الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الحقوق ـ قسم القانون العام

دور الاعتراض على القوانين في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

﴿ دراسة تحليلية مقارنة ﴾

أطروحة أُعدّت لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

إعداد الطالبة
ريما الرفاعي

إشراف الدكتورة
جميلة مسلم الشربجي

الأستاذ في قسم القانون العام
كلية الحقوق/جامعة دمشق

١٤٤٤هـ ـ ٢٠٢٣م


بسم الله الرحمن الرحيم

بسم الله الرحمن الرحيم



قرآن كريم سورة يوسف الآية ٧٦

صدق الله العظيم

الإهـــداء

- **إلى الأم والأب والأخوة،**
- **إلى الكوكب الذي أضاء حياتي بعطفه وحنانه وعنايته،**
- **إلى من كانت دعواتها سبباً لنجاحي ورضاها غاية ما أسعى إليه.**

والدتي الغالية أحبك ملءَ الكونِ حباً

- **إلى الأب الروحي الذي كان مصدر قوتي وثقتي بنفسي ومنحني من بحر علمه الكثير.**

عمي الغالي القاضي عضو مجلس الشعب السوري نبيل درويش

- **إلى من وقف إلى جانبي وشاركني طموحاتي وآمالي، إلى سندي وفرحة قلبي.**

زوجي الغالي القاضي خلدون كشكول

- **إلى من طوقوا عنقي بحبهم وفضلهم،**
- **إلى من وقفوا إلى جانبي في أحلك الأوقات وأقسى الظروف .**

الغاليين جدي وجدتي

- **إلى من كان وعائلته بلسماً لجروحي، فكانت بناته وروداً عطَّرت حياتي بعبيرها**

الغالي خالي محمد يونس

- **إلى روح شاب ترجل باكراً تاركاً في أعماقي ندبة لا يمحوها إلا الزمان .**

خالي خالد رحمه الله، إليك مني كل الشوق إلى يوم ألقاك

❁ ❁ ❁ ❁ ❁ ❁

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين، الذي أحصى كل شيء عدداً وعلماً، ولا يحيط خَلقُهُ بشيءٍ من علمه إلا بما شاء. اللهم لك الحمد كله، ولك الملك كله، وبيدك الخير كله، وإليك يرجع الأمر كله، اللهمّ لك الحمد حتّى ترضى، ولك الحمد إذا رضيت، ولك الحمد بعد الرّضى، اللهمّ لك الحمد، أنت نور السماوات والأرض، وأنت بكلّ شيءٍ عليم.

أما بعد : فقد روي عن نبينا العربي الكريم ﷺ أنه قال: ﴿ **لا يَشْكُرُ اللهَ مَنْ لا يَشْكُرُ الناسَ** ﴾ .

وامتثالاً لهدي النبي الأعظم ﷺ ، واعترافاً بالفضل والجميل، فإنني أتوجه بخالص شكري وتقديري، وعظيم عرفاني وامتناني، إلى أستاذتي الفاضلة، **الدكتورة جميلة الشربجي** ، أستاذة القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق، وعضو المحكمة الدستورية العليا، على تكرمها بقبولي تلميذة لها، وتفضلها بالإشراف على هذه الأطروحة، والتي تعهدتني بتقديم النصح والمشورة طوال مدة إعداد هذه الأطروحة ، فلها مني جزيل الشكر وبالغ الامتنان، وجزاها الله تعالى عني وعن طلابها خير الجزاء.

وأتقدم بالشكر وعظيم الامتنان إلى أساتذتي أعضاء لجنة الحكم على الأطروحة، لما سيضيفونه من ملاحظات قيمة، ستغني الأطروحة بكل تأكيد، داعياً الله أن يوفقهم إلى ما فيه الخير والسداد:

- **الدكتور سعيد نخيلي** أستاذ القانون العام في كلية الحقوق/جامعة دمشق
- **الدكتور حسن البحري** أستاذ القانون العام في كلية الحقوق/جامعة دمشق
- **الدكتور سنان عمّار** أستاذ القانون العام المساعد في كلية الحقوق/جامعة دمشق
- **الدكتور وليد عرب** أستاذ القانون العام المساعد في كلية الحقوق/جامعة حلب

لكم مني جميعا جزيل الشكر والمحبة والعرفان

ولا يفوتني في هذا المقام إلا أن أتوجه بالشكر والعرفان إلى أعضاء الهيئة التدريسية جميعاً في قسم القانون العام خاصة، وفي كلية الحقوق عامة.

الفهرس

الموضوع	رقم الصفحة
مقدمة	١
أهمية البحث	٧
إشكالية البحث	٧
أهداف البحث	٨
منهج البحث	٩
الدراسات السابقة	٩
تقسيم البحث	١٠
الباب الأول **ماهية حق الاعتراض على القوانين**	١١
تمهيد وتقسيم	١٣
الفصل الأول **مفهوم حق الاعتراض على القوانين**	١٥
تمهيد وتقسيم	١٧
المبحث الأول : النشأة التاريخية لحق الاعتراض على القوانين	١٩
المطلب الأول : نشأة حق الاعتراض في روما القديمة	٢٠
المطلب الثاني : نشأة حق الاعتراض في إنجلترا وأمريكا وفرنسا	٢٧
الفرع الأول : نشأة حق الاعتراض في إنجلترا	٢٧
أولاً ـ مرحلة التشريع بوساطة العرائض	٢٧

ثانياً ـ مرحلة التشريع بوساطة مشروعات القوانين	٢٩
ثالثاً ـ مرحلة ظهور حق النقض التوقيفي (المعلّق) ثم العودة إلى حق المصادقة الملكية	٣٣
رابعاً ـ مرحلة العودة للنظام الملكي ثم الإيقاف الكلي لممارسة رفض المصادقة على القوانين	٤٠
الفرع الثاني : نشأة حق الاعتراض في أمريكا	٤٩
الفرع الثالث : نشأة حق الاعتراض في فرنسا	٥٨
المبحث الثاني : تعريف حق الاعتراض على القوانين وتمييزه عن الحقوق المشابهة له	٦٧
المطلب الأول : تعريف حق الاعتراض على القوانين	٦٩
الفرع الأول : تعريف الاعتراض لغة	٦٩
الفرع الثاني : تعريف الاعتراض اصطلاحاً	٧٢
المطلب الثاني : تمييز حق الاعتراض عن الحقوق المشابهة له	٧٩
الفرع الأول : التمييز بين حق الاعتراض وحق التصديق	٨٠
الفرع الثاني : التمييز بين حق الاعتراض وحق الإصدار	٨٥
المبحث الثالث : صور حق الاعتراض على القوانين	٨٩
المطلب الأول : الاعتراض المطلق على القوانين	٩٠
الفرع الأول : ماهية حق الاعتراض المطلق على القوانين	٩٠
الفرع الثاني : أنواع حق الاعتراض المطلق على القوانين	٩٣
أولاً ـ تصنيف الاعتراض المطلق تبعاً لطبيعته	٩٣
ثانياً ـ تصنيف الاعتراض المطلق تبعاً لمداه	٩٤
المطلب الثاني : الاعتراض النسبي على القوانين	٩٥
الفرع الأول : الصور الصريحة لحق الاعتراض على القوانين	٩٦
أولاً ـ حق الاعتراض الموقف	٩٦
ثانياً ـ حق الاعتراض الموصوف	٩٨
ثالثاً ـ حق الاعتراض البسيط	١٠٠

الفرع الثاني : الصور الضمنية لحق الاعتراض على القوانين	١٠٨
أولاً ـ الاعتراض الناقل	١٠٨
ثانياً ـ اعتراض الجيب	١١٣
الفصل الثاني **الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين**	١١٥
تمهيد وتقسيم	١١٧
المبحث الأول : دور الاعتراض على القوانين في الحياة السياسية للدولة	١١٨
المطلب الأول : دور الاعتراض على القوانين في ظل مبدأ الفصل بين السلطات	١١٩
الفرع الأول : التفسير التقليدي والتفسير الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات.	١٢٠
أولاً ـ التفسير التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات (فكرة الفصل المطلق أو التام)	١٢٧
ثانياً ـ التفسير الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات (فكرة الفصل النسبي المرن)	١٣٠
ثالثاً ـ المدلول الصحيح لأفكار مونتسكيو حول مبدأ الفصل بين السلطات	١٣٢
الفرع الثاني : حق السلطة التنفيذية في الاعتراض على القوانين ومبدأ الفصل بين السلطات	١٣٩
المطلب الثاني : دور الاعتراض على القوانين في ظل مبدأ سيادة الأمّة	١٤٤
الفرع الأوّل : ماهية مبدأ سيادة الأمّة	١٤٥
الفرع الثّاني : حق الاعتراض ومبدأ سيادة الأمة	١٥٤
أولاً ـ تجاوز البرلمان حدُودَه الدّستوريّة	١٥٥
ثانياً ـ نطاق ممارسة حق الاعتراض على القوانين	١٥٦
المبحث الثاني : التكييف القانوني لحق الاعتراض وشروط ممارسته	١٦٩
المطلب الأول : التكييف القانوني لحق الاعتراض على القوانين	١٧٠
الفرع الأول : الطبيعة التشريعية لحق الاعتراض	١٧١

الفرع الثاني : الطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض على القوانين	١٧٦
الفرع الثالث : الطبيعة المختلطة لحق الاعتراض	١٧٩
المطلب الثاني : شروط ممارسة حق الاعتراض على القوانين	١٨١
الفرع الأول : تسبيب الاعتراض على القوانين	١٨٢
أولاً ـ الأسباب الشكلية والتقنية	١٨٤
ثانياً ـ الأسباب الموضوعية	١٨٤
ثالثاً ـ الأسباب الدستورية	١٨٥
الفرع الثاني: النطاق الزمني لحق الاعتراض	١٩٠
أولاً ـ المدة الزمنية لتقديم الاعتراض الى البرلمان	١٩٠
ثانياً ـ فوات المدة الزمنية لتقديم الاعتراض إلى البرلمان	١٩١
الباب الثاني **تطبيقات حق الاعتراض على القوانين في النظم السياسية المقارنة**	١٩٧
تمهيد وتقسيم	١٩٩
الفصل الأول **حق الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأمريكي**	٢٠٣
تمهيد وتقسيم	٢٠٥
المبحث الأول : التأصيل النظري لحق الاعتراض في مؤتمر فيلادلفيا	٢٠٩
المطلب الأول : ضرورة حق الاعتراض	٢١١
الفرع الأول : الاتجاه الرافض لحق الاعتراض	٢١١
الفرع الثاني : الاتجاه المؤيِّد لحق الاعتراض	٢١٥
المطلب الثاني : الخلاف حول نوع الاعتراض	٢٢١

أولاً ـ الاتجاه المؤيد للاعتراض المطلق Absolute negative	٢٢١
ثانياً ـ الاتجاه المؤيد للاعتراض الموصوف Qualified Veto	٢٢٢
المطلب الثالث : الخلاف حول الجهة التي تملك الاعتراض	٢٢٥
الاتجاه الأول :إشراك الهيئة القضائية مع الهيئة التنفيذية في ممارسة حق الاعتراض	٢٢٥
الاتجاه الثاني : حصر حق الاعتراض في رئيس السلطة التنفيذية وحده	٢٢٧
المطلب الرابع : الخلاف حول نصاب الأغلبية اللازمة للتغلب على اعتراض الرئيس	٢٣١
المبحث الثاني : التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية	٢٣٣
المطلب الأول : صور الموافقة على مشروع القانون	٢٣٨
الفرع الأول : موافقة الرئيس الصريحة على مشروع القانون	٢٣٩
الفرع الثاني : موافقة الرئيس الضمنية على مشروع القانون	٢٤١
الفرع الثالث : موافقة الكونجرس على مشروع القانون على الرغم من اعتراض الرئيس عليه	٢٤٣
المطلب الثاني : صور الاعتراض على مشروع القانون	٢٤٩
الفرع الأول : الاعتراض الصريح أو النظامي Regular Veto	٢٥٠
الفرع الثاني : الاعتراض المستتر (اعتراض الجيب) Pocket Veto	٢٥٤
الفرع الثالث : الاعتراض الكلي Total Veto	٢٥٩
المبحث الثالث : فاعلية حق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية	٢٦٤
الفصل الثاني **حق الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري السوري**	٢٧٥
تمهيد وتقسيم	٢٧٧
المبحث الأول : حق الاعتراض على القوانين في ظل الدساتير السورية الصادرة قبل عام ٢٠١٢	٢٧٩
أولاً ـ القانون الأساسي (دستور عام ١٩٢٠)	٢٧٩
ثانياً ـ دستور دولة سورية الصادر في ١٤ أيار/مايو عام ١٩٣٠	٢٨٢
ثالثاً ـ دستور الجمهورية السورية لعام ١٩٥٠	٢٨٥

رابعاً ـ دستور الجمهورية السورية لعام ١٩٥٣	٢٨٨
خامساً ـ دستور الجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٥٨	٢٩٣
سادساً ـ الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية لعام ١٩٦١	٢٩٥
سابعاً ـ الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية لعام ١٩٦٤	٢٩٦
ثامناً ـ الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية لعام ١٩٦٩	٢٩٨
تاسعاً ـ الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧١	٢٩٩
عاشراً ـ دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣	٣٠٠
المبحث الثاني : حق الاعتراض على القوانين في ظل الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢	٣٠٤
المطلب الأول : حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب	٣٠٥
الفرع الأول : ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب	٣٠٦
الفرع الثاني : إجراءات مجلس الشعب بشأن اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين	٣٠٨
الفرع الثالث : طبيعة حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب	٣١٣
الفرع الرابع : التطبيق العملي لحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب	٣١٥
المطلب الثاني : حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام المحكمة الدستورية العليا	٣٣٢
الخاتمة	٣٤٩
الملاحق	٣٦٩
قائمة المراجع	٣٩١
ملخص أجنبي	٤٢٧
عنوان الأطروحة باللغة الانكليزية	٤٢٨

الملخص

يُعدّ حق الاعتراض الذي تمارسه السلطة التنفيذية على القوانين التي تقرها السلطة التشريعية واحداً من الآليات التي من شأنها أن تحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة، فلا يكفي لحسن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات أن تباشر كل سلطة الاختصاصات التي حددها لها الدستور، وإنما يجب إلى جانب ذلك أن تتسلح بما يكفل لها وقف تعدي السلطات الأخرى، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى النص على مثل هذا الحق.

لذلك فقد بات لزاماً منح السلطة التنفيذية متمثلةً في رئيس الدولة سلطات واسعة تخرج به من إطاره التقليدي المتمثل في عملية تنفيذ القوانين إلى مدى أوسع وأرحب، بحيث يكون له دور فاعل في العمل التشريعي، كدوره في الاعتراض على القوانين المحالة عليه من البرلمان، وهذا يؤدي بدوره إلى إيجاد تشريعات متكاملة تحقق الصالح العام، فضلاً عن ذلك فإنه يُعد من دون شك من المسائل المهمة، لكونه يعبر عن مظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في عملية سن القوانين .

الكلمات المفتاحية : رئيس الدولة، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، الاعتراض على القوانين، الاعتراض المطلق، الاعتراض النسبي، الفصل بين السلطات.

مُقَدِّمَة

تتجسد ممارسة الدولة لسيادتها في ثلاثة مظاهر متميزة هي : إصدار قواعد عامة ملزمة للجماعة، والمحافظة على النظام في الدولة وتقديم الخدمات للمواطنين في ظل تلك القواعد، ثم حلّ المنازعات بين الأفراد أو بين الدولة والأفراد. وفكرة تقسيم الوظائف الأساسية للدولة فكرة قديمة، وجدت على الأقل منذ كَتَبَ أرسطو الذي ميَّز بين وظيفة تقرير القواعد المنظِّمة للجماعة، ووظيفة الأمر أو التنفيذ، ووظيفة القضاء .

ولقد كان السائد قديماً تركيز السلطة في يد الحاكم، إلا أنه قد ظهر أن التركيز يشكل خطراً كبيراً على حريات المحكومين، وغالباً ما يغري الحاكم أو الهيئة الحاكمة بالاستبداد والطغيان؛ فالسلطة ــ على حد قول بعض الفقه ــ مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة. ولذلك هاجم أنصار المبادئ الديمقراطية الحرة تركيز السلطة في يد واحدة، ونادوا بضرورة توزيع الاختصاصات على هيئات متعددة، استناداً إلى أن ذلك هو الذي يؤدي إلى حماية الحريات ومنع الاستبداد.

انطلاقاً من ذلك، استقرَّ الفقه الدستوري منذ القرن الثامن عشر على تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف: وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ ووظيفة القضاء، واتخذ من هذا التقسيم معياراً لتوزيع السلطة أو أساساً لتحديد اختصاصات هيئات

الحكم المختلفة، فقامت هيئة مختصة بالتشريع سميت « السلطة التشريعية »، وهيئة مختصة بوظيفة التنفيذ سميت « السلطة التنفيذية »، وهيئة ثالثة تقوم بوظيفة القضاء تسمى « السلطة القضائية ».

ولقد ارتبط هذا التقسيم الثلاثي لوظائف الدولة بفكرة الفصل بين السلطات؛ فظهور المبادئ الديمقراطية، وقيام الدعوة إلى الحدّ من اختصاصات الملوك والمناداة بحقوق الأفراد وحرياتهم، كل ذلك أدى إلى ظهور ما عرف باسم « مبدأ الفصل بين السلطات ».

والسلطة التشريعية سلطةٌ من سلطات الدولة الثلاث (إلى جانب السلطتين التنفيذية والقضائية)، تملك إصدار القواعد القانونية العامة المجرَّدة والملزمة، التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة، وبمعنى آخر هي السلطة التي ينـاط بها وظيفة سن وإقرار القوانين في الدولة، تلك القوانين التي تقوم بتنظيم العلاقات بين الناس في المجتمع، وبمقتضاها يحيا الأفراد حياةً آمنةً منظَّمة. ولهذا قيل إن القانون ظاهرةٌ حتميةٌ لصيقةٌ بالمجتمعات البشرية المنظَّمة، وإنه يمثِّل قمة التنظيم الاجتماعي للسلوك الإنساني، إذ يحدِّد صراحةً ما يجب على الفرد عمله، وما يجب عليه الامتناع عنه، كما يحدِّد أيضاً العقوبة التي تنزل بمن يخالف ما جاء به.

وفي العصر الحديث تضطلع "البرلمانات"، أيّاً كان الاسم الذي يُطلق عليها، بوظيفة سنّ القوانين وإقرارها، وقد يشارك في هذه الوظيفة رئيس الدولة ــ سواءً

كان ملكاً أو رئيس الجمهورية ــ بدرجة تتفاوت من بلد إلـــى أخـــر طبقـــاً للنظـــام الدستوري في الدولة .

ومن المعلوم أنَّ القانون يمرُّ بمجموعةٍ من الإجراءات المتتالية قبل أن يـــرى النور متكاملاً ومحقِّقاً آثاره التشريعية، وتبدأ هذه الإجراءات بتقديم اقتراح بقانون أو مشروع قانونٍ معيَّن ومناقشته داخل مجلس (أو مجلسَيْ) البرلمان، ومن ثمَّ التصويت عليه وإقراره وفقاً للشروط التي تحدِّدها الدســـاتير واللـــوائح والأنظمـــة الداخليـــة للبرلمان، ثم بعد ذلك يُعرض القانون على رئيس الدولة **لإصداره** خلال مدة زمنيـــةٍ محدَّدة؛ فإذا وافق رئيس الدولة على القانون المقدَّم إليه من البرلمان أصـــدره وعُـــدَّ قانوناً نافذاً، وبذلك تكتمل العملية التشريعية، أما إذا تبيَّن لرئيس الدولة أنَّ القـــانون تشوبه بعض العيوب الشكلية أو الموضوعية، أو أنَّه لا يحقِّق الأهداف التي تتوخَّاها الحكومة من إصداره، فإنَّ من حقِّه، خلال مدة زمنيةٍ محدَّدةٍ، رفض إصدار القانون.

ويملك رئيس الدولة في معظم دساتير العالم (سواء أكانت دساتير برلمانيـــة أم رئاسية أم مختلطة) حق "**رفض إصدار القوانين**"، ويتمكن بمقتضاه مـــن وقـــف أو تأخير إصدار القوانين التي يقرها البرلمان بالأغلبية المطلوبة.

وتختلف دساتير الدول حول المصطلح الذي تستخدمه للتعبير عن الصـــلاحية الممنوحة لرئيس الدولة في "رفض إصدار القوانين" التي يقرها البرلمان، إذ إن هـــذا المصطلح يتشابه في بعض الدول، ويختلف في دول أخرى، ومنهـــا مَـــنْ يســـتخدم

مصطلح **حق الاعتراض**، ومنها من يستخدم مصطلح **طلب إجراء مداولة ثانيـــة**، أو **قراءة ثانية**، أو **حق النَّقْض أو حق الرَّفْض**، وجميع المصطلحات باختلاف الصياغة اللغوية تهدف إلى لفت نظر البرلمان مرة أخرى حول قانون وافق عليه، إذ يطلـــب رئيس الدولة إعادة قراءته مرة ثانية؛ بغرض إدخال تعديلات عليه، أو تأكيد وجهـــة نظر البرلمان بالإبقاء على النص من دون تعديل.

ويُجمع الفقه القانوني على أنَّ حقّ الاعتراض إمَّا أن يكون **مطلقـــاً**، وإمَّـــا أن يكون **نسبياً**، وذلك بحسب الأثر المترتب على ممارســـته. وإذا كـــان الاعتـــراض المطلق **Absolute Veto** أو ما اصطُلِحَ على تسميته برفض التصـــديق بمنزلـــة قَبْـــرٍ وإعدامٍ لمشروع القانون، فإنَّ الاعتـــراض النســـبي **Relative Veto** (أو مـــا يســـمى بالاعتراض المُوقِف أو التوقيفي أو التعليقي **Suspensive Veto**) عكس ذلك، إذ يمكن للبرلمان التغلُّب على هذا الاعتراض بإعادة الموافقة على القانون من جديـــد وفقـــاً للشروط التي يحدّدها الدستور، ويتقيّد رئيس الدولة عادةً في استخدام هذا الحق بمُدَدٍ زمنيةٍ تُعنَى الدساتير بتحديدها، كما يلتزم بذكر أسباب اعتراضه لإمكـــان تقـــديرها والحكم عليها. وقد أورد الفقه داخل الاعتراض النسبيّ عدّة صور تختلف فيما بينهـــا شدةً وضعفاً، فهناك الصور الصريحة لحق الاعتراض على القوانين (حق الاعتراض الموقف، وحق الاعتراض الموصوف، وحق الاعتراض البسيط)، وأخرى ضـــمنية (الاعتراض الناقل، واعتراض الجيب) تتشابه في تنظيمها مع حق الاعتراض.

إنّ تحديد الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين ليست محل اتفاق فقهي، وسبب الاختلاف هو تحديد موقع رئيس الدولة في أثناء ممارسته لهذا الحق، فمنهم من رأى أن هذا العمل يعدّ جزءاً من العملية التشريعيّة ومكمِّلاً للإجراءات التشريعيّة، ومنهم من أيّد أن عمل رئيس الدولة في أثناء ممارسته حق الاعتراض عملٌ تنفيذيٌ فقط، وآثار اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون لا تمس طبيعة القانون ذاته، وتقتصر هذه الآثار على الإصدار، بحسبان أن اعتراض الرئيس على القانون يمنع نفاذه.

ولحق الاعتراض الذي يمارسه رئيس الدولة ضوابط تحكمه، وشروط من شأنها أن تجعل عملية الاعتراض على مشروعات القوانين التي تحال إليه من السلطة التشريعية، وإرجاء التصديق عليها، لا يشوبها أي عيب، ولذلك وضعت قيود لممارسة حق الاعتراض على القوانين بأن يكون الاعتراض مسبباً، وملزماً بتسليمه إلى البرلمان ضمن نطاق زمني معين.

وقد اصطُلِحَ في الولايات المتحدة الأمريكية على تسمية حق رئيس الدولة في عدم الموافقة على مشروعات القوانين التي يقرها الكونجرس بـ « **الفيتو الرئاسي** » **Presidential Veto** ، وهو حقٌّ دستوري يُمكِّن الرئيس الأمريكي من إيقاف القانون الذي وافق عليه الكونجرس بمجلسيه (النواب والشيوخ). كما يطلق عليه في الجمهورية العربية السورية اسم « **حق الاعتراض** »، وهو حقٌّ دستوري يُمكِّن

رئيس الجمهورية من الاعتراض على القوانين التي يقرُّها مجلس الشعب بقرارٍ معلَّلٍ خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرَّهـا المجلـس ثانيـةً بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية.

وتتفاوت قوة اعتراض رئيس الدولة، وقدرته على فَرْضِ آرائه، بالنسبة إلـى شكل القانون وأهدافه، باختلاف التنظيم القانوني الذي يتبنَّاه الدستور لهذا الحق.

وعلى الرغم من أن الاعتراض على القوانين من جانب رئيس الدولة، سـواء في الولايات المتحدة الأمريكية أو في سورية، ليس حكماً بالإعدام على تلك القوانين، لأنه مجرد **اعتراض توقيفي مؤقت** يمكن التغلُّب عليه إذا وافق البرلمان (الكونغرس بمجلسيه في الولايات المتحدة، ومجلس الشعب في سورية) بالأغلبية التـي حـدَّدها الدستور على القانون مرة أخرى، إلا أنه سلاحٌ جدّ خطير، وله دورٌ فعَّالٌ ومؤثِّرٌ من جانب رئيس الدولة في عمل السلطة التشريعية، فهو على حدّ تعبير الفقيه الفرنسـي "جورج بيردو" « **ضمانة ديمقراطية، ووسيلة مؤثرة لحفظ التوازن بين السلطات، لا لقيام النزاع بينها** »، فسلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين من الأهميـة بمكان، فهي ومن دون شك تعد واحدة من التقنيات الدستورية الأكثر إثارة في علاقة رئيس الدولة بالبرلمان في مجال التشريع، كونها تسهم في تحديد الدور الذي يستطيع أن يلعبه رئيس الدولة في النظام السياسي، فهو عمل وتصرف يظهر مشاركة رئيس الدولة في الإرادة المعبّر عنها من قبل البرلمان، من حيث إتمام عمل وإعداد مشروع

القانون الصادر عن البرلمان، وكونه وسيلة مراقبة متبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وصولاً إلى تحقيق التوازن المنشود بينهما.

أ .أهمية البحث : تنبع أهمية هذا البحث من أنه يسلِّط الضوء على ماهية حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان، ودور هذا الاعتراض في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري القائم في كل من الولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية العربية السورية. ويعد هذا الموضوع من الموضوعات المهمة في نطاق القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، غير أن الكُتَّاب والباحثين لم يتعرضوا إلى هذا الموضوع بما فيه الكفاية من الشرح والتحليل، فكانت كتاباتهم في هذا المجال محدودة وسطحية.

ب. إشكالية البحث : تدور إشكالية هذا البحث حول مدى فاعلية حق الاعتراض على القوانين في النظام السياسي والدستوري القائم في الولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية العربية السورية، ودور هذا الحق في تحقيق التوازن المنشود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومنع تجاوز أو هيمنة إحداهما على الأخرى، تطبيقاً لمقولة الفقيه الفرنسي "مونتسكيو" : "السلطة تحدُّ السلطة".

ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات المهمة، وهي الآتية :

- ما الحكمة من إعطاء رئيس الدولة الحق في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان ؟

- هل يعد حق الاعتراض على القوانين خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد من الدعائم الرئيسة التي تقوم عليها أنظمة الحكم المعاصرة ؟
- ما الطبيعة القانونية لحق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين؟ وهل يعد الاعتراض عملاً تشريعياً أم عملاً تنفيذياً؟
- ما أنواع وصور الاعتراض على القوانين؟ وهل من ضوابط وشروط معينة من أجل ممارسة رئيس الدولة حقه في الاعتراض على القوانين؟
- كيف نظَّم المشرع الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية العربية السورية حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين ؟ وما الإجراءات الواجب اتباعها عند ممارسة هذا الحق؟
- ما مصير مشروع القانون المعترَضُ عليه من رئيس الجمهورية؟ وهل من وسيلة معينة للتغلُّب على اعتراض الرئيس وإصدار القانون ؟

ج ـ أهداف البحث : تتمثل أهداف هذا البحث في التعرف على ماهية حق الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري القائم في كل من الولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية العربية السورية، من خلال بيان التطور التاريخي لنشأة حق الاعتراض، وأنواع هذا الحق وصوره، وطبيعته القانونية، وتنظيمه القانوني في النظام الدستوري القائم في كل من الولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية العربية السورية، ومدى فاعليته في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

د. منهج البحث : تتناول هذه الدراسة موضوع سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان، بالاعتماد على **المنهجين التحليلي والمقارن**، إذ ستقوم الباحثة بإجراء دراسة معمقة حول ماهية حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، ودوره في تحقيق التوازن المنشود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري لكل من الولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية العربية السورية. وتم الاطلاع من قبل الباحثة على دساتير وتشريعات هاتين الدولتين ذات الصلة بموضوع الدراسة، وشرح وتحليل تلك النصوص والمقارنة فيما بينها، بهدف الوصول إلى أفضل النتائج حول موضوع البحث .

هـ . الدراسات السابقة : في حدود اطلاعي وتتبعي لا توجد دراسات سابقة معمَّقة حول موضوع سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الحالي للجمهورية العربية السورية، خاصة في ظل الدستور السوري الجديد لعام ٢٠١٢، والنظام الداخلي الجديد لمجلس الشعب لعام ٢٠١٧، غير أنه توجد بعض الدراسات القليلة التي تناولت موضوع الاعتراض على القوانين بشكل عام في ظل الدستور السوري لعام ١٩٧٣ والنظام الداخلي لمجلس الشعب لعام ١٩٧٤، والدراسة هي للأستاذ الدكتور حسن البحري، بعنوان: « الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"»، وهي أطروحة دكتوراه نوقشت في كلية الحقوق بجامعة عين شمس بالقاهرة سنة ٢٠٠٦. والدراسة

الثانية هي أيضاً للدكتور حسن البحري، بعنوان : « سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين "دراسة تحليلية"»، وهو بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد الأول/ ٢٠١٢، وقد تم الاقتباس والاستشهاد بما ورد في هاتين الدراستين بما يخدم البحث، وفقاً لأصول المنهجية العلمية في التوثيق، سواء في الهوامش أو في قائمة المراجع.

تقسيم البحث : تقوم خطة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى **بابين رئيسين**، متبوعَيْن **بخاتمة** تُبيِّن أهم النتائج التي تكشَّفت عنها الدراسة، وأهم التوصيات المقترحة.

وقد جاء الباب الأول تحت عنوان "**ماهية حق الاعتراض على القوانين**"، وقد تم تقسيم هذا الباب إلى فصلين رئيسين، الفصل الأول تناول "**مفهوم حق الاعتراض على القوانين**"، أما الفصل الثاني فقد تناول بالدراسة "**الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين**".

وبالنسبة إلى الباب الثاني، فقد كان بعنوان : "**تطبيقات حق الاعتراض على القوانين في النظم السياسية المقارنة**"، وقد جرى تقسيمه أيضاً إلى فصلين رئيسين، الفصل الأول تناول "**حق الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأمريكي**"، أما الفصل الثاني فقد تناول "**حق الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري السوري**".

الباب الأول

ماهية حق الاعتراض على القوانين

تمهيـد وتقسيـم :

تختلف الدساتير فيما بينها في حدود الصلاحية الممنوحة للبرلمان في ممارسة سلطة التشريع؛ لكون البرلمان هو ممثل الشعب وطموحاته فيما قرر له في مجـالَيْ التشريع والرقابة، إلا أن معظم الأنظمة الدستورية تسـعى لتحقيـق التـوازن بـين السلطات والحفاظ على المصالح العامة للأفراد، وهذا يتطلب عدم تغول سلطة علـى سلطة أخرى، فالسلطة ــ على حد تعبير الفقيه الفرنسي العلامة "مونتسكيو" ــ يجب أن توقف أو تحد من السلطة.

