقة على القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، على سبيل المثال: ورد النص في دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2019 في المادة الثالثة والعشرون بعد المنع "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها". كما نص على ذلك دستور دولة الكويت فيما يتعلق بسلطات الأمير "رئيس الدولة" حق التصديق على القوانين "دستور دولة الكويت، 1962، المادة 65 و45). وعلى ذلك ينص دستور دولة الإمارات العربية المتحدة "ويختص المجلس الأعلى لدولة الإمارات العربية المتحدة بالمصادقة على القوانين" (ستور

دولة الإمارات العربية المتحدة، 1971م، المادة 46 و47). وكذلك ينص دستور المملكة الأردنية الهاشمية على أن: "الملك هو رأس الدولة، والملك يصدق على القوانين ويصدرها" (دستور المملكة الأردنية الهاشمية، 2011م، المادة 30 و31). وينص النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية على "تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية" ويعرف المرسوم الملكي بأنه "إرادة ملكية تعبر عن موافقة الملك على موضوع سبق أن عرض على مجلس الوزراء السعودي ومجلس الشورى السعودي" (عبانة، 2019م، ص 194) وتعد الأنظمة واحد من تلك الموضوعات التي تناقش وتجاز من مجلسي الشورى والوزراء.

ويعد حق رأس الدولة في المصادقة على القانون مشاركة في العملية التشريعية بين البرلمان ورئيس الدولة، وهذه المشاركة تكون على قدم المساواة، بمعنى أن القانون لا يصبح قانونًا نافذًا إلا إذا وافقت عليه إرادتان هما رئيس الدولة والبرلمان (الصالح، 2003م، ص 473).

لذا تعرف المصادقة على القوانين بأنها "الحق الذي يعطي رئيس الدولة الموافقة الضرورية التي لا يمكن أن يصبح القانون واجب النفاذ من دونها" (عبانة، 2019، ص 198) وبذلك تعتبر عنصرًا أساسيًا في العملية التشريعية وتعد واحدة من أهم مراحل إصدار القانون.

فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لحق رأس الدولة في المصادقة على القوانين يدور فيها خلاف فقهي، جانب من الفقه يعتبره عمل تنفيذي ويؤيد هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي (إسمان) ويتبنى هذا الاتجاه أيضًا جانب كبير من الفقه المصري، والجانب الآخر ينظر لحق رئيس الدولة في المصادقة على القانون بأنه عمل تشريعي، ويؤيد هذا الرأي الفقيه (دوجي) (إسماعيل، 2022، ص 866) ويرى الباحث أن سلطة المصادقة على القوانين تعتبر حقًا ذا طبيعة تشريعية وعمل من أعمال السلطة التشريعية وبموجبه تتساوى إرادة رأس الدولة مع البرلمان في العملية التشريعية، فالقانون لا يصدر إلا إذا أقره البرلمان ووافق عليه رأس الدولة، لذلك تعد المصادقة على القانون حقًا تشريعيًا يترتب عليه إصدار القانون.

ولضمان عدم تعارض حق رأس الدولة في المصادقة على القوانين مع مبادئ نظم الحكم الديمقراطي، بحيث تعلق بموجبه إرادة رأس الدولة على إرادة الأمة وتعلق بإجازة القانون الذي يقره البرلمان بموافقة رأس الدولة، تولت الدساتير تنظيمه بالقدر الذي يعطي رأس الدولة مشاركة في العملية التشريعية بما لا يتعارض مع إرادة الشعب التي تعبر عنها البرلمانات المنتخبة لممارسة وظيفة التشريع، وبما يضمن عدم استغلال حق المصادقة على القوانين من قبل رئيس الدولة ليصبح نظام الحكم فيها استبدادي، ولذلك هجر ملوك إنجلترا استخدام حق الاعتراض المطلق على القوانين على ما يزيد من القرنين ونصف من الزمان، واتجاه الدساتير لتقييد سلطة رأس الدولة في المصادقة على القانون بممارستها خلال مدة محددة وفي حالة اعتراضه يلزم بإبداء أسباب (صبري، 1949م، ص 87).

مما تقدم نجد أن دساتير جمهورية السودان الصادرة في الفترة (1998-2025) تمنح رأس الدولة سلطة المصادقة على القوانين، على الرغم من التباين الواضح في التعبير عنها بأكثر من مصطلح، ففي دستور السودان لسنة 1998م من سلطات رئيس الجمهورية (التوقيع على القانون)، وفي دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م من اختصاصات رئيس الجمهورية (يصادق على القوانين) وفي الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لسنة 2019م من اختصاصات مجلس السيادة التوقيع على القوانين.

المطلب الثالث: مفهوم حق الاعتراض على القوانين

يقصد بحق الاعتراض: "السلطة التي يمنحها الدستور لرأس الدولة بعدم الموافقة على مشروع القانون الذي أجازته البرلمان، ويعتبر بمثابة عدم المصادقة على القانون وهذا يمنع أو يؤخر تحويل المشروع إلى قانون نهائي وأجب التطبيق، مما يؤدي إلى مراجعة مشروع القانون وإعادة النظر فيه مرة أخرى من قبل السلطة التشريعية وفق الإجراءات التي يحددها الدستور" (شنطاوي، وحاتمة، 2015، ص 399).

وقد أضحى على تسمية حق رأس الدولة في رفض مشروع القانون أو الامتناع عن المصادقة عليه بحق الاعتراض، وبالتالي تعد من السلطات التي يخولها الدستور لرأس الدولة، وتختلف ممارستها بحسب ما ينص عليه الدستور من إجراءات. ويمكن هنا أن نشير إلى بعض النصوص التي تنص على هذه السلطة الدستورية في بعض الدساتير، على سبيل المثال ورد النص عليها في دستور جمهورية مصر العربية "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها" (دستور جمهورية مصر العربية، 2019، المادة 30). كما ينص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على سلطة الرئيس في الاعتراض على القانون حيث ورد النص: "كل مشروع قانون يقره مجلس النواب ومجلس الشيوخ يعرض قبل أن يصبح قانونًا على رئيس الولايات المتحدة فإذا وافق عليه وقعه، وإلا أعاده مع اعتراضاته إلى المجلس الذي أصدره ثم يعاد النظر فيه" (دستور الولايات المتحدة، 1978، المادة 7).

وكما ورد النص على هذه السلطة في دستور دولة الكويت لسنة 1962م في المادة الخامسة والستين التي تمنح الأمير حق المصادقة على القانون وسلطة إصداره مقرونة مع المادة السادسة والستين من ذات الدستور التي تنص على طلب إعادة النظر في القانون الذي يقدمه الأمير إلى مجلس الأمة. فكرة حق رأس الدولة في الاعتراض على القانون ارتبطت تاريخيًا بما كان عليه العمل في إنجلترا عندما كانت مشروعات القوانين ترفع للملك في شكل عرائض والتماسات، وفي القرن الخامس عشر أصبحت السلطة التشريعية مقسمة بين الملك والمجلسين (العموم أو اللوردات)، حيث أصبح في إمكان أحد المجلسين وضع صيغة مشروع القانون بدلًا من تقديم مقترحات في شكل التماس أو عرائض بمشروعات القانون للملك، وبناءً على تلك التغييرات على سلطات الملك، أصبح الملك يمارس سلطة التصديق على القوانين التي بدورها تمنح الملك كلمة الفصل في مصير أي قانون يقدم إليه، حيث يعني عدم تصديقه للقانون بمنزلة وأد ذلك القانون ونهايته، ونتيجة للأثر الصارم الذي ترتب على سلطات الملك في المصادقة على القوانين برزت أصوات تعارض فكرة حق التصديق على القوانين لتعارضها مع مبدأ سيادة الأمة التي يعبر عنها البرلمان، لذلك تم تقييد سلطات الملك في ممارسة حقه في المصادقة على