ويعد حق الاعتراض على القوانين واحداً مـن أهـم وأخطـر الصـلاحيات الدستورية التي يملكها رئيس الدولة في مواجهة البرلمان، وفي الوقـت ذاتـه يعـدّ ضمانة أساسية لكفالة وحفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية داخل الدولة، إذ لا يكفي لتطبيق الفصل بين السلطات أن تمارس كل سلطة صلاحياتها المخولة لها في الدستور، وإنما لا بد من أن تتسلح بسياج من الضمانات يكفل لها عـدم تعـدي السلطات الأخرى، ومن هنا برزت أهمية النص على حق رئيس السلطة التنفيذية في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان، وهذا الحق يتفـق مـع مبـدأ فصـل السلطات، ويعدّ من أسس التوازن، فهو ــ كما يقول الفقيه الفرنسي "مونتسـكيو" ــ حق منع لا حق تقرير، وهو بهذه الصفة وسيلة من وسائل الحكمة والحيطـة تمكِّـن

السلطة التنفيذية من تلطيف اندفاع السلطة التشريعية واستبدادها، وحماية لحقوقها التنفيذية في الوقت نفسه.

ولقد اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية لحق الاعتراض، فهناك من يرى أن حق الاعتراض يعدّ عملاً تشريعياً، ذلك أن مشروع القانون لن يصبح قانوناً لكون رئيس الدولة يستطيع أن يعترض عليه. كما أن الطبيعة التشريعية لحق الاعتراض لا تمس مبدأ الفصل بين السلطات طالما أنه ليس هناك ما يمنع السلطة التنفيذية من ممارسة أعمال تدخل بطبيعتها في الأساس في الوظيفة التشريعية.

وقد ذهب اتجاه آخر من الفقه، إلى عدّ الحق في الاعتراض عملاً تنفيذياً، بحسبان أن الإجراءات السابقة على إصدار القانون، عبارة عن إجراءات تمهيدية ليس لها طبيعة العمل التشريعي، لكونها لا تؤدي مباشرة إلى خلق القانون.

بناء عليه، سيقسَّم هذا الباب إلى فصلين أساسيين، نستعرض في الفصل الأول مفهوم حق الاعتراض على القوانين، ونبين في الفصل الثاني الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين، وذلك وفق الآتي:

الفصل الأول : مفهوم حق الاعتراض على القوانين

الفصل الثاني : الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين

الفصل الأول

مفهوم حق الاعتراض على القوانين

تمهيد وتقسيم :

من المهم التطرق إلى النشأة التاريخية لممارسة الحق في الاعتراض على القوانين في بعض من الأنظمة السياسية، ولا سيما أن الطبيعة القانونية للحق في الاعتراض على القوانين بصوره المختلفة، ونطاق ممارسته، وإجراءاته، تأثرت بتلك السوابق التاريخية، وعليه فإنه من المفيد الوقوف بشكل موجز على السوابق التاريخية المنظمة لهذا الحق.

كما أن الحق في الاعتراض على القوانين لم يتم تعريفه في نصوص التشريع، والأمر ذاته في أحكام القضاء، بل أخذ الفقه الدستوري النهوض بذلك من خلال إيراده عدداً من التعاريف تُبين في مضمونها المقصود من هذا الحق الذي يمارس بوساطته رئيس الدولة نقض القوانين والاعتراض عليها، إلا أنها تكاد أن تكون مختلفة في الصياغات، كونها لا تنطوي على تعريف جامع مانع لهذا الحق.

كما أن المشرع الدستوري لم يُوحد المصطلح المستخدم للتعبير عن هذا الحق، ومن ثم تبرز أهمية بيان المصطلحات المستخدمة لهذه الصلاحية الممنوحة لرأس الدولة، التي تجيز له الاعتراض على مشروع القانون قبل التصديق عليه وإرساله مرة أخرى إلى السلطة التشريعية لإعادة النظر فيه، حتى نتمكن فيما بعد من فهم الأسباب التي دعت لاستخدامها في متن الرسالة.

يقسَّم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث رئيسة، سوف نستعرض في المبحث الأول النشأة التاريخية لحق الاعتراض على القوانين، ونبين من خـــلال المبحـــث الثـــاني تعريف حق الاعتراض على القوانين وتمييزه عن الحقوق المشابهة له، أما المبحث الثالث فسوف نبين من خلاله صور حق الاعتراض على القوانين، وفق الآتي:

المبحث الأول : النشأة التاريخية لحق الاعتراض على القوانين

المبحث الثاني : تعريف حق الاعتراض على القوانين وتمييزه عن الحقوق المشابهة له

المبحث الثالث : صور حق الاعتراض على القوانين

المبحث الأول

النشأة التاريخية لحق الاعتراض على القوانين

إن فكرة الاعتراض (أو النقض أو الرفض أو الفيتـــو) **The idea of the veto**، موجودة، بشكل أو بآخر، في الحكومة المنظَّمة Organized Government منذ ما قبـــل العصر المسيحي Christian era. وهي في الأساس أداة وقائية، تمارس عادةً نيابةً عن الشعب لحمايته من أية انتهاكات لحقوقه، ولكنها تستخدم أحياناً لفائدة الشخص الـــذي يمارسها، أي رئيس الدولة نفسه(١).

ولا يمكن للأمريكيين أو الإنجليز أو الفرنسيين أن يدعوا الفضل في اختـــراع تلك الأداة المتمثلة في حق نقض القوانين أو الاعتراض عليها، إذ إن أصول نشأة هذا الحق تعود إلى روما القديمة(٢).

بناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث النشأة التاريخية لحق الاعتراض على القوانين من خلال مطلبين رئيسين وفق الآتي:

المطلب الأول : نشأة حق الاعتراض في روما القديمة

المطلب الثاني : نشأة حق الاعتراض في إنجلترا وأمريكا وفرنسا

---

(١) انظـــر : *Zinn, Charles J., The Veto Power of the President (Washington, D.C., United States Government Publishing Office, 1951), p.1.*

(٢) انظـــر : *Spitzer, Robert J.; The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency (Albany, New York; State University of New York Press, 1988), p.2.*

المطلب الأول

نشأة حق الاعتراض في روما القديمة

إن الجذور المبكرة لحق الاعتراض يمكن العثور عليها في روما القديمة[١]؛ ففي بداية القرن السادس قبل الميلاد، وفي وقت مبكر من عهد الجمهورية الرومانية[٢]، تم اعتماد حق النَّقْض (أو الاعتراض) الذي كان يُعرف بـ *Intercessio*، كوسيلة أو أداة لحماية حقوق طبقة عامَّة الشعب *Plebeians* من انتهاكات البطارقة *Patricians* (أي النبلاء والأشراف والأرستقراطيين) وتجاوزاتهم المتكررة[٣].

---

(١) انظر : *Zinn, Charles; The Veto Power of the President, op.cit., p.2, 3.*

(٢) الجمهورية الرومانية (باللاتينية: ***Rēs pūblica Rōmāna***) هي حقبةٌ من تاريخ روما القديمة، بدأت منذ انهيار المملكة الرومانية (الذي يعتقد أنه وقع في عام ٥٠٩ ق م) واستمرَّت حتى قيام الإمبراطورية الرومانية في عام ٢٧ ق م. كان يرأس حكومة الجمهورية الرومانية **قنصلان** يُنتَخبان سنوياً باقتراع عام يُشارك فيه جميع المواطنين، ويأخذان بمشورة مجلس الشيوخ الذي يتألّف من مسؤولين ينتخبهم الشعب أيضاً. إلا أنَّ المجتمع الروماني كان طبقياً جداً بالمعايير الحديثة، لذلك تأثر تطوُّر الحكومة ونظام إدارة الدولة كثيراً بصراع تاريخي بين **طبقة البطارقة** (المؤلّفة من الأرستقراطيين ومُلاّك الأراضي الذين تعود أصولهم إلى زمن تأسيس روما) **وطبقة العامة** (عامّة الناس، وعددَهم أكبر بكثير). كانت المناصب الكُبرى في الجمهورية الرومانية في البداية حكراً ــ بحُكم الدستور ــ على أفراد طبقة البطارقة، إلا أنَّ القوانين التي كرَّست هذه الاحتكار تغيَّرت وألغيت مع مرور الوقت بفعل اعتراضات العامَّة وثوراتهم.

انظر في التفاصيل: *Olga Tellegen-Couperus; A Short History of Roman Law (London: Taylor & Francis e-Library, 2003), pp.7 et seq.*

(٣) يقصد **بطبقة البطارقة** *Patricians Class* مجموع النبلاء أو الأشراف الذين يمثِّلون الطبقة الأرستقراطية في المجتمع الروماني، وكانت هذه الطبقة تتكون من كبار مُلاك الأراضي الزراعية، كما كانت وظائف الدولة العليا حِكراً على أبناء تلك الطبقة، إذ احتكر البطارقة، ولمدة طويلةٍ من عهد الدولة الرومانية، منصبَ القنصل *Consul* وعضوية مجلس الشيوخ *Senate* ، بالإضافة إلى المناصب والوظائف العليا الأخرى والتي حُظِرَ على أفراد **طبقة العامة** *Plebeians Class* تولّيها، وبذلك أُخضِعَت الأغلبية لحكم فئةٍ قليلةٍ من أفراد المجتمع.

انظر: *Olga Tellegen-Couperus; A Short History of Roman Law, Ibid., Pp.7, 8.*

ويتميز حق الاعتراض *Intercessio* الذي كان يمارسه المدافعون عن حقوق الشعب من طبقة العامة "التّريبيِّيون الرومان" *Roman Tribunes*[١] بأنَّه « **اعتراضٌ مطلقٌ** » *Absolute Veto* يؤدي إلى إجهاض أيّ قرارٍ أو إجراءٍ قضائيّ (وهو الذي يصادق عليه مجلس الشيوخ الروماني المهيمَن عليه من الأرستقراطيين ويوافق عليه القناصل والحُكَّام الآخرين) إذا كان من شأنه أنْ يمسَّ مصالح طبقة العامَّة أو يُعرِّض

---

(١) تجدر الإشارة إلى أنَّ احتكار طبقة البطارقة لوظائف الدولة العليا من مدنيةٍ وعسكريةٍ وسياسيةٍ لم يَرُقْ لأفراد طبقة العامَّة، ولهذا عقدوا العزم على مقاومته، فطالبوا بضرورة اشتراك ممثِّليهم في إدارة شؤون البلاد، وبعد صراعٍ طويلٍ ومريرٍ مع البطارقة من أجل تحقيق المساواة معهم في الحقوق والواجبات، تمكَّنَ العامَّة من إجبار البطارقة على تلبية أغلب مطالبهم. إذ سُمِحَ لهم الاشتراك في تولّي مهام القنصلية، وكذلك مهام الدكتاتورية في الظروف الاستثنائية، ووظيفة البرايتورية (أي نائب القنصل أو مساعده)، كما أُنشِئت مجالس أُطلِقَ عليها اسم « **مجالس العامَّة**»، وكان يتم انتخاب أعضائها بوساطة كلّ قبيلة بحسبانها وحدة انتخابية مستقلة عن القبائل الأخرى، وكان كلّ مجلسٍ يختار نقيباً له أُطلِقَ عليه اسم « **نقيب العامَّة** » أو« **ترابوني الشعب** » *Tribune of the Plebeians or Tribune of the people (Latin tribunus plebis)*، ومن ثم وجِدَ على الساحة الرومانية عدد من هؤلاء النقباء (التريبينز *Tribunes*) يتناسب مع عدد هذه المجالس، إذ كانت المهمة الأساسية لهؤلاء النقباء تتمثل في تمثيل العامَّة أمام الجهات الرسمية وحماية مصالحها والذود عنها ضد أي تهديدٍ لها من قبل السلطة الحاكمة في الدولة. وبنتيجة ضغط العامَّة على البطارقة اكتسب نقباء العامَّة الحقَّ في حضور جلسات مجلس الشيوخ *Senate* لممارسة حقهم في الاعتراض على ما قد يُصدره مجلس الشيوخ من قراراتٍ يرون أنها جائرة أو ظالمة لمجرد أنها لا تحظى برضاء الشعب عليها.

وقد مُنِحَ نقباء العامَّة حقاً تلقائياً في عضوية مجلس الشيوخ بمجرد نجاحهم في تولي وظيفة النقيب، وذلك بحلول القرن الثاني قبل الميلاد؛ ففي منتصف القرن الخامس ق.م شهد عمل الترابنة أو نقباء العامة ازدهاراً لم يسبق له مثيل، إذ تمَّ الاعتراف بهم رسمياً بوصفهم ممثِّلين للعامَّة، وبذلك أُجيز لهم **حقّ الاعتراض أو حقّ الفيتو** *right of intercession* على قرارات الحُكَّام القنصليين، وعلى نتائج الانتخابات والتشريعات والقرارات التي تصدر من مجلس الشيوخ بعد أن أصبحوا يتمتعون بعضويته. وهكذا يمكننا القول إنَّ دور نقباء العامة (التريبينز *Tribunes*) يتقارب إلى حدٍ كبيرٍ مع دور أعضاء المجالس النيابية في العصر الحديث.

انظر في التفاصيل:

د. عفيفي كامل عفيفي؛ الأنظمة النيابية الرئيسية "نشأتها، تطورها، تطبيقاتها" دراسة تحليلية مقارنة (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ٢٠٠٢)، ص٥١ ــ ٥٥ .

Olga Tellegen-Couperus; A Short History of Roman Law, op.cit., p.14.

حقوقَها للخطر[١]. كما أن استخدام حق النقض (أو الاعتراض) قد يمنع أيضاً تقديم مشروع قانون إلى الجمعية العامة *Plebeian Assembly*. وإذا كان بمقدور مجلس الشيوخ الروماني تمرير مشروع القانون الذي تم الاعتراض عليه أمامه، إلا أنه سيبقى مجرد تعبير عن الرأي *Expression of Opinion*، ويفتقر إلى أية قوة قانونية[٢].

علاوة على ذلك، امتدت سلطة النقض *Power of Veto* بشكل مختلف لتشمل أفعال القناصل أنفسهم، إذ يمكن لأي من القنصلين استخدام حق النقض ضد أي فعل يصدر من جانب زميله (القنصل الآخر)[٣].

وبحلول عام /٤٥٠/ قبل الميلاد، كان هناك عشرة "منابر عامة" *plebeian tribunes*، يتم انتخابهم سنوياً مع إعطائهم الحق في التدخل في حالات الأعمال غير العادلة للقناصل *Consuls* أو الحكَّام (القضاة) *Magistrates* بقول "**أنا أعترض**" (بمعنى "أنا أمنعه" **I forbid it**)[٤]. ومع تطور روما، تراجعت أهمية سياسة

---

(١) انظر : *Spitzer; The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency, op.cit., pp.1, 2.*

(٢) يصف البروفيسور يولوفيتش **Jolowicz** في كتابه المعنون بـ "مقدمة تاريخية لدراسة القانون الروماني" حق الاعتراض الذي كان يمارسه التّريبِّيون الرومان (محامو الشعب) بأنه: « عمل فوضوي يمكن أن يؤدي إلى توقف وشلل جهاز الدولة بأكمله ».

« Tribunician veto is an anarchical act which could bring the whole of the state machinery to a standstill ».

انظر : *Spitzer; The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency, op.cit., p.2.*

(٣) انظر في ذلك : *Zinn, The Veto Power of the President, op.cit., p.2.*

Olga Tellegen-Couperus; A Short History of Roman Law, op.cit., p.40.

(٤) انظر : *Olga Tellegen-Couperus; A Short History of Roman Law, op.cit., p.14.*

الفيتو بسبب عودة النظام الملكي والسيطرة الاستبدادية المتزايدة من قبل القياصـــرة، إذ انتقلت سلطات المنابر العامة ــ فـــي ظـــل الإمبراطوريـــة الرومانيـــة ــ إلـــى الإمبراطور *Emperor*[١].

وقد استمر العمل بحق النقض في أوروبا كواحد من العديد من الآثار الرومانية التي تركت للثقافات اللاحقة؛ ففي منتصف ستينيات القرن السادس عشر (فـــي عـــام ١٦٥٢)، منح المجلس التشريعي الإمبراطوري لمملكة بولنـــدا *Imperial Diet of the Kingdom of Poland* الحق لأي عضو في مجلس النواب (الهيئة التشريعية) بفـــرض إنهاء فوري لدورة الانعقاد البرلمانية وإلغاء أي تشريع تم تمريره بالفعل في الجلسة عن طريق الصراخ قائلاً إما *Sisto activitatem!* (عبارة لاتينية تعني: "**أوقف النشاط!**") أو *Nie pozwalam!* (عبارة بولندية تعني: "**أنا لا أسمح!**")، وهو ما عرف لاحقاً بـــأداة **النقض الحر Liberum veto**[٢]. وظلت هذه القاعدة سارية من منتصف القرن السابع عشر إلى أواخر القرن الثامن عشر في المداولات البرلمانية لمجلس النواب[٣]. لقـــد كانت مؤسسة **الفيتو الحر** Liberum veto جزءاً رئيساً من النظام السياسي للكومنولث

---

(١) انظـــر : ***Britannica CONCISE ENCYCLOPEDIA*** *(Encyclopædia Britannica, Inc. Chicago, London, 2006), p.1936.*

(٢) انظـــر : *Spitzer; The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency, op.cit., pp.2, 3.*

(٣) يعزو بعض المؤرخين سبب طول المدة التي استخدم فيها حق النقض الحر (من منتصف القرن السابع عشر حتـــى إلغائه في عام ١٧٩١) إلى تدهور الثقافة السياسية بين مواطني الكومنولث، وانتشار الفساد، وفقدان الفضيلة المدنية. انظـــر : *Catherine J.M. McKenna; The Curious Evolution of the Liberum Veto: Republican Theory and Practice in the Polish-Lithuanian Commonwealth, 1639-1705 (Washington, D.C. Georgetown University, Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Master of Philosophy in History, 2012), p.7.*

البولندي الليتواني Polish-Lithuanian Commonwealth، مما عزَّز العناصر الديمقراطية وكبح جماح السلطة الملَكيّة، وعارض الاتجاه الأوروبي المتمثل في وجود سلطة تنفيذية قوية (الملكية المطلقة)[١].

ويعتقد كثيرٌ من المؤرخين أن مؤسسة **الفيتو الحر** Liberum veto كانت سبباً رئيساً لتدهور النظام السياسي للكومنولث، ولا سيما في القرن الثامن عشر، عندما قامت القوى الأجنبية برشوة أعضاء مجلس النواب لشل إجراءاته، وتدمير الكومنولث في نهاية المطاف. وقد كتب المؤرخ البولندي الأمريكي "بيوتر ستيفان واندیتش" ــ المتخصص في تاريخ أوروبا الشرقية والوسطى ــ أن: « الفيتو الحر أصبح رمزاً شريراً للفوضى البولندية القديمة ». وفي المرحلة من ١٥٧٣ ــ ١٧٦٣، انعقدت الهيئة التشريعية (مجلس النواب) ما يقارب ١٥٠ مرة، وكان من بينها ما يقارب الثلث لم يتمكن من إقرار أي تشريع، ويرجع ذلك في الغالب إلى **حق النقض الحر**، وما كان ينتج عن ممارسة هذا الإجراء من تعليق لمداولات النواب، وشلل للبرلمانات[٢].

---

(١) وقد تحدث الشاعر الفرنسي "فولتير" **voltair** في ملحمته "قوانين مينوس" **Les Lois De Minos** عن نظام الفيتو الحر **Liberum veto** الذي طبق في النظام البولوني القديم، فقرر أن : « هذا الحق عندما يكون في يد أي شخص داخل المجلس [مجلس النواب] فإنه يمثل سلاحاً هجومياً خطيراً يمكن أن يدمر الجمهورية؛ لأن استخدامه يُمكِّن أيَّ سكِّيرٍ من أن يوقف مناقشات خمسة أو ستة آلاف حكيم » .

انظر : د. عمر حلمي فهمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٨٠)، ص١٠٥.

(٢) انظر : *Catherine J.M. McKenna; The Curious Evolution of the Liberum Veto: Republican …, Ibid., pp.4-6.*

وفي عام ١٧٨٩، تم منح الملك الفرنسي "حق النقض التعليقـــي أو التـــوقيفي" *Suspensory Veto* من قبل الجمعية الوطنية *National Assembly*، أي إنه حـــق غيـــر مطلق، إذ يمكن تجاوزه والتغلُّب عليه إذا أصرت الجمعية على قرارها. وفي العـــام نفسه، جاءت الثورة الفرنسية، ولم تضع حداً لحق النقض فحسب، بل وضعت حـــداً للملك أيضاً[١].

وقد اعتمد الدستور السياسي للملَكيَّة الإسبانية الصادر بتاريخ ١٩ مارس/آذار عام ١٨١٢ [٢] حق النقض الموصوف على غرار الدستور الفرنسي، إذ نص على أن الملك الإسباني قد يعيد مشروع قانون قُدِّمَ إليه مرتين من خلال دورتـــين للبرلمـــان Las Cortes (أي مجلس نواب الأمة). ومع ذلك، إذا تم تقديم مشروع القانون نفســـه مرة ثالثة، فلن يتمكن الملك من رفض الموافقة عليـــه (أي وَجَـــبَ عليـــه إصـــداره فوراً)[٣].

كما تم اعتماد هذا الإجراء أيضاً (حق الـــنقض أو الاعتـــراض الموصـــوف) بالنسبة إلى العاهل النرويجي *Norwegian monarch* في دستور ذلك البلد الصادر في

---

(١) انظـــر : *Spitzer; The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency, op.cit., p.3.*

(٢) انظر: *Constitución política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812.*

(٣) انظـــر : *Spitzer, Robert J.; The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency, Ibid., p.3.*

عام ١٨١٤[١]، إذ نصت المادة /٧٩/ منه على أنه: « إن مُرِّر مشروع قانون دون تغيير في جلستين للبرلمان النرويجي *Storting* معقودتين بعد دورتين انتخابيتين منفصلتين ومتعاقبتين، ويفصل إحداهما عن الأخرى على الأقل جلستان للبرلمان من دون تمرير أي مشروع قانون مغاير من أي برلمان خلال المدة بين أول وآخر تبَنٍ للمشروع، ويجرى بعد ذلك تقديمه إلى الملك مع التماس عدم رفض جلالته التصديق على مشروع قانون يعده البرلمان، بعد المداولة الأكثر نضجاً، عظيم الفائدة، فإن مشروع القانون يصبح آنذاك قانوناً نافذاً حتى لو لم يتم منح الموافقة الملكية قبل أن يدخل البرلمان في عطلة »[٢].

---

(١) انظر : *Norway's Constitution of 1814 with Amendments through 2014, Available at:https://www.constituteproject.org/constitution/Norway_2014.pdf*

(٢) وفيما يأتي نص المادة /٧٩/ من دستور مملكة النرويج بالإنجليزية:

« If a Bill has been passed unaltered by two sessions of the Storting, constituted after two separate successive elections and separated from each other by at least two intervening sessions of the Storting, without a divergent Bill having been passed by any Storting in the period between the first and last adoption, and it is then submitted to the King with a petition that His Majesty shall not refuse his assent to a Bill which, after the most mature deliberation, the Storting considers to be beneficial, it shall become law even if the Royal Assent is not accorded before the Storting goes into recess ».

المطلب الثاني

نشأة حق الاعتراض في إنجلترا وأمريكا وفرنسا

سنستعرض في هذا المطلب أصول نشأة حق الاعتراض على القوانين في كل من انجلترا وأمريكا وفرنسا، وذلك من خلال ثلاثة فروع رئيسة وفق الآتي:

الفرع الأول
نشأة حق الاعتراض في إنجلترا

عرفت إنجلترا بدايةً حق التصديق المطلق على القوانين، وظهر خلال هذه المرحلة (المَلَكيَّة المطلقة) التشريع بوساطة العرائض، في حين خلت هذه المدة من وجود اعتراض ملكي على ما يقرره رئيس الدولة من قوانين، ثم عرفت إنجلترا حق الاعتراض التوقيفي في عهد حكومة وصاية كروميل، وعليه فإن مراحل تطور وظهور حق الاعتراض ترتبط تاريخياً بتطور سلطة الملك بشكل عام، وتطور صلاحياته في المجال التشريعي بشكل خاص.

أولاً- مرحلة التشريع بوساطة العرائض :

ترتبط هذه المرحلة تاريخياً بالقسم الأول من عصر المَلَكيَّة المطلقة، وهي المرحلة التي تشكَّلَ فيها البرلمان كجهاز استشاري، وكان مجلس العموم جهاز عرائض، يلتمس من الملك بعبارات مكتوبة الموافقة على بعض الطلبات أو

رفضها[١]، إذ اقتصرت ممارسة المصادقة الملكية خلال هذه المرحلة على عـرائض مجلس العموم، في حين أن الملك بموافقته على العريضة يعطيهـا قيمـة مشـروع القانون، ونظراً إلى قيامه بإعداد مشروع القانون وتحريره بنفسه ثم إصداره، جاء ما عرف في إنجلترا بعبارة « **الملك يسنُ القانون في برلمانه** ». وكان البرلمان يعلـق موافقته على الضرائب التي يطلبها الملك للضغط عليه لإصدار ما يطلبه البرلمان من قوانين تتضمنها العرائض المرسلة إليه[٢]. وعليه فإن حق المصـادقة خـلال هـذه المرحلة كان حقاً ملكياً مطلقاً[٣]، خلا من وجـود أي حـق فـي نقـض القـوانين

---

[١] إن الحق في العرائض معترف به منذ القدم، ونتيجة كثرتها خص الملك بعض أعضاء المجلس الكبير (البرلمـان) لدراستها والنظر فيها، ثم أصبحت تعرض على اللوردات والنواب لدارستها، والفصل فيها، أو عرضها علـى الملـك إذا كانت الضرورة تتطلب ذلك، ومن ثم لجؤوا إلى استعمال هذا الحق في شـكل اقتـراح قـوانين بحيـث تتضـمن عرائضهم مشروعات القوانين التي يريدون إصدارها وأسبابها ثم يقدمونها إلى الملك، ونتيجة اعتراض الملـك علـى المشروعات أو تعديلها بما يتعارض ومطالب النائب أو النواب، فإنهم لجؤوا إلى طريقة أخرى تتمثل في مطالبة الملـك بالموافقة على القانون الوارد في العريضة، أو يطلبون منه تكوين لجنة من النواب واللوردات والقضاة تتـولى وضـع القانون المراد إصداره.

انظر : د. سعيد بو الشعير؛ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثـاني ــ الـنظم السياسـية "طـرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها" (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية عشرة، ٢٠١٣)، ص١٧٩، ١٨٠.

[٢] انظر : د. محمد ربيع مرسي؛ السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثـة (القـاهرة، جامعـة القـاهرة، أطروحة دكتوراه، ١٩٩٥)، ص٢٨٨.

[٣] إن تقديم العرائض هو الوسيلة التي بدأ عن طريقها ظهور حق اقتراح القوانين في البرلمان الإنجليزي، إلا أن هذه الطريقة يشوبها عيبان، الأول: أن الملك قد يرفض إصدار القانون المطلوب من دون أن يملك البرلمان أي حـق فـي الإصرار على التصديق عليه وإصداره، والثاني: أن الملك قد يوافق على القانون ولكن يصدره فـي صـورة لا تتفـق تماماً مع ما يقصده البرلمان؛ لذا كان البرلمان يلجأ إلى أخذ تعهدات مكتوبة من الملك للموافقة علـى القـانون بمثـل الصيغة التي كانت في العريضة من دون تعديل.

انظر : د. السيد صبري؛ حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا (القـاهرة؛ المطبعـة العالمية، طبعة عام ١٩٥٣)، ص٨٥.

والاعتراض عليها؛ نظراً إلى ما يتطلبه هذا الحق من وجود سلطتين مختلفتين إحداهما تُعِدُّ القانون، والأخرى تقوم بالتصديق عليه[١].

ثانياً ـ مرحلة التشريع بوساطة مشروعات القوانين :

ترتبط هذه المرحلة بالقسم الثاني من عصر المَلَكيَّة المطلقة التي عرفتها إنجلترا، إذ تابع مجلس العموم خلال هذه المرحلة الضغط على الملك، واستطاع انتزاع تنازلات جديدة من الملك "هنري الخامس" (١٤١٣ ــ ١٤٢٢) ليزيد من صلاحياته التشريعية، إذ حصل على وعد من الملك بألا يسن أي قانون مخالف للعريضة التي قدمها له، أو إجراء أي تعديل على الطلب المرفوع له ووافق عليه بشكل سابق، وعليه شكل هذا الوعد بداية جديدة للإجراءات التشريعية لإعداد القوانين، وبناءً على هذا الوعد أصبح مجلس العموم يرسل طلباته إلى الملك ليس في شكل عرائض أو طلبات، وإنما بصيغة مشروعات قوانين، إلا أن الملك وبالرغم من ذلك احتفظ خلال هذه المرحلة بحقه في المصادقة على مشروع القانون أو تعديله أو حتى رفضه بالكامل[٢].

وفي عهد الملك "هنري السادس" (١٤٢٢ ــ ١٤٦١) تمكَّن مجلس العموم من الحصول على المزيد من الصلاحيات التشريعية، وأصبح يفرض على الملك التوقف

---

(١) انظر : د. أحمد سلامة أحمد بدر؛ الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، قسم القانون العام، أطروحة دكتوراه، عام ٢٠٠٣)، ص١٩١.

(٢) انظر : د. السيد صبري؛ حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص٨٦.

عن إدخال أي تعديلات على مشروعات القوانين المرسلة إليه، كما أصبح القانون لا يسن فقط بموافقة مجلسي اللوردات والعموم، إنما يسن بسلطتهما، وعليه تم استبدال عبارة **(التشريع بوساطة مشروعات القوانين)** بـ **(التشريع بوساطة العرائض)**[١]. ومن ثم هبطت سلطة الملك التشريعية إلى حق التصديق فقط أو بعبارة أخرى إلى حق اعتراض مطلق Absolute Veto. ويمكن القول إن السلطة التشريعية المطلقة التي كان يمارسها الملك انحصرت في حقين : أولهما حق اقتراح القوانين إذ ظل للملك حق اقتراح القوانين كالمجلسين (اللوردات والعموم)، وثانيهما حق الاعتراض إذا كان البرلمان هو صاحب الاقتراح. وقد تبع هذا التغيير في الصلاحيات، أن تغيرت ديباجة القانون نفسها، فبدلاً من أنها كانت تنص على أن « **القانون صادر بناء على ملتمس أحد المجلسين وموافقة المجلس الآخر** »، أصبحت تنص على أن « **القانون صادر بناء على سلطة البرلمان** » *by the authority of the parliament*[٢].

وفي عهد الملك "هنري السابع" (١٤٨٥ ــ ١٥٠٩) أول ملوك أسرة التيودور، لم يعد المجلسان (اللوردات والعموم) خلال هذه المرحلة يختصان بالمشورة فقط، بل أصبحا سلطة تشريعية حقيقية، يمارسان صلاحياتهما التشريعية في إعداد القوانين،

---

(١) انظر : د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن/ تقديم : دومينيك بريّا؛ ترجمة : د. محمد عرب صاصيلا المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص٧٩.

(٢) انظر : د. محمد كامل ليلة؛ النظم السياسية "الدولة والحكومة" (القاهرة؛ دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٧١)، ص٥٣٤؛ د. السيد صبري؛ حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص٨٦.

وصياغتها، والتصويت عليها، ويقتصر دور الملك في القبول أو الرفض فقط، من دون أن يكون له الحق في إجراء أي تعديل على مشروع القانون المرسل إليه، وعليه أطلقت إنجلترا على مشروع القانون المعد من قبل السلطة التشريعية "قانون البرلمان"، إلا أن هذه المشاركة في حد ذاتها لم تنتقص من حق الملك في السلطة التشريعية، إذ استمرت صلاحيات الملك في اقتراح مشروعات القوانين بالإضافة إلى حقه في الاعتراض عليها، وإن كان البرلمان هو صاحب الاقتراح[١].

وعلى الرغم من تطور الإجراءات التشريعية خلال هذه المرحلة في حق المصادقة الملكية، ظل الملك هو المشرع الوحيد، إذ كان يسن القوانين في برلمانه، ومصادقته على مشروع القانون هي وحدها التي تحول مشروع القانون إلى قانون، ومن ثم شهدت هذه المرحلة حالات "رفض للتصديق" مساوية لحالات "التصديق" على القوانين[٢]. وعليه ظل حق الملك في الاعتراض على القوانين في ظل الملكية المطلقة حق تصديق بمفهومة التقليدي (حق اعتراض مطلق)، ولا يمكن للبرلمان التغلب على إرادة الملك، بالرغم من أن الملك لا يستطيع أن يستغني عن موافقة البرلمان فيما

---

(١) انظر : د. محمد ربيع مرسي؛ السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، مرجع سابق، ص٢٨٩.

(٢) خلال هذه المرحلة لم تكن الملكة إليزابيث الأولى (١٥٥٨ ــ ١٦٠٣) Queen Elizabeth I مترددة في استخدام حق النقض، ففي عام ١٥٩٧، على سبيل المثال، وافقت الملكة على ثلاثة وأربعين مشروع قانون ، لكنها اعترضت على سبعة وأربعين مشروع قانون.

انظر في ذلك :

د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٨١.

*Spitzer; **The Presidential Veto**: Touchstone of the American Presidency, op.cit., p.4.*

يتعلق بسن القوانين، إلا أن الأخير لا يستطيع تجاوز إرادة الملك[١]. واستمر البرلمان في الضغط على الحكم المطلق لينتزع صلاحيات تشريعية جديدة، وتمكن خلال عهد آل ستيوارت (١٦٠٣ ــ ١٦٨٨) من أن يجبر الملك "شارل الأول" (١٦٢٥ ــ ١٦٤٩) تحت تهديد رفض تقديم المساعدات المالية على توقيع "**عريضة الحقوق**" أو ما عُرِف بـ "**ملتمس الحقوق**"[٢]، Petition of rights التي تضمن التأكيد على الحريات الأساسية الواردة في الشرعة الكبرى (وثيقة الماجنا كارتا) للعام ١٢١٥[٣]، وانتهت

---

(١) انظر: د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص١٩٢، ١٩٣.

(٢) **عريضة (أو ملتمس) الحقوق** *Petition of Right* (صدرت في ٧ حزيران عام ١٦٢٨)، وهي عريضة قدمت بوساطة البرلمان الانجليزي إلى الملك شارل الأول تشتكي من حصول عدة انتهاكات للقانون، وقد اشترط البرلمان على الملك ــ نظير الموافقة على إعطائه المال الكافي لتنفيذ سياساته (خاصةً الحرب ضد إسبانيا) ــ ضرورة الموافقة على المبادئ الأربعة الآتية : ١ــ عدم فرض أي ضريبة من دون موافقة البرلمان ٢ ــ عدم سجن أي شخص إلا لسبب (أي بعد توجيه تهمة بارتكاب أفعال تشكل جريمة يعاقب عليها القانون) ٣ ــ الاعتراف بحرمة المساكن وعدم إجبار الأهالي على إيواء الجند من دون مقابل ٤ ــ عدم فرض الأحكام العرفية في وقت السلم .

انظر في ذلك :

- A. W. Bradley; K. D. Ewing; C. Knight: Constitutional and Administrative Law (London, Longman, Pearson Education Limited, Sixteenth edition, 2015), p.12.

- Samuel Rawson Gardiner; The constitutional documents of the Puritan Revolution, 1625-1660 (Oxford, Clarendon Press, Third Edition, 1927), pp.66, 70.

(٣) العهد الأعظم « **الماجنا كارتا** » *The Magna Carta* (أو الميثاق العظيم للحريات في إنجلترا *The Great Charter of the Liberties of England*) : وثيقة مهمة في التاريخ القانوني والدستوري لإنجلترا، بل هي أيضاً جزء لا يتجزأ من التاريخ القانوني والدستوري لجميع الدول الحديثة التي نشأت من الإمبراطورية البريطانية السابقة.

ويشتمل هذا الميثاق على **ثلاث وستين مادة** تحتوي على كثير من الأحكام التي تصون حقوق الكنيسة والأشراف في مواجهة سلطات الملك، وعلى كثير من الضمانات الخاصة بفرض الضرائب علاوة على كفالة حرية القضاء والكثير من الحريات الفردية. فلقد نص الميثاق على تأمين حريات الكنيسة، ولا سيما ما اختص بحقوقها التقليدية باختيار رؤسائها وانتخابهم، وعلى تأمين حقوق الأشراف في مواجهة التصرفات الملكية التي كانت تقع على أراضيهم وملكياتهم . ولم يقتصر الميثاق على صيانة حقوق الكنيسة والأشراف، بل تضمن كذلك صيانة الكثير من الحريات الفردية؛ فلقد كفل الحرية الاقتصادية للتجار حتى بالنسبة إلى الأجانب منهم، كما كفل الحرية الشخصية لكل فرد من =

هذه المرحلة بتنفيذ حكم الإعدام بحق الملك "شارل الأول" في ٣٠ يناير ١٦٤٩، لينتهي معه عهد الملكية في إنجلترا مؤقتاً[١].

ثالثاً- مرحلة ظهور حق النقض التوقيفي (المعلّق) ثم العودة إلى حق المصادقة الملكية :

خلال هذه المرحلة ظهرت "حكومة وصاية كروميل" (١٦٤٩ــ ١٦٥٨) على إثر إلغاء حكومة الملكية في إنجلترا، أسندت السلطة في البداية إلى مجلس أطلق عليه البرلمان طويل الأجل *Long Parliament* (١٦٤٠ ــ ١٦٥٣) جعل منه قوة مقابل القوة الملكية، وقد استأثر بجميع السلطات، وعليه ظهر نظام سمي بالملكية

= أفراد الرعية مهما اختلفت طبقته وتباينت درجته في المجتمع، وذلك في المادة /٣٩/ التي جاء فيها : « لا يجوز إلقاء القبض على أي شخص حر، أو اعتقاله، أو نزع ملكيته، أو إبعاده، أو إلحاق الضرر به بأي طريقة كانت، ولا يمكن اتخاذ أي إجراء في مواجهة الأفراد إلا بموجب أحكام قانونية تصدر عمن هم من طبقة مماثلة لطبقته، وبمقتضى قوانين البلاد». كما عمل على إلغاء الضرائب الاستثنائية المستحدثة وعلى عدم جواز فرض أي ضريبة إلا بعد الموافقة عليها من الهيئة التي تمثل الدولة، وذلك باستثناء بعض الضرائب المتعلقة بنظام الاقطاع . كذلك تعهد الميثاق بالتزام النزاهة والعدالة في الإدارة والقضاء، بحيث لا يمكن محاكمة الفرد أكثر من مرة عن الفعل الواحد، وبضرورة محاكمة الأفراد من دون إبطاء أمام هيئة من المحلفين من طبقة مماثلة لطبقته. وكذلك تحديد العقوبة التي تتناسب مع الجريمة المرتكبة.

والميثاق العظيم من ثمار ثورة لم يقم بها الشعب، وإنما قام بها أصلاً طبقة من النبلاء، بعد أن بات طغيان الملك يهدد مصالح الطبقة الأرستقراطية ورجال الدين. ولعل من أهم مميزاته أنه قد نص على أن : « كل حكم يصدر في المستقبل مخالفاً لقواعده يعد باطلاً ولا أثر له »، ولضمان حسن تنفيذ ذلك، نص الميثاق في المادة /٦١/ منه على أن : « يقوم البارونات بتشكيل **هيئة** من خمسة وعشرين بارونا من بارونات المملكة، يكون لها حق استخدام القوة ــ وكل الطرق المتاحة الأخرى ــ ضد الملك إذا ما حاول الخروج على القيود المفروضة في هذا العهد ».

انظر في التفاصيل :

Drew, Katherine Fischer.; Magna Carta (Westport, Connecticut & London, Greenwood Press, 2004).

- Turner, Ralph; Magna Carta, Through the Ages (London: Longman, 2003).

[١] انظر : د. السيد صبري؛ حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص٩٢؛ د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٨١.

المحدودة[١]، وعرفت إنجلترا في ذلك الوقت نظاماً يشبه نظام الحكم المجلسي[٢]. وتبنى "أوليفر كروميل" Oliver Cromwell مبدأ الفصل بين السلطات في تأسيس الجمهورية، رغبةً منه في عدم تمركز السلطة في يد برلمان قوي، وقام بحل البرلمان الطويل Long Parliament، وأصدر وثيقة لتأسيس نظام الجمهورية، تستند إلى ثلاثة أقسام، تتمثل في الآتي[٣]:

أ . أداة (صك أو وثيقة) الحكم *The Instrument of Government* : منحت هذه الأداة الصلاحيات التشريعية للبرلمان[٤]، واقتصرت اختصاصات "اللورد الوصي" بالتشريع

---

(١) انظر : موريس دوفرجيه؛ المؤسسات السياسية والقانون الدستوري "الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة د. جورج سعد (بيروت؛ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى عام ١٩٩٢)، ص٣١، ٣٢.

(٢) يقوم النظام المجلسي على رجحان كفة البرلمان على الحكومة، وعليه فإن البرلمان يضطلع بمهام السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتولى مهمة التشريع، إلا أنه يترك مباشرة مهمة التنفيذ إلى لجنة تعمل تحت رقابته وإشرافه واختياره، ويختص البرلمان باختيار أعضاء اللجنة، كما يختص بعزلهم من مناصبهم، وعليه فأعضاء اللجنة التنفيذية هم مجرد تابعين للبرلمان الذي له مطلق الحرية في بقائهم أو عدم بقائهم في الحكم، إذ إنهم مجرد أداء لتنفيذ إرادة البرلمان.

انظر : د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر "تحديات وتحولات" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠٢)، ص١٤٢.

(٣) انظر : *Samuel Rawson Gardiner; The constitutional documents of the Puritan Revolution, 1625-1660, op.cit., pp.405, 427, 447.*

(٤) في عام ١٦٥٣ حل "كروميل" البرلمان، وأنشأ حكومة تقوم قانونياً على "أداة الحكم" The Instrument of Government التي تشكِّل أول دستور مكتوب في الأزمة الحديثة. وتحدد هذه الأداة التنظيم السياسي للجمهورية التي أعلن عن قيامها باسم (كومنولث إنجلترا واسكتلندا وأيرلندا) Commonwealth of England, Scotland, and Ireland، وتقيم فصلاً جامداً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وتنشئ مجلساً جديداً يسمى "**البرلمان**" مؤلفاً من عدد من الأشخاص لا يمكن أن يتجاوز الـ ٤٠٠ عضو. وتحدد الأداة بدقة اختصاصات البرلمان، وتنشئ أيضاً منصب رئيس دولة (يتولى رئاسة البلاد وإدارة الحكم)، مستقل ومصون، يحمل لقب "**اللورد الوصي**" Lord Protector، ويتم اختياره لمدى الحياة، ويساعده في الحكم مجلس مؤلف من ١٣ إلى ٢١ عضواً يعيِّنهم هو.

انظر : *Samuel Rawson Gardiner; The constitutional documents of the Puritan Revolution, 1625-1660, op.cit., pp.405, 406.*

على القوانين العادية فقط، واستبعدت إمكانية سنّ قوانين دستورية جديدة، أو حتى مجرد توقيعها، كما أن نصوص "الأداة" لا يمكن تعديلها، أو حتى إعادة النظر فيها ولو جزئياً، كما أنها لا تميِّز بين القوانين الواردة فيها، ولا تفرِّق من حيث طبيعة الأحكام التي يقرها البرلمان، وإزاء النواقص التي تضمَّنتها أداة الحكم، توجَّه "كرومويل" في خطاب ألقاه أمام البرلمان، معلناً نظريته حول القوانين الدستورية، ومن ثم قسَّم القوانين الواردة في الأداة إلى فئتين أساسيتين، **الفئة الأولى هي القوانين الدستورية، وتتضمن** الأحكام الأساسية[١]، والأحكام الظرفية[٢]، إذ يعدّ "كرومويل" القوانين الأساسية أحكاماً ثابتةً وغير قابلة للتعديل، أو إعادة النظر فيها، أما الأحكام الظرفية فهي قابلة للتعديل، وإعادة النظر فيها بموافقة "اللورد الوصي" والبرلمان معاً

---

(١) تشمل الأحكام الأساسية أربعة مواضيع أساسية تتمثل في الآتي:

١ــ حكم الدولة بشخص واحد وبرلمان واحد.

٢ــ تنظيم الأعمال البرلمانية وفقاً لنظام الدورات العادية والاستثنائية.

٣ــ حرية الضمير مصونة، وأي نص تشريعي يسيء إلى هذه الحرية يعد لاغياً ولا أثر له.

٤ــ سلطة التصرف بالقوة المسلحة للورد الوصي والبرلمان معاً. وعليه فإن هذه الموضوعات التي تشمل الأحكام الأساسية لا يملك اللورد الوصي أو حتى البرلمان أي اختصاص تشريعي عليها، إذ إنها أحكام ثابتة ولا يمكن أن تعدّل.

انظر : د. جوي ثابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٨٤، ٨٥.

(٢) الأحكام الظرفية هي التي عدَّها كرومويل في خطابه أمام أعضاء البرلمان قابلة لإدخال تعديلات عليها، إذ قال: « **هذه الاشياء الظرفية تخضع للنقاش بيني وبينكم** »، الأمر الذي يفترض بالضرورة الموافقة المشتركة للورد الوصي والبرلمان من أجل أي تعديل لهذه الأحكام أو إعادة نظر فيها .

ويستنتج من ذلك أن اللورد الوصي أعطى نفسه، عملياً، فيما يتعلق بالقوانين الدستورية المتعلقة بتعديل الأحكام الظرفية **حقَ اعتراضٍ مطلقاً** حقيقياً؛ لأن هذه الأحكام لا يمكن عملياً أن تعدّل أو تغيَّر إذا اعترض عليها.

انظر : د. عمر حلمي فهمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٣٠.

على ذلك[١]. وأكد "كروميل" في خطابه سالف الذكر على ما نصت عليه المادة /٢٤/ من وثيقة أداة الحكم[٢]، إذ ورد في خطابه ما يأتي: « بإمكانكم سنّ أي قانون، وإذا لم أعطِ موافقتي خلال العشرين يوماً على القوانين التي صادقتم عليها، فإنها تصبح قانوناً بحكم الواقع، سواء وافقتُ أم لا، إذا لم تكن مناقضة لشكل الحكم »[٣].

ويتضح لنا في هذا السياق، أن موافقة "اللورد الوصي" على الأحكام الأساسية شرط أساسي، لا يمكن للبرلمان تخطي هذه الموافقة بمعزل عن موافقة "اللورد الوصي"، ومفاد ذلك، أن "اللورد الوصي" أعطى لنفسه **حقَ اعتراضٍ مطلقاً** على الأحكام الأساسية.

---

(١) انظر : د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٨٣.

(٢) تنص المادة /٢٤/ من أداة الحكم على أن : « كل القوانين العادية التي يصوِّت عليها البرلمان ستعرض على اللورد الوصي للحصول على موافقته، وفي حال أنه لن يعطي موافقته عليها خلال العشرين يوماً التي تلي عرضها عليه، أو أنه لم يُرضِ البرلمان في أثناء هذه المهلة نفسها، فإن القوانين العادية في هذه الحالة ــ وبناءً على تصريح للبرلمان بأن اللورد الوصي لم يوافق ولم يرضِ ــ ستُقَرُّ وستصبح قوانين حتى ولو لم يُعطِ موافقته عليها، شريطة ألا تتضمن مثل هذه القوانين العادية شيئاً مناقضاً لما تتضمنه المواد الحالية ».

Article XXIV: *«That all Bills agreed unto by the Parliament, shall be presented to the Lord Protector for his consent; and in case he shall not give his consent thereto within twenty days after they shall be presented to him, or give satisfaction to the Parliament within the time limited, that then, upon declaration of the Parliament that the Lord Protector hath not consented nor given satisfaction, such Bills shall pass into and become laws, although he shall not give his consent thereunto; provided such Bills contain nothing in them contrary to the matters contained in these presents ».*

انظر : *Samuel Rawson Gardiner: The constitutional documents of the Puritan Revolution, 1625-1660, op.cit., p.413.*

(٣) إذ إن ممارسة اللورد الوصي لطلب المناقشة الجديدة تتم وفقاً للإجراءات الآتية: تبدأ بعرض القانون الذي أقره البرلمان عليه للتصديق خلال مدة ٢٠ يوماً، فإذا لم يوافق عليه يرسله إلى البرلمان مرة أخرى لمناقشته، فإذا استجاب البرلمان لهذا الطلب عدل القانون أو تخلى عنه، وفي المقابل إذا صوَّت عليه البرلمان بالرغم من اعتراض اللورد الوصي عليه أصبح قانوناً بحكم القانون، وعليه فإن هذا الإجراءات المتبعة من قبل اللورد الوصي والبرلمان تتشابه مع الإجراءات المتبعة لإعادة النظر في مشروعات القوانين في الدساتير الحديثة.

انظر : د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٨٦، ٨٧.

أما **الفئة الثانية** والمتمثلة في **القوانين الظرفية** فتشمل القوانين التي يصـــوِّت عليها البرلمان بغرض استكمال "أداة الحكم" وتطبيقها، ويتمتع "اللورد الوصي" فـــي شأنها **بحق اعتراض نسبي**، يمكن للبرلمان التغلّب عليه متى أقرَّ القانون مرةً أخرى، وعليه منحت أداة الحكم اللورد الوصي الحقَّ في طلب إعـــادة مناقشـــة القـــانون، إذ يستطيع اللورد الوصي خلال مدة عشرين يوماً من تاريخ رفع مشروع القانون إليـــه للتصديق، أن يطلب من البرلمان إعادة دراسة مشروع القانون مرةً أخرى.

واستمر العمل بـــ "أداة الحكم" أحدَ عشر شهراً فقط، ثم قام البرلمان بإصـــدار وثيقتين جديدتين لتنظيم الحكم في إنجلترا: وثيقة القانون الدستوري للبرلمـــان الأول لحكومة الوصاية، والعريضة الوضيعة والنصيحة .

ب . وثيقة القانون الدستوري للبرلمان الأول لحكومة الوصاية *The Constitutional Bill of the First Parliament of the Protectorate* :

صوَّت البرلمان في العام ١٦٥٤ على دستور جديـــد ســـمي بـــــ "القـــانون الدستوري للبرلمان الأول لحكومة الوصاية"، يتضمن أحكاماً مشابهة لأداة الحكم فيما يتعلق بنظام الحكم، وقسَّم "كروميل" القوانين الواردة في الدستور الجديد إلى ثـــلاث فئات تتمثل في: القوانين الدستورية، والقوانين المتعلقة ببعض المواضيع الأساســـية، والقوانين العادية التي يصوِّت عليها البرلمان.

واحتفظ "اللورد الوصي" بصلاحياته في **الاعتـــراض المطلـــق** بالنســـبة إلـــى القوانين الدستورية، والقوانين المتعلقة ببعض المواضيع الأساســـية والمتمثلـــة فـــي القوانين المتعلقة بتحديد الدخل السنوي، والقوانين التي تنظم النفقات الحكومية، وتعداد القوة المسلحة (من جنود البر والبحر)، وبعض النقاط المتعلقة بحرية الضمير.

أما بالنسبة إلى القوانين العادية التي يصوِّت عليها البرلمان، فقد احتفظ "اللورد الوصي" بحقه في **الاعتراض النسبي**، وذلك خلال مدة عشرين يوماً بدءاً من تـــاريخ رفعها إليه، وهذه الصلاحية تمارس بشكل مماثل للإجـــراءات التـــي تضـــمنتها أداة الحكم[١].

ب ـ العريضة الوضيعة والنصيحة *The Humble Petition and Advice*: بتـــاريخ ٢٢ كـــانون الثاني عام ١٦٥٥، حلَّ "كروميل" المجلس، وانتُخِب برلمان جديد، ودُعي للانعقاد، واجتمع، وصوَّت هذا البرلمان الجديد في أيار ١٦٥٧ على "**شرعة دستورية**" جديدة تحت اسم "**العريضة الوضيعة والنصيحة**".

وفي هذه "**الشرعة الجديدة**"، كان الوضع القانوني للورد الوصي مختلفاً كليـــاً عن ذاك الذي كان عليه في الدستورين السابقين (أداة الحكم، والقـــانون الدســـتوري للبرلمان الأول لحكومة الوصاية)، فالنظام القديم أُعيد بسلالة حاكمة جديدة، هي أسرة

---

(١) انظر: د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين ... ، مرجع سابق، ص٨٨، ٨٩.
Samuel Rawson Gardiner; The constitutional documents of the Puritan Revolution, 1625-1660, op.cit., pp.427,447.

كروموبل، واللورد الوصي أصبح يُشكِّل، من الآن فصاعداً، ومثل الملك القديم، جزءاً من البرلمان، ولديه مثل الملوك القدماء، الحق في المشاركة في السلطة التشـــريعية، واستعاد تعبير "**البرلمان**" معناه القديم، وأصبح، بصفته مخولاً بسلطة التشريع، مؤلَّفاً من جديد من ثلاث سلطات متساوية (مجلس العموم، و"المجلس الآخر" الذي حل محل مجلس اللوردات، واللورد الوصي)، وكان اتفاق هذه السلطات الثلاث ضرورياً مـــن أجل سن القانون، كما كانت كل أحكام الدستور قابلة لتعديلات وإعادة نظر باتفاق هذه السلطات الثلاث، وخُوِّل رئيس السلطة التنفيذية من جديـــد **حـــق المصـــادقة علـــى القوانين كافة**، كما كان الحال في زمن الملوك، فـــالقوانين، ســـواء الدســـتورية أو العادية، لا يمكن أن تدخل حيز التنفيذ إلا إذا أعطاهـــا "اللـــورد الوصـــي" موافقتـــه ومصادقته. وبالتالي فإن هذه الوثيقة لم تتضمن التفرقة التي تبناها "كروموبل" بـــين القوانين الدستورية والقوانين العادية، وعليه احتفظ "اللورد الوصي" استناداً إلى هـــذه العريضة **بحق الاعتراض المطلق على كافة أنواع القوانين**[١].

إلا أن كروموبل حلَّ البرلمان في ٤ شباط ١٦٥٨، وتوفي في ٣ أيلـــول مـــن العام ذاته، وسُمِّي ابنه، "ريتشارد كروموبل"، لورداً وصياً ليخلفه، لكنه أُرغم علـــى التنازل في عام ١٦٥٩، وهكذا انتهى عهد الجمهورية في إنجلترا التي لم تكن سوى

---

(١) انظر: د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين ...، مرجع سابق، ص٨٩، ٩٠.
Samuel Rawson Gardiner; The constitutional documents of the Puritan Revolution, 1625-1660, op.cit., pp.448,459.

دكتاتورية أهدرت فيها الحريات الفردية، فانتشرت مشاعر البغض بين الناس تجاه هذا النظام، حتى أصبح المتشددون يتمنون عودة النظام الملكي القديم[١].

رابعاً- مرحلة العودة إلى النظام الملكي ثم الإيقاف الكلي لممارسة رفض المصادقة على القوانين :

تشمل هذه المرحلة العصر الأخير للمَلَكيَّة المطلقة وعصر للمَلَكيَّة المقيَّدة في إنجلترا، فعلى إثر تنازل "ريتشارد كروميل" عن الحكم، أُعيدت الملكية لتحكم من جديد من قبل آل ستيورات، وقد حاول ملوك هذه العائلة ترسيخ الطابع التقليدي المطلق للسلطة، إلا أن ثورة ١٦٨٨ كانت منعطفاً مهماً في الحياة الدستورية لإنجلترا، التي صدر على إثرها "**قانون الحقوق**" Bill Of Rights[٢] الذي أقره مجلسا البرلمان ووافق عليه الملك، إذ يقضي القانون بتقييد سلطة الملك تجاه البرلمان، ونقل السلطة من الملك إلى البرلمان، وأدى ذلك إلى حدوث صراع شديد بين الملك

---

(١) انظر : د. عبد الله إبراهيم ناصف؛ مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٨١)، ص٣٤.

(٢) يعد قانون الحقوق من الوثائق الأساسية للدستور البريطاني، إلى حدّ أن الفقهاء الإنجليز يعدونه " دستور إنجلترا الحديث". وقد جاء هذا القانون ــ الذي أقره مجلسا البرلمان، وصدَّق عليه الملك الجديد (وليم أورانج *William of Orange* الذي اعتلى عرش انجلترا مع زوجته ماري الثانية "ابنة الملك جيمس الثاني المخلوع" باسم وليم الثالث) في سنة ١٦٨٩ ــ كثمرة من ثمار "**الثورة المجيدة**" التي اندلع لهيبها عام ١٦٨٨ في وجه الملك جيمس الثاني المعروف بتمسّكه بنظرية الحق الإلهي، وتوج بها الشعب الإنجليزي كفاحه ضد السلطان المطلق للملوك . وقد تقرر بموجب هذا القانون أن ليس للملك سلطة وقف تنفيذ القوانين أو تعطيلها أو الإعفاء من تطبيقها، كما ليس له أن يفرض أي ضريبة من دون أخذ موافقة البرلمان، وأكد هذا القانون على أن انتخاب أعضاء البرلمان يجب أن يكون انتخاباً حراً، كما أكد على أنه لا يجوز عرقلة حرية الكلام والمناقشة داخل البرلمان، فأعضاء البرلمان يجب أن يتمتعوا بحرية التعبير عن آرائهم في أثناء المناقشات التي تجري داخل البرلمان، من دون أن يتعرضوا في ذلك لأية مساءلة أمام أي جهة كانت (وهو ما يعرف اليوم بامتياز الحصانة البرلمانية)، كما لا يجوز فرض غرامات باهظة، أو إنزال عقوبات قاسية وغير مألوفة . انظر : *Barnett, Hilaire; Constitutional & Administrative Law (London: Routledge: Tenth Edition, 2013), pp.25, 26.*

والبرلمان بسبب مطالب الملك **بحقه في الاعتراض على القوانين**، ولا سيما أن الملك وقبل هذه الثورة كان يمارس الصلاحيات المتصلة بالبرلمان، ويحرم البرلمان من حقه في إعداد القوانين، كما كان الملك يسن القوانين، ويدير المحاكم، ويضع قوانين التجارة، والضرائب والدفاع، ونحو ذلك من الاختصاصات.

وبعد طرد أسرة ستيوارت من الحكم، انتقلت السلطة للأمير الحاكم على هولندا "غيوم أورانج"، الذي وافق وأقر إعلان الحقوق، الذي يعدّ النص الأساسي للقواعد الخاصة للنظام السياسي، والقواعد الأساسية المتضمنة للحريات الأساسية، فالسلطة التشريعية استناداً إلى ذلك أصبحت من اختصاص البرلمان فقط، ومع ذلك احتفظ الملك بحقه في المصادقة على كل القوانين، كما احتفظ بحقه في إصدار النصوص التي تتضمن تطبيق القوانين. وفيما يتعلق بحق رفض المصادقة، فالحاكم "غيوم أورانج" لم يستخدم حقه في رفض المصادقة إلا أربع مرات فقط[١]، وفي عهد الملكة "**آن ستيوارت**" التي خلفت "غيوم أورانج"، لم يستخدم هذا الحق إلا مرة واحدة فقط، عندما رفضت الملكة "**آن**" Queen Anne التصديق على **مشروع قانون الميليشيا**

---

(١) في حال رفضت الملكة الموافقة على مشروع القانون ــ فإن صيغة هذا الرفض تكون برَدّ مقتضب فيه شيء من المراوغة، وذلك كي لا يُستَفَزَّ البرلمان فيقوم بحجب الأموال عن التاج، وتكون صيغة رفض المصادقة كالآتي: **"La Reyne (or Le Roy) s'avisera"**، وتعني بالإنجليزية: **" The Queen (The King) will consider it "**(أي إن الملكة ــ أو الملك ــ ستنظر في الأمر) .

انظر: د. حسن البحري؛ دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤، العدد الأول/ ٢٠٠٨، ص٤٢٢ وما بعدها.

الاسكتلندية The Scottish Militia Bill فـــي ١١ مـــارس عـــام ١٧٠٧، ويعـــد هـــذا الاعتراض آخر تطبيق لحق رفض المصادقة الملكية Royal Assent فـــي إنجلتـــرا[١]، ومنذ ذلك التاريخ، فإن العبارة المشـــؤومة "La Reyne (or Le Roy) s'avisera" (أي إن الملكة ــ أو الملك ــ ستنظر في الأمر) لم تستخدم من قبل أي ملك[٢]، حتى إنه قـــد عُدَّ أن حق الاعتراض الملكي سقط بعدم الاستعمال Fallen into desuetude[٣].

ومع ذلك، فقد وجد في بعض المناسبات من يقول إن التاج لم يفقد حقـــه فـــي الاعتراض، وإن له استخدامه في بعض الأحوال . فقد جادل أعضاء الحزب الاتحادي Unionist Party خلال الأزمة التي نشأت في عامي ١٩١٣/ ١٩١٤ بشـــأن مشـــروع

---

(١) انظر : د. أنور مصطفى الأهواني؛ رئيس الدولة في النظام الديمقراطي (القاهرة، جامعة فؤاد الأول، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٤٥)، ص١٥٦.

House of Commons Information Office: A Brief Chronology of the House of Commons (Factsheet G3 General Series August, London: 2010), p.7. Available on the Internet from: http://www.parliament.uk/factsheets

(٢) انظر: *Finer, Herman; The Theory and Practice of Modern Government (London, Methuen & CO. LTD, First Published in 1932), Vol.2, pp.1115, 1116.*

(٣) يقول الفقيه "دايسي" إن ما يسمى باعتراض الملك "veto" of the King حقٌ غير مشكوك فـــي وجـــوده، وهـــو واحد من أكثر الامتيازات الملكية غير المتنازع عليها، ولكن هذا الاعتراض لم يمارس منذ قرنين من الزمـــان علـــى الأقل . كما يذكر "دايسي"، أن هناك عدة مبادئ أساسية تعود إلى أعراف أو اتفاقات الدستور، ومنهـــا أن: « **الملـــك يجب أن يوافق ــ أو لا يستطيع الاعتراض ــ على أي مشروع قانون أقرَّه مجلسا البرلمان**».

كما أن هناك عبارة شهيرة تفيد هذا المعنى ذكرها الفقيه الانجليزي الشهير "والتر بـــاجهوت" *Walter Bagehot* في الصفحة /٧٥/ من كتابه "الدستور الإنجليزي"، إذ يقول: « **إن الملكة لا تملك الاعتراض على القـــوانين، إذ يجـــب عليها (الملكة) أن توقِّع حتى على القرار الخاص بإعدامها إذا اتفق مجلسا البرلمان على إرساله إليها** » .

« But the Queen has no such veto. She must sign her own death-warrant if the two Houses unanimously send it up to her».

انظـــر : *Dicey, A. V; Introduction to the Study of the law of the Constitution (London, Macmillan, Eighth Edition, 1926), p.xxiii (At Introduction, In footnote No.1).*

- Bagehot, Walter; The English Constitution "Second Edition 1873" (London; Oxford University Press, World's Classics, 1928), p.75.

قانون الحكم الذاتي Home Rule Bill في إيرلندا، في أن حق الاعتراض الملكي لم ينقضِ، وأن هناك فرصة جدية ومتاحة أمام الحكومة لإحيائه[١].

وعلى الرغم من أن حكومة الأحرار في ذلك الوقت كانت تؤيد منح الحكم الذاتي لإيرلندا، وتؤيد الكاثوليك، فقد كان سكان المقاطعات الايرلندية الشمالية في ألستر **Ulster**، وهم من البروتستانت، وتؤيدهم المعارضة من المحافظين، يعملون على محاربة مشروع القانون، وكان كل طرف مقتنع بعدالة قضيته. وتمكنت حكومة الأحرار المؤيدة من قبل أعضاء حزب العمال والوطنيين الايرلنديين من تمرير مشروع القانون في مجلس العموم في سنة ١٩١٢، ولكن مجلس اللوردات رفضه، إلا أنه كان بالإمكان التغلب على هذه العقبة بعد تقليص سلطات مجلس اللوردات ــ طبقاً لقانون البرلمان لعام ١٩١١ــ وبذلك يوضع موضع التنفيذ بعد مرور سنتين، أي في عام ١٩١٤. بيد أنه مع اقتراب الساعة الرهيبة، كثر تهريب الأسلحة إلى مقاطعة ألستر، وانقسم الرأي العام البريطاني إلى قسمين متساويين تقريباً بخصوص هذه الأزمة، وبدت البلاد على شفا حرب أهلية، وبدا واضحاً أن الملك سيُغضب نصف الشعب البريطاني مهما كان الاتجاه الذي سينهجه، حسبما جاء في مذكرة "بونار لو" *Bonar Law* التي سلمها للملك جورج الخامس في سبتمبر عام ١٩١٢[٢].