القوانين بقيود وإجراءات أخرى، منها تحديد مدة لممارسة الملك صلاحياته في المصادقة على القانون (عشرون يوماً) من تاريخ رفع القانون إليه للمصادقة، إذا انقضت تلك المدة دون أن يبدي الملك موافقته أو اعترضه على القانون يسقط حقه في الاعتراض ويعتبر القانون نافذ (الخويلة، 2023، 93). يعتبر حق الاعتراض سلطة يقرها الدستور لرأس الدولة بموجبها يرد القانون للبرلمان مرة أخرى لدراسته وإعادة النظر فيه وفق ما يبيده رأس الدولة من اعتراضات على القانون، وعلى ذلك نص دستور جمهورية السودان لسنة 1998م "إذا أجاز المجلس مشروع قانون بأحكام غير مقبولة لدى رئيس الجمهورية، يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر مراجعته بإعادته للمجلس مشفوعاً بتعليقاته..." (دستور جمهورية السودان، 1998، المادة 89). وعلى ذلك نصت الفقرة الثانية من المادة (108) من دستور السودان الانتقالي لسنة 2005م "إذا امتنع رئيس الجمهورية من توقيع مشروع القانون وأبدى أسباب امتناعه، يعاد المشروع إلى الهيئة التشريعية القومية للتداول على ملاحظات رئيس الجمهورية" كما تنص الوثيقة الدستورية لسنة 2019م على "إذا أبدى مجلس السيادة أسباباً لامتناعه عن اعتماد القانون أو المصادقة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماد تسلمه للقرار يعاد القرار للجهة التي أصدرته للتداول حول ملاحظات مجلس السيادة".

مما تقدم يمكن أن نخلص إلى أن جميع دساتير السودان في الفترة من 1998-2025 نصت على حق رأس الدولة في الاعتراض على القانون، وقيدته بمدة زمنية وإبداء أسباب، واتفقت في الأثر المترتب عليه وهو إعادة مشروع القانون للسلطة التشريعية للتداول حول ملاحظات رأس الدولة.

المبحث الأول: القيود الواردة على سلطات رأس الدولة في المصادقة على القانون

تأخذ دساتير السودان في الفترة من (1998-2025) بحق الاعتراض المقيد، أي تضع بعض القيود على سلطات رأس في المصادقة على القانون، ومن أهم القيود الواردة على ممارسة رأس الدولة لسلطاته المصادقة على القانون، القيد الزمني بحيث يجب على رأس أن يوقع على القانون أو يعترض عليه خلال المدة التي حددها الدستور، من تلك القيود أن يبدي رأس الدولة أسباب اعترضه أو امتناعه عن التوقيع على مشروع القانون.

المطلب الأول: القيد الزمني

بعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون في البرلمان وإجازته في جميع مراحل عرضه، يتم إحالة مشروع القانون لرأس الدولة للمصادقة عليه بحسب ما عليه الدستور أو اللائحة الداخلية للبرلمان، وعادة ما يتولى مخاطبة رأس الدولة رئيس البرلمان أو من ينوب عنه بإحالة مشروع القانون الذي تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان للمصادقة عليه.

وبمراجعة لنصوص دستور السودان لسنة 1998م، نجده أيضاً قيد ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحياته في التوقيع على القوانين المجازة من المجلس الوطني بمدة محددة عندما نص في المادة (89) على: "لا يصبح مشروع القانون الذي يجيزه المجلس الوطني قانوناً إلا عندما يوقع عليه رئيس الجمهورية، أو عند انقضاء ثلاثين يوماً بعد رفعه إليه دون أن يوقع عليه أو يقرر مراجعته"

وبذات المدة المقيدة لممارسة رأس الدولة في صلاحياته في المصادقة على القوانين نص دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م في المادة 108: "لا يصبح أي مشروع قانون تجيزه الهيئة التشريعية القومية قانوناً إلا بعد مصادقة رئيس الجمهورية وتوقيعه عليه، فإذا امتنع رئيس الجمهورية عن التوقيع دون إبداء أسباب لمدة ثلاثين يوماً يعتبر القانون مصادقاً عليه.

وبالرجوع للوثيقة الدستورية لجمهورية السودان لسنة 2019م أيضاً نجدها قيد سلطات مجلس السيادة بمدة محددة بخمسة عشر يوماً، وذلك وفق للنص المحدد لصلاحيات المجلس في المادة 12/ك حيث ورد النص من صلاحيات مجلس السيادة: "التوقيع على القوانين المجازة من المجلس التشريعي الانتقالي، وفي حال امتناع مجلس السيادة عن التوقيع لمدة خمسة عشر يوماً دون إبداء أسباب يعتبر القانون نافذاً، وإذا أبدى مجلس السيادة خلال الخمسة عشر يوماً المذكورة أسباباً لامتناعه عن التوقيع يعاد القانون للمجلس التشريعي الانتقالي للتداول حول ملاحظات مجلس السيادة ويصبح مشروع القانون مبرماً إذا أجازته المجلس التشريعي الانتقالي مرة أخرى، وفي هذه الحالة لا تكون موافقة مجلس السيادة لازمة لنفاذ القانون.

من خلال ما سبق يمكننا القول بأن سلطات رأس الدولة في الاعتراض على القانون مقيدة بقيد زمني، أي مدة يحددها الدستور أو اللائحة الداخلية المنظمة لعمل البرلمان، يحق فيها لرأس الدولة الاعتراض على القانون وإعادته مرة أخرى للبرلمان لدراسته وفق ما أبداه رأس الدولة من اعتراضات، لذلك نصت دساتير السودان صراحة على هذه المدة، ففي دستور السودان لسنة 1998 وستود السودان لسنة 2005م (30 يوماً) وفي الوثيقة الدستورية لسنة 2019م (15 يوماً)، وهي مدة كافية لرأس الدولة في الاطلاع على مشروع القانون وإبداء رأيه وتحديد ملاحظاته حوله.

ويترتب على فوات المدة المحددة دون أن يصدر من رأس الدولة اعتراض على مشروع القانون سقوط حقه في الاعتراض، مع اعتبار القانون مجازاً ضمناً حتى لو لم يفصح رأس الدولة عن مصادقة صريحة، وحسباً فعل المشرع الدستوري عندما عالج فرضية فوات المدة المحدد دون إبداء اعتراض من رأس الدولة حتى لا تكون المدة التي يعبر فيها عن رفضه لمشروع القانون مفتوحة لأن من شأن ذلك أن يكون وسيلة لتعطيل الكثير من مشروعات القوانين، وقد تعطل العملية التشريعية برمتها، ويجعل من وسيلة عدم التصديق على القوانين وإصدارها حق اعتراض مطلق من الناحية العملية (الخويلة، 2023، ص 105).

وبالاطلاع على دستور السودان لسنة 1998م نجده ذهب في هذا الاتجاه حيث نص صراحة على أن يعد مشروع القانون نافذاً في حالتين، الحالة الأولى: عندما يوقعه رئيس الجمهورية، الحالة الثانية: عند انقضاء ثلاثين يوماً بعد رفعه إليه دون أن يوقع عليه أو يقرر مراجعته. فيما نص دستور جمهورية السودان لسنة 2005م على "إذا امتنع رئيس الجمهورية عن التوقيع دون إبداء أسباب لمدة ثلاثين يوماً يعتبر القانون مصادقاً عليه" ونصت الوثيقة الدستورية لسنة 2019م على أن قرار مشروع القانون يكون نافذاً بمرور خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه مجلس السيادة.