---

(١) انظر: *Finer; The Theory and Practice of Modern Government, op.cit., pp.1116, 1117*

(٢) انظر: *Wilson, Geoffrey; Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law (London, Cambridge University Press, 1966), pp.27, et seq.*

ولذلك، دعا الملك جورج الخامس إلى عقد مؤتمر في قصر بكنغهام، واستشار الكثيرين من رجال الدولة في مدى دستورية رفضه تصديق مشروع القانون المذكور. قد جاء في المذكرة التي قدمها رئيس الوزراء حينذاك "هربرت هنري أسكويث" Herbert Henry Asquith في شهر سبتمبر عام ١٩١٣ إلى الملك جورج الخامس أنه[١]: « منذ تاريخ مبكر نسبياً من عهد الملكة **آن**، لم يسبق لملك أن حاول حجب موافقته عن مشروع قانون حصل على موافقة البرلمان. ومنذ ذلك التاريخ، كان عندنا ملوكٌ ذوو شخصيات قوية لها أفكارها وبصماتها المعروفة، إلا أن أياً منهم ــ ولا حتى الملك جورج الثالث أو الملكة فيكتوريا أو الملك إدوارد السابع ــ لم يحلم قط بإحياء حق الاعتراض القديم الذي كان يتمتع به التاج ».

وتابع "أسكويث" قوله : « إن لدينا الآن عرفاً راسخاً منذ مائتي سنة، يقضي بأن شاغل العرش يقبل ويعمل في آخر الأمر بناء على مشورة وزرائه، وإذا كان الملك قد فَقَدَ بذلك بعضاً من حقوقه وسلطانه، فإن التاج بهذا الوضع يكون قد أُبْعِدَ عن زوابع وتقلبات السياسة الحزبية، ويستقر الحكم الملكي على أساس صلب متين مدعوم بكل من العرف الطويل والاعتقاد العام الراسخ بأن مكانته هي حصن يعلو كل قيمة لاستمرار كياننا الوطني » .

---

(١) انظر : *Wilson; Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law, Ibid., pp.32,33.*

كما أوضح "أسكويث" أن حق الاعتراض (رفض التصديق) يمكن استعماله فقط بالالتجاء إلى إقالة الوزارة؛ لأنه لا توجد حكومة تقبل الاستمرار في الحكم إذا رفض الملك التصديق على مشروع قانون، فطالما تمتعت الحكومة بثقة الأغلبية البرلمانية، وطالما كان البرلمان منتخباً انتخاباً حقيقياً ، وكان يأمل في إعادة انتخابه، لا حاجة إلى استعمال هذا الحق(١).

وفي الخامس من نوفمبر عام ١٩١٣، ذكر "لورد هالسبري" **Lord Halsbury** في مقالةٍ له نشرتها صحيفة التايمز في اليوم التالي ما يأتي: " قد يُقال إن اعتراض الملك قد ألغي منذ مئتي أو ثلاثمائة سنة مضت؛ إنه هراء بكل ما في الكلمة من معنى أن نتحدث عن كون اعتراض الملك قد ألغي. وإنه بمنزلة جزء أساسي من الدستور البريطاني القول إنه إذا أريد لشيء ما أن يصبح قانوناً، ويكون بالتالي ملزماً ومنتجاً لآثاره، فإنه يجب أن يحظى هذا الشيء بموافقة كلّ من الملك وأعضاء مجلسي اللوردات والعموم "(٢).

وقال لورد اشر **Lord Esher**، وهو من مناصري الملكية، إن الملك ــ عندما يكون مصرَّاً على أمر ما ــ ليس أمامه من خيار سوى الموافقة على مشورة وزرائه ما داموا يملكون الأغلبية، وإلا فإن المبدأ الدستوري المتعلق بالمسؤولية الوزارية لا

---

(١) انظر : د. حسن البحري؛ دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مرجع سابق، ص٤٢٤؛ د. أنور مصطفى الأهواني؛ رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، مرجع سابق، ص١٥٧.

(٢) انظر : *Finer; The Theory and Practice of Modern Government, op.cit., p.1116*

معنى له إطلاقاً. وأبلغ "لورد اشر" الملك جورج الخامس بالآتي: « إن الملك يجب أن يوقِّع على أمر إعدامه إذا قدِّم إليه للتوقيع من قبل وزير يملك الأغلبية في البرلمان (مجلس العموم). وإذا كان هناك أي عبث أو تلاعب بهذا المبدأ الأساسي، فإن ذلك سيعجّل بنهاية الحكم الملكي »[١].

وهنا بات الملك في حيرةٍ من أمره، فإن رفض التوقيع استقالت الوزارة وجاءت وزارة أخرى تحل البرلمان، وربما تكون حقوق الملك وامتيازاته المادة الرئيسة في الانتخابات العامة، وإن وافق على مشروع القانون وصدَّقه أغضب النصف الآخر من الشعب، وربما أدى ذلك إلى نشوب حرب أهلية. غير أن حلّ هذه الأزمة جاء من الخارج، إذ بدت تلوح في الأفق نذر الحرب العالمية الأولى، وظهرت الحاجة الماسة لتوحيد الصفوف، ولمّ شمل الأمة، واجتمعت الأحزاب كلها في مؤتمر، وخرجت متفقة، وانتهت أزمة مشروع قانون الحكم الذاتي، وصدّق عليه الملك بتاريخ ١٨ سبتمبر/أيلول عام ١٩١٤، وبذلك أصبح قانوناً نافذاً، وحمل اسم Home Rule Act, 1914 (كما يعرف أيضاً بـ Government of Ireland Act)[٢].

---

(١) *« Lord Esher… informed George V: "The King would have to sign his own death-warrant, if it was presented to him for signature by a minister commanding a majority in Parliament. If there is any tampering with this fundamental principle, the end of the monarchy is in sight ».*
انظر : *Laski, Harold J; Parliamentary Government in England "A Commentary" (London George Allen & Unwin Ltd, Fourth Impression, 1950), p.429.*

(٢) انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ٢٠٠٦)، ص٣٥٣.

ونخلص من العرض السابق، إلى أن الملك في إنجلترا لم يعد في الوقت الحاضر مصدر التشريع، كما كان في أول الأمر، في ظل المَلَكيِّة المطلقة، بل أصبح القانون من عمل الملك والبرلمان معاً، فإرادة كل منهما ضرورية لخلق القانون، وإذا لم تتوافر هاتان الإرادتان فلا يصدر التشريع، الأمر الذي يعني أن السلطة التشريعية أصبحت من القرن الخامس عشر مقسَّمة بالتساوي بين الملك والبرلمان، ولهذا يسود في انجلترا حالياً المبدأ القائل: إن السلطة التشريعية العليا تتمثل في «**الملكة في البرلمان** The Queen-in-Parliament » أو « **الملك في البرلمان** The King-in-Parliament » عندما يكون الملك ذكراً؛ ولهذا فإن أي قانون يصدر حالياً في المملكة لا بد من أن تتصدره العبارة الآتية : « **شُرِّعَ من قبل عظمة صاحبة الجلالة الملكة، بناء على نصيحة وموافقة اللوردات الروحيين والدنيويين، وأعضاء مجلس العموم، في هذا البرلمان الحالي المنعقد، وبتخويل منهم، كما يأتي** : .. ». وفي ذلك تأكيد على أن اتفاقهم جميعاً ضروري لإصدار أي قانون، إذ لا بد من أن يمرَّ مشروع القانون بجميع مراحله في مجلسَيْ البرلمان، وفي حال تمَّ إقراره من قبل البرلمان، يرسل بعد ذلك إلى الملكة للتصديق عليه. وعندئذ، يكون أمام الملكة أحد خيارين: إما التصديق على مشروع القانون بمنحه الموافقة الملكية **Granting Royal Assent**، أو رفض التصديق عليه عن طريق حجب الموافقة الملكية **Withholding Royal Assent** عنه؛ فالملكة ــ من الناحية النظرية ــ قد ترفض منح الموافقة الملكية، ولهذا يسمى هذا الإجراء "**الاعتراض**

على القوانين"، ولكن هذا الاعتراض **ليس اعتراضاً توقيفياً أو مؤقتاً Suspensive veto** ، كالذي يتمتع به كثير من رؤساء الدول كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وسورية وغيرهما من الدول، **وإنما هو اعتراض مطلق Absolute veto** ، إذ لا يمكن للبرلمان التغلُّب على هذا الاعتراض بإعادة الموافقة على القانون من جديد، فهذا الحق يتميز بصفتَيْ النهائية والإطلاق، إذ يؤدي اعتراض رئيس الدولة إلى قبر مشروع القانون نهائياً، فلا توجد أية وسيلة دستورية تمكّن البرلمان من تجاوزه أو التغلب عليه.

ولكن، مع تطور النظام البرلماني، أخذ حق الملك في الاعتراض في التلاشي، نتيجة ظهور المسؤولية الوزارية وانتقال حقوق الملك إلى الوزارة التي أصبحت حجر الزاوية في هذا النظام. ويلاحظ أن ملوك إنجلترا لم يستخدموا هذا الحق منذ ما يزيد على ثلاثة قرون من الزمان، فمنذ أن استخدمت **الملكة آن**، هذا الحق في رفض التصديق على "مشروع قانون الميليشيا الاسكتلندية" في عام ١٧٠٧، لم يرفض أحد من ملوك وملكات إنجلترا أي قانون وافق عليه البرلمان، ولهذا، فإن معظم الفقهاء يرون أن هذا الحق قد **سقط بعدم الاستخدام**[١].

---

(١) يرى الفقيه "هارولد لاسكي" أنه « من الصعب الاعتقاد بأنه في الإمكان إحياء حق الاعتراض من دون إيجاد ظروف تماثل أزمة ثورية، وأن النتيجة الطبيعية لذلك هي استقالة الوزارة ».
انظر : *Laski; Parliamentary Government in England, op.cit., p.429.*

الفرع الثاني

نشأة حق الاعتراض في أمريكا

في أثناء الصراع الدستوري في إنجلترا بين التاج وممثلي الشعب، كانت المستعمرات الإنجليزية تنمو في أمريكا الشمالية. وهنا مارس كل من التاج البريطاني وحكام المستعمرات المعيَّنين من قبله، بفاعلية كبيرة، السلطة التي كانت تختفي تدريجياً في البلد الأم (بريطانيا العظمى)، أي سلطة نقض القوانين[١].

إن حق الاعتراض على القوانين لم يكن غريباً عن أذهان الآباء المؤسسين الأمريكان، فقد كان معروفاً، بصورة جيدة، في المستعمرات الأمريكية Colonial America ، فبينما حَرَمَ الملك البريطاني نفسه من ممارسة حق الاعتراض بخصوص القوانين الإنجليزية المحلية (داخل بريطانيا العظمى منذ عام ١٧٠٧)، ظل محتفظاً بسلطته المطلقة في نقض القوانين الاستعمارية (المطبقة داخل المستعمرات في أمريكا الشمالية) التي تتعارض مع سياسة البلد الأم ومصالحه، حتى ولو تمت الموافقة عليها من قبل الحاكم. كما كان حكَّام جميع المستعمرات تقريباً يملكون حق نقض القوانين بموجب نصوص صريحة واردة في الوثائق الدستورية الخاصة بتلك المستعمرات[٢].

---

(١) انظر: *Mason, Edward C.; The Veto Power: Its Origin, Development And Function In The Government Of The United States, 1789-1889 (Boston: U.S.A., Ginn and Company, 1891), p.17.*

(٢) انظر: *Zinn; The Veto Power of the President, op.cit., p.2, 3.*
Mason; The Veto Power, Ibid., p.17.

وجدير بالذكر أن تجربة الاعتراض على القوانين كان لها أسوأ الأثر في الولايات الأمريكية قبل الاستقلال، فقد كان حق الاعتراض يستخدم آنذاك لحماية مصلحة التاج، والمصالح الشخصية للحكَّام، والإثراء السريع على حساب المستعمرة، ولهذا فإن إساءة استخدام الملك لحقه في الاعتراض على القوانين كانت أحد الأسباب التي أدت إلى قيام الثورة الأمريكية[١]؛ فقد ورد في إعلان الاستقلال الإجماعي للولايات الأمريكية الثلاث عشرة الصادر بتاريخ الرابع من يوليو/تموز عام ١٧٧٦[٢] أن الملك الحالي (ملك بريطانيا العظمى جورج الثالث) قد اتخذ من الظلم ومخالفة الدستور شعاراً له، فقد مارس الاستبداد المطلق وأقام حكماً دكتاتورياً يحقق مصالحه، **ورفض إعطاء موافقته على القوانين المفيدة والأكثر ضرورة للصالح العام**، ورفض مع حكومته أن يصدِّق على القوانين العاجلة التي تتعلق بتنظيم المهن الرئيسة في الدولة، وأصدر أوامره إلى سلطات الدولة بأن تمتنع عن تنفيذ كل القوانين ما لم يوافق عليها شخصياً[٣].

---

(١) انظر :
Spitzer; The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency, op.cit., pp.6 - 9.
Dicey; Introduction to the Study of the law of the Constitution, op.cit., pp.111-115.

(٢) إعلان الاستقلال الأمريكي أو إعلان استقلال الولايات المتحدة (بالإنجليزية: **United States Declaration of Independence**) هو وثيقة تبناها الكونغرس القاري في ٤ تموز عام ١٧٧٦، لتعلن أن المستعمرات الأمريكية الثلاث عشرة المتحاربة مع بريطانيا العظمى قد أصبحت ولايات مستقلة، وبالتالي لم تعد جزءًا من الإمبراطورية البريطانية.

(٣) نذكر فيما يأتي مقتطفات مما ورد في إعلان استقلال الولايات المتحدة : « ... إن تاريخ ملك بريطانيا العظمى الحالي تاريخ حافل بالأضرار والاغتصاب المتكرر. وهدفه المباشر هو فرض الحكم الاستبدادي المطلق على هذه الولايات. وللتدليل على صحة ذلك، فإننا نضع الحقائق التالية أمام أنظار العالم: =

وتجدر الإشارة إلى أن إساءة استخدام حق النقض من قبل الحاكم أثار كراهية الناس تجاه حكام المستعمرات أكثر من كراهيتهم لإساءة استخدام حق النقض من قبل الملك الإنجليزي، إذ أبدى الدكتور "بنجامين فرانكلين" (أحد الآباء المؤسسين للدستور الأمريكي) معارضته الشديدة لحق الاعتراض في أثناء اشتراكه في مناقشات المؤتمر

• رفضه الموافقة على قوانين كانت أصح وأصلح ما يكون، وضرورية في الوقت ذاته لتحقيق الصالح العام.

• حظر على حكومته إقرار قوانين ذات أهمية فورية وملحة، وأوقف العمل بها حتى تتم موافقته عليها، وانتهى به الأمر إلى التغاضي عنها كلية.

• رفض إصدار قوانين أخرى في صالح قطاعات عريضة من الشعب ما لم يتخلوا عن المطالبة بحق التمثيل في المجلس التشريعي: وهو حق لهم غال وثمين لا يقدم على إنكاره إلا الطغاة.

• دعوته للهيئات التشريعية إلى الاجتماع في أماكن غير مألوفة، وخالية من سبل الراحة. وبعيدة عن مستودعات سجلاتها العامة، لا لهدف سوى إنهاكهم حتى يذعنوا لمطالبه.

• إقدامه على حل مجالس النواب مراراً لمعارضتها بحزم ورجولة لانتهاكاته حقوق الشعوب.

• رفضه لمدة طويلة، بعد هذا الحل، الدعوة لانتخاب مجالس نيابية جديدة ...، وظلت البلاد في هذه الأثناء معرضة لكل مخاطر الغزو الخارجي والتوتر الداخلي.

• محاولاته المضنية لمنع عمران هذه الولايات، وذلك بإعاقة قوانين منح الجنسية للأجانب، ورفض إصدار قوانين أخرى لتشجيع هجرتهم إليها، وزيادة شروط تخصيص الأراضي الجديدة.

• عطل تطبيق العدالة، وذلك برفضه الموافقة على القوانين المنشئة للسلطات القضائية.

• جعل بقاء القضاة في مناصبهم، وتحديد رواتبهم، وطريقة دفعها لهم، مرهوناً بمشيئته وحده.

وفي كل مرحلة من مراحل الظلم والاضطهاد قمنا بكل التواضع بتقديم الالتماسات بغية تحقيق العدل والإنصاف، غير أن التماساتنا المتكررة لم تكن تقابل إلا بنفس الظلم والاضطهاد. ومن هذا المنطلق، فإن أميز صفاته هي أنه لا يعدو أن يكون طاغية لا يصلح لأن يكون حاكماً لشعب حر...

وعليه، فقد التقينا نحن ممثلي الولايات المتحدة الأمريكية في اجتماع هام منشدين عدالة القاضي الأهلي للعالم على صدق نوايانا. ولكي نعلن، بعد استيفاء كافة الشروط القانونية، وباسم وسلطة الشعوب الطيبة لهذه المستعمرات، بأنه من حق هذه المستعمرات المتحدة، بل ومن واجبها، أن تكون حرة ومستقلة، وأنها قد تحللت من جميع صور الإذعان للتاج البريطاني. ومن كل الروابط السياسية بينها وبين بريطانيا العظمى ... ».

انظر في ذلك :

كارل فان دورين؛ التجربة الدستورية الكبرى في الولايات المتحدة، ترجمة أ. محمد مأمون نجا (القاهرة، دار النهضة العربية، بدون ذكر تاريخ النشر)، ص٩١ وما بعدها.

Jack N. Rakove; The Annotated U.S. Constitution and Declaration of Independence (The Belknap Press of Harvard University Press, 2009), p.75 et seq.

الدستوري المنعقد في مدينة فيلادلفيا بولاية بنسلفانيا في صيف عام ١٧٨٧، وأوضح كيف كان الحاكم في ولاية بنسلفانيا وبصورة دائمة يوظِّف سلطته في الاعتراض على القوانين لابتزاز الأموال، فأي قانون حتى ولو كان جيداً لا يمكن تمريره والموافقة عليه من جانب الحاكم ما لم تكن هناك مساومة أو صفقة خاصة تبرم معه، فقد كان دائماً يجعل من الزيادة في المرتب أو الحصول على بعض المنح والهبات شرطاً لإعطاء موافقته، وقد أصبح عرفاً مستقراً أن يقوم البرلمان بإصدار أمر على الخزانة العامة بدفع مبلغ ــ متفق عليه ــ إلى الحاكم يسلم إليه قبل أن يضع توقيعه على القوانين. وضرب "فرانكلين" مثلاً على ذلك الهنود الذين كانوا يسلخون فروة رأس الناس الغربيين، فلو شعر هؤلاء أن الهنود قادمون، فإن الحاكم لن يعطي موافقته على اتخاذ إجراءات الدفاع ما لم تتم الموافقة على إعفاء عقاراته وأراضيه من الضريبة[١].

وبالنظر إلى إساءة استخدام الملك والحكام الملكيين سلطة الاعتراض على القوانين، فليس من المستغرب أن تكون هذه السلطة محدودة جداً في حكومات الولايات التي تشكَّلت بعد اندلاع الأعمال العدائية ضد إنجلترا. فقد أعطت دساتير

---

(١) انظر في ذلك : د. حسن البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص٦٤٣ (في الهامش).

Mason; The Veto Power, op.cit., p.18.

تلك الولايات حاكم الولاية حقَّ "**اعتراضٍ موصوف**" **qualified Veto** على أعمال الهيئة التشريعية للولاية[١].

وفي الأول من شهر آذار **سنة ١٧٨١** صدر رسمياً أول دستور للولايات المتحدة الأمريكية، وهو **دستور الاتحاد الكونفدرالي (أو التعاهدي)** الذي أقام رابطة صداقة بين الولايات الأمريكية (وهي ثلاث عشرة ولاية) التي نالت استقلالها في عام ١٧٧٦ عن البلد الأُم "بريطانيا العظمى"، وذلك في سبيل دفاعها المشترك والمحافظة على حرياتها ورخائها، وقد لوحظ في هذا الشكل من أشكال الاتحاد عدم وجود حكومة مركزية قوية، ومن ثم خلو نصوص الدستور المذكور من **حق الاعتراض التنفيذي** . ولمَّا كان هناك نص في دستور الاتحاد الكونفدرالي (المادة ١٣) يجيز إدخال تعديلات على هذه المواد بموافقة كونغرس الولايات المتحدة والهيئات

---

(١) على سبيل المثال ورد في دستور ماساتشوستس لعام ١٧٨٠ (الفصل الأول، القسم الأول، المادة الثانية) أنه : « لا يجوز لأي مشروع قانون أو قرار من مجلس الشيوخ أو مجلس النواب أن يصبح قانوناً، ويكون نافذاً على هذا النحو، إلا بعد أن **يعرض على الحاكم لمراجعته**؛ وإذا وافق عليه، بناء على هذه المراجعة، وجب عليه أن يدل على موافقته عليه بالتوقيع عليه. ولكن إذا كان لديه أي اعتراض على تمرير مشروع القانون أو القرار هذا، فعليه أن يعيده كتابة، مع اعتراضاته عليه، إلى مجلس الشيوخ أو مجلس النواب، أيهما كان قد نشأ فيه، الذي يدون الاعتراضات التي يرسلها الحاكم، عموماً، في سجلاتهما، ويشرع في إعادة النظر في مشروع القانون المذكور أو القرار؛ ولكن إذا **وافق ثلثا مجلس الشيوخ أو مجلس النواب المذكور**، بعد إعادة النظر هذه، على تمريره، على الرغم من الاعتراضات المذكورة، ترسل مع الاعتراضات إلى الفرع الآخر من الهيئة التشريعية، إذ يعاد النظر فيه أيضاً، وإذا **وافق عليه ثلثا** الأعضاء الحاضرين، يكون له قوة القانون؛ ولكن في جميع هذه الحالات، يحدد تصويت المجلسين بـ "نعم" و"لا"؛ وتسجل أسماء الأشخاص الذين يصوتون لصالح أو ضد مشروع القانون أو القرار المذكور في السجلات العامة للكومنولث. ومن أجل منع التأخيرات غير الضرورية، إذا لم يقم الحاكم بإعادة أي مشروع القانون أو القرار في غضون خمسة أيام بعد تقديمه، يكون له قوة القانون ».

انظر : *Peters, Ronald M.; The Massachusetts constitution of 1780: a social compact (USA; Amherst: University of Massachusetts Press, 1978).*

التشريعية في سائر الولايات، ولمَّا كانت التجربة قد أسفرت عن وجود نقائص في الاتحاد المذكور، فقد اقترحت عدة ولايات عقد مؤتمر دستوري لتعديل نصوص مواد الاتحاد الكونفدرالي، بهدف إحداث تغيير حقيقي، والانتقال إلى نظام دستوري جديد، أكثر ثباتاً من الاتحاد التعاهدي، وهو ما حصل فعلاً، إذ كان من نتائج المؤتمر الدستوري المنعقد في مدينة فيلادلفيا سنة ١٧٨٧وضع الأساس لأول نظام فيدرالي في العالم، يقيم التوازن بين الولايات، ويضمن تقوية الحكومة المركزية من دون إضعاف سلطة الولايات الأعضاء[١].

في أثناء المناقشات التي دارت في مؤتمر فيلادلفيا بشأن ضرورة حق الاعتراض من عدمه، برز **اتجاهان متناقضان:** أحدهما وقف موقف العداوة من حق الاعتراض، والاتجاه الآخر، أيّد هذا الحق ودافع عنه بحماسة شديدة حتى كانت له في النهاية الغلبة والتأييد من جانب أغلبية المجتمعين.

ولقد تأثر واضعو الدستور الأمريكي في منحهم رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين بتقديرَيْن:

أحدهما ــ نصائح الفقيه الفرنسي "مونتسكيو" من وجوب إعطاء السلطة التنفيذية الحق في إيقاف مشروعات الهيئة التشريعية حتى لا تستبد بها أو تسلبها

---

(١) لمزيد من التفاصيل حول الأصول التاريخية للاتحاد الأمريكي (الكونفدرالي والفيدرالي)، يراجع: د. جميلة مسلم شربجي؛ الاتحاد الفيدرالي، دراسة تطبيقية عن الوطن العربي (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٣)، ص٤٣ ــ ٧٠.

اختصاصاتها، فحق الاعتراض هو السبيل الوحيد الذي يتمكن الرئيس عن طريقه من المحافظة على اختصاصاته المخولة له بموجب الدستور، ومن ثم التأثير في أعضاء الكونجرس[١].

والثاني ــ سبق تمتع حكَّام الولايات الأمريكية في عهد الاستعمار البريطاني بحق الاعتراض الذي عانى الأمريكيون كثيراً إساءةَ استعماله، التي كانت تسمى **POWER OF DISALLOWANCE**[٢].

---

(١) وفي هذا الصدد يقول "مونتسكيو" في كتابه الشهير "روح القوانين" : « إذا لم يكن للسلطة التنفيذية الحق في أن تقيد أو تكبح تجاوزات الهيئة التشريعية ، فإن هذه الأخيرة ستغدو مستبدة ، لأنه من الممكن أن تدعي لنفسها الحق في أي شيء ترغب فيه ، وبذلك ستدمر باقي السلطات الأخرى ؛ لذا فإن السلطة التنفيذية يجب أن يكون لها دور في مجال التشريع عن طريق سلطتها في المنع (أي حق الاعتراض التوقيفي) ، وبغير هذه السلطة لا تلبث أن تُسلب منها امتيازاتها .. وإذا لم يكن لدى السلطة التشريعية ــ في دولة حرة ــ الحق في أن توقف السلطة التنفيذية ، فإن لها الحق في أن يكون لديها الوسائل والإمكانيات لفحص طريقة تنفيذ القوانين التي تضعها ».

*« Were the executive power not to have a right of restraining the **encroachments** of the legislative body, the latter would become **despotic**; for as it might arrogate to itself what authority it pleased, it would soon **destroy all the other powers** …. The executive power ought to have **a share** in the legislature by the **power of rejecting**; otherwise it would soon be **stripped** of its prerogatives … But if the legislative power in a free state has no right **to stay** the executive, it has a right and **ought to have the means** of examining in what manner its laws have been executed ».*

انظر : *MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de; The Spirit of Laws [1748], translated from the French by Thomas Nugent [1752], (Canada: Ontario, Batoche Books, 2001), Book XI, Ch.VI, p.179.*

(٢) انظر في ذلك :

د. سعد عصفور؛ المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ١٩٨٠)، ص٢٤٠، ٢٤١.

د. محمد فتح الله الخطيب؛ دراسات في الحكومات المقارنة (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٦٦)، ص١٣٠ .

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni; Droit constitutionnel (Paris Dalloz, 21e édition Edition, 2019), p.435.

وتركَّزت المناقشات التي دارت في مؤتمر فيلادلفيا بخصوص الجزئية المتعلقة بحق الاعتراض Negative Power حول نقاطٍ أربع تمثَّلت في ضرورة حق الاعتراض، ونوع هذا الاعتراض، والجهة التي تملك مثل هذا الحق، والأغلبية اللازمة للتغلب عليه(١).

وقد تم تسوية جميع هذه المسائل بموجب الفقرة السابعة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة(٢)، والتي يستخلص منها أن سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين التي يقرها الكونجرس إما أن تكون **صريحة**، وإما أن تكون **ضمنية**، كما أن سلطة الاعتراض هذه يجب أن تنصب على مشروع القانون بمجمله، أي إن الاعتراض على مشروع القانون لا يكون **إلا كلياً**(٣)، كما يتميز الاعتراض

---

(١) انظر: د. حسن البحري؛ سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين "دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد الأول/ ٢٠١٢، ص٨٣ وما بعدها.

(٢) انظر: *Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni; Droit constitutionnel, op.cit., p.435.*

(٣) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن ممارسة حق الاعتراض على القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية لا تقتصر على المستوى الاتحادي، فهذا الحق مستخدم أيضاً على مستوى الولايات، فإذا كان الرئيس الأمريكي يملك الحق في الاعتراض على القوانين الاتحادية التي يقرها مجلسا الكونجرس، فإن الولايات كلها، باستثناء كارولينا الشمالية، تخول حاكمها سلطة الاعتراض على القوانين التي تقرها الهيئة التشريعية للولاية .

ويتمتع حكام الولايات الأمريكية بسلطات دستورية وقانونية يختلف مداها بين ولاية وأخرى. ويعد الحاكم أعلى منصب تنفيذي على مستوى الولاية. ولعل من أهم السلطات التي يتمتع بها الحاكم في مواجهه المجلس التشريعي للولاية حقه في الاعتراض على مشروعات القوانين. إذ يمكن للحاكم من خلال ممارسته هذا الحق أن يؤثر في عملية التشريع. وإن حق الاعتراض التوقيفي الذي يملكه الحاكم يمكن أن يكون سلاحاً مهماً في يده؛ لأنه قد يعرقل إصدار التشريع المطلوب، إذ إن المجلس غالباً ما يصعب عليه التغلّب على الفيتو في حالة ممارسته، فعلى خلاف الحال بالنسبة إلى حق الفيتو الذي يتمتع به الرئيس الأمريكي ضد مشروعات القوانين الاتحادية (والذي يمكن التغلب =

بأنه مجرد اعتراض توقيفي مؤقت، إذ يمكن للكونجرس بأغلبية ثلثي أعضاء مجلسيه النواب والشيوخ التغلب على اعتراض الرئيس وتجاوزه[١].

= عليه بموافقة ثلثي أعضاء الكونجرس الحاضرين والذين مارسوا حق التصويت)، فإن فيتو الحاكم لا يمكن التغلب عليه إلا بموافقة ثلثي، أو أكثر من مجموع أعضاء المجلس التشريعي كله.

ويلاحظ أيضاً أنه حتى في الولايات التي يمكن فيها التغلب على فيتو الحاكم بأغلبية بسيطة، فإن هناك اتجاهاً بعدم محاولة التغلب عليه بعد لجوء الحاكم إليه، وذلك بسبب حقائق النظام الحزبي السائد. فوجود حاكم أمريكي لا ينتمي إلى الأغلبية الحزبية في كل من مجلسي الجهاز التشريعي للولاية أمر نادر الحدوث في الولايات الأمريكية.

وإذا كان الحزب الذي ينتمي إليه الحاكم مسيطراً على مجلسي البرلمان، فإن الحاكم نادراً ما يلجأ إلى استعمال حق الفيتو؛ لأنه يكون على اتصال دائم بالمجلسين من خلال مساعديه، وبالتالي فهو حريص على عدم إرسال مشروع قانون مشكوك في قبوله من جانب أحد المجلسين. وفي الأحوال كلها فإن الحاكم يمكنه أن يؤجل استعماله لحقه في الاعتراض على القوانين إلى ما بعد نهاية الدورة التشريعية، ويكون التغلب على الاعتراض في هذه الحالة في حكم المستحيل.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الحاكم في الاعتراض على القوانين أوسع مدى من السلطة التي يملكها رئيس الولايات المتحدة، بحسبان أن الرئيس الأمريكي لا يملك إلا سلطة الاعتراض الكامل، إذ لا يحق له الاعتراض على جزء من القانون، وذلك على عكس الحاكم الذي يملك هذه السلطة (الاعتراض الكلي) إلى جانب سلطته في الاعتراض على جزء من القانون.

انظر في ذلك :

د. عادل عبد الرحمن خليل؛ الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٩٥)، ص٢٤٥ــ ٢٤٧ .

د. جميلة مسلم شربجي؛ الاتحاد الفيدرالي، دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، مرجع سابق، ٢٧٢، ٢٧٣.

[١] راجع في التفاصيل، ما سيأتي شرحه في الصفحة ٢٠٩ وما بعدها.

الفرع الثالث

نشأة حق الاعتراض في فرنسا

إذا كان الوضع في الملكية الإنجليزية، مثلما أوضحت الباحثة سابقاً، يقف في مقاومة سلطة الملك لانتزاع العديد من صلاحياته المطلقة، فإن النظام الفرنسي يتجه بعكس النظام الإنجليزي، فالشعب الفرنسي يقف خلف رئيس الجمهورية يشد من أزره ليمتلك اختصاصات واسعة من دون حدود لممارسة سلطاته[١].

إذ عرف النظام الفرنسي ثلاث مراحل من التحول السياسي، بدايةً بالعهد القديم، السابق على عهد الثورات، تميز فيها على مدار عشرة قرون بالاستقرار الدستوري، وخلال المرحلة من ١٧٨٩ ــ ١٨٧٠ عُرف النظام الفرنسي بعهد الثورات السياسية، الذي تعاقب فيه أكثر من اثني عشر دستوراً مكتوباً في أقل من قرن من الزمان، وأخيراً عهد الجمهورية الذي يتميز بالعودة إلى شيء من الاستقرار الدستوري[٢]. وعليه كان الملك في العهد القديم يركز السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) جميعها بين يديه[٣]، وكان الاتصال بين الحكومة والشعب

---

(١) انظر : د. لطيفة عبدالعزيز علي الذوادي؛ النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين "دراسة مقارنة" (مملكة البحرين: معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة دراسات، الطبعة الأولى ٢٠٢١)، ص٥٩.

(٢) انظر: د. موريس دوفرجيه؛ دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حسيب عباس، مراجعة د. السيد صبري (القاهرة، مكتبة الآداب، ١٩٥٩)، الصفحة: ح .

(٣) ساد العهد القديم في فرنسا نظام الملكية المطلقة، ويمكن إجمال السلطة الملكية المطلقة في عبارتين: ١ــ إن جميع السلطات كانت في يد الملك ٢ ــ وفي ممارسته لسلطاته لم يكن الملك يعرف حدوداً. وكان الطابع المطلق لسلطة =

نادراً، ولكنه كان موجوداً على كل حال، فكانت هناك مجالس طبقات الأمة، ومجالس المقاطعات، ومجالس الأعيان، كما كانت هناك البرلمانات (المحاكم العليا)، التي كانت تزعم أنها تقوم بدور نيابي لدى الملك، إلا إن تلك المجالس (الهيئات شبه النيابية) تخلت في عهد الاقطاع عن مكانها لمجلس الملك المكوَّن من أتباع الملك[١].

وعند الحديث عن الحق في نقض القوانين، فإن ذلك يتطلب العودة إلى دستور ٣ /١٧٩١/٩، إذ إن هذا الحق لم يكن معروفاً لدى الفرنسيين قبل هذا الدستور، ولم يكن من المتصور أن يفكر رئيس الدولة في الاعتراض على قانون أعدَّه بنفسه وأصدره، لا سيما وأن الشعب الفرنسي قبل هذا الدستور لا يفهم مضمون حق نقض القوانين، إذ كان الكثيرون يرددون كلمة (فيتو) من دون فهم مضمونها، إلى درجة أنهم كانوا يعتقدون أن الكلمة هي صفة لرأس الدولة فقالوا: « إن الملك لا يصلح أن يكون فيتو»، في حين كان بعضهم الآخر يعتقد أن كلمة (فيتو) تعني ضريبة جديدة[٢]. وخلال دستور سنة ١٧٩١ تطورت السلطات في الجمهورية الفرنسية تطوراً ملحوظاً، وأصبح رئيس الدولة يستمد سلطته من الأمة، وابتعد النظام الفرنسي عن مفهوم الملكية التقليدية؛ بسبب الثورات العديدة التي مرَّ فيها النظام الفرنسي،

= الملك هو النتيجة المنطقية لمفهوم النظريات الدينية في عهد الملكية القديمة، فقد كان الملك ممثل الله في الأرض، وكانت طاعته واجبة كطاعة الله ذاته.

انظر: د. موريس دوفرجيه؛ دساتير فرنسا، المرجع السابق، ص٩ــ ١١.

(١) انظر: د. موريس دوفرجيه؛ دساتير فرنسا، المرجع السابق، ص٢٠.

(٢) انظر: د. محمد ربيع مرسي؛ السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، مرجع سابق، ص٣٩٧.

وفقد رئيس الدولة احتكار السلطة العامة في مواجهة جمعية وطنية قوية تنافسه الصلاحيات، وشهد النظام الفرنسي فصلاً حاداً بين السلطات[١]، ولا تمتلك أي سلطة وسائل للتأثير في الأخرى، ولا سيما بين رئيس الدولة (الملك) والجمعية الوطنية، إذ كانت السلطة التشريعية من اختصاص الجمعية، أما السلطة التنفيذية فهي بيد رئيس الدولة، وعليه لم يكن رئيس الدولة يشترك في وضع القوانين، ولم يكن له الحق حتى في اقتراحها، وفي المقابل لم تكن الجمعية تشترك في اختصاصات السلطة التنفيذية إلا في حالات نادرة وذات أهمية، ومن ثم أصبحت الجمعية خلال هذا العهد توسِّع من صلاحياتها، بعكس رأس الدولة الذي كان يرى سلطاته تتضاءل يوماً بعد يوم[٢]، ومع ذلك احتفظ بحقه في الاعتراض على القوانين التي تقرّها الجمعية، ومن ثم يستطيع أن يوقف تطبيق أحد القوانين، ولكن هذا الإيقاف كان مؤقتاً ولا يسري إلا لمدة فصلين تشريعيين (أربع سنوات على أقصى تقدير)، وعليه فإن **الاعتراض الواقف** (أو الموقف) هو أول صورة من صور الاعتراض عرفها النظام الفرنسي[٣].

---

(١) انظر: د. محمد طي؛ القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (لبنان، دون ناشر، الطبعة السادسة ٢٠٠٩)، ص٣٢٨.

(٢) أثار حق الفيتو جدلاً واسعاً، مما جعل بعض أعضاء الجمعية التشريعية يقترحون مختلف التدابير للاحتيال على حق الفيتو، وقرر المجلس إجراءات مختلفة تتخذها بلديه باريس لاستقبال المتطوعين المرسلين إلى باريس على الرغم من اعتراض الملك، وعليه أخذ نظام عام ١٧٩١ يندفع رويداً نحو تلاشي سلطة الملك وتقوية سلطة الجمعية.
انظر: د. موريس دوفرجيه؛ دساتير فرنسا، مرجع سابق، ص٤٧.

(٣) انظر : د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص١٨٠، ١٨١؛ د. موريس دوفرجيه؛ دساتير فرنسا، مرجع سابق، ص٤٦.

إذ يجوز لرئيس الدولة وخلال شهرين من تقديم مشروع القانون أن يعترض عليه، ولا يستطيع البرلمان إعادة الموافقة على هذا المشروع بأية أغلبية خلال الدور التشريعي الذي صدر الاعتراض فيه، إذ يظل هذا الاعتراض سارياً لمدة مجلسين تشريعيين متتالين، وبالتالي لا يمكن رد مشروع القانون المعترض عليه من الهيئة التشريعية ذاتها التي أقرت مشروع القانون، ومن ثم يتطلب هذا النوع من الاعتراض الانتظار لمدة فصلين تشريعيين متتالين، وفي حال رد مشروع القانون من قبل المجلس التشريعي الثالث، يجب على رئيس الدولة التصديق عليه أيا كانت الأغلبية التي أقرته، واستناداً إلى ذلك منح دستور سنة ١٧٩١ رئيس الدولة **حق الاعتراض الواقف على القوانين**[١].

وما بين عامي ١٧٩٩ و١٨١٤ تعاقبت على النظام الفرنسي في الواقع ثلاثة دساتير مكتوبة فقط، وهي دستور العام الثامن، ودستور العام العاشر، ودستور العام الثاني عشر، إذ كانت السلطة التشريعية تتكون من هيئة، يتم عرض مشروعات القوانين عليها بوساطة مجلس الدولة (باسم الحكومة) المكوّن من موظفين، أو بوساطة مجلس التربيون (باسم الشعب) وهو مجلس مكوّن من أعضاء ينتخبون من كل مقاطعة، وكان حق اقتراح مشروعات القوانين بداية من حق القنصل، إذ يتولى مجلس الدولة تحضيرها وصياغتها، ثم تعرض على مجلس التربيون لدارستها،

---

(١) انظر: د. محمد طي؛ القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص٣٢٨.

وأخيراً تُعرض على المجلس التشريعي للتصويت عليها بالقبول أو الرفض من غير مناقشة، وذلك بعد سماع أقوال مندوبَيْ مجلس الدولة ومجلس التربيون، وعليه سمي المجلس التشريعي بمجلس البكم[١].

وفي عهد "نابليون بونابرت" عرفت فرنسا عهد الإمبراطورية الوراثية، وأصبح دور مجلس الدولة يتضاءل، وجرد مجلس التربيون من كل فائدة، واكتفى مجلس الشيوخ بعطايا الإمبراطور، وانفراد الإمبراطور بالسلطة وحده في مواجهة هيئات الدولة الكبرى التي أصبحت تحت إرادة الإمبراطور وعطاياه.

وفي عام ١٨١٤ زادت المطالبات بسقوط الديكتاتورية الإمبراطورية، ومنذ ذلك الوقت أصبح النظام الفرنسي يسير نحو الملَكيّة المقيَّدة[٢]، وفي عهد دستور ١٨١٤ تحوَّل النظام إلى الملكيّة المعتدلة، وهي تختلف عن ملكية عام ١٧٩١، ولكنها أكثر شبهاً بالملكية البرلمانية الإنجليزية[٣]، إذ يتمتع رئيس الدولة بممارسة السلطة التشريعية بالاشتراك مع البرلمان، وتمارس السلطة التشريعية من قبل رئيس الدولة، ومجلس الشيوخ، ونواب المقاطعات، وفقاً للمادتين ١٥ و١٦[٤]، وكان لرئيس الدولة الحرية التامة في التصديق على القوانين أو رفضها، ولا يمكن التغلب على سلطته

---

(١) انظر: د. موريس دوفرجيه؛ دساتير فرنسا، مرجع سابق، ص٦٠ ــ ٦٤.

(٢) انظر: د. موريس دوفرجيه؛ دساتير فرنسا، مرجع سابق، ص٦٣ــ٦٥، ٦٩، ٧٠.

(٣) انظر: د. موريس دوفرجيه؛ دساتير فرنسا، مرجع سابق، ص٧٢.

(٤) انظر : د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٩٦.

في رفض التصديق بأي أغلبية برلمانية[١]، إلا أن الحق في رفض التصديق وبالرغم من النص عليه لم يكن له تطبيق عملي إلا نادراً، نظراً إلى قيام النظام الفرنسي آنذاك على منح رئيس الدولة سلطات واسعة في التشريع[٢].

وفي ظل دستور سنة ١٨٤٨ مُنح رئيس الدولة الحق في طلب إجراء مداولة جديدة للقانون المعترَض عليه من قبل الرئيس أمام البرلمان، إذ يجوز لرئيس الدولة إعادة القانون إلى الجمعية الوطنية في دور الانعقاد ذاته أو دور انعقاد آخر، وذلك خلال شهر واحد بالنسبة إلى القوانين العادية، وثلاثة أيام بالنسبة إلى القوانين التي تأخذ صفة الاستعجال، بحيث إذا أقرت الجمعية الوطنية هذا القانون بأي أغلبية، يتعين على رأس الدولة إصداره، وعليه يعدّ دستور سنة ١٨٤٨ أول دستور يُقرُّ **نظام الاعتراض البسيط** في النظام الفرنسي[٣].

وفي دستور سنة ١٨٥٢ تمتع الإمبراطور "لويس نابليون" **بحق التصديق المطلق على مشروعات القوانين**، إذ عمل على تقوية سلطاته التنفيذية من دون

---

(١) انظر : د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص١٨٢.

(٢) استخدم هذا الحق مرة واحدة خلال ميثاق (العهد الدستوري) عام ١٨١٤، حينما رفض رأس الدولة التصديق على قانون يتعلق بمكافحة القرصنة، واستخدم مرة أخرى خلال ميثاق عام ١٨٣٠، على مشروع قانون استهدف إلغاء الأوامر التي أصدرها لويس الثامن عشر بسحب الرتب والنياشين التي منحها الإمبراطور نابليون للعسكريين مكافأة لهم على وقفتهم في أثناء حوادث المائة يوم، وطالب المشروع بإعادة هذه الرتب بأثر رجعي.
انظر : د. عمر حلمي فهمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص١٥٧ــ١٥٩ .

(٣) انظر: د. محمد ربيع مرسي؛ السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، مرجع سابق، ص٤٠٥.

السماح للهيئة التشريعية بالاشتراك معه في هذا الاختصاص، ومن ثم بات حق الاعتراض التوقيفي معدوماً[١].

وفي دستور سنة ١٨٧٥ منح رئيس الدولة الحق في الاعتراض على القوانين بموجب خطاب مسبَّب يتم توجيهه إلى المجلسين، ولا يجوز للمجلسين رفض طلب المداولة الجديدة للقانون، وفي حال صوَّت البرلمان بأية أغلبية على القانون مرة أخرى، يلتزم رئيس الدولة بإصدار هذا القانون، وعليه فإن النظام الفرنسي وفقاً لدستور سنة ١٨٧٥ أخذ **بحق الاعتراض البسيط**[٢].

وفي دستور سنة ١٩٤٦، مُنح رئيس الدولة الحق في الاعتراض على القانون خلال المدة التي يجوز له إصدارها، والمتمثلة في عشرة أيام من تاريخ تقديم القانون في الأحوال العادية، وخمسة أيام في الأمور العاجلة، وذلك بموجب خطاب مسبَّب، وفي حال الاستجابة لطلب إجراء مناقشة جديدة للقانون من قبل الجمعية الوطنية، فإن الجمعية إما أن تؤيّد بالأغلبية البرلمانية القانون، ومن ثم وجب على رئيس الدولة إصداره، وإما أن يرفض رئيس الجمعية الوطنية هذا الطلب، ومن ثم يتم إحالة الخلاف بين الجمعية ورئيس الدولة إلى المجلس الدستوري للفصل فيه[٣]، ومن ثم

---

(١) انظر : د. علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية (الاسكندرية، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٦)، ص٢٨١، ٢٨٢.

(٢) انظر : د. أمير فرج يوسف؛ النظام البرلماني لدول الخليج العربي « الإمارات ــ الكويت ــ السعودية ــ البحرين ــ سلطة عمان ــ قطر » دراسة قانونية مقارنة بالدول العربية والأجنبية (الإسكندرية، دار الكتب ٢٠١٦)، ص٥٢٣.

(٣) انظر : د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ....، مرجع سابق، ص١٨٢ــ١٨٥.

يكون دستور سنة ١٩٤٦ قد تبنى الاعتراض على القوانين مع إمكانية التغلّب على هذا الاعتراض بأية أغلبية.

وعليه فإن بعض الدساتير الفرنسية التي سبقت الإشارة إليها، أخذ **بحق الاعتراض المطلق** الذي لا يمكن التغلّب عليه، كما أخذ بعضها الآخر **بحق الاعتراض التوقيفي** من دون اشتراط أي أغلبية برلمانية للتغلّب على هذا الاعتراض.

وفي ظل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨، مُنح رئيس الجمهورية الحق في طلب مناقشة جديدة للقانون، على أن يعاد إقراره من دون اشتراط أغلبية معينة، وبالتالي يمكن للبرلمان إقراره بالأغلبية ذاتها التي أقر بها القانون أول مرة، كما تضمنت المادة العاشرة منه حق رئيس الجمهورية في طلب مداولة جديدة للقانون برمته أو لبعض مواده، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إرساله إليه، وعليه نجد أن هذا الدستور أضاف حقاً لرئيس الجمهورية في طلب إعادة مناقشة القانون برمته، أو في بعض نصوصه، وهو ما يعرف بالاعتراض الجزئي[١]، إلا أن هذا الدستور ألغى تحديد مدة معينة لطلب مناقشة جديدة للقانون في حالة الاستعجال، كما كان ينصُّ على ذلك في الدساتير السابقة، كما

---

[١] تنص المادة /١٠/ من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨ على أن « يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإرسال القانون إلى الحكومة بعد إقراره نهائياً. وللرئيس قبل نهاية هذه المدة، أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة في القانون أو في بعض مواده، ولا يجوز رفض هذه المداولة الجديدة ».

Article 10 : « *Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refuse* ».

أن هذا الدستور لم يوجب تسبيب طلب المناقشة الجديدة للقانون. وبالرغم من أن الدستور الفرنسي نص على حق رئيس الجمهورية في طلب المناقشة الجديدة للقانون والتصديق على القوانين، إلا أن الفقه يرى أن السلطة التنفيذية تملك عدداً من الامتيازات التي تجعل حق رئيس الجمهورية في طلب المناقشة الجديدة يندر استعماله إلا في أوضاع خاصة، ومنها تصحيح القانون من دون أن يتعدى إلى مضمونه. كما أن حق التصديق الذي يملكه رئيس الجمهورية لم يعد كذلك ذا قيمة عملية، ولا سيما أن رئيس الجمهورية يتدخل بصوره فعّالة في مجال إعداد مشروعات القوانين بحكم رئاسته لجلسات مجلس الوزراء، ومن ثم يصبح بإمكانه الموافقة أو الاعتراض على مشروع القانون الذي يتم اقتراحه بداية قبل عرضه على البرلمان(١).

واستناداً إلى ما سبق، يرى غالبية الفقهاء أن حق طلب المناقشة الجديدة يندر تطبيقه في النظام الدستوري الفرنسي(٢).

---

(١) انظر : د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي "دراسة مقارنة" (القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣)، ص٢٠٧، ٢٠٨.

(٢) على الرغم من النص على حق رئيس الدولة في طلب مداولة جديدة منذ دستور عام ١٨٧٥، فإن هذا الحق لم يستخدم إلا في ظل دستور عام ١٩٥٨، إذ تم استخدامه أول مرة في عام ١٩٨٣ بشأن طلب إجراء مداولة جديدة بشأن القانون الخاص بتنظيم المعرض العالمي لباريس لعام ١٩٨٩ l'Exposition universelle de Paris de 1989 استناداً إلى نص المادة العاشرة من الدستور، كما استخدم في عام ١٩٨٥ بعد قرار المجلس الدستوري الذي أعلن أن بعض أحكام قانون كاليدونيا الجديدة la Nouvelle-Calédonie تتعارض مع الدستور، كما استخدم هذا الإجراء أيضاً في عام ٢٠٠٣ بعد إلغاء المجلس الدستوري لمادة من قانون الانتخابات الإقليمية la loi électorale régionale . وفي عام ٢٠٠٦، استخدم الرئيس "جاك شيراك" إجراءً غير مسبوق، لم ينص عليه الدستور، لتجنب طلب رسمي لإجراء مداولة جديدة: بعد سن قانون تكافؤ الفرص، 'علّق' تطبيق البند المتعلق بقانون المساواة بين الجنسين، وأمر نواب الأغلبية بطرح مشروع قانون بديل، تمت الموافقة عليه في بيان صحفي رسمي من الإليزيه.
انظر: *Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni; Droit constitutionnel, op.cit., p.738.*

المبحث الثاني

تعريف حق الاعتراض على القوانين وتمييزه عن الحقوق المشابهة له

يملك رئيس الدولة في معظم دساتير العالم (سواء أكانت دساتير برلمانية أم رئاسية أم مختلطة) حق الاعتراض على القوانين، ويتمكن بمقتضاه من وقف أو تأخير إصدار القانون الذي يقره البرلمان. فالدساتير تنص دائماً على أنه بمجرد إقرار السلطة التشريعية لقانون ما، فإن رئيس الدولة يلتزم بإصداره خلال مدة معينة تختلف من دستور إلى آخر. كما تذهب معظم الدساتير إلى تخويل رئيس الدولة سلطة عدم إصدار القانون لأي سبب يراه، والاعتراض عليه خلال المدة المحددة دستورياً للإصدار، وطلب إجراء مداولة برلمانية جديدة لهذا القانون. فإذا أعاد البرلمان الموافقة عليه من جديد بالأغلبية المنصوص عليها في الدستور، فإن رئيس الدولة يلتزم بإصدار القانون، أما إذا لم تتوافر هذه الأغلبية فيعدّ ذلك رفضاً من البرلمان لهذا القانون، ونجاحاً للاعتراض الذي قام به رئيس الدولة.

وتختلف دساتير الدول حول المصطلح الذي تستخدمه للتعبير عن الصلاحية الممنوحة لرئيس الدولة لإيقاف القانون بعد إقراره من السلطة التشريعية، وإعادته إليها مرة أخرى إليها لمناقشته، إذ إن هذا المصطلح يتشابه في بعض الدول، ويختلف في دول أخرى، ومنها من يستخدم مصطلح **حق الاعتراض**، ومنها من يستخدم

مصطلح **طلب إجراء مداولة ثانية**، أو **قراءة ثانيـــة**، أو **حـــق الـــنقض**، وجميـــع المصطلحات باختلاف الصياغة اللغوية تهدف إلى لفت نظر البرلمان مرة أخرى إلى مشروع قانون وافق عليه، إذ يطلب رئيس الدولة إعادة قراءته مرة ثانية؛ بغـــرض إدخال تعديلات عليه، أو تأكيد وجهة نظر البرلمان بالإبقاء على الـــنص مـــن دون تعديل.

ولغرض التعريف بالاعتراض على القوانين، لابد من تعريف هذا الحق لغـــة واصطلاحاً، بما يجعلنا نميز هذا الحق عن غيره من الإجراءات التـــي يمـــر بهـــا مشروع القانون كحقِّيْ التصديق والإصدار.

بناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث تعريف حق الاعتـــراض علـــى القوانين، وتمييز هذا الحق عن الحقوق الأخرى المشابهة له، وذلك من خلال مطلبين رئيسين وفق الآتي:

المطلب الأول : تعريف حق الاعتراض على القوانين

المطلب الثاني : تمييز حق الاعتراض عن الحقوق المشابهة له

المطلب الأول

تعريف حق الاعتراض على القوانين

من أجل تحديد مدلول الحق الذي تمنحه دساتير الدول عموماً لرئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين التي تقرها الهيئة التشريعية، وهو ما بات يعرف في الفقه الدستوري بـــ "حق الاعتراض على القوانين"، لا بد لنا أولاً من تحديد معنى كلمة "اعتراض" في اللغة، سواء العربية أو الأجنبية، ثم تحديد معنى هذه الكلمة فـــي في اصطلاح فقهاء القانون وشُرَّاحه، وصولاً إلى وضع تصور جامع للمعنى الحقيقي لمصطلح "الاعتراض على القوانين". وهو ما سنتناوله بالدراسة من خلال فـــرعين رئيسين وفق الآتي:

الفرع الأول

تعريف الاعتراض لغة

ورد في معاجم وقواميس اللغة العربية[١] أن كلمة **الاعتراض** اسم مفرد (الجمع لغير المصدر **اِعْتِراضَاتٌ**)، ومصدر هذه الكلمة الفعل **اِعتَـــرَضَ**، يقال: **اعتـــرضَ** أو **اعترضَ على، يعترضُ، اعتراضاً**، فهو **مُعترِضٌ**، والمفعول **مُعترَضٌ**.

وجاء في هذه المعاجم أيضاً :

---

[١] انظر في ذلك : د. أحمد مختار عمر، **معجم اللغة العربية المعاصرة** (القاهرة، عالم الكتب، الطبعة الأولـــى، ســـنة ٢٠٠٨)، المجلد الثاني، ص١٤٨١، ١٤٨٢؛ **المعجم الوسيط** (القاهرة؛ مكتبة الشـــروق، الطبعـــة الرابعـــة ٢٠٠٤)، ص٥٩٤؛ **المعجم الوجيز** (القاهرة؛ مطابع الدار الهندسية، الطبعة الأولى ١٩٨٠)، ص٤١٣.

- اِعْتَرضَ طَريقَهُ : سَدَّ الطَّريقَ في وَجْهِهِ مانِعاً إِيَّاهُ (زجره ووقف له يحاول منعَه)
- اِعْتَرضَ الشيءُ: صار عارضاً، كما تكونُ الخشبةُ في النهر أو الطريق.
- اِعْتَرَض على أَقْوالِهِ أَوْ أَفْعالِهِ : أَنْكَرَها، عَدَّها خاطِئَةً.
- اعترض على خَصْمه: أنكر قولَه أو فعلَه وناقشه فيه.
- اِعْتَرَضَ دونَ الوُصولِ: حالَ دونَهُ، مَنَعَ
- اعترض له : منعه، تعارضا : عارض أحدهما الآخر.
- اِعْتَرَضَتْهُ مَوانِعُ كَثيرَةٌ حالَتْ دونَ حُضورِهِ
- اِعْتَرَضُوا على تَغْييرِ البَرْنامَجِ الدَّراسِيِّ : اِحْتَجُّوا
- اِعْتِراضٌ على الْمَشْروعِ : مُعارَضَتُهُ، أي الوُقوفُ ضِدَّهُ.
- أَبْدى اعْتِراضاتِهِ على الْمَشْروعِ : لم يوافق عليه .
- الاعتراض على الحكم : إنكار صحته
- في لغة القانون، الاعتراض : طلب إبطال حكم، أو مطالبة بعدم تنفيذ عمل قانونيّ، يقال: اعتراض على انتخاب أو على ضريبة أو على مخالفة سير .
- في لغة المحاكم، الاعتراض : طلب الرجوع عن حكم صادر بالصورة الغيابية. أو هو الطعن الذي يقدّمه المحكوم عليه غيابياً إلى المحكمة التي أصدرت الحكم
- في الفلسفة، الاعتراض : إقامة الدليل على خلاف ما أقامه عليه الخصم، حُجَّة يُعارض بها التَّأكيد .

أما بالنسبة إلى معاجم اللغة الأجنبية[١]، فقد ورد فيها أن كلمة "الاعتراض" تترادف في اللغتين الإنجليزية والفرنسية، وبالمعنى ذاته، كلمة **veto**، وهذه الكلمة تعود في جذورها إلى اللغة اللاتينية (مشتقة من كلمة **Vetāre**)، وتعني:

- « **أَعتَرِضْ** »، وهي صيغة كان يستعملها محامو الشعب في روما القديمة ليعارضوا مرسوماً اتخذه مجلس الشيوخ.
- تستخدم كلمة **فيتو** للدلالة على : الاعتراض، أو المعارضة، أو النقض، أو الرفض، أو المنع، أو الإبطال، أو الردّ.

ونخلص من العرض السابق، إلى أن الاعتراض وفق المعنى اللغوي يراد به الامتناع والرفض والإباء، كقولهم: اعترض على القرار، وعارضه: إذا امتنع ورفضه، وضده الانقياد والطاعة، ويأتي الاعتراض بمعنى: عدم الموافقة على أمر ما ورفضه، تقول: اعترضَ على مشروع القانون : أي رفَضَه ولم يوافق عليه.

---

[١] انظر في ذلك :

د. سهيل إدريس؛ **المنهل "قاموس فرنسي ــ عربي** (لبنان، بيروت، دار الآداب، الطبعة الرابعة والأربعون، عام ٢٠١٢)، ص١٢٦٥.

منير البعلبكي، ود. رمزي منير البعلبكي؛ المورد **الحديث "قاموس إنكليزي ــ عربي"** (لبنان، بيروت، دار العلم للملايين، طبعة عام ٢٠٠٨)، ص١٣١٠.

د. إبراهيم إسماعيل الوهب، **القاموس القانوني "انكليزي ــ عربي"** (بغداد، جامعة بغداد، الطبعة الأولى، عام ١٩٦٣)، ص٣٥٤.

الفرع الثاني

تعريف الاعتراض اصطلاحاً

يقصد بكلمة الاعتراض باللغة الإنكليزية (فيتو **veto**) وهي كلمة لاتينية الأصل، ليس لها أثر في القاموس الأكاديمي الفرنسي، وهي تعني: « **أنا أَمنَعُ** » أو « **إني أَعترِضُ** » **I forbid**[١]، وهي **عبارة دارجة الاستعمال ترد للدلالة على المعارضة ممن كانت موافقته لازمة لإقرار قانون أو إجراء معين**[٢].

وهذه الكلمة لها استخدامات متعددة سواء في القانون الدولي أو في القانون الدستوري. ففي القانون الدولي، تعني كلمة **فيتو Veto** « تلك الصلاحية الممنوحة لأيّ من الدول الخمس الكبرى الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لرفض الموافقة على مشروعات القرارات أو المقترحات المتعلقة بالمسائل الموضوعية (أي غير الإجرائية) Substantive (or Nonprocedural) matters المعروضة على المجلس (كالتحقيق في نزاع أو فرض عقوبات) »[٣].

---

(١) انظر : د. عمر حلمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص١٠٥.

(٢) انظر : حارث سليمان الفاروقي، **المعجم القانوني "إنكليزي ــ عربي"** (بيروت، مكتبة لبنان، الطبعة الخامسة، عام ٢٠٠٨)، ص٧٣٢ .

(٣) انظر: *Elizabeth A. Martin; Oxford Dictionary of Law (Oxford University Press, Fifth Edition, Reissued with new covers 2003), p.525.*

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن مجلس الأمن الدولي ــ الذي يعهد إليه ميثاق الأمم المتحدة بالمسؤولية الرئيسة عن صون السلم والأمن الدوليين ــ يتكون من **خمسة** أعضاء دائمين، ومن **عشرة** أعضاء غير دائمين تنتخبهم الجمعية العامة لمدة عامين، والأعضاء الدائمون هم : الاتحاد الروسي والصين وفرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. ويتم الاقتراع في مجلس الأمن على أي أمر من الأمور ــ فيما عدا مسائل الإجراءات ــ =

أما في مجال **القانون الدستوري**، فإنَّ كلمة **Veto** تستخدم للدلالة على « تلك السلطة المخوَّلة لأحد فروع الحكومة لرفض الموافقة ــ بصورةٍ دائمةٍ أو مؤقَّتةٍ ــ على الإجراءات أو المشروعات المقترحة من قبل الفرع الآخر، وخاصةً سلطة رئيس الفرع التنفيذي في رفض التصديق ــ بشكلٍ دائمٍ أو مؤقَّتٍ ــ على مشروع القانون الذي أقرَّه الفرع التشريعي، وهكذا يمنع أو يؤخِّر تحويل مثل هذا المشروع إلى قانونٍ نهائيّ واجب التنفيذ »[١].

هذا وقد ورد في قاموس "بوفييه" *Bouvier* القانوني ــ المعتمد في الولايات المتحدة لتفسير المصطلحات الواردة في دستور وقوانين الولايات المتحدة الأمريكية (وكذلك دساتير وقوانين سائر الولايات الداخلة في الاتحاد الأمريكي) ــ أن "فيتو" **Veto** كلمة

= بموافقة **تسعة** أعضاء على الأقل منهم الأعضاء الخمسة الدائمون. وتتمتع الدول الكبرى بحق النقض (الفيتو) نتيجة اشتراط "**قاعدة الإجماع**" بينها، والتي جاءت باقتراح أمريكي في مؤتمر يالطا. ويذكر بعض الكُتَّاب أنَّ الرئيس الأمريكي "فرانكلين روزفلت " *Franklin Roosevelt* اقترح هذه الصيغة لكي يقنع الكونجرس الأمريكي بأنَّ انضمام الولايات المتحدة إلى هيئة الأمم المتحدة لا يتضمن أي التزام على الحكومة الأمريكية بقبول قرارات أو تحمُّل مسؤوليات لم توافق عليها.

وقد واجه نظام التصويت في المجلس معارضة شديدة من الدول الصغيرة في أثناء إنشاء الأمم المتحدة وبعدها. وأمام صيغة وجود قاعدة بالإجماع بين الدول الخمس أصدرت الجمعية العامة في ٢٣ ديسمبر/ كانون الأول سنة ١٩٤٦ توصية لهذه الدول الخمس تطالبها بالتشاور وتبادل وجهات النظر قبل ممارسة حق النقض وتدعوها للإقلال من استخدامه. وبعد ذلك جرت عدة محاولات لم يكتب لها النجاح لتعديل الميثاق بإلغاء هذا الامتياز الذي تتمتع به الدول الخمس. وخاصة بعد أن لاحظت الدول الصغيرة أن الولايات المتحدة تستخدمه لحماية ودعم حركة الاستعمار العالمي، ومثال ذلك استخدامها المتكرر لحق النقض لحماية " إسرائيل " والتغطية على جرائمها ومنع معاقبتها.

انظر : د. عبد الوهاب الكيَّالي؛ **موسوعة السياسة** "الجزء الأول" (بيروت؛ المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بلا تاريخ)، ص٣١٨، ٣١٩.

الأمم المتحدة بإيجاز (نيويورك: إدارة شؤون الإعلام في الأمم المتحدة، طبعة ٢٠٠٦)، ص٤، ٥.