المطلب الثاني: تسبب الاعتراض

تختلف طبيعة حق الاعتراض باختلاف الأنظمة الدستورية ففي بعض الأنظمة، قد يكون حق الاعتراض مطلقاً أي يمنح رئيس الدولة سلطة رفض القانون نهائياً كما كان في الأعراف الدستورية التي تمنح الملك في بريطانيا حق الاعتراض على القوانين دون أن يبدي أية أسباب والجدير بالذكر أن ملوك إنجلترا لم يستخدموا هذا الحق منذ ما يزيد عن القرنين ونصف من الزمان لذلك يرى معظم الفقهاء أن هذا الحق المطلق للملك في بريطانيا سقط بعدم الاستخدام، وأن تطور النظام البرلماني البريطاني قد أدى إلى استحالة استخدام ملوك إنجلترا له، (عبد القادر، 2023، 327).

لذلك نجد دساتير السودان في الفترة من (1998-2025) لم تأخذ بفكرة حق الاعتراض المطلق، وألزمت رأس الدولة بإبداء أسباب لاعتراضه على مشروع القانون، وبموجبها يعاد القانون للبرلمان مرة أخرى ليعيد النظر في القانون وفق ما أبداه رأس الدولة من أسباب، ويتم التداول حولها إذا اقتنع البرلمان بها تم تعديل القانون وإذا لم يرى وجهة الأسباب يمكن للبرلمان تجاوز اعتراض الرئيس وإصدار القانون بأغلبية ينص عليها الدستور ويصبح القانون صادر من البرلمان ولا يحتاج مرة أخرى لرفضه على رأس الدولة في أغلب الدساتير.

وذهب في هذا الاتجاه دستور جمهورية السودان لسنة 1998م نص في المادة (89) على: "إذا أجاز المجلس الوطني مشروع قانون بأحكام غير مقبولة لدى رئيس الجمهورية، يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر مراجعته بإعادته إلى المجلس مشفوعاً بتعليقات، ويجوز للمجلس عندئذ مراعاة ذلك وتعديل المشروع ورفع مرة ثانية، أو إهماله". وهنا نتوقف في نص المادة السابقة التي تأخذ مظهر القواعد المكملة عندما تقرأ كصلاحية لرئيس الجمهورية، حيث يجوز له أن يقرر مراجعة القانون إذا رأى أن القانون اشتمل على أحكام غير مقبولة عنده، ولكن عندما نقرأ النص كاملاً نرى أنه ألزم رئيس الجمهورية بالتعليق على القانون، والتعليق هنا الهدف منه إبداء الأسباب التي دعت لإعادة مشروع القانون إلى المجلس الوطني لمراجعته.

وبعد الاطلاع على دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م نجده ينص تسبب اعتراض رئيس الجمهورية: "لا يصبح أي مشروع قانون تجيزه الهيئة التشريعية القومية قانوناً إلا بعد مصادقة رئيس الجمهورية وتوقيعه عليه، فإذا امتنع رئيس الجمهورية عن التوقيع دون إبداء أسباب لمدة ثلاثين يوماً يعتبر القانون مصادقاً عليه، إذا امتنع رئيس الجمهورية عن التوقيع على مشروع القانون وأبدى أسباب امتناعه، يعاد المشروع إلى الهيئة التشريعية القومية للتداول حول ملاحظات رئيس الجمهورية في خلال مدة الثلاثين يوماً المحددة" (دستور جمهورية السودان الانتقالي، 2005، 1/108). ويفهم من النص السابق أن رئيس الجمهورية ملزم بإبداء أسباب امتناعه عن توقيع مشروعات القوانين وفي حالة عدم إبداء أية أسباب يعتبر مشروع القانون مصادقاً عليه، ولا يعاد القانون إلى الهيئة التشريعية إلا إذا امتنع رئيس الجمهورية عن توقيع مشروع القانون وأبدى أسباب امتناعه.

وتنص الوثيقة الدستورية لجمهورية السودان الصادرة في العام 2019م أيضاً على إلزام مجلس السيادة بإبداء أسباب امتناع المجلس عن التوقيع على مشروعات القوانين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ رفع مشروع القانون للمجلس، وبموجب الأسباب التي يبديها مجلس السيادة يعاد مشروع القانون للمجلس التشريعي الانتقالي للتداول حول ملاحظات مجلس السيادة (الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لجمهورية السودان، 2019م، 12/ك). بالنظر للتعديلات التي أجريت على الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لسنة 2025م نجدها قد طالت المادة 12/ك، حيث تم حذف الجزء المتعلق بامتناع مجلس السيادة عن المصادقة على القانون وإلزامه بإبداء أسباب امتناعه. وهنا يصبح الأمر يكتنفه غموض واضح يحتاج إلى بيان من المشرع الدستوري، وإلا يفهم من التعديل منح مجلس السيادة صلاحية مطلقة في المصادقة على القوانين وبالتالي يكون لمجلس السيادة الحق في الاعتراض على مشروعات القوانين دون إبداء أية أسباب (الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لجمهورية السودان، 2019م تعديل 12/ك، المادة 12/ك).

مما تقدم نجد أن جميع دساتير جمهورية السودان في الفترة من 1998-2025م قيدت رأس الدولة بتسبب حق الاعتراض على القوانين عدا الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لسنة 2019م تعديل 2025م التي أبقت على صلاحية مجلس السيادة الانتقالي في التوقيع على المشروعات القوانين المجازة من السلطة التشريعية الانتقالية مع حذف النص المتعلق بحق المجلس في الاعتراض على القوانين، ويفسر الباحث إرادة المشرع الدستوري بعمده إلى توسيع صلاحيات مجلس السيادة في هذا الشأن.

وعلى الرغم من إجماع الدساتير على تقييد رأس الدولة بتسبب الاعتراض على مشروعات القوانين يبقى التساؤل الكبير ماهي حدود التسبب وشروطه ونوعه، ويعد هذا التساؤل من أسئلة البحث الرئيسة، ويمكن الإجابة عليه بأن دساتير السودان في الفترة (1998-2025) لم تقيّد رأس الدولة بحدود أو شروط تحدد نوع الأسباب، وعددها، وطبيعتها، وموضوعها.

يرى الباحث أن رئيس الدولة غير مقيد في غالب الأمر بأسباب محددة، وبالتالي تكون سلطة تقديرية في وضع أسباب موضوعية أو شكلية تكون في حدها الأدنى مقنعة للبرلمان وتحقق المصلحة العليا للأمة، وعليه يمكن لرئيس الدولة أن يبني اعتراضاته على مشروعات القوانين لمجموعة من الأسباب قد يكون الدافع منها سياسي، وهنا قد يستخدم رئيس الدولة سلطاته في الاعتراض على مشروعات القوانين كوسيلة للضغط على البرلمان إذا ما قدر أن مشروع القانون لا يتواءم مع ظروف الأمة الاقتصادية والاجتماعية أو يتضارب مع القيم والمبادئ الحاكمة لها أو يتضارب مع السياسة العامة للدولة الداخلية أو الخارجية.