[١] انظر : *Bryan A. Garner; Black's Law Dictionary (Dallas, Texas: West, Thomson Reuters: Ninth Edition, 2010), p.1700.*

لاتينية تفيد معنى "الرفض" أو "المنع"، وهذه الكلمة تنطبق، عادةً، على حق الـرئيس في الولايات المتحدة في رفض مشروع القانون الذي أقره فرعا السلطة التشـريعية؛ كما أن التصرف الناجم عن رفض التوقيع على مثل هذا القانون، والرسـالة التـي ترسل إلى الكونجرس مبينة أسباب رفض التوقيع، كل منهما يطلق عليه " فيتو "[١].

وفي إطار البحث عن تعريف حق الاعتراض على القوانين، فإن الباحثة لـم تجد نصاً تشريعياً يورد تعريفاً اصطلاحياً جامعاً مانعاً لحق الاعتراض، وإنما تولى فقهاء القانون وشرَّاحه تعريفه، فاختلفت وتعدد التعريفات الفقهية لهذا الحق، ونـذكر منها على سبيل المثال الآتي :

ـ حق رئيس الدولة في رفض التصديق على قانون أقره البرلمان لاعتقاده فـي عدم ملاءمته للمصلحة العامة[٢].

ـ سلطةٌ أساسيةٌ تمنحها الدساتير لرئيس الدولة، يمكنه بموجبها وقف القانون الذي أقره البرلمان، أو تعطيل صدوره لمدة معينة، وذلك برده إلى البرلمان مرة أخـرى

---

[١] انظر : *Bouvier, John : A Law Dictionary, Adapted to the Constitution and Laws Of The United States Of America and of the several states of the American Union with References to the Civil and Other Systems of Foreign Law, Sixth Edition , 1856*

وجاء في هذا القاموس بخصوص حق الفيتو الآتي :

*« **Veto, legislation:** This is a Latin word signifying, **I forbid**. It is usually applied to the power of the president of the United States to negative a bill which has passed both branches of the legislature. The act of refusing to sign such a bill, and the message which is sent to congress assigning the reasons for a refusal to sign it, are each called a veto » .*

[٢] انظر: د. عاصم أحمد عجيلة، النظم السياسية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، ١٩٩٣)، ص٢٩١.

للنظر فيه وفقاً لأسباب محددة، ويستطيع البرلمان التغلب على هذا الاعتراض وفقاً لأغلبية معينة ينصُّ عليها الدستور[١].

ـ إعادة القانون مرة أخرى إلى البرلمان ليتداول بشأنه على ضوء الأسباب التي بُنيَ عليها الاعتراض[٢].

ـ العمل الذي مؤداه امتناع رئيس الدولة عن إصدار القانون وإعادته إلى البرلمان لإعادة النظر فيه في حدود نصاب التصويت المنصوص عليه في الدستور[٣].

ـ الحق الذي كفله الدستور لرئيس الدولة في رفض مشروع القانون المصادق عليه من قبل البرلمان، بحيث يؤدي ذلك إلى إنهاء مشروع قانون بصورة مطلقة أو إلى تعطيله بصوره مؤقتة ريثما تتخذ الجهة المختصة قرارها النهائي[٤].

ـ سلطة تمكِّن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان[٥].

ـ توقيف رئيس الدولة لمشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان بردِّه إليه، بحيث إذا أعاد البرلمان النظر في ذلك المشروع وأقره مرةً أخرى، صدر القانون على الرغم من اعتراض رئيس الدولة[٦].

---

(١) انظر : د. عبد الحميد متولي؛ الوسيط في القانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٥٦)، ص٥٧١.

(٢) انظر : د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص٢٠٥.

(٣) انظر : د. محمد ربيع مرسي؛ السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، مرجع سابق، ص١٦٦.

(٤) انظر : د. أمير فرج يوسف؛ النظام البرلماني لدول الخليج العربي، مرجع سابق، ص٥١٥ .

(٥) انظر: د. عمر حلمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص١٢٠.

(٦) انظر: د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني (بيروت؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٩)، ص٨١٨.

وعند مطالعة التعريفات السابقة نجد أنها لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً يوضِّح المقصود بمصطلح الاعتراض على القوانين، إذ وصفت مشروع القانون بالقانون، في حين أنه لا يزال مشروعاً في مرحلة الإعداد، كما أنها وضعت أحياناً تعريفاً قد يوحي بأنه حق رفض التصديق المطلق وليس حق نقض للقوانين وإعادة نظر فيها، كما أنها قد قصرت الإجراءات المطلوبة للتغلب على رغبة رئيس الدولة في إعادة النظر بشرط الأغلبية فقط، ونحو ذلك...، ومن ثم يفضل أن يتضمن التعريف تحديداً واضحاً للمقصود بالاعتراض على القوانين.

ومن خلال استقراء التعاريف سابقة الذكر، فإن الباحثة تقترح تعريف "حق الاعتراض على القوانين" بأنه :

« **حقٌّ دستوري، يمكِّن رئيس الدولة من وقف القانون الذي أقره البرلمان بصورة نهائية، أو تأخير إصداره لفترة معينة، وذلك بإعادته إلى البرلمان لفحصه مرة أخرى وإعادة النظر فيه على ضوء الأسباب التي بُنِيَ عليها الاعتراض، فإذا أعاد البرلمان إقرار القانون مرةً ثانيةً، وجَبَ على رئيس الدولة إصداره فوراً** » .

ويستفاد من التعريف السابق، الحقائق الآتية :

أولاً ــ يستمد رئيس الدولة (سواء أكان ملكاً أو إمبراطوراً أو قيصراً أو شاهاً أو أميراً أو سلطاناً أو رئيس جمهورية) سلطته في الاعتراض على القوانين من نصوص الدستور، لذلك قلنا إنه "حق دستوري".

ثانياً ــ يمارس حق الاعتراض من قبل رئيس السلطة التنفيذية بغض النظر عن طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة (ملكي أو جمهوري ...)، لذلك استخدمنا تعبير "رئيس الدولة"، وهذا الأخير قد يكون ملكاً أو امبراطوراً أو قيصراً أو شاهاً أو أميراً أو سلطاناً أو رئيسَ جمهوريةٍ منتخباً.

ثالثاً ــ إن حق الاعتراض الذي يمارسه رئيس الدولة قد يكون **مطلقاً**، وذلك عندما يؤدي اعتراض رئيس الدولة إلى قبر مشروع القانون نهائياً، فلا توجد أية وسيلة دستورية تمكّن البرلمان من تجاوزه وقد يكون **نسبياً**، وذلك إذا كان بإمكان البرلمان التغلب على هذا الاعتراض بإعادة الموافقة على القانون من جديد وفقاً للشروط التي يحددها الدستور.

رابعاً ــ في حال قرَّر رئيس الدولة تعليق أو تأخير إصدار القانون الذي أقره البرلمان، فإن هذا التعليق أو التأخير لا يجوز أن يُتَّخذ وسيلةً لعرقلة عمل البرلمان، ولهذا وجب أن يكون تأخير الإصدار لمدة معلومة يبيِّنها الدستور.

خامساً ــ يقوم رئيس الدولة برد مشروع القانون إلى البرلمان برسالة معلَّلة يرسلها إليه، أي إن الاعتراض يجب أن يكون مسبَّباً، أي مرفقاً برسالة يشرح فيها للبرلمان

أسباب رفض إصدار القانون، والأسباب الموجبة لإعادة النظر فيه. وهذه الأسباب يعود أمر تقديرها إلى رئيس الدولة، فقد تكون أسباب موضوعية (سياسية أو قانونية) أو أسباب شكلية (إكمال النواقص أو تصحيح أخطاء وعيوب مادية في النص).

سادساً ــ إذا قرر رئيس الدولة ردَّ القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه، فإن على البرلمان إجراء مداولة ثانية بشأن القانون الذي أقره، وهو بالخيار، إما أن يأخذ في الحسبان ملاحظات الرئيس، فيعيد إقرار القانون خالياً من تلك الملاحظات، أو أن يصر على موقفه، فيعيد إقرار القانون بالأغلبية التي يحددها الدستور. وهذا يعني أن اعتراض رئيس الدولة قد يكون اعتراضاً **موصوفاً** (وذلك عندما يحتاج البرلمان إلى أغلبية مشددة، كالثلثين مثلاً، للتغلب على اعتراض الرئيس)، أو مجرد اعتراضٍ **بسيط** (إذ يمكن للبرلمان التغلب على اعتراض الرئيس إذا أعاد الموافقة على القانون مرة أخرى في المداولة الثانية بالأغلبية ذاتها المقررة لإقرار القوانين، أي لا يتطلب المشرع أغلبية خاصة أو مشددة) .

المطلب الثاني

تمييز حق الاعتراض عن الحقوق المشابهة له

أطلق فقهاء الإنجليز على "**حق التصديق الملكـــي**" **The Royal Assent** "**حـــق الاعتراض**" **The Veto Power** ، وهي تسمية خاطئة، إذ يختلف حق التصديق عن حق الاعتراض من الناحية الفقهية، سواء من حيث المضمون أو طبيعة كـــل منهمـــا أو الآثار المترتبة على ذلك. ولعل الفقهاء الإنجليز شعروا بهذه التفرقة فأضـــافوا إلـــى تسميتهم حق التصديق الملكي بحق الاعتراض كلمة (المطلق)، فقالوا **حق الاعتراض المطلق Absolute veto** تمييزاً له عن حق الاعتراض سالف الشرح، الذي يتمتع بـــه كثير من رؤساء الدول في البلاد الديمقراطية[١].

ويخلط بعض الفقه بين حق رئيس الدولة في الاعتراض على القـــوانين التـــي يقرها المجلس التشريعي، وحقه في إصدار تلك القوانين.

بناء عليه، سنتحدث في هذا المطلب عن التمييز بين حق الاعتـــراض وحـــق التصديق، وكذلك أيضاً التمييز بين حق الاعتراض وحق الإصدار، وذلك من خلال فرعين رئيسين وفق الآتي:

---

[١] انظر: د. السيد صبري؛ حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص٣٥٢، ٣٥٣

الفرع الأول

التمييز بين حق الاعتراض وحق التصديق

يقسِّم بعض الكتَّاب حق الفيتو أو الاعتراض إلى **اعتراض مطلق Veto Absolu** و**اعتراض توقيفي مؤقت Veto Suspensif**، وما يسمونه حق الاعتراض المطلق هو في الواقع حق تصديق؛ لأن هذا الأخير يتضمن حق رفض مشروع القانون رفضاً باتاً لا يقبل النقض، وهي النتيجة نفسها المترتبة على ما يسمونه الفيتو المطلق[١].

بناء عليه، فإن بعض الفقه[٢] يعرِّف حق التصديق بأنه : « **حق الاعتراض المطلق من جانب رئيس الدولة** ». فإذا ما تم عرض مشروع القانون الذي أقره البرلمان بصورته الدستورية على رئيس الدولة، ورفض الموافقة عليه قبر المشروع نهائياً، إذ لا يتم إصداره من دون موافقة الرئيس حتى لو تم إعادته إلى البرلمان وأقره ثانيةً بالإجماع[٣].

ويعد حق التصديق الذي يمارسه رئيس الدولة ــ كما بينت الباحثة في المبحث السابق ــ أساساً تاريخياً لنشأة الحق في الاعتراض على مشروعات القوانين، إذ إن

---

(١) انظر: د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم؛ القانون الدستوري (القاهرة، المطبعة العصرية، طبعة عام ١٩٣٧)، ص٣٩٥.

(٢) انظر: د. إبراهيم حمدان عنزاوي؛ رئيس الدولة في النظام الديمقراطي " دراسة مقارنة" (الأردن، الجامعة الأردنية، طبعة عام ١٩٨٠)، ص١٥٩.

(٣) انظر: د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم؛ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص٣٩٥.

تقييد صلاحيات رئيس الدولة وما قابلها من تطور في اختصاصات البرلمان في المجال التشريعي، أدى إلى التخفيف من الحق في الاعتراض المطلق إلى حق أقل صلابة في صورته المتمثلة في إعادة النظر في مشروعات القوانين (حق الاعتراض النسبي)، إضافة إلى ذلك إن التصديق والاعتراض مرحلتان يختص بهما رئيس الدولة ضمن اختصاصاته المكفولة له دستورياً، ومن ثم يمارس كلا الاختصاصين من قبل سلطة واحدة، ونظراً إلى ذلك أصبح من الصعوبة الفصل بينهما، ومن ثم عدّ بعض الفقهاء الحق في التصديق هو ذاته الحق في الاعتراض على القوانين.

غير أن بعضهم الآخر يرى ــ وبحق ــ أن هناك اختلافاً واضحاً بين حق التصديق وحق الاعتراض، فالأول هو "**حق تقرير**" يجعل الملكَ عضواً تشريعياً مساوياً للبرلمان، وينتج عن رفضه التصديق عدم إمكان إصدار التشريع المطلوب، فهو بذلك سلطة مطلقة. أما الثاني فهو عبارة عن "**حق منع**"، وينتج عنه سلطة محدودة، وهذا المنع مؤقت، يمكِّن رئيس السلطة التنفيذية من تأخير إصدار القانون، وإعادته إلى البرلمان لفحصه مرة أخرى، وإعداد قرار جديد بصدده على ضوء الأسباب التي بُنيَ عليها الاعتراض[١].

---

[١] انظر: د. السيد صبري؛ مبادئ القانون الدستوري (القاهرة؛ مكتبة عبد الله وهبة، الطبعة الرابعة ١٩٤٩)، ص٣٣١، ٣٣٢.

بناء عليه، يمكن التمييز بين حق الاعتراض وحق التصديق سواء من حيث المضمون، أو طبيعة كل منهما، أو الآثار المترتبة على استخدام كل منهما، وتفصيل ذلك كالآتي[١]:

أولاً ــ من حيث المضمون : يقصد بالتصديق حق رئيس الدولة في أن يوافق على مشروع قانون ما أقره البرلمان قبل إصداره، فإذا رفض رئيس الدولة الموافقة على مشروع القانون الذي أقره البرلمان قُبر المشروع نهائياً، وعليه تكون سلطة رئيس الدولة في التصديق وعدم التصديق عبارة عن سلطة مطلقة لا يقف أمامها سلطة أخرى. بينما يقصد بحق الاعتراض مجرد توقيف رئيس الدولة للقانون الذي وافق عليه البرلمان وذلك برده إلى هذا الأخير، بحيث إذا دعا البرلمان إلى النظر في ذلك القانون وأقره مرة أخرى صدر القانون بالرغم من اعتراض رئيس الدولة، والملاحظ أن غالبية الدساتير تأخذ بالاعتراض النسبي، ولا تأخذ بالاعتراض المطلق (رفض التصديق)، لأن خاصيتي النهائية والإطلاق التي يتميز بهما الاعتراض المطلق تتعارضان مع المبدأ الديمقراطي الذي أساسه مبدأ سيادة الأمَّة[٢]، فإذا كانت الأمة

---

(١) انظر في ذلك : خليل سليمان خليل الرحامنه؛ سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القانون "دراسة مقارنة" (الأردن، عمان، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، كلية الدراسات العليا، قسم القانون المقارن، رسالة ماجستير، عام ٢٠١٧)، ص١٢ وما بعدها. د. أحمد سلامة أحمد بدر؛ الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٤٨ وما بعدها.

(٢) على الرغم مما ذكرناه في المتن من تعارض حق التصديق مع المبدأ الديمقراطي، فقد ظهر لحق التصديق أنصار دافعوا عنه، نظراً إلى أهميته التي تكمن في الآتي: =

هي مصدر السلطات فكيف يمكن أن تعترض إرادة الملك وحدها قانوناً أقرَّه البرلمان، وهو يمثِّل الأمَّة، وقد يكون قراره بالإجماع ؟ لذلك هجرت غالبية الدول هذا النظام، كما أنه لم يَعُدْ يستخدم في الدول التي أبقت عليه كالمملكة المتحدة[١].

ثانياً ــ من حيث الطبيعة : حق التصديق حق تشريعي يمارسه رئيس الدولة بوصفه عضواً أصيلاً في السلطة التشريعية، له من الإرادة في التشريع ما للبرلمان، أما حق الاعتراض النسبي فهو حق تنفيذي يمارسه رئيس الدولة بحسبانه إسهاماً في العمل التشريعي ليس إلا، بحيث إن إرادته لا تتساوى وإرادة البرلمان، بل إن إرادة الأخير تتفوق على إرادة رئيس الدولة، بحيث إذا أصر البرلمان على رأيه استوجب صدور القانون على الرغم من الاعتراض عليه .

أولاً ــ أنه أنجح طريقة لإصلاح الخطأ الذي قد تقع فيه السلطة التشريعية، إذ يمكن أن تقر الأخيرة قانوناً ينتج عنه الكثير من المشكلات لسبب أو لآخر، فعند عدم التصديق عليه يعاد هذا القانون إلى السلطة التشريعية التي تقوم بتنقيحه وإصلاح الخطأ الذي وقعت فيه، سواء من خلال الرأي العام أو غيرها من الوسائل.

ثانياً ــ عدم حل البرلمان : من الممكن أن يمتنع رئيس الدولة عن التصديق على القانون، وذلك لأن المصلحة العامة تقتضي منه أن لا يصدق عليه، فإن لم يكن له حق التصديق فلا يملك سوى حل البرلمان حتى لا يصدق عليه، فوجود حق التصديق سيكون رادعاً حتى لا يتسرع المجلس النيابي بإقرار القانون، وخاصة إذا ما حذر الرئيس البرلمان من أن إقراره لهذا المشروع سيترتب عليه حل المجلس.

ثالثاً ــ عدم انحراف السلطة التشريعية: يعتبر حق التصديق وفقاً لأنصاره مانعاً من موانع انحراف السلطة التشريعية بعملها، فعدم وجود التصديق سيترتب عليه إمكانية قيام جماعة الضغط، أو أحد المتنفذين من تمرير مشروع قانون يتفق مع مصلحته، فوجود حق التصديق يعد وجود شخص آخر سيقف عقبة أمامه لتمرير هذا المشروع؛ لأن إقرار المشروع يمكن أن يتم بالأغلبية العادية.

رابعاً ــ صمام أمان : يعدّ حق التصديق صمام أمان للحياة السياسية في الدولة، فهو بالنسبة إلى أنصاره مرحلة وسطية بين الديمقراطية والديكتاتورية، فرئيس الدولة عندما يلوح بعدم التصديق تتروى عندئذٍ السلطة التشريعية بإقرارها لمشروع القانون، إذ يعدّ التلويح هنا إنذاراً نهائياً لها.

انظر: د. ابراهيم حمدان عنزاوي؛ رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، مرجع سابق، ص١٨٠، ١٨١.

[١] انظر : د. السيد صبري؛ مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٣٢ .

ثالثاً ــ من حيث الآثار : من المسلم به أن التصديق إجراء لا يتم القانون إلا به، إذ يترتب على عدم التصديق القضاء المبرم على مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان، فعدم التصديق منع نهائي من إصدار القانون بينما يترتب على الاعتراض مجرد إيقاف مؤقت للإصدار يمكن للبرلمان إزالته بالموافقة على القانون من جديد.

بناء على ما تقدم، يتضح الفرق بين حق الاعتراض وحق التصديق، فبينما يفترض الحق الأول (الاعتراض) أن سلطة رئيس الدولة في توقيف مشروعات القوانين تكون سلطة نسبية مؤقتة تقف أمامها سلطة البرلمان الذي يمكن أن تكون له الغلبة إذا ما أقرَّ مشروع القانون مرة أخرى. يفترض الحق الثاني (التصديق) أن سلطة رئيس الدولة في الموافقة على مشروعات القوانين سلطة مطلقة نهائية لا يمكن أن تقف أمامها سلطة أخرى. كما أن هنالك اختلافاً آخر بين حقَّيْ التصديق والاعتراض، يتمثل في أن التصديق حق تشريعي مطلق يؤدي عدمه (رفض التصديق) إلى إنهاء وجود القانون الذي صوَّت عليه البرلمان، وهذا لا يمكن تصوره في الاعتراض، إذ إنه في أحد صوره يكون حقاً تنفيذياً مقيَّداً يؤدي إلى إعاقة مؤقتة لصدور القانون مدة معينة لتمكين البرلمان من دراسة القانون بشكل متقن من أجل سد القصور والنقص فيه، وبالشكل الذي يحقِّق مصلحة البلاد[١].

---

[١] انظر: د. صلاح سعود الكعابنة؛ أثر تصديق رئيس الدولة أو امتناعه على مشاريع القوانين "دراسة مقارنة" (الأردن، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، كلية الدراسات القانونية، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٧)، ص٧٦، ٧٧.

الفرع الثاني

التمييز بين حق الاعتراض وحق الإصدار

من المعلوم أن هنالك أربع مراحل يمر بها التشريع هي: الاقتراح، والمناقشة والتصويت، والإصدار، والنشر. وتدخل المرحلتان الأولى والثانية فيما يسمى "سنّ التشريع" أو "وضع التشريع"، وتدخل المرحلتان الثالثة والرابعة فيما يسمى "نفاذ التشريع". وبناء عليه، إذا وافق رئيس الدولة على مشروع القانون الذي أقره البرلمان، أو اعترض عليه، وسقط هذا الاعتراض التوقيفي المؤقت بإقرار البرلمان ثانيةً لمشروع القانون المعترض عليه طبقاً للأوضاع التي ينص عليها الدستور، تمت العملية التشريعية بالوجود القانوني للتشريع، إلا أن ذلك لا يعني دخول هذا التشريع، على الرغم من وجوده القانوني، مرحلة التنفيذ بعد، إذ ينبغي لذلك تسجيل هذا الوجود القانوني والأمر بتنفيذ التشريع من السلطة التنفيذية، ويكون ذلك عن **طريق الإصدار**[١].

ويقصد بالإصدار « تسجيل سنّ التشريع ووضعه موضع التنفيذ بتكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره تشريعاً ملزماً من تشريعات الدولة. فهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع، تكون سنداً لتنفيذه »[٢]. لذا فإن الإصدار يتضمن عنصرين[٣]:

---

(١) انظر : د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص٨٢١.

(٢) انظر : د. حسن كيرة؛ أصول القانون (دار المعارف بمصر، الطبعة الثانية، ١٩٥٩)، ص٢٩٥.

(٣) انظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي؛ النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة (الإسكندرية؛ دار المعارف، طبعة عام ١٩٦٥)، ص٤٨٢؛ د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص٨٢١.

أولاً ــ تسجيل موافقة البرلمان ورئيس الدولة على مشروعات القوانين، أو تسجيل إقرار البرلمان ثانية لمشروعات القوانين المعترض عليها .

ثانياً ــ الأمر بتنفيذ القانون بعد أن اكتملت جميع مقوماته التشريعية كقانون من قوانين الدولة .

وإصدار التشريع حق لرئيس الجمهورية، وهو واجبٌ عليه في بعض الأحيان. وهذا الإصدار يعني أمر رئيس الجمهورية بتنفيذ التشريع الذي أقره البرلمان، وهذا الأمر هو الذي يجعل التشريع نافذاً، فهو يشبه الصيغة التنفيذية التي توضع على الأحكام القضائية[١].

وأمر رئيس الجمهورية بتنفيذ التشريع موجَّهٌ إلى السلطة التي تقوم بالتنفيذ وهي السلطة التنفيذية. ونظراً إلى أن هذه السلطة تتلقى أوامرها من رئيسها وهو رئيس الجمهورية، فإنه لا يتصوَّر إصدار التشريع، أي الأمر بتنفيذه، إلا من رئيس الجمهورية وحده. ونظراً إلى أن التشريع يتم وضعه عن طريق السلطة التشريعية، وهذه السلطة لا تملك إصدار أمر إلى السلطة التنفيذية، طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، يكون من اللازم الاستعانة برئيس السلطة التنفيذية لإصدار هذا الأمر.

---

[١] يشبِّه الفقيه الفرنسي "كاريه دي ملبير" **Carre de Malberg** دور رئيس الدولة عند إصدار القانون بالموظف العام الذي يضفي طابع الرسمية على الأعمال القانونية. إذ يلتزم قبل أن يشهد بوجود العمل ومشروعيته وصحة صياغته أن يفحص العمليات القانونية التي تسبق تكوينه وتؤدي إليه.

انظر : د. عمر حلمي فهمي؛ القانون الدستوري المقارن (القاهرة؛ دار نصر للطباعة الحديثة، العام الجامعي ٢٠٢٠/٢٠٢١)، ص٢٠٩.

ولإصدار التشريع من قبل رئيس الجمهورية فائدتان رئيستان: **فهو أولاً** يُمكِّن رئيس الجمهورية من إصدار أمره إلى السلطة التنفيذية، التي يعد رئيساً لها، بأن تطبِّق التشريع الذي أقرته السلطة التشريعية وأن تنفِّذ أحكامه. وبذلك تكون السلطة التنفيذية قد تلقت أوامرها من رئيسها مباشرة وليس من قبل السلطة التشريعية، وهذا مما ينسجم إلى حد كبير مع مبدأ الفصل بين السلطات وبصورة خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. **وهو أيضاً** يُمكِّن رئيس الجمهورية من أن يراقب التشريعات الصادرة عن المجلس النيابي ويتيح له المجال لأن يردها إليه، إذا رأى أن الضرورة تدعو إلى أن يعيد هذا المجلس النظر فيها[١].

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن النظم الأنجلو سكسونية ممثلة في بريطانيا والولايات المتحدة، لا تعرف اصطلاح الإصدار، ففي بريطانيا يصبح القانون نافذاً بمجرد تصديق الملك أو الملكة عليه من دون حاجة إلى اتخاذ إجراء لاحق، ويطبع في المطابع الملكية، ويقوم سكرتير البرلمان بالتوقيع على نسختين منه تحفظ الأولى في برج فيكتوريا وتدرج الثانية في مكتب الوثائق العام في ويستمنستر. وأما في الولايات المتحدة الأمريكية، فيجري العمل على النهج ذاته، إذ ينص الدستور الأمريكي في الفقرة السابعة من المادة الأولى على حق الرئيس في التوقيع

---

[١] انظر : د. هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون (دمشق، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، الطبعة السادسة، ٢٠٠٤/ ٢٠٠٥)، ص١٢٦، ١٢٧.

على القانون خلال مدة زمنية معينة. وإن هذا التوقيع يجعل القانون نافذاً من دون حاجة إلى إحاطته بصياغة معينة تبين مراحل القانون المختلفة، أو تشير إلى الهيئات التي شاركت في سنه؛ ولذا فإن اصطلاح الإصدار ذاته غير شائع في هذه الدول[١].

وإصدار التشريع في الحقيقة ليس عملاً تشريعياً، إنه عمل تنفيذي، بل إنه في اعتقاد بعض الفقه العمل التنفيذي الأول في حياة القانون، فالقانون قد اكتملت له عناصره بعد فوات مرحلة الاعتراض وأصبح واجب التنفيذ، ورئيس الجمهورية هو المختص بتنفيذ القوانين[٢]. وفي هذا الاتجاه يسير معظم الشراح في فقه القانون العام، فالعميد "هوريو" يرى أن من أهم واجبات السلطة التنفيذية أن تكفل تنفيذ القوانين، وهذا العمل يبدأ بالإصدار. ويرى "اسمان" أن القانون وإن كان يتم بمجرد موافقة البرلمان عليه، فإنه لا ينفَّذ إلا بالإصدار، فالإصدار أمرٌ من رئيس الجمهورية إلى رجال السلطة العامة بتنفيذ القانون. أما العلامة "كاريه دي ملبرج" فيرى أن الإصدار دليل على أن العملية التشريعية قد انتهت، وأن القانون يجب أن يوضع موضع التنفيذ، والإصدار هو العمل الأول في هذا السبيل[٣].

---

(١) انظر : د. زهير أحمد قدورة؛ حق رئيس الدولة في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية "دراسة مقارنة" (الكويت، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، مجلة الحقوق، المجلد ٣٩، العدد الثالث، ٢٠١٥)، ص٣٢٦.

(٢) انظر في ذلك : د. سمير تناغو؛ النظرية العامة للقانون (الإسكندرية، منشأة المعارف، طبعة عام ١٩٧٤)، ص٣١١، ٣١٢؛ د. عمرو فؤاد أحمد بركات، إصدار القوانين "دراسة مقارنة" (القاهرة، دار الكتب، طبعة عام ١٩٨٨ـ١٩٨٩)، ص٤٤.

(٣) انظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي؛ النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص٤٨٣.

المبحث الثالث

صور حق الاعتراض على القوانين

يُجمع الفقه القانوني على أنَّ حقّ الاعتراض إمَّا أن يكون **مطلقاً veto absolu**، وإمَّا أن يكون **نسبياً veto relatif** ، وذلك بحسب الأثر المترتب على ممارسته، والذي إما أن يكون رفض مشروع القانون بصفة نهائية، أو منعه من أن يصبح قانوناً ما لم يتم إقراره ثانيةً بأغلبية الأصوات المطلوبة أو باتباع الإجراءات الشكلية الأخرى[١].

ويتضح مما سبق أن السلطة التي تمنحها دساتير الدول لـرئيس الدولـة فـي الاعتراض على مشروعات القوانين التي تقرها الهيئة التشريعية ليست من طبيعـة واحدة، أي إن الاعتراض على القوانين ليس على صورة واحدة بل على عدة صور يمكن ردها واختزالها بصورتين رئيستين: فأما الصورة الأولى فيمكن أن تتجلى في صورة **الاعتراض المطلق**، وأما الصورة الثانية فـيمكن أن تظهـر فـي صـورة **الاعتراض النسبي**. ولأجل توضيح هاتين الصورتين وما يتفرع عنهما، فإننا سنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين مستقلين وفق الآتي :

المطلب الأول : الاعتراض المطلق على القوانين

المطلب الثاني : الاعتراض النسبي على القوانين

---

(١) انظر : *Black, Henry Campbell; Black's Law Dictionary; op.cit., p.1736.*

المطلب الأول

الاعتراض المطلق على القوانين

تسمى هذه الصورة من صور الاعتراض من الناحية الفنية بـــ (الاعتـــراض الإسقاطي أو رفض التصديق)، وسنتحدث فيما يأتي عن ماهية هـــذا الحـــق، وأهـــم صوره، وذلك من خلال فرعين رئيسين وفق الآتي :

الفرع الأول

ماهية حق الاعتراض المطلق على القوانين

وفقاً لهذه الصورة من صور الاعتراض يجوز لرئيس الدولة أن يعطِّل القوانين التي يقرِّها البرلمان برفضه الموافقة عليها، ولا يستطيع البرلمان قانوناً ولا دستورياً أن يمرر القوانين المذكورة بالرغم من إرادة رئيس الدولة (الملك عادة) حتـــى ولـــو أقرها من جديد بالإجماع. واصطلح على تسمية الاعتراض المطلق الذي يتمتع بـــه الملك وفق هذه الصورة **بحق التصديق droit de sanction**[١] .

ويتميز حق الاعتراض المطلق **Absolute Veto** بصفتَيْ النهائية والإطـــلاق، إذ يؤدي اعتراض رئيس الدولة إلى إجهاض القانون الذي أقره البرلمان وقبره نهائيـــاً، فلا توجد أية وسيلة دستورية تُمَكِّن البرلمان من تجاوزه، كما أنَّ رئيس الدولة لا يتقيَّد

---

(١) انظر : د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم؛ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٩٥ .

عند استخدام هذا الحق بضرورة تسبيب اعتراضه أو إبدائه في مُدَدٍ زمنية معينة؛ لذلك نجد أن الاعتراض المطلق يشل بشكل تام إرادة السلطة التشريعية، ويؤدي وضعه موضع التطبيق إلى تدمير العمل التشريعي للبرلمان، ويجعل هذا الاعتراض القانون المصوَّت عليه لاغياً وكأنه لم يكن[١].

وهذا الاعتراض في الواقع ليس له سوى قيمة تاريخية؛ لأن خصائص النهائية والإطلاق تتعارضان مع المبدأ الديمقراطي الذي يجعل لممثلي الأمة الدور الأول في سن القوانين، ولذلك فقد هجرت غالبية الدول هذا النظام، كما أنه لم يعد يستخدم حتى في الدول التي أبقت دساتيرها عليه[٢].

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن دولة الإمارات العربية المتحدة تأخذ بحق التصديق على القوانين الاتحادية، إذ تنص المادة /١١١/ من الدستور الإماراتي النافذ على أن :« تنشر القوانين في الجريدة الرسمية للاتحاد خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ توقيعها وإصدارها من قبل رئيس الاتحاد، **بعد تصديق المجلس الأعلى عليها**. ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة المذكورة، ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته ».

---

(١) انظر : د. السيد صبري؛ مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٣٢؛ د. جوي ثابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٤٨.