وقد تكون الأسباب التي يبني عليها رئيس الدولة اعتراضاته على مشروع القانون (قانونية) موضوعية، معلوم أن النظام القانوني لأي دولة مترابط وجميع التشريعات في الدولة تكون متناسقة غير متعارضة في أحكامها مع بعضها البعض ومع الدستور، ويقع على عاتق رئيس الدولة السهر على احترام الدستور والقانون، ويكون من واجباته الإشراف كسلطة عليا على تطبيق القانون، ولهذا يمكن أن يبني اعتراضه على أسباب تتعلق بعدم دستورية القانون أو تعارض نصوصه مع نصوص قانون آخر أو غيرها من الأسباب.

ومن الممكن أن تكون الأسباب التي يبني عليها رئيس الدولة اعتراضاته على مشروع القانون (شكلية) ويكون الهدف من الاعتراض في هذه الحالة تقويم النواقص كتصحيح الأخطاء المادية المتعلقة بالصياغة والأخطاء الإجرائية التي يقع فيها البرلمان، وبما أن العملية التشريعية تتم وفق إجراءات تتعلق بعرض مشروعات القوانين وتنظيم إجازتها داخل البرلمان، فقد يقع البرلمان في خطأ بمخالفته النصوص المنظمة لإجراءات العملية التشريعية الواردة في الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان، من هذه الإجراءات مثلاً المتعلقة بإدارة الجلسات والأحكام المنظمة للأغلبية وحساب الأصوات وتوزيع الفرص داخل البرلمان، ويهدف رئيس الدولة في ممارسته لحق الاعتراض لمعالجة مثل هذه الأخطاء الشكلية والإجرائية التي تصاحب عرض مشروعات القوانين داخل البرلمان.

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على سلطات رأس الدولة في المصادقة على القانون وطبيعتها القانونية

المطلب الأول: مصادقة رأس الدولة على القانون دون إبداء اعتراضات

سبق أن تناولنا مفهوم المصادقة على القانون في المطلب الثاني من المبحث الأول، وذكرنا أنها تعني موافقة رأس الدولة على القانون والتوقيع عليه، وتأتي المصادقة بعد إجازة السلطة التشريعية لمشروع القانون بصورة نهائية والرفع به لرأس الدولة للموافقة عليه.

الفرع الأول: طرق وأشكال مصادقة رأس الدولة على القانون

وبعد الاطلاع على نصوص المواد المنظمة لمصادقة رأس الدولة على مشروعات القوانين، في التجربة الدستورية السودانية من العام 1998-2025 نجد أن دساتير جمهورية السودان لم تلزم الهيئة التشريعية برفع القانون خلال فترة زمنية محددة بعد إجازتها منها، كما اتفقت في تحديد مدد تقيد رئيس الدولة بالتوقيع على مشروع القانون أو يقرر مراجعته.

وتأخذ المصادقة أو الموافقة على القانون أشكال مختلفة، فقد تكون المصادقة في شكل توقيع يذيل به رأس الدولة القانون يأتي في نهاية نصوص القانون ويحدد فيها تاريخ التوقيع، أو تأتي في شكل قرار مستقل (مرسوم رئاسي) يتصدر نص القانون ويدل على موافقة رأس الدولة على مشروع القانون وتاريخها.

وتكون موافقة لرأس الدولة دون إبداء أي اعتراض على القانون بحالتين، الحالة الأولى التوقيع على القانون بالأحرف أو بتضمينه نصوص تشير صراحة لموافقة رئيس الدولة على القانون وتكون في صدر القانون أو خاتمه أو في ديباجة مستقلة، أو تكون في الحالة الثانية موافقة ضمنية إذا سكت رئيس الجمهورية عن الإصدار وانتهت المدة المقيدة أو المحددة لرئيس الدولة، وعد ذلك إصداراً للقانون ووضع موضع التنفيذ وهذا هو الإصدار الضمني (إسماعيل، 2022، ص 836).

تعد موافقة رأس الدولة على القانون من دون إبداء اعتراض على مشروع القانون، من أهم مراحل إصدار القانون وتعني فعلياً ولادة قانون جديد، وهي المرحلة تمهيد لنشر القانون إيداعاً بنفاذه وبدء سريانه، لذلك يرى بعض الفقهاء أن قواعد القانون تكتسب عنصر الزاميتها بالمصادقة، أما نشر القانون يكون لنفاذه وبدء سريانه (البديرات، 2019، ص 116). لذلك موافقة رأس الدولة على القانون والتوقيع دون إبداء اعتراض عليه بها يكتمل القانون ويتحول من مشروع قانون إلى قانون في انتظار دخوله حيز النفاذ بنشره في الجريدة الرسمية للدولة (سليم، وآخرون، 2018، ص 58).

الفرع الثاني: الطبيعة لقرار رأس الدولة الخاص بالمصادقة على القانون

كان لزاماً على الباحث مناقشة الطبيعة القانونية لقرار رئيس الدولة الخاصة بالمصادقة على القوانين التي يقرها البرلمان، وقبل مناقشة هذا الأمر نؤكد أن الهيئة التشريعية هي المفوضة من قبل الشعب بممارسة اختصاص إقرار النصوص القانونية (القواعد العامة والمجردة التي تهدف إلى تنظيم سلوك وعلاقات الأفراد داخل المجتمع)، فتعد السلطة التشريعية عند ممارستها لهذا الاختصاص معبرة عن إرادة الشعب، وبما أن إرادة الشعب تعد أسى إرادة نافذة، واستناداً لتلك الإرادة تملك السلطة التشريعية صلاحيات واسعة في عملية إصدار القواعد القانونية. لذلك يعد الاختصاص التشريعي من أهم الوظائف التي أسندتها معظم الدساتير للبرلمانات، عدا في حالات استثنائية تقوم السلطة التنفيذية بإصدار القواعد القانونية ويكون ذلك إما بتفويض من السلطة التشريعية أو في حالة الضرورة وغياب السلطة التشريعية وفي كل الحالات تخضع في ذلك لرقابة السلطة التشريعية والسلطة القضائية (المغازي، 2023، ص 45).

نشبه جدل فقهي حول الطبيعة القانونية لسلطة رئيس الدولة في المصادقة على القانون، ويرجع السبب في ذلك إلى الالتباس حول الإجراء، هل هو عمل تشريعي أم إجراء إداري التبس بمظهر تشريعي، حيث إنه سلطة مناصرة برئيس الجمهورية وتتعلق بوظيفة تشريعية هي إصدار القانون وهو الإجراء الذي يضع القانون موضع التنفيذ. وهنا تشير لتلك الآراء.

أولاً الرأي القائل بأن المصادقة تعد عملاً تنفيذياً: حيث ذهب جانب من الفقه إلى أن مصادقة رئيس الدولة تعد عملاً تنفيذياً ويؤيد هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي "إسمان" يمارسها بمقتضى سلطاته التنفيذية، ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن القانون هو الذي يقره البرلمان بالشكل والإجراءات المتبعة داخل البرلمان ومن ثم فإن الأعمال التي يشارك بها رئيس الجمهورية في العمل التشريعي كإصدار القوانين لا تعد من الأعمال التشريعية فالعمل التشريعي هو الذي ينحصر في القانون الذي وافق عليه البرلمان وأقره وفق الإجراءات التشريعية، ويخلص هذا الاتجاه إلى أن القوة الملزمة للقانون تنبع من البرلمان وحده وتتحقق بمجرد إقرار القانون داخله، وفي ضوء ما سبق، فإن الإصدار لا يعتبر عملاً ذا طبيعة أمرة، البرلمان يملك سلطة كاملة وكافية وليس بحاجة للأمر الصادر من رئيس الدولة، ومن ثم فإن القانون ينفذ بإرادة البرلمان وليس بإرادة رئيس الدولة، بينما سلطة رئيس الدولة تنحصر في تنفيذ القانون فقط، فالقانون يقره البرلمان، ولا يملك رئيس الدولة التعديل بالحذف أو الإضافة.