(٢) انظر في ذلك : د. عبد الغني بسيوني عبد الله؛ سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني (بيروت؛ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ١٩٩٥)، ص٦٦.

وتعليقاً على هذه المادة يقول الأستاذ الدكتور ماجد الحلو[١]: « إن المجلس الأعلى للاتحاد (الذي يتكون من حكَّام جميع الإمارات المكوِّنة للاتحاد) يقوم بالتصديق على مشروع القانون، سواء في حالة موافقة المجلس الوطني عليه كما هو، أم في حالة رفضه أو عدم الموافقة عليه بحالته التي قدِّم بها إليه. فالمجلس الأعلى هو صاحب القول الفصل في سن القوانين، أو هو الذي يمارس السلطة التشريعية في دولة الاتحاد عن طريق التصديق على القوانين. ولا تعتبر إعادة مشروع القانون المعدَّل أو المرفوض من جانب المجلس الأعلى إلى المجلس الوطني مجرد اعتراض توقيفي أو نسبي يمكن التغلب عليه من جانب هذا الأخير بإعادة الموافقة عليه ولو بأغلبية خاصة، وإنما هو اعتراض نهائي أو مطلق، فللمجلس الأعلى للاتحاد حق التصديق على القوانين، وليس مجرد حق الاعتراض عليها ».

---

[١] انظر : د. ماجد راغب الحلو؛ أنظمة الحكم ودستور الإمارات (الإمارات العربية المتحدة، مكتبة العين الوطنية، دون تاريخ)، ص١٨٢، ١٨٣.

الفرع الثاني

أنواع حق الاعتراض المطلق على القوانين

صنَّف بعض الفقهاء حق الاعتراض المطلق وفقاً لمعيارين: الأول تبعاً لطبيعته والثاني تبعاً لمداه، وسنتحدث عن تصنيفات الاعتراض المطلق وفقاً لهذين المعيارين من خلال الآتي[١]:

أولاً - تصنيف الاعتراض المطلق تبعاً لطبيعته: حسب هذا المعيار للتصنيف، يوزع الاعتراض المطلق على نوعين، هما:

١. **الاعتراض المطلق العام**: هو الحق الذي منح لرئيس الدولة كامتياز طبيعي، وبإمكانه أن يوجِّهه إلى كل أنواع القوانين، بلا استثناء أو مع بعض الاستثناءات الحقيقية المحدَّدة بشكل صارم في الدستور.

٢. **الاعتراض المطلق المتخصص**: وهذا الاعتراض يشكل امتيازاً خارقاً، واختصاصاً استثنائياً يمنح لرئيس الدولة، وتكون ممارسته مقصورة على نوع معين من القوانين التي تتعلق بعدد من المواضيع، أو ببعض المواد المحدَّدة حصراً في الدستور[٢].

---

(١) انظر د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٤٨، ١٤٩.

(٢) ومثال ذلك سورية، فالمادة /١٤٩/ من الدستور السوري الصادر بتاريخ ١٩٧٣/٣/١٣ تمنح رئيس الجمهورية اعتراضاً (نقضاً) مطلقاً مقصوراً على تعديل الدستور، فإذا أقر مجلس الشعب التعديل بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه لا يصبح نهائياً إلا بشرط اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية. ويعد هذا النقض المطلق والمتخصص إجمالياً؛ لأن أية فقرة من فقرات المادة /١٤٩/ لا تنص على إمكانية اقتصاره على جزء أو مادة من التعديل.
انظر : د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٥٢.

ثانياً - تصنيف الاعتراض المطلق تبعاً لمداه : حسب هذا المعيار للتصنيف، يمكن توزيع حق الاعتراض المطلق إلى فئتين: اعتراض إجمالي، واعتراض مزدوج أو مختلط (أي إجمالي وجزئي) .

١ - **الاعتراض المطلق الإجمالي** : هو الحق الذي بمقتضاه يكون رئيس الدولة ملزماً بالضرورة بالاعتراض على القانون بكامله، ومن دون القدرة على الاقتصار على جزء منه، أو على أحد أحكامه، أو إحدى مواده.

وغالباً ما يحصل هذا الاعتراض عندما لا يكون الرئيس على وئام مع البرلمان في إطار الفكرة العامة للقانون، ومن ثم يعترض عليه جملة وتفصيلاً[١].

٢ - **الاعتراض المطلق المزدوج** : وهو يمكن أن يكون إجمالياً أو جزئياً، بمعنى أن رئيس الدولة يمكنه، حسب إرادته، أن يوجه الاعتراض إما إلى القانون بكامله، أو إلى أحد أجزائه، أو إلى أحد أحكامه، كما يمكن أن يقتصر أيضاً على إحدى مواده.

---

(١) انظر : د. وليد حسن حميد الزيادي، التنظيم الدستوري للاعتراض على القوانين "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، ٢٠١٥ ، العدد ٢، ص٦، ٧.

المطلب الثاني

الاعتراض النسبي على القوانين

إذا كان الاعتراض المطلق، أو ما اصطُلِحَ على تسميته برفض التصديق هو بمنزلة قَبْرٍ وإعدامٍ لمشروع القانون، فإنَّ الاعتراض النسبي Relative Veto (أو ما يسمى بالاعتراض المُوقِف أو التوقيفي أو التعليقي Suspensive Veto) عكس ذلك، إذ يمكن للبرلمان التغلُّب على هذا الاعتراض بإعادة الموافقة على القانون من جديد وفقاً للشروط التي يحدّدها الدستور، ويتقيّد رئيس الدولة عادةً في استخدام هذا الحق بمُدَدٍ زمنيةٍ تُعنَى الدساتير بتحديدها، كما يلتزم بذكر أسباب اعتراضه لإمكان تقديرها والحكم عليها[١].

وقد قسَّم الفقه الدستوري الاعتراض النسبيّ إلى عدّة صور تختلف فيما بينها شدةً وضعفاً، فهناك صور صريحة لحق الاعتراض على القوانين، وأخرى ضمنية تتشابه في تنظيمها مع حق الاعتراض.

ولبيان هذه الصور سينقسم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين، نبين من خلال الفرع الأول الصور الصريحة لحق الاعتراض على القوانين، والفرع الثاني الصور الضمنية لحق الاعتراض على القوانين وفق الآتي:

---

(١) انظر : د. عمر حلمي فهمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص١٠٧.

الفرع الأول

الصور الصريحة لحق الاعتراض على القوانين

إن الصور الصريحة لحق الاعتراض هي تلك الصور التي تتشابه إلى حد ما مع إجراءات حق الاعتراض، إلا أن الاختلاف يكمن في الإجراءات المتبعة أو الأغلبية المطلوبة لتجاوز هذا الحق. وتتجلى الصور الصريحة لحق الاعتراض في ثلاث صور هي الآتية: ١) حق الاعتراض الموقف. ٢) حق الاعتراض الموصوف. ٣) حق الاعتراض البسيط. وسنتحدث عن هذه الصور الثلاث وفق الآتي:

أولاً- حق الاعتراض الموقف :

يعد الاعتراض الموقف من أشد وأقوى صور الاعتراض النسبي؛ إذ لا يستطيع البرلمان الذي وافق على مشروع القانون أول مرّة التغلب على اعتراض رئيس الدّولة بأي أغلبية[١].

ومن ثم فإن هذا الاعتراض يتطلب تحكيم رأي الشعب على مشروع القانون، كونه حصل خلاف بين رئيس الدّولة والسلطة التشريعيّة، ولكن لا نعني في هذا السياق إحالة القانون إلى الاستفتاء الشعبيّ، بل إن هذا التحكيم يتم إمّا عن طريق حلّ البرلمان وانتخاب برلمان جديد، أو في حالة انتحاب برلمان جديد بعد انتهاء الفصل

---

[١] انظر : د. نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدّولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، ١٩٩٧)، ص١٦٢.

التشريعي للبرلمان السابق، أيّ الرجوع إلى إرادة الأمة لحل الخلاف بين رئيس الدّولة والبرلمان[١].

وبيّنَ الفقيه "ريد سلوب" أنه إذا كان الملك على اتفاق مع الوزارة لجأ الملك إلى حل البرلمان واستشارة الأمة بوساطة انتخاب برلمان جديد، وإذا كانت الوزارة متفقة مع البرلمان، لجأ الملك إلى إقالة الوزارة وتعيين وزارة جديدة، تقوم بحلّ المجلس والاحتكام إلى إرادة الأمة، على الصورة السابقة، ومن ثم إذا أعاد البرلمان الجديد الموافقة على مشروع القانون الذي سبق رفضه وجَبَ على رئيس الدّولة إصداره، من دون أن يشترط المشّرع الدستوري توافر أغلبية مشددة[٢].

وقد عرف النظام الفرنسي هذه الصورة من صور الاعتراض (الاعتراض الواقف)، في ظل دستور عام ١٧٩١، إذ كان بمقدور رئيس الدولة (الامبراطور) أن يعترض على تطبيق أحد القوانين التي تقرها السلطة التشريعية (الجمعية الوطنية)، ولكن هذا الإيقاف كان مؤقتاً لا يسري إلا لمدة فصلين تشريعيين (أربع سنوات على أقصى تقدير)[٣]، وفي حال موافقة البرلمان الذي يتم تجديده للمرّة الثالثة على مشروع القانون ذاته، فإنه في هذه الحالة يصدر على الرغم من اعتراض رئيس

---

(١) انظر : د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري "المبادئ العامة والدستور المصري" (القاهرة، مطابع دار الكتاب العربي بمصر، الطبعة الثانية، ١٩٥٢)، ص٤٣٢ . د. عمر حلمي فهمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص١٠٧.

(٢) انظر: د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري "المبادئ العامة والدستور المصري"، المرجع السابق، ص٤٣٢.

(٣) راجع ما سبق ذكره في ص٥٨، ٥٩ من هذه الأطروحة.

الدولة عليه، قبل فصلين تشريعين، حيث إن المشـــرع افتـــرض أن إرادة البرلمـــان تحققت بموافقة البرلمان الثالث[١].

وإنّ هذه الصورة من صور الاعتراض النسبي تؤدي إلى إرباك الدولة، حتـــى ولو لمدة محدودة هي مدة الانتخابات، فليس من الطبيعي الالتجاء إلى حل البرلمـــان عند كل خلاف على مشروع قانون بين رئيس الدولة والبرلمان، فلو أصـــر رئـــيس الدولة على حق الاعتراض الموقف وأسرف فيه ولجأ الى الحل المتكرر للبرلمـــان، فإن ذلك سيؤدي إلى الفوضى واضطراب الأمور وعدم الاستقرار، وهذا ما يـــنعكس بالأثر السلبي على الشعب وعلى الدولة ككل[٢].

ثانياً- حق الاعتراض الموصوف :

الاعتراض الموصوف *Qualified Negative Veto* هو الصورة المكبَّـــرة لحـــق الاعتراض، الهدف منه محاولة لإلغاء القانون الذي أقرَّه البرلمان. ويتميز هذا النوع من الاعتراض بأنَّ الدستور يتطلب أغلبيةً مشدَّدةً للتغلُّب على اعتراض الرئيس[٣].

---

(١) انظر : إسراء محمود بدر علي السميع؛ الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي "دراســـة مقارنة" (العراق، جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية، قسم القانون العام، رسالة ماجستير، ٢٠١٠)، ص٨٠.

(٢) انظر : إسراء محمود بدر علي السميع؛ الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي، المرجع السابق، ص٨٤.

(٣) انظر : د. نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدّولة في النظم السياســـية المعاصـــرة، مرجـــع سابق، ص١٦٣.

وعلى سبيل المثال تنص المادة /١٠٠/ من **الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢** علـــى أن : « يصـــدر رئـــيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، **ويحق له الاعتراض** عليها **بقرار معلل خلال شهر** من تاريخ ورودهـــا إلى رئاسة الجمهورية، فإذا **أقرها** المجلس ثانية **بأكثرية ثلثي** أعضائه **أصدرها** رئيس الجمهورية».

وهذه الأغلبية الموصوفة أو المشدَّدة لا يلزم أن تصل إلى نسبة "الثلثين" أو "الثلاثة أرباع" كما يركِّز الفقه دائماً في أمثلته، بل يكفي أن تختلف الأغلبية التي يحدِّدها الدستور للتغلُّب على اعتراض رئيس الدولة عن الأغلبية اللازم توافرها لإقرار القانون أوَّل مرَّةٍ اختلافاً يتَّجه إلى تشديدها[١]، كأن يستلزم الدستور لإقرار القانون أن يوافق عليه البرلمان بأغلبية الحاضرين، بينما يستلزم لتجاوز اعتراض رئيس الدولة أن يصرّ البرلمان على القانون بعد إعادة النظر فيه بأغلبية مجموع أعضائه المطلقة[٢].

ويلاحظ هنا أنَّ البرلمان هو صاحب القرار النهائي، ولكنَّ كثيراً ما يتعذَّر الحصول على الأغلبية الخاصَّة التي يحدِّدها الدستور للتغلُّب على اعتراض الرئيس، ولذلك فإنَّ حقَّ الاعتراض على هذه الصورة يعدّ سلاحاً قوياً في يد الرئيس التنفيذي يُمكِّنه من تلطيف اندفاع السلطة التشريعية وإصلاح أخطائها وإساءة استعمالها حقوقها[٣].

---

(١) انظر : د. عمر حلمي فهمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص١٠٨.

(٢) ومثال ذلك ما جاء في الدستور السوري الصادر في /٥/ أيلول سنة ١٩٥٠، إذ تنص الفقرة /٤/ من المادة /٥٧/ من هذا الدستور على أن: « يتخذ مجلس النواب قراراته **بأكثرية الحاضرين** إلا إذا نصَّ الدستور أو النظام الداخلي على غير ذلك ...»، بينما تنص المادة /٦٢/ على أنه: « إذا وجد رئيس الجمهورية ضرورة لإعادة النظر في القوانين غير المستعجلة أعادها إلى المجلس ضمن المدة المحددة لإصدارها وذلك بمرسوم متخذ في مجلس الوزراء. وإذا أصرَّ المجلس عليها **بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة** وجب إصدار القانون فوراً ».

(٣) انظر : د. السيد صبري؛ مبادئ القانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤٤، ٣٤٥.

ثالثاً- حق الاعتراض البسيط :

الاعتراض البسيط هو الصورة المصغَّرة لحق الاعتراض، الهدف منه إجبار السلطة التشريعية على إعادة فحص القانون وإجراء مداولة *Deliberation* ثانية بشأنه. ويتميز هذا النوع من الاعتراض بأن الدستور لا يستلزم توافر أغلبية مشدَّدة للتغلب على اعتراض رئيس الدولة، بل يكفي أن يعيد البرلمان الموافقة على القانون بالأغلبية ذاتها اللازمة لإقراره أول مرة[١]؛ فإذا كان الدستور يستلزم لإقرار القانون أن يوافق عليه البرلمان بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين مثلاً، فإنه يكفي لتجاوز اعتراض رئيس الدولة أن يصرّ البرلمان على القانون بعد إعادة النظر فيه بالأغلبية ذاتها أي بأغلبية الحاضرين المطلقة[٢]. وممَّا لا شك فيه أنَّ هذا النوع من الاعتراض يمثِّل الصورة الأضعف من حيث تضاؤل فرص نجاحه، خاصَّةً في ظل نظامٍ ديمقراطيّ يقوم على تعدّد الأحزاب، إذ يكفي لتجاوز إرادة رئيس الدولة في هذه الحالة أن تعيد الأغلبية ذاتها التي أقرَّت القانون أول مرة الموافقة عليه من جديد[٣].

وقد اختلف الفقه القانوني في عدّ هذا النوع اعتراضاً على مشروع القانون، وانقسموا إلى رأيين :

---

(١) انظر في ذلك : د. السيد صبري؛ مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٤٥ .

(٢) وقد أخذ الدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨ ولعام ١٨٧٥ بصورة الاعتراض البسيط، كما أن الدستور الحالي للجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨ يأخذ أيضاً بهذه الصورة من صور الاعتراض.
راجع ما سبق ذكره في الصفحات ٦١ ــ٦٣ من هذه الأطروحة .

(٣) انظر في ذلك : د. محمد ربيع مرسى؛ السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، مرجع سابق، ص١٧٣.

الرأي الأول: وجد أنصاره أن الاعتراض البسيط سلطة اختيارية تُمنح للسلطة التنفيذية في أن تحيل مشروع القانون للسلطة التشريعية، لإعادة مناقشة مشروع القانون فهو يخرج بذلك من صور الاعتراض[١].

الرأي الثاني: يرى أصحاب هذا الرأي أنَّ هذا النوع حق اعتراض بسيط ومرن، لا يتطلب أي إجراءات برلمانيّة معينة أو أغلبيّة خاصة، إذ يكفي للبرلمان أنْ يناقش مرّة ثانية مشروع القانون بالإجراءات ذاتها التي تتطلبها مناقشة القوانين وإقرارها بالأغلبية البسيطة أو العادية[٢].

ونحن نؤيد الرأي الثاني إذ يكفي أن ينص الدّستور على إمكانيّة عدم التصديق وإرجاع القانون مرّة ثانية لمناقشة مشروع القانون من قبل البرلمان لعدّ هذه الصورة نوعاً من أنواع حق الاعتراض، حتى وإنْ كانت شروط وإجراءات مناقشته لا تختلف عن شروط وإجراءات مناقشة مشروع القانون في الأحوال العادية.

---

(١) ومن مؤيدي هذا الرأي الفقيه "كاريه دي ملبير" Carre de Malberg ، إذ يرى أن حق رئيس الدولة في هذا النوع من الاعتراض ليس حق (منع لإرادة المجلسين الحاليين) بقدر ما هو (مجرد حق للفت انتباههما إلى بعض المساوئ التي تعتقد السلطة التنفيذية أنها تجدها في التدبير التشريعي الذي صوتا عليه)، وأوضح أن حق طلب مداولة ثانية لا يمكن عده إسهاماً في السلطة التشريعية، نظراً إلى أن هذا الامتياز لا يشكل أبداً اعتراضاً بالمعنى الحقيقي لهذا التعبير، لذلك فإن الاعتراض الرئاسي المدَّعى به أو المزعزم لا يعد في حقيقته سوى رخصة رئاسية للفت انتباه المجلسين إلى مساوئ معينة تعتقد السلطة التنفيذية أنها تناسب إجراءات مشروع القانون الذي صوَّت عليه البرلمان. ومن المؤيدين كذلك الفقيه "املير"، إذ يرى أن هذا الحق طريقة تهدف إلى السماح للبرلمان بالعودة عن تدابير اتخذها بلا روية.
انظر : د. أمير فرج يوسف؛ النظام البرلماني لدول الخليج العربي، مرجع سابق، ص٥١٨.

(٢) انظر : د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص١٧٩، ١٨١.

ولقد منح الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ رئيس الدولة حق الاعتـــراض النسبي بصورتيه "**حق الاعتراض البســيط**" و "**حــق الاعتــراض الناقــل**"، وحــق الاعتراض البسيط ليس بجديد على الدساتير الفرنسية، إذ تقرر العمل بهذا الحق أول مرة في دستور سنة ١٨٤٨[١] فقد أقر حق رئيس الدولة في طلب المداولـــة الثانيـــة بوصفه الحد الأدنى لحق الاعتراض الذي يُعطى للرئيس كوسيلة تمكِّنه مـــن منـــع القوانين المعيبة، واحترام مبدأ الفصل بين السلطات، ودعم التوازن بينها، كمـــا أنـــه يتفادى أن يكون للرئيس اليد الطولى في التشريع[٢] مثلما هو الحال في الاعتـــراض الأمريكي كما سنرى.

بناء عليه، فقد نصت المادة العاشرة من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ على أن : « يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال الخمسة عشـــر يومـــاً التاليـــة لإرسال القانون إلى الحكومة بعد إقراره نهائياً. وللرئيس قبل نهاية هـــذه المـــدة، أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة في القانون أو في بعض مواده، ولا يجـــوز

---

(١) تضمن دستور فرنسا لعام ١٨٤٨ (في المواد ٥٦ ، ٥٧ ، ٥٨ ، ٥٩) حق الاعتراض البسيط، إذ نصت المادة ٥٦ على حق الرئيس في إصدار القوانين باسم رئيس الجمهورية الفرنسية، أما المادة ٥٧ فقد بينت مدد الإصدار، فيســتلزم الرئيس بإصدار القوانين المستعجلة خلال ثلاثة أيام، اما القوانين العادية فتصدر خلال شهر وتحسب المدة ابتـــداء مـــن تاريخ موافقة الجمعية الوطنية على القانون. وتضمنت المادة ٥٨ حق الرئيس في إعادة القانون إلى الجمعيـــة الوطنيـــة خلال مدد الإصدار مصحوباً بأسباب اعتراضه، فإذا قررت الجمعية الوطنية إقرار القانون من جديـــد التـــزم الـــرئيس بإصداره في خلال ثلاثة أيام وإلا قام رئيس الجمعية الوطنية بإصداره (م/٥٩).

انظر : د. محمد كامل ليلة؛ القانون الدستوري (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٧١)، ص٣٥٦.

(٢) انظر : د. عمر حلمي فهمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجـــع ســـابق، ص١٥٥.

رفض هذه المداولة الجديدة ». ويفهم من النص المذكور أن رئيس الدولة عندما يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة، فإن البرلمان لا يستطيع رفض مثل هذه المداولة، فإذا أعاد البرلمان دراسة القانون وبحثه وأقره مرةً ثانيةً لا يستطيع رئيس الدولة أن يمنع فاعليته، وخصوصاً إذا عرفنا أن البرلمان عند مناقشته للقانون في هذه المرة لا يحتاج إلى أغلبية خاصة، بل تكفي لإقراره الأغلبية العادية في كل من مجلسَيْ البرلمان ليصبح نهائياً ويجري إصداره[١].

بيد أن التجديد الذي أتى به الدستور في شأن اعتراض رئيس الدولة على القوانين أنه يجوز أن يَرِدَ الاعتراض على القانون بكامله وهو الاعتراض التقليدي الذي تقضي به الدساتير عادةً، كما يجوز أن يَرِدَ على بعض مواد القانون دون بعضها الآخر، وهو التجديد الذي أتى به الدستور، إذ لا تنص الدساتير على ذلك في ميدان الاعتراض، وهو ما يمكن تسميته بحق الاعتراض الجزئي[٢].

وما تجدر الإشارة إليه أن رئيس الدولة في فرنسا لم يستخدم حق الاعتراض هذا (الاعتراض البسيط) منذ صدور دستور الجمهورية الخامسة في ٤ تشرين الأول عام ١٩٥٨ حتى عام ١٩٨٢ إلا مرة واحدة، ولكن بعد عام ١٩٨٢ استُخدم على نطاق ضيق جداً، منها على سبيل المثال اعتراض رئيس الجمهورية في الخامس من

---

(١) انظر في ذلك : د. السيد صبري؛ مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٢١ . د. محمد فتح الله الخطيب؛ دراسات في الحكومات المقارنة، مرجع سابق، ص٢١٢.

(٢) انظر : د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص٣٦٧.

تموز عام ١٩٨٣ بمناسبة قانون حول المعرض العالمي لعام ١٩٨٩ يستهدف سحب ترشيح فرنسا من تنظيم هذه التظاهرة، كما استخُدم حق الاعتراض من قبل الرئيس فرانسوا ميتران عام ١٩٨٥ والذي أثار جدلاً شديداً دفع المجلس الدستوري إلى تقديم توضيحات مفيدة حول مدى وحجم السلطات الرئاسية في هذا المجال[١].

ويفسِّر الفقه الفرنسي قلة استخدام رئيس الدولة لحق الاعتراض البسيط المنصوص عليه في المادة العاشرة سالفة الذكر من دستور عام ١٩٥٨ بالأسباب الآتية[٢]:

١ ــ ضعف أثر حق الاعتراض البسيط : إذ إن سهولة تجاوز اعتراض الرئيس تشكِّل عقبةً حقيقيةً تؤثِّر في استخدام هذا الحق، ذلك أن رئيس الجمهورية سوف يجد في سهولة إقرار القانون من جديد عن طريق الأغلبية العادية التي وافقت عليه أول مرة عاملاً مثبِّطاً لهمته في الاعتراض، وخاصة إذا رفع البرلمان شعار ((مواجهة الإليزيه)) فليس هناك ما يحول دون أن يعيد البرلمان إقرار القانون من جديد في اليوم نفسه الذي يصل فيه من رئاسة الجمهورية[٣].

---

(١) انظر : د. ساجد محمد كاظم؛ سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني "دراسة مقارنة" (بغداد، جامعة بغداد، كلية القانون، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٩٨)، ص١٣٠.
Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfèrsmann, André Roux, Guy Scoffoni; Droit constitutionnel, op.cit., p.738.

(٢) انظر : تغريد عبد القادر علي الدليمي؛ الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية "دراسة مقارنة" (بغداد، جامعة بغداد، كلية القانون، رسالة ماجستير، عام ٢٠٠٣)، ص١٢١ ــ ١٢٣.

(٣) انظر : د. عمر حلمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص١٦٠.

٢ ــ تدخُّل الحكومة المستمر في العمل التشريعي : ويتضح ذلك ــ إلى جانب حقها في اقتراح القوانين ــ في النصوص المتعددة التي تمنحها سلطات واسعة في مناقشة القوانين، فالمادة ٤٠ تقصر تعديل المسائل المالية على الحكومة وحدها، والمادة ٤٤ تعطي الحكومة حق الاعتراض على كل تعديل يطرأ على مشروعات القوانين ولم يعرض على اللجان المتخصصة من قبل، وكذلك المادة ٤٩ تعطي للحكومة حق فرض قانون من اقتراحها من دون عرضه للمناقشة، وذلك إذا علقت الحكومة مسألة الثقة بمناسبة نص ما، فيعتبر هذا النص قانوناً وافق عليه البرلمان إذا لم يودع اقتراح بلوم الحكومة خلال أربع وعشرين ساعة. أما المادة ٤٧ فتجيز للحكومة الحق في تنفيذ مشروع الميزانية بأمر في حالات معينة، وكذلك سلطات الحكومة في تحديد مشروع الميزانية بأمر في حالات معينة، وأضيف إلى ذلك سلطات الحكومة في تحديد جدول أعمال الجمعية الوطنية وإعطائه أولوية المناقشة (م/٤٨) . ولا شك في أن تدخل الحكومة في العمل التشريعي يؤدي إلى تفادي الخلافات الجوهرية التي تدفع الحكومة إلى استخدام حق الاعتراض، ولعل هذا ما دفع الأستاذ "هوريو" إلى القول إن : « حق الاعتراض قد لا يستخدم في النظام الفرنسي ما لم يتعلق الأمر بالرغبة في إصلاح عيوب الصياغة »[١].

---

[١] انظر في ذلك : د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص٣٧٩. د. عمر حلمي فهمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص١٦١.

٣) اتجاه دستور عام ١٩٥٨ إلى الإقلال من ظاهرة التشريع البرلماني والتضييق من نطاقه، وذلك بوسيلتين : **الأولى** تتمثل فيما جاء في المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي محدداً على سبيل الحصر الاختصاصات التشريعية للبرلمان، وهذا ما أكدته المادة ٣٧ بقولها: إن ما يخرج من نطاق المادة ٣٤[١] يدخل في مجال التنظيم الذي يمارسه رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، وقد ترتب على ذلك حصر سلطان القانون في مجالات معينة، ولعل ما يتميز به دستور ١٩٥٨ من غيره هو هذا التحديد الذي عد اعتداء على سيادة البرلمان في القيام بأي تصرف آخر وبالتالي إضفاء الصفة التشريعية عليه.

أما الوسيلة الثانية فهي تقنين ظاهرة التشريع الحكومي، فقد تبنى دستور عام ١٩٥٨ هذه الظاهرة وأورد في تنظيمها أكثر من نص. فهناك المادة ١٦ التي تعطي رئيس الدولة حق التشريع بمفرده في ظل الظروف الاستثنائية لمدة يتوقف تحديدها على تقديره، وكذلك المادة ١١ من الدستور نفسه التي تمنح رئيس الجمهورية حق طرح مشروع قانون على الاستفتاء الشعبي مباشرة من دون المرور بالبرلمان والحكومة. إلى جانب المادة ٣٨ التي تبنت أسلوب المرسوم بالقانون الذي شاع استخدامه في الجمهورية الثالثة، وهي تعطي الحكومة الحق في طلب سلطات خاصة

---

[٢] انظر المادة ٣٤ ، ٣٧ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨.

لتنفيذ برامجها، فهي تقنين لأسلوب التفويض التشريعي[١]. فضلاً عن هذه الأسباب يمكن لنا أن نضيف طبيعة العلاقة القائمة بين رئيس الدولة في فرنسا والجمعية الوطنية نتيجة حق رئيس الدولة في حل الجمعية الوطنية[٢]، إذ تحول هذه العلاقة دون تحدي الجمعية الوطنية للرئيس وذلك بالإصرار على موقفها اتجاه القانون المعترض عليه من قبل الرئيس، فقد يستخدم الرئيس حق الحل أو يهدِّد باستخدامه حتى تتخذ الجمعية الوطنية من الإجراءات ما يتلاءم مع اتجاهاته ورغباته[٣].

وقد يكون عدم استخدام الرئيس الفرنسي في دستور ١٩٥٨ حق الاعتراض البسيط لوجود حق اعتراض بديل عنه وهو الاعتراض الناقل والذي يمكن أن يحقِّق الأثر ذاته الذي يحقِّقه الاعتراض البسيط وهو ما سنتعرف عليه في الفرع التالي.

---

(١) انظر في ذلك : د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص٣٧٢. د. عمر حلمي فهمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص١٦١.

(٢) تعد سلطة الرئيس الفرنسي في حل الجمعية الوطنية من أهم السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في ظل الجمهورية الخامسة، فهو حق مطلق لا يخضع لموافقة أو اعتراض هيئة أخرى أو جهاز آخر في الدولة، وسلطة الرئيس هذه سلطة شخصية، وهي ابتكار جديد في النظام الفرنسي، وذلك تمكيناً لرئيس الجمهورية من الاحتكام إلى الناخبين إذا أساءت الجمعية الوطنية التصرف، والإساءة هي الشرط الوحيد لحل الجمعية الوطنية، ولكن على رئيس الجمهورية أن يقوم بالمشاورة في هذا الشأن مع رئيسي مجلسي البرلمان، ولا يشكل هذا الشرط الرسمي أي عائق أمام رئيس الجمهورية وسلطته. إذ إن الرأي الذي يبديه رئيسا مجلسي البرلمان رأي استشاري غير ملزم، وقد نصت على ذلك المادة ١٢ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ بقولها : « لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الأول ورئيسي المجلسين [الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ] أن يقرر حل الجمعية الوطنية، وتجري الانتخابات العامة بعد مدة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد على أربعين يوماً من تاريخ الحل. وتجتمع الجمعية الوطنية بحكم القانون في يوم الخميس الثاني الذي يلي انتخابها، فإذا ما وقع هذا الاجتماع في غير المواعيد المحددة للدورات العادية تفتتح دورة بحكم القانون لمدة خمسة عشر يوماً. ولا يجوز له حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي تلي انتخابها ».
لمزيد من التفاصيل، انظر : د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد؛ حل البرلمان "دراسة مقارنة : بريطانيا ــ فرنسا ــ مصر" (الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى ٢٠١٤)، ص٦٩ وما بعدها .

(٣) انظر : د. محمد فتح الله الخطيب؛ دراسات في الحكومات المقارنة، مرجع سابق، ص٣٦ .

الفرع الثاني

الصور الضمنية لحق الاعتراض على القوانين

تعد هذه الصور طريقة غير مباشرة يتطلبها المشّرع في حال وجود خلاف بين رئيس الدّولة والسلطة التشريعية، لأن المشّرع لا يستطيع التغلب على اعتراض رئيس الدولة مباشرة كما هو الحال في الصور الصريحة المذكورة سابقاً، فلا يمكن التغلب على هذا الاعتراض بإعادة الموافقة على مشروع القانون من جديد وفقاً لأغلبية معينة، أو إجراءات معينة، ولا يتقيد فيها رئيس الدّولة بمدّة زمنيّة، وهو غير مضطر لذكر أسباب الاعتراض، وسيتم دراسة ذلك من خلال: أولاً ــ الاعتراض الناقل، وثانياً ــ اعتراض الجيب، وفق التفصيل الآتي :

أولاً ـ الاعتراض الناقل :

الاعتراض الناقل هو الاعتراض الذي ينقل سلطة البت النهائي في مصير القانون الذي أقرَّه البرلمان واعترض عليه رئيس الدولة إلى جهةٍ ثالثةٍ محايدةٍ، أي إنّه لا يترك سلطة اتخاذ القرار في يد رئيس الدّولة أو البرلمان، بل يحيل ذلك إلى جهة ثالثة يحدِّدها الدّستور، وتتولَّى الفصل في النزاع الذي شَجَرَ بين الرئيس والبرلمان[١]. **ويميِّز الفقه بين صورتين من صور الاعتراض الناقل :**

---

(١) انظر في ذلك : د. عمر حلمي فهمي؛ القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٢٦١. إسراء محمود بدر علي السميع؛ الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي، ص٨٢. د. نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدّولة في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص١٦٤.