وتكملة للرأي السابق الذي يرى أصحابه بأن المصادقة تعد عملاً تنفيذياً، لكنه يعتبر من أعمال السيادة التي تدخل في علاقة الحكومة بالبرلمان، كالقرارات التي تصدر من السلطة التنفيذية بحل البرلمان ومشاركتها للبرلمان في وظيفته التشريعية مثل القرارات المتعلقة باقتراح القوانين وإصدارها ونشرها، ومن ثم فهو لا يخضع للرقابة القضائية وهو ما تبنته محكمة النقض الفرنسية (أغريز، 2022، م، 44).

ثانياً: الرأي القائل بأن المصادقة تعد عملاً تشريعياً: فيما ذهب جانب آخر من الفقه يترجمه الفقيه الألماني (لاباند) مؤيداً فكرة مفادها، أن الإصدار يعتبر عملاً تشريعياً يشارك به رئيس الدولة في صنع وتكوين القانون ويتصل بوظيفة السلطة التشريعية، وبالتالي مشروع القانون الذي تم إقراره من البرلمان لا يكتسب قيمة القانون إلا من وقت إصداره، ويرجع ذلك إلى أنه لكي تكتسب إرادة المشرع الوجود القانون يجب الإعلان عنها، وهذا لا يتحقق إلا بالإصدار. وعليه يرى الباحث تأييد هذا الجانب من الفقه ويرى أن رئيس الدولة يقوم عند مصادقته على القانون بعمل تشريعي وإن كان الإجراء في المصادقة دون إبداء اعتراض منه على القانون يعد إجراءً شكلياً بحيث أنه لا يملك سلطة إجراء أي تعديل على القانون إذا قرر المصادقة عليه، وتكون مصادقته أيضاً ضمنية إذا لم يوافق على القانون خلال المدة المحددة بموجب الدستور (الحويلة، 2023، ص 97).

المطلب الثاني: مراجعة القانون وفق الاعتراضات التي أبدتها رأس الدولة

سبق أن تناول الباحث مفهوم حق الاعتراض، وهو سلطة يمنحها الدستور لرئيس الدولة أن يبدي اعتراضه وعدم موافقته على القانون خلال مدة محددة وإلا يسقط حقه في الاعتراض بعد مضي تلك المدة دون إبداء أي اعتراض، يقسم الفقهاء حق الاعتراض إلى نوعان، حق الاعتراض المطلق وحق الاعتراض النسبي.

فحق الاعتراض المطلق يتميز بصفته النهائية والإطلاق، وهي سلطة يمنحها الدستور لرئيس الدولة في أن يعترض على القانون دون أن يقيد بإبداء أي أسباب ومبررات، ويستخلص من هذا النوع إنه يؤدي إلى إعدام مشروع القانون وقهره بشكل نهائي، فلا توجد وسيلة دستورية تمكن البرلمان من تجاوزه، وهنا تكون سلطات رأس الدولة واسعة ومطلقة وغير مقيدة في عملية إصدار القانون، وعليه تكون موافقة رئيس الدولة على القانون ضرورية لنفاذ مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان، وبذلك يمكن القول بأنه إذا لم يعرض مشروع القانون الذي أقره البرلمان على رئيس الدولة، أو تم عرضه ولم يقم بالتصديق عليه، فلا يعد القانون في كلتا الحالتين نافذاً (ناصر، 2005، ص 492).

ومن المعروف تاريخياً هذا النوع من أنواع اعتراض رأس الدولة على القانون دون إبداء أسباب ارتبط بنظام الحكم الملكي البريطاني، حيث كان الملك يتمتع بسلطة الاعتراض المطلق على القانون، فإذا رأى أن مشروع القانون مناسب مفيد صدق عليه وزيله بعبارة "يشكر الملك رعاياه المخلصين ويقبل ولاهم ويوافق على المشروع" أما إذا رفض التصديق عليه فإنه يكتب في زيله "سيتصبر أو سيتروى في الأمر". وكان آخر من استعمل حق الاعتراض المطلق في إنجلترا هي الملكة (آني) عندما رفضت التصديق على مشروع قانون الملبشيا الاسكتلندية عام 1707م بعد إقراره من البرلمان، وبعد هذا التاريخ لم يرفض ملوك وملكات إنجلترا أي قانون وافق عليه البرلمان (عبد القادر، 2023، ص 327).

وفي الواقع ليس لهذا النوع من الاعتراض سوى قيمة تاريخية يتناولها الفقه الدستوري، لأن فكرة الاعتراض النهائية على الإطلاق دون قيود يضعها الدستور على ممارسة رئيس الدولة حق الاعتراض تتعارض مع المبادئ الديمقراطية الحديثة ومبدأ سيادة الأمة التي تعتبر مصدر السلطات، بالتالي لا يمكن أن تعترض إرادة رئيس الدولة وحدها قانوناً أقره البرلمان، وهو يمثل الأمة وقد يكون قراره بالإجماع، لذلك هجرت غالبية الدساتير الحديثة فكرة الاعتراض المطلق وأخذت بالاعتراض النسبي أو التوقيفي أو المؤقت، وهو الاعتراض الذي يمكن للبرلمان أن يتغلب عليه بمراجعة القانون والتداول فيه مرة ثانية وفق ما أبداه رئيس الدولة من أسباب، ويمكن للبرلمان أن يجيز مشروع القانون مع تعديله أو الإبقاء عليه كما هو. وعادة ما تنص الدساتير على أحكام تنظم إعادة النظر في القوانين التي يعترض عليها رئيس الدولة وفق إجراءات ومواعيد منظمة لجلسات إعادة النظر في مشروع القانون أو مراجعته من قبل البرلمان، وبعضها يحدد التغلب على اعتراض رأس الدولة بإجازة القانون بأغلبية نسبية عادة ما تكون مشددة عن الأغلبية التي أجاز بها مشروع القانون لأول مرة (عبد القادر، 2023، ص 330).

وبمراجعة لدساتير السودان في الفترة من 1998-2025م نجد أنها أخذت بالاعتراض النسبي أو التوقيفي، ففي دستور جمهورية السودان لسنة 1998م ينص في المادة (89) "... يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر مراجعته بإعادته إلى المجلس مشفوعاً بتعليقات ويجوز للمجلس عندئذ مراعاة ذلك وتعديل المشروع ورفع مرة ثانية، أو إهماله، إذا أعاد رئيس الجمهورية مشروع القانون للمراجعة، ثم أجاز المشروع في المجلس ثانية بذات أحكامه بأغلبية ثلثي الأعضاء يصبح بعدها قانوناً نافذاً" يظهر جلياً من النص السابق الأثر الذي يترتب على اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون إعادة النظر في مشروع القانون، وبناءً عليه يجوز للمجلس الوطني مراعاة الأسباب التي أبدتها رئيس الجمهورية وتعديل مشروع القانون أو إهمالها.

ويظهر كذلك من النص السابق يمكن للمجلس الوطني أن يتجاوز اعتراض رئيس الدولة في مرحلة مراجعة مشروع القانون بإجازته بأحكامه ذاتها ويكون القانون نافذاً دون مصادقة مرة أخرى من رئيس الجمهورية، لكن هذا الإجراء يجب أن يكون بموافقة ثلثي الأعضاء، وهي أغلبية نسبية مشددة تفوق النسبة التي حددها الدستور لإصدار قرارات المجلس الوطني وفق نص المادة (81) التي تنص يتوخى المجلس الوطني الإجماع في اتخاذ قراراته، فإذا لم يتيسر ذلك يصدر القرار برأي غالب الحاضرين فيما لم يرد فيه نص في الدستور.

كما يترتب على اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون وفق دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م أيضاً إعادة القانون للهيئة التشريعية للتداول حول ملاحظات رئيس الجمهورية، (دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة، 2005، 2/108). ويمكن للبرلمان أن يتغلب على اعتراض رئيس الجمهورية وإجازة مشروع القانون بدون إجراء تعديلات عليه ويصبح المشروع قانوناً مبرماً في هذه الحالة إذا أجازته الهيئة التشريعية القومية مرة

أخرى بأغلبية ثلثي جميع الأعضاء والممثلين في المجلسين (المجلس الوطني + مجلس الولايات) وفي هذه الحالة لا تكون موافقة رئيس الجمهورية لازمة لنفاذ القانون (دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة، 2005م، 3/108).

إعادة النظر في القانون وفق ما تنص عليه لائحة تنظيم أعمال الهيئة التشريعية لسنة 2007م تتم في خلال ثلاثين يومًا من تاريخ استلام مشروع القانون من رئاسة الجمهورية، ويتم إدراجه في جدول أعمال الهيئة التشريعية لأقرب جلسة، ويتم التداول حول الملاحظات التي أبدتها رئيس الجمهورية، ومن ثم يحال إلى لجنة طارئة لتدرس الملاحظات وتقدم تقريرها للهيئة التشريعية متضمنًا بالموافقة على الملاحظات أو رفضها، ففي حالة الموافقة عليها تقدم كمشروع تعديل على القانون ويؤخذ رأي الهيئة التشريعية فيها، فإذا وافقت عليها يعتبر مشروع التعديل مجازًا. أما إذا رفضت الهيئة مشروع التعديل الذي أوصت به اللجنة، يعتبر ذلك رفضًا لملاحظات رئيس الجمهورية حول المشروع، ويتم في هذه الحالة عرض مشروع القانون كما هو على الهيئة التشريعية، ويصبح مشروع القانون مبرمًا إذا أجازته الهيئة التشريعية مرة أخرى بأغلبية ثلثي جميع الأعضاء في المجلسين (المجلس الوطني + مجلس الولايات) (لائحة تنظيم أعمال الهيئة التشريعية، 2007، المادة 25).

وفي الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لجمهورية السودان لسنة 2019م ووفق ما نصت عليه في المادة 12/ك يترتب على امتناع مجلس السيادة عن التوقيع مع إبداء أسباب إحالة مشروع القانون للمجلس التشريعي الانتقالي والتداول مرة أخرى حول ملاحظات مجلس السيادة، ويصبح مشروع القانون مبرمًا إذا أجازته المجلس التشريعي الانتقالي مرة أخرى بذات أحكامه، وفي هذه الحالة لا تكون موافقة مجلس السيادة لازمة لنفاذ القانون.

يعاب على نص المادة السابقة أنها تمنح المجلس التشريعي سلطة واسعة في إعادة النظر حول مشروع القانون الذي امتنع مجلس السيادة عن التوقيع عليه، فهي تنص على منح المجلس التشريعي صلاحية رفض ملاحظات مجلس السيادة دون أن تحدد أغلبية مشددة تختلف عن الأغلبية التي يجاز بها المشروع لأول مرة، ويرجع ذلك لإرادة المشرع الدستوري في تغليب سطوة المجلس التشريعي الذي يمثل القوى المدنية التي تسيطر على المشهد السياسي، وما يؤكد ذلك النص صراحة على أن المجلس التشريعي الانتقالي لا يجوز حله، ويتم اختيار (67%) من جملة أعضاء المجلس من قبل ذات القوى السياسية وهي القوى الموقعة على ما يسمى بإعلان الحرية والتغيير (الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لجمهورية السودان، 2019، المادة 24).

وبالنظر للتعديلات الأخيرة التي أجريت على تعديل الوثيقة الدستورية لسنة 2025م والتي أبقى على صلاحيات مجلس السيادة في المصادقة على القوانين مع حذف النصوص المتعلقة بامتناع مجلس السيادة عن التوقيع، وتعديل المادة (24) المتعلقة بتشكيل المجلس التشريعي التي كانت تنص منع حل المجلس التشريعي والنسب المتعلقة بتشكيله التي أشرنا إليها سابقًا، وحسبًا فعل المشرع الدستوري حينما نص على أن المجلس التشريعي الانتقالي سلطة مستقلة يراعى في تشكيلها تمثيل أطراف العملية السلمية (الحركات المسلحة) والقوى الوطنية الأخرى القطاع النسوي، دون أن يحدد نسب أو يسمى قوى سياسية محددة.

أما فيما يتعلق بتفسير نية المشرع الدستوري المتعلقة بحذف النصوص المتعلقة بامتناع مجلس السيادة عن التوقيع على مشروعات القوانين في التعديلات التي أجريت على الوثيقة الدستورية لسنة 2025م كما سبق أن ذكرنا قد يكون الهدف من ذلك توسيع صلاحيات مجلس السيادة على حساب المجلس التشريعي في هذا الشأن، ما يؤيد ذلك الإبقاء على سلطة مجلس السيادة في التوقيع على مشروعات القوانين دون تقييده بمدة أو إبداء أسباب لامتناعه عن التوقيع عليها، إضافة إلى رغبة مجلس السيادة في الاحتفاظ بممارسة مهام السلطة التشريعية إلى حين تكوين المجلس التشريعي بالشراكة مع مجلس الوزراء (الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لجمهورية السودان، 2019م تعديل 2025م، المادة 2/24).

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القانون وفق التجربة الدستورية السودانية

تثير الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين جدلاً فقهيًا، حيث يرى البعض أنه حق تشريعي يشارك به رئيس الدولة في العملية التشريعية، بينما يرى البعض الآخر أنه حق تنفيذي يهدف إلى مراجعة القوانين قبل إقرارها بشكل نهائي، بالنظر إلى الرأي الذي يقول إنه حق تشريعي، القائل بهذا الرأي يعتبر رأس الدولة جزء من السلطة التشريعية، وبالتالي رئيس الدولة يساهم في العملية التشريعية من خلال ممارسة هذا الحق، خاصة في الأنظمة البرلمانية حيث يكون لرئيس الدولة دور أكبر في التشريع. بينما يرى فريق آخر أنه حق تنفيذي، أي أن رئيس الدولة يمارس هذا الحق في إطار صلاحياته التنفيذية لمراجعة القوانين والتأكد من عدم وجود أي عيوب فيها قبل إصدارها ويرى القائل بهذا الرأي أن رأس الدولة يمارس هذه السلطات بصفته التنفيذية، وتكون هنا أمام دور رقابي يمارسه رئيس الدولة على السلطة التشريعية (مصطفى، 2023، ص 85-86).

هذا الخلاف يكون أكثر عمقًا في تقدير الباحث عندما يمارسه رئيس الدولة في ظل نظام رئاسي حيث يجمع رأس الدولة بين رئاسة السلطة التنفيذية ورئاسة الدولة التي يكون فيها رمزًا لسيادة الدولة المرجع النهائي لجميع السلطات.