١) **الاعتراض الناقل إلى الشعب (أو كما يسمى الاعتراض الاستفتائي)**: ومفاده أنه في حالة رفض رئيس الدولة الموافقة على القانون الذي أقرَّه البرلمان، يتم الرجوع إلى الشعب في استفتاءٍ عام يتمُّ إجراؤه لاستطلاع رأيه في موضوع النزاع؛ وممَّا لا شك فيه أنَّ هذه الصورة من صور الاعتراض تعد تعبيراً عن السيادة الشعبية في أدقِّ صورها، وذلك لما تؤدي إليه من ضرورة اللجوء إلى هيئة الناخبين، وتنصيبها حَكَماً لما يحدث من خلافٍ بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهو إذن بمنزلة إجراءٍ لتحكيم الأمة فيما يقع من نزاعٍ بين نوابها ورئيس الدولة.

وكثير من دساتير البلدان تنص على الاعتراض الاستفتائي إما بالإقرار النهائيّ للتعديلات الدستوريّة فيكون إلزاميّاً مخصصاً، أو من أجل المسائل والمواضيع ذات الأهميّة الوطنيّة الكبرى، من دون تعريف هذه المفاهيم أو تحديدها، وترك أمر تحديد هذه الحالات المهمة واختيارها لإرادة رئيس الدّولة نفسه[١] فيكون اختيارياً وطوعياً،

---

[١] من بين البلدان العربية التي تمنح رئيس الدّولة صلاحية اللجوء الى الشعب لاستفتائه في القضايا المهمة :

ـ **سوريّة :** إذ تنص المادة ١١٦ من دستور الجمهوريّة العربيّة السوريّة لعام ٢٠١٢ على أنه : « لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية ».

ـ **مصر :** إذ تنص المادة ١٥٧ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ على أنه : « لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور ».

ـ **تونس:** إذ تنص المادة ٨٢ من الدستور التونسي الصادر عام ٢٠١٤ على أنه : « لرئيس الجمهورية، استثنائياً، خلال أجل الرد، أن يقرر العرض على الاستفتاء مشاريعَ القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات، أو بالحريات وحقوق الإنسان، أو بالأحوال الشخصية، والمصادق عليها من قبل مجلس نواب الشعب. ويعتبر العرض على الاستفتاء تخلياً عن حق الرد. وإذا أفضى الاستفتاء إلى قبول المشروع فإن رئيس الجمهورية يختمه ويأذن بنشره في أجل لا =

والجدير بالذكر أن بعض الفقهاء يعد الاعتراض الاستفتائي تطبيقاً مباشراً للاعتراض الموقف، ولا سيما أنّ الاعتراض الموقف ينقل سلطة تقرير مصير مشروع القانون والفصل بين نزاع رئيس الدّولة والسلطة التشريعيّة إلى الأمّة وأخذ رأيها مباشرة عن طريق استفتائها في مشروع القانون المعترض عليه[١].

٢) **الاعتراض الناقل إلى هيئة سياسية (أو كما يسمى "النقض المحيل بطريق قضائي"، أو "الرقابة الدستوريّة عن طريق هيئة سياسية")** : وهنا يتم عرض النزاع القائم بين البرلمان والرئيس على هيئةٍ سياسيَّةٍ يُنَصُّ على تكوينها في الدستور لتُقرِّر مصير القانون الذي شجر بسببه الخلاف بين الرئيس والبرلمان، وهو ما يُعرَف بالرّقابة على دستورية القوانين بوساطة هيئة سياسية[٢].

= يتجاوز عشرة أيام من تاريخ الإعلان عن نتائج الاستفتاء. ويضبط القانون الانتخابي صيغ إجراء الاستفتاء والإعلان عن نتائجه » .

ومن دساتير الدول الغربية التي أخذت بصورة الاعتراض الاستفتائي، الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، إذ نصت المادة ١١ من هذا الدستور على أنه : « يجوز لرئيس الجمهورية، ... أن يعرض للاستفتاء الشعبي أي قانون حكومي يتضمن تنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية للأمة، وبالخدمات العامة التي تساهم في ذلك، أو يهدف إلى التفويض بالتصديق على معاهدة، والتي بالرغم من عدم تعارضها مع الدستور، قد تؤثر على سير عمل المؤسسات ».

[١] انظر : د. عمر حلمي فهمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص١٢٨.

[٢] يرى بعض الفقه ــ وبحق ــ أن عرض مشروع القانون الذي شجر بسببه الخلاف بين رئيس الدولة والبرلمان على هيئة سياسية فيه الكثير من المحاذير، وذلك نظراً إلى احتمال تأثر هذه الهيئة بالنزوات والميول والأهواء السياسية وبمجريات الحياة السياسية والتيارات الحزبية، بما يجعلها تجنح أحياناً لصالح السلطة التنفيذية من دون النظر في المخالفة الدستورية ذاتها.

انظر : د. حسن البحري؛ سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين، مرجع سابق، ص٨٢ (في الهامش).

ويأخذ الدستور الحالي للجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨، بأسلوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين، إذ ينص على إنشاء هيئة سياسية تتولى مهمة فحص دستورية القوانين قبل إصدارها، ويطلق على هذه الهيئة اسم **المجلس الدستوري** *Le Conseil Constitutionnel* [١].

وطبقاً للفقرة الثانية من المادة /٦١/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، فإنه **يجوز** أن يعرض كلٌّ من رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس أيّ من مجلسي البرلمان القوانين العادية على المجلس لفحص دستوريتها قبل إصدارها، كما يجوز ــ طبقاً للتعديل الدستوري الصادر في ١٩٧٤/١٠/٢٩ ــ لستين نائباً من أعضاء الجمعية الوطنية، أو لستين شيخاً من أعضاء مجلس الشيوخ التقدم بطلب إلى المجلس الدستوري لفحص مدى دستورية القوانين التي يسنها البرلمان. فإذا قرَّر

---

[١] على الرغم من أن المجلس الدستوري الفرنسي استطاع من خلال ممارسته لرقابة الدستورية أن يثبت الكثير من الجرأة والاستقلال، إذ أصبح جهازاً له فاعلية وقدرة على القيام بمهامه، إلا أن ذلك لم يمنع من تعرّضه إلى عدد من الانتقادات أهمها :

١ ــ غلبة الطابع السياسي على تكوينه؛ الأمر الذي يؤدي إلى عدم تمتع أعضائه بالاستقلال الكافي لأداء المهمة المنوطة بهم.

٢ ــ افتقاد أعضائه للمؤهلات القانونية والقضائية اللازمة لمباشرة الرقابة .

٣ ــ ارتباط رقابة المجلس بإرادة القابضين على السلطة (رئيس الجمهورية، والوزير الأول، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ) بحيث يستطيع هؤلاء، شل اختصاص المجلس من خلال عدم قيامهم بإحالة القوانين إليه، فيما لو كان القانون المخالف للدستور يحقق مصالحهم التي قد تتلاقى مع مصلحة السلطة التشريعية وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى صدور القانون على الرغم من عدم دستوريته.

انظر : د. جميلة الشربجي؛ دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري ١٩٧٣ و ٢٠١٢ (دمشق، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩ ، العدد الثالث، ٢٠١٣)، ص١١٠، ١١١.

المجلس الدستوري أن مشروع القانون المعروض عليه يتطابق مع أحكام الدستور، ففي هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة عليه وإصداره. أما إذا قرَّر خلاف ذلك، أي عدم مطابقة مشروع القانون مع أحكام الدستور، **ففي هذه الحالة يلزم التفرقة بين فرضين: الأول،** أن يتضمن القانون المحال إلى المجلس الدستوري نصاً أو بنداً غير دستوري، ولا يمكن فصله عن القانون ككل، ففي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار القانون الذي تقرر عدم دستوريته. و**الثاني** أن يتضمن القانون المحال إلى المجلس الدستوري نصاً أو بنداً غير دستوري، ويمكن فصله عن القانون ككل، ففي هذه الحالة يحق لرئيس الجمهورية إما أن يصدر القانون فيما عدا النص المخالف للدستور، أو أن يطلب من مجلسي البرلمان إجراء مداولة جديدة في القانون. كما نصت المادة/ ٦٢/ من الدستور على أنه إذا أعلن المجلس الدستوري عدم دستورية نص من النصوص المعروضة عليه فلا يجوز إصداره أو تطبيقه، كما نصت أيضاً على أن قرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة، أي لا يُقبل الطعن فيها بأي وجه من أوجه الطعن، ومن ثم تصبح واجبة التطبيق من قبل السلطات العامة والهيئات الإدارية والمحاكم القضائية[١].

---

(١) انظر في التفاصيل: د. حسن مصطفى البحري؛ القضاء الدستوري "دراسة مقارنة" (دمشق، بلا دار نشر، الطبعة الثانية، عام ٢٠٢١)، ص٧٣، ٧٤؛ د. إبراهيم الحمود؛ توسيع اختصاصات المجلس الدستوري الفرنسي في الرقابة على دستورية القوانين (جامعة الكويت، مجلة الحقوق، السنة ١٨، العدد الأول، مارس ١٩٩٤)، ص١٩٣ وما بعدها.

ثانياً ـ اعتراض الجيب Pocket veto :

كُرِّس هذا النوع من الاعتراض في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، وهو يمثل خاصية ذاتية للقانون الدستوري الأمريكي، ويعد ابتكاراً للقانون الأمريكي، لأن الولايات المتحدة كانت، على ما يبدو، هي الوحيدة التي كرَّسته[١]. واعتراض الجيب هو نقضٌ غير مباشر لمشروع قانون أقره الكونجرس، يمارسه الرئيس الأميركي[٢] من خلال احتفاظه بمشروع القانون من دون اتخاذ أي إجراء بشأنه (لا يوقِّع عليه ولا ينقضه ولا يعيده إلى الكونجرس خلال عشرة أيام من تقديمه إليه)، وذلك إلى ما بعد فضِّ دورة انعقاد الكونجرس[٣]، وهذا الحكم مستفاد من نص الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي، إذ تنص على أن: « أي **مشروع قانون** لا يقوم الرئيس بإعادته إلى الكونجرس خلال **عشرة أيام** ــ يستثنى منها أيام الآحاد ــ من تاريخ تقديمه له، فإنه في هذه الحالة يصبح قانوناً، كما لو أن الرئيس قد وقَّع عليه، **وذلك ما لم يَحُلْ الكونجرس بسبب فضّ دورة انعقاده دون هذه الإعادة، وفي هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً** ». ويستفاد من هذا النص، أن قيام الرئيس بممارسة اعتراض الجيب مشروط بتوافر الآتي: ١ـــ أن تفضَّ دروة انعقاد

---

(١) انظر: د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص١٨٤.

(٢) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن حكام بعض الولايات الأمريكية يملكون هذا الحق، إذ تشير الإحصائيات الرسمية إلى أن دساتير ثلاث عشرة (١٣) ولاية منحت صراحة حاكم الولاية الحق في استخدام فيتو الجيب . انظر : *Lynne E. Ford, Barbara A. Bardes, Steffen W. Schmidt, Mack C. Shelley II;* American Government and Politics Today *(United States: Boston, Cengage, Enhanced Eighteenth Edition, 2020), p.627.*

(٣) انظر : *Lynne E. Ford and Others;* American Government ….*, Ibid., p.435 .*

الكونجرس قبل انقضاء عشرة أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون إلـــى الـــرئيس. ٢ــ أن لا يوافق الرئيس على مشروع القانون خلال عشرة أيام من تقديمه إليه، ولو تم ذلك بعد فض دورة انعقاد الكونجرس. ٣ــ أن لا يرفض الرئيس مشروع القانون صراحة، ويعيده إلى الكونجرس قبل فض دورته[١].

وعلى الرغم من أن مصطلح "اعتراض الجيب" لم يذكر في الدستور الأميركي صراحة، إلا أن هذا المصطلح تم تداوله في عهد الرئيس "جيمس ماديســون"، فهــو أول رئيس أمريكي يلجأ إلى هذا النوع من الاعتراض، وحدث ذلك في عــام ١٨١٢ بعد فضّ الكونجرس الثاني عشر دورة انعقاده الأولى[٢]. وعلى خلاف الاعتــراض الصريح، الذي يمكن التغلُّب عليه من قبل الكونجرس بالأغلبية المحددة في الدستور، فإن اعتراضَ الجيب **veto de poche** **اعتراضٌ مطلقٌ** وذو فاعلية أكبر، إذ لا يستطيع الكونجرس تجاوزه[٣]، وذلك ببساطة لأن مشروع القانون المعترَض عليه لا يُعاد إلى الكونجرس؛ لأنه غير منعقد أصلاً، فيلقى مشروع القانون حتفه في جيب الرئيس[٤].

---

(١) انظر : د. أحمد شوقي؛ الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص٥٢٢.

(٢) انظر: *Meghan M. Stuessy; Regular Vetoes and Pocket Vetoes: In Brief (The Library of Congress, Congressional Research Service (C R S), 2019), pp.2, 3.*

(٣) انظــر: *Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni; Droit constitutionnel, op.cit., p.436.*

(٤) يبدو أن واضعي الدستور الأمريكي قد هدفوا من وراء تقرير هذا الحكم إلى تفويت الفرصة على الكونجرس مــن الاستعجال بسن القوانين في الأيام الأخيرة من أدوار انعقاده، ذلك أن مثل هذه القوانين قد تكون غير سليمة، لما ينتابهــا من طابع الاستعجال والعواطف الشخصية التي تنتاب بعض أعضاء البرلمان، وخصوصاً في نهاية مدة ولايتهم.
انظر : د. محمد هلال الرفاعي، تنامي السلطة التنفيذيّة في العملية التشريعيّة في النظام الرئاسي الأمريكــي "دراســة تحليلية" (دمشق، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٦، العدد الثاني، ٢٠١٠)، ص٦٠١.

الفصل الثاني

الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين

تمهيـد وتقسيـم :

تحرص الدساتير والقوانين واللوائح المنظمة لعمل السلطة التشريعية على بيان الإجراءات المتبعة من قبل رئيس الدولة لممارسة حق الاعتراض، وقد اختلف الفقهاء في تحديد موقع رئيس الجمهورية في أثناء هذه الممارسة، وفـي تحديـد الطبيعـة القانونية لحق الاعتراض فيما إذا كان هذا الإجراء امتيازاً للسلطة التنفيذية، أو إجراءً يدخل ضمن عمل السلطة التشريعية، أو أنه إجراءٌ ذو طبيعة مختلطة وخاصة.

ولإسهام رئيس الدّولة في العمليّة التشريعيّة مِن خلال الاعتراض على القوانين أهميّة كبيرة، إذ يعدّ وسيلة مِن وسائل حفظ التّـوازن بـين السـلطتين التشـريعيّة والتنفيذيّة، كما يعد أساساً لاستقرار النظام السياسي؛ فهو نوع من صمام أمـان فـي عمل النظام السياسي، ووسيلة فعالة وشرعية لمشاركة رئيس الدولة في إنجاز العمل التشريعي .

يقسَّم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين، سوف نستعرض فـي المبحـث الأول دور الاعتراض على القوانين في الحياة السياسة للدولة، ونبين من خـلال المبحـث الثاني التكييف القانوني لحق الاعتراض على القوانين وشروط ممارسته، وفق الآتي:

المبحث الأول : دور الاعتراض على القوانين في الحياة السياسية للدولة.

المبحث الثاني : التكييف القانوني لحق الاعتراض وشروط ممارسته

المبحث الأول

دور الاعتراض على القوانين في الحياة السياسية للدولة

إن حق الاعتراض على القوانين له أهمية كبيرة في الحياة السياسية والتشريعية على حد سواء في أي بلد، فحق الاعتراض كما ذكرنا سابقاً يشكِّل توازناً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا يتطلب صياغة هذا الحق دستورياً وتشريعياً، فالدّستور ينص على حماية حقوق وحريات الأفراد، وعلى مبدأ إسناد السيادة للأمّة، وعلى توزيع مهام الحُكم على عدد من السلطات تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السّلطات، ولكن كثرة الاتجاهات السياسية قد تؤدي إلى إصدار تشريعات لا تخدم مصالح الشعب؛ فمن الممكن للبرلمانِ المنتخب ــ تطبيقاً لمبدأ سيادة الأمة ــ أن يتجاوزَ حدوده الدّستورية، ويستبدَ بالسّلطة الممنوحة له، وعليه سيتم دراسة ذلك من خلال مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول : دور الاعتراض على القوانين في ظل مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الثاني : دور الاعتراض على القوانين في ظل مبدأ سيادة الأمّة

المطلب الأول

دور الاعتراض على القوانين في ظل مبدأ الفصل بين السلطات

في ظِل المناداة بضرورة الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وتحديد اختصاصات كل سلطة من سلطات الدولة التقليدية (السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وممارسة رئيس الدّولة حق الاعتراض على القوانين، لا بدَّ مِن بيان مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، ومعرفة ما إذا كان حق الاعتراض الممنوح لرئيس الدّولة يتعارض مع المبدأ المذكور أم لا، وهذا ما سيتم دراسته من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول : التفسير التقليدي والتفسير الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني : حق الاعتراض على القوانين استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الأول

التفسير التقليدي و التفسير الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات

يعد مبدأ الفصل بين السلطات *The principle of Separation of powers* أحد المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الغربية بوجه عام[١]، ويحتِّم هذا المبدأ أولاً قيام نظام نيابي، إذ تتضح فيه الضرورة إلى توزيع السلطات[٢].

وينسب أصل هذا المبدأ إلى الفلسفة السياسية للقرن الثامن عشر، إذ ظهر في ذلك الوقت كسلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة ــ التي كانت تعمد إلى تركيز جميع السلطات بين يديها ــ وكوسيلة أيضاً للتخلص من استبداد الملوك وسلطتهم المطلقة[٣].

---

(١) لمزيد من التفاصيل حول ماهية هذا المبدأ يراجع :

- *MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de; The Spirit of Laws [1748], translated from the French by Thomas Nugent [1752], (Canada: Ontario, Batoche Books, 2001), Book XI, Ch.VI, pp.173 – 183 .*

- *A W Bradley, K D Ewing & C J S Knigh: Constitutional and Administrative Law, op.cit., pp.88– 93 .*

- *Carroll, Alex; Constitutional and Administrative Law (United Kingdom, Hoboken: Pearson, Tenth Edition 2021), pp.69 – 72 .*

(٢) انظر في ذلك : د . محمد كامل ليلة؛ النظم السياسية " الدولة والحكومة "، مرجع سابق، ص٥٥٠ .

د. السيد صبري، حكومة الوزارة " بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انجلترة " مرجع سابق، ص٢ .

(٣) انظر في ذلك : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا؛ النظم السياسية والقانون الدستوري " تحليل النظام الدستوري المصري " (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ٢٠٠٠)، ص٣٩٧.

د. حسن مصطفى البحري؛ النظم السياسية المقارنة (دمشق، جامعة الشام الخاصة، كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية، العام الدراسي ٢٠٢٠/٢٠٢١)، ص١١ وما بعدها.

وتتلخص الفكرة الأساسية التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات في ضرورة توزيع وظائف الحكم الرئيسة : التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات منفصلة ومتساوية يستقل كل منها عن الآخر في مباشرة وظيفته حتى لا تتركز السلطة في يد واحدة فتسيء استعمالها، وتستبد بالمحكومين استبداداً ينتهي بالقضاء على حياة الأفراد وحقوقهم[١].

وإذا كانت تلك الفكرة هي جوهر مبدأ الفصل بين السلطات، فإن هذا المبدأ ليس معناه إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم، ويحول دون مباشرة كل منها لوظيفتها بحجة المساس بالأخرى، ومن ثم فإن مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون بين السلطات الثلاث تعاون، وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها، بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن " **السلطة تَحُدّ أو توقف السلطة** "، فيؤدي ذلك إلى تحقيق حريات الأفراد، وضمان حقوقهم، واحترام القوانين، وحسن تطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً، فهذا ما يتفق وحكمة

---

(١) ولهذا فإن مبدأ فصل السلطات في تفسيره السليم، لا يعد مبدأً قانونياً بالمعنى الصحيح، وإنما يعد مبدأً أو قاعدة من قواعد فن السياسة، تمليه الحكمة السياسية، وذلك أنه لكي تسير مصالح الدولة سيراً حسناً، وحتى نضمن الحريات الفردية، ونحول دون استبداد الحكام، فإنه من اللازم ألا تركز أو تجمع السلطات كلها في يد هيئة واحدة، ولو كانت تلك الهيئة هي الشعب ذاته (وذلك في الديمقراطية المباشرة)، أو كانت الهيئة النيابية ذاتها (وذلك في نظام الحكم النيابي) .

انظر في ذلك: د. سليمان محمد الطماوي؛ السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي "دراسة مقارنة " (القاهرة؛ دار الفكر العربي، الطبعة السادسة عام ١٩٩٦)، ص٤٥١؛ د. عبد الحميد متولي؛ القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ١٩٩٩)، ص١٧٦، ١٧٧ .

الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات التي هي تحقيق التوازن والتعاون بين السلطات، وتوفير الحيدة لكل منها في مجال اختصاصها [١] .

ولقد ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفيلسوف السياسي الفرنسي "**مونتسكيو**" *Montesquieu* الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، وكوسيلة لتفتيت السلطة، ومنع تركيزها في يد واحدة على نحوٍ يهدد حريات الأفراد ويعرض حقوقهم للخطر؛ وإذا كان فضل "**مونتسكيو**" في ذلك لا ينكر، إلا أن **جذور المبدأ** ترجع إلى زمن بعيد، قبل القرن الثامن عشر بقرون عديدة، فقد كان لأعلام الفكر السياسي الإغريقي كأفلاطون[٢]

---

[١] انظر في ذلك : د . محسن خليل؛ النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، الطبعة الثانية، ١٩٧١)، ص٢٤٧ وما بعدها .

[٢] رأى أفلاطون **Plato** منذ العهد القديم ــ ضرورة فصل وظائف الدولة، وفصل الهيئات التي تمارسها عن بعضها، على أن تتعاون كلها على الوصول إلى الهدف الرئيس للدولة، وهو تحقيق النفع العام للشعب، وفي سبيل عدم انحراف هيئات الحكم عن اختصاصاتها وأهدافها، تتقرر لها في مواجهة بعضها وسائل للرقابة، يراد بها منع الانحراف، ووقف كل هيئة عند حدود اختصاصها المحدد لها . وذهب أفلاطون في كتابة " **القوانين**" إلى توزيع وظائف الدولة وأعمالها المختلفة على عدة هيئات بحيث تمارس كل هيئة وظيفة معينة، وبيّن هذه الهيئات على النحو الآتي :١ــ مجلس السيادة، ويتكون من عشرة أعضاء، وهذا المجلس هو الذي يهيمن على مختلف الشؤون العامة في الدولة.٢ ــ جمعية تضم كبار الحكماء والمشرعين ، ومهمتها حماية الدستور من عبث الحكام، و الإشراف على سلامة تطبيقه. ٣ــ مجلس شيوخ منتخب من الشعب، ومهمته القيام بالتشريع، أي سن القوانين اللازمة للدولة.٤ــ هيئة قضائية تتكون من عدة محاكم على درجات مختلفة، ومهمتها الفصل في المنازعات.٥ــ هيئة البوليس " الشرطة " للمحافظة على الأمن داخل الدولة، وهيئة الجيش للدفاع عن سلامة البلاد من الاعتداءات الخارجية . وبهذه الطريقة تتولى كل هيئة الإشراف على عمل معين، وتسأل عنه، وتتعاون جميع الهيئات على تحقيق المصلحة العامة، وبهذا الأسلوب في الحكم تستقر الأوضاع في الدولة، ويمكن تفادي الاستبداد الذي قد ينجم إذا ما ركزت جميع الأعمال في يد واحدة.

راجع في ذلك : د . فؤاد العطار؛ النظم السياسية والقانون الدستوري (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٧٣)، ص٣٧ ــ ٤٤؛ د . محمد أنس قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية " دراسة مقارنة =

وأرسطو[١] دور مهم في وضع الأساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات. كما كان الفقيه الإنجليزي "**جون لوك**" *John Locke* أول من أبرز أهمية هذا المبدأ في العصر الحديث، في مؤلفه "أطروحتان عن الحكومة " *Two Treatises of Government*، وذلك في الأطروحة الثانية منه حول الحكومة المدنية *Civil Government* الذي نشر

= تأصيلية وتطبيقية على النظام السياسي في الجزائر"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية تصدرها كلية الحقوق ببني سويف (جامعة القاهرة)، السنة الثانية، العدد الأول يناير ١٩٨٧، ص١٣، ١٤ .

[١] قرر الفيلسوف والمفكر العظيم "أرسطو" **Aristotle** في مؤلفه "**السياسة** " Politics أن تعدد وظائف الدولة وتنوعها وتشعبها، يستلزم تقسيم تلك الوظائف إلى عدة وظائف فرعية، نظراً إلى أن الجماعة ــ صاحبة السيادة الحقيقية في الدولة ــ لن تستطيع أن تقوم بها مجتمعة، وفضلاً عن ذلك فإن اجتماع السلطات كلها في يد شخص واحد كفيل بإفساد نظام الحكم من أساسه، وتحويل ذلك الشخص إلى سلطة استبدادية غير صالحة للاستمرار؛ ومن هنا كان لابد من تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف رئيسة هي: ١ــ المداولة (الفحص والتشاور): وهذه الوظيفة أناطها أرسطو بسلطة أسماها السلطة التداولية ويتولاها " المجلس العام "، ومهمته فحص المسائل والقضايا العامة ومناقشتها . ٢ــ الأمر (وظيفة الحكم وإصدار الأوامر): وهذه الوظيفة يتولاها الحكام وكبار الموظفين ، ومهمتها تنفيذ القوانين . ٣ــ القضاء أو العدالة : وهذه الوظيفة تناط بالسلطة القضائية التي تتولاها المحاكم بكافة أنواعها ودرجاتها، وتكون مهمتها الفصل في الخصومات والجرائم .

وإذا كانت وظيفة (الأمر) ووظيفة (العدالة) تطابق في مفهوماتنا الحديثة السلطتين التنفيذية والقضائية، فإن وظيفة (المداولة) لا تطابق (وظيفة التشريع) التي نعرفها الآن، وذلك أن (المداولة) تتسع عند أرسطو لأكثر من مجرد عمل القوانين، بحيث يدخل فيها فضلاً عن ذلك كل ما يتصل بـ: السلم والحرب، والمعاهدات، وأحكام الإعدام، والمصادرة، والنفي، وانتخاب الحكام، والتدقيق على حساباتهم، وهو ما حمل " أرسطو " في خاتمته على عدّ وظيفة (المداولة) بمنزلة العنصر الأسمى في الدول .

والواقع أن دعوة "أرسطو " لم تكن دعوة إلى الفصل بين السلطات، بل كانت دعوة إلى تقسيم وظائف الدولة حسب طبيعتها القانونية، غير أنه يجب ألا يغرب عن البال أن الفصل بين السلطات لا يمكن أن يتحقق ما لم يكن هناك تقسيم لوظائف الدولة، ومن ثم فإن دعوة أرسطو ــ وإن لم تتضمن الدعوة إلى مبدأ الفصل بين السلطات ــ إلا أنها مهدت السبيل له، وبالتالي فإنها تكون قد أسهمت في نشأته وتكوينه.

راجع في ذلك : د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم " دراسة مقارنة " (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، عام ١٩٧٨)، ص٥٨١ ؛ د . فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٥ ، ٥٦ ؛ د. أحمد حافظ عطية نجم، الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية (القاهرة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو سنة ١٩٨١)، ص٨٦ ، ٨٧ .

عام ١٦٩٠، وكان ذلك بعد الثورة السياسية التي قام بها البرلمان الإنجليزي في عام ١٦٨٨، والتي أدت إلى إعلان " وثيقة الحقوق " *Bill of Rights* في عام ١٦٨٩[١]؛ بيد

---

(١) تتلخص أفكار " جون لوك " بخصوص فصل السلطات في الآتي:

أولاً ــ تقسيم السلطات العامة في الدولة : ذهب " لوك " في مؤلفه عن " الحكومة المدنية " إلى أن الفرد في حياة الفطرة السابقة على إبرام العقد الاجتماعي المنشئ للجماعة السياسية، كان يملك سلطتين : **الأولى** ــ هي سلطة اتخاذ الإجراءات التي يراها كفيلة بالمحافظة على نفسه وعلى الآخرين ضمن ما يرخص به قانون الطبيعة. **والثانية** ــ هي سلطة توقيع العقاب على الجرائم التي تشكل خرقاً أو انتهاكاً لذلك القانون . وحين انتقل الفرد من حياة الفطرة إلى حياة الجماعة ، تنازل عن هاتين السلطتين للجماعة عند إنشائها، وهكذا نجد أن الجماعة السياسية بوصفها وارثة للأفراد الطبيعيين، تملك سلطتين هما : ١) **السلطة التشريعية** *Legislative Power* ، وبموجبها تتولى وضع القواعد اللازمة لحفظ الجماعة وأفرادها ٢) **السلطة التنفيذية** *Executive Power* ، وتقوم بموجبها بتنفيذ القوانين الوضعية في الداخل. ولما كان على الجماعة أن تظهر كجسم واحد أمام بقية البشر الذين مازالوا في حالة الفطرة كان لابد من وجود سلطة خاصة تمثل الدولة في علاقاتها مع الخارج، وهذا ما دعا لوك إلى القول بوجود **سلطة ثالثة** سماها " **السلطة الاتحادية أو الفيدرالية**" *Federative Power*، ومهمتها إعلان حالتي الحرب والسلم وعقد المعاهدات والتحالفات ومباشرة العلاقات الخارجية.

ومع أن " لوك " سلم بفصل السلطة التنفيذية عن السلطة الاتحادية، إلا أنه رأى أن اتحادهما طبيعي، إذ مادام أن كلاً منهما يحتاج في ممارسته إلى استخدام سلطان الجماعة، فإنه يغدو من غير الممكن عملاً وضع سلطان الدولة في أيدٍ مختلفة وغير خاضعة إما للسلطة التنفيذية وإما للسلطة الاتحادية، لأن معنى ذلك أن السلطة العامة تستخدمها إرادات مختلفة، وذلك يؤدي إلى التسبب في الفوضى والخراب. غير أن ذلك لا يعني أن " لوك " يرى أن السلطتين التنفيذية والاتحادية مظهران مختلفان لسلطة واحدة، إنهما في نظره سلطتان متميزتان، إذ يتخصص كل منهما في عمل محدد لا يختلط بمجال عمل الآخر.

ويلاحظ أن تقسيم " لوك " للسلطات العامة لا يتضمن أية إشارة إلى السلطة القضائية، وهو ما يعني أن "لوك" لم يكن يراها سلطة مستقلة ومتميزة عن السلطات الأخرى . والواقع أن لوك فيما ذهب إليه في هذا الصدد كان واقعاً تحت تأثير الوضع السائد في إنجلترا في زمانه، فقد كان القضاة قبل ثورة ١٦٨٨ خاضعين للتاج خضوعاً تاماً، أما بعد هذه الثورة، فقد تحرر القضاة من التبعية للتاج ليقعوا في قبضة البرلمان، الذي نجح في ترويض التاج، واستلم زمام السلطة السياسية، وهو ما أفقدهم الاستقلال.

ثانياً ــ وجوب الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية : ذهب " لوك " إلى ضرورة الفصل بين السلطة التي تباشر وظيفة التشريع والسلطة التي تباشر وظيفة التنفيذ؛ **و سوَّغ