وبعد الاطلاع على نصوص قانون القضاء الإداري لسنة 2005م لجمهورية السودان، نجد المادة الرابعة تناولت الطعن في القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية، وهنا نقصد بها القرارات الإدارية والتي يصدرها بصفته التنفيذية، حيث نصت على: "يرفع إلى قاضي المحكمة العليا المختص بعريضة كل طلب طعن في قرار إداري صادر من رئيس الجمهورية". ويمكن بالاستناد إلى هذا النص تخضع جميع القرارات الإدارية الصادرة من رئيس الجمهورية لرقابة القضاء الإداري.

وهنا لا بد لنا من قراءة نصوص قانون القضاء الإداري لسنة 2005 والمعمول به حتى الآن وربطها مع بعضها البعض، ففي المادة الثامنة نص القانون على قائمة أعمال السيادة التي لا يجوز الطعن فيها أمام المحاكم الإدارية، وهي "تعيين شاغلي المناصب الدستورية القومية والولائية، إعلان الحرب، إعلان

حالة الطوارئ، تمثيل الدولة في علاقاتها الخارجية بالدول والمنظمات، تعيين السفراء واعتماد السفراء المبعوثين منها، تعيين شاغلي الوظائف القيادية في الخدمة المدنية.

ولا يمكن قراءة هذه النصوص بدون ربطها بصلاحيات رئيس الدولة، الواردة في دساتير السودان خاصة دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005، والوثيقة الدستورية لجمهورية السودان لسنة 2019م وتعديل سنة 2025م. وعندما ننظر لنص المادة (58) من دستور السودان الانتقالي المحددة لصلاحيات رئيس الدولة، يمكن أن نقول قانون القضاء الإداري أعتمد قائمة من تلك الأعمال في المادة الثامنة تشمل ستة أعمال فقط واعتبرها أعمال سيادة لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري، من جملة ثلاثة عشر مهام نص عليها الدستور، وهنا يفهم ضمناً ما لم يرد في نص المادة الخامسة من قانون القضاء الإداري يخرج عن أعمال السيادة، وبالنظر لصلاحيات مجلس السيادة الواردة في الوثيقة الدستورية لسنة 2019م، وهي سبعة عشر اختصاص تصنف منها ستة فقط أعمال سيادة لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري، ويعد استبعاد سلطة المصادقة عن القوانين من قائمة أعمال السيادة يشير إلى أنها لا تعد من الأعمال التنفيذية أو الإدارية، وإنما هي عمل تشريعي.

ولا يفوت على الباحث أن يتناول النصوص الواردة في الدساتير بمنأى عن نصوص قانون المحكمة الدستورية لجمهورية السودان لسنة 2005م، الذي يحدد اختصاصات المحكمة الدستورية وفق نص المادة الخامسة عشر، حيث يخلو النص من الإشارة إلى أن تختص بالفصل في قرار اعتراض رأس الدولة على القوانين. (قانون المحكمة الدستورية، جمهورية السودان، 2007).

ويرى الباحث بتفسير أن عدم تطرق قانون القضاء الإداري لقرار رئيس الجمهورية الخاص بالاعتراض على القوانين لم يأتي من فراغ أو قصور لنصوص القانون، وإنما يستثني المشرع قرار اعتراض رئيس الجمهورية على القانون من أعمال رئيس الجمهورية التنفيذية التي يجوز الطعن فيها، ولا يعد كذلك من الأعمال التنفيذية التي تخرج بوجوب قائمة أعمال السيادة عن رقابة القضاء الإداري، وبالتالي ينظر له كعمل تشريعي يقوم به رئيس الدولة. وكذلك يفسر الباحث سكوت المشرع في قانون المحكمة الدستورية عن النص ضمن اختصاصاتها (الفصل في اعتراضات رئيس الدولة على مشروعات القوانين)، بأن المشرع ينظر لاعتراض رئيس الدولة باعتباره عمل تشريعي يخرج عن اختصاصاتها التي حدتها المادة (15) من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2005م، وبالتالي يعتبر القرار ذو صبغة تشريعية ويرجع الفصل فيه يكون للهيئة التشريعية نفسها، وفق لائحة تنظيم أعمال الهيئة التشريعية لسنة 2007م، التي نصت عليها في المادة (25) والتي تنص: "إذا أمتنع رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 2/108 من دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م عن التوقيع على أي مشروع قانون تجيزه الهيئة التشريعية وأبدى أسباب امتناعه يعاد المشروع إلى الهيئة التشريعية لإعادة النظر فيه خلال ثلاثين يوماً ويدرج في أعمال أول جلسة للهيئة التشريعية فإذا وافقت الهيئة التشريعية على ملاحظات رئيس الجمهورية يتم تعديل مشروع القانون، وإذا رفضت الهيئة التشريعية ملاحظات رئيس الجمهورية يعرض مشروع القانون كما هو على الهيئة التشريعية، ويصبح مشروع القانون مبرماً إذا أجازته الهيئة التشريعية مرة أخرى أغلبية ثلثي الأعضاء.

بالمقابل لا يقلل الباحث من وجهة نظر الاتجاه الفقهي الذي يرى أن حق الاعتراض النسبي ويقصد بذلك الاعتراض المبني على أسباب ومبررات يقدمها رأس الدولة، 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 بأي حال من الأحوال فهو كما ميزه، مونتسكيو حق منع لا حق تقرير، وهو بهذه الصفة وسيلة من وسائل الحكمة والحيطة تسمح للسلطة التنفيذية من تلطيف اندفاع السلطة التشريعية واستبدادها وحماية لحقوقها التنفيذية في الوقت نفسه، أي أن الاعتراض هو عبارة عن سلطة محدودة فهو حق يتيح للسلطة التنفيذية فرصة تنبيه السلطة التشريعية إلى الأخطاء التي تقع فيها. وطبقاً لذلك فالقانون لا يفقد شيئاً من كيانه لأنه يحمل سلطة الإيجاب بمجرد أن قرره البرلمان وإنما يقوم الاعتراض على تنفيذ القانون لأسباب أخرى يبدىها رئيس الدولة بصفته التنفيذية للبرلمان، الذي يظل هذا الأخير صاحب الأمر التشريعي وحده، فإن أخذ بأوجه الاعتراض أهمل القانون أو عدله والا أقره واضطر رئيس السلطة التنفيذية إلى تنفيذه بلا اعتراض جديد. وأصحاب هذا الاتجاه يؤكدوا الطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض النسبي، فرييس الدولة عندهم إذا ما اعترض على القانون رده إلى البرلمان في خلال فترة معينة، ويستطيع البرلمان أن يتغلب على هذا الاعتراض بأغلبية معينة، فكل ما يفعله رئيس الدولة أنه يبين للبرلمان المصاعب التنفيذية التي يمكن أن تترتب من جراء هذا القانون. فالاعتراض هنا سلطة توقيفية توقف القانون لبعض الوقت، ولكنها لا تتساوى في قوتها مع سلطة البرلمان (المنقحة، 2015، ص 99-102).

ونخلص مما تقدم إلى ترجيح الرأي القائل بأن حق الاعتراض في التجربة الدستورية السودانية في الفترة من (1998-2025) يعتبر عمل تشريعي يمارسه رئيس الدولة بصفته جزء من السلطة التشريعية، ولا يعد عمل رقابي يقوم به بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية للأسباب الآتية:

- لا يوجد نص في دساتير السودان المتعاقبة منذ العام 1998-2025م ولا في قانون القضاء الإداري لسنة 2005م ولا قانون المحكمة الدستورية لسنة 2005م ما يدل على أن قرار رئيس الدولة بالامتناع أو عدم التوقيع على مشروع القانون يعتبر قرار ذو صبغة تنفيذية.
- يتضح من خلال النصوص المتعلقة بإعادة النظر في مشروعات القوانين التي يمتنع رئيس الدولة عن التوقيع عليها أن هذا القرار يعتبر عمل تشريعي طالما من الممكن تعديل المشروع وفق ما يراه رئيس الجمهورية.
- تملك السلطة التشريعية في التجربة الدستورية السودانية في الفترة من 1998-2025م في أغلب الحالات السلطة في تجاوز اعتراض رئيس الجمهورية على مشروعات القوانين بأسباب أو امتناعه عن توقيعها دون إبداء أسباب، بإجازة مشروع القانون بذات أحكامه في مرحلة إعادة النظر ويكون القانون نافذ ولا يحتاج مصادقة رئيس الجمهورية.

الخاتمة:

نخلص إلى أن رأس الدولة يتمتع في كل الدساتير بمكانة سامية و متميزة نظراً للسلطات التي تخولها له تلك الدساتير، تجعل منه المرجع الأعلى لجميع السلطات، لذلك تعد المصادقة على القوانين واحدة من أهم السلطات الخاصة برأس الدولة، وهي موافقته على إصدارها والتوقيع عليها، بالمقابل له حق الاعتراض أو الامتناع عن إصدارها، لكن هذا الحق ليس مطلقاً بل تقيده الدساتير بقيود منها تسبب اعتراضه، الذي يترتب عليه عادة إعادة مشروع القانون للبرلمان وإعادة النظر فيه وفق ما أبداه رأس الدولة من اعتراضات، ناقشت هذه الدراسة المفاهيم الأساسية للموضوع (المصادقة على القوانين- حق الاعتراض) وأبرزت أهم القيود الآثار المترتبة على سلطات رأس الدولة في المصادقة على القوانين وفق التجربة الدستورية السودانية وتوصلت في الختام لمجموعة من النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج

- أغلب الدساتير تمنح رأس الدولة الحق في الاعتراض على القانون وتفيد ممارسة ذلك الحق بإبداء أسباب الاعتراض، لكنها لم تبين طبيعة الأسباب أو نوعها إذا كانت (إجرائية، أو موضوعية، أو سياسية)
- يعتبر حق الاعتراض في التجربة الدستورية السودانية (1998-2025) قرار تشريعي بحت، ولا يعد قرار رقابي تنفيذي يمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري أو الدستوري، ولا يعد كذلك عملاً من أعمال السيادة التي تدخل ضمن علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية.
- بموجب التعديلات التي أدخلت على الوثيقة الدستورية في سنة 2025 أصبح مجلس السيادة يتمتع بصلاحيات واسعة على حساب المجلس التشريعي الذي لم يتم تشكيله.
- غياب السلطة التشريعية المنتخبة أو المتوافق عليها في جمهورية السودان في الفترة الانتقالية التي بدأت منذ العام (2019) إلى وقتنا هذا، منح مجلس السيادة سلطات واسعة في العملية التشريعية مما جعله يجمع بين سلطة إجازة القوانين وسلطة المصادقة عليها.

ثانياً: التوصيات

- يوصي الباحث المشرع الدستوري السوداني بتقييد رأس الدولة بأسباب واضحة يستند عليها في تبرير حقه في الاعتراض على القوانين.
- طالما أبقى المشرع الدستوري على سلطات مجلس السيادة لجمهورية السودان في المصادقة على القوانين في التعديلات الأخيرة التي أجريت على الوثيقة الدستورية لعام 2025، يوصي إدخال تعديل يقيد هذه السلطات بمدة زمنية وإبداء مبررات في حالة الاعتراض على القانون.
- الإسراع في تشكيل المجلس التشريعي بالانتخاب أو التوافق حتى تستكمل هياكل الحكم ويتم تقليص سلطات مجلس السيادة في أن تصبح فقط متمثلة في (المصادقة على القوانين).

المراجع:

أولاً: الكتب والأبحاث

- أحمد، بن مسعود. (2022). الرقابة القضائية على أعمال رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري. *المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية*. (1)7.
- إسماعيل، ميادة عبد القادر أحمد. (2022). *الطبيعة القانونية لمواد إصدار القانون*. مجلة الحقوق الفقهية والقانونية، العدد 37.
- أغرير، أحمد محمد صبيح. (2022). *القضاء الإداري السعودي*. مكتبة المتنبي، الطبعة الثانية.
- البديرات، محمد بن أحمد. (2019). *المدخل إلى دراسة القانون*. مكتبة المتنبي، الدمام، ط2.
- حمد، عادل عمران. (2022) أهمية السلطة التشريعية في إدارة الدولة والدور الذي تمارسه. *مجلة كلية دجلة جامعة النهرين*.
- الحويلة، خالد فايز. (2023) حق الاعتراض التوقيفي وفق النظام الدستوري في دولتي الكويت وقطر، دراسة تحليلية مقارنة. *مجلة كلية القانون الكويتية العالمية*، العدد 3.
- سليم، أيمن، وآخرون. (2018). *المدخل لدراسة الأنظمة السعودية*. مكتبة الملك فهد الوطنية، شنتاوي، فيصل، وحاتمة، سليم سلام. (2015). سلطة رأس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام السوري والأردني. *مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون*. الجامعة الأردنية، (2)42.
- الصالح، عثمان عبد الملك. (2003). *النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت*. ط3. مؤسسة دار الكتب.
- صبري، السيد. (1948). *مبادئ القانون الدستوري*. ط4، المطبعة العالمية.
- عبابنة، محمود أحمد. (2019). *شرح أنظمة الحكم الأساسية في المملكة العربية السعودية*. معهد الإدارة العامة، مركز البحوث.
- عبد القادر، غيتاوي. (2023). الاعتراض التوقيفي لرئيس الدولة على مشروعات القوانين، دراسة مقارنة بين الكويت والجزائر وفرنسا. *مجلة الحقوق جامعة الكويت*.
- عبد الكريم، جمال. (2021). دور السلطة التشريعية في إرساء دولة القانون. *كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة*، ج 13.

عرشوش، سفيان. (2015). علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري. *مجلة الحقوق والعلوم السياسية*، جامعة عباس لغرور، العدد الثالث.

مصطفى، مصطفى سالم. (2023). حق رئيس الدولة في الاعتراض على مشاريع القوانين. العدد الأول.

المغازي، نبيلة. (2023) مجال التشريع بين النص واجتهادات القاضي الدستوري. *مجلة المعرفة*. العدد السادس.

المنقحة، تغريد عبد القادر. (2015). *الطبيعة القانونية لحق الاعتراض*. المرجع الالكتروني للمعلوماتية.

ناصر، أحمد حمزة. (2005). حق رئيس الدولة في الاعتراض على القانون وفق دستور العراق. *مجلة كلية الجامعة الإسلامية*، (26).

ثانيًا: الدساتير والقوانين واللوائح

دستور جمهورية السودان (1998م).

دستور جمهورية السودان الانتقالي (2005م).

الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية لجمهورية السودان (2019م).

دستور دولة اسبانيا (1978م).

دستور جمهورية مصر العربية (2019م).

النظام الأساسي للحكم للملكة العربية السعودية (1412هـ).

دستور دولة الكويت (1962).

دستور دولة الإمارات العربية المتحدة (1971).

دستور المملكة الأردنية الهاشمية (2011).

دستور الولايات المتحدة الأمريكية (1987).

لائحة تنظيم أعمال الهيئة التشريعية لجمهورية السودان (2007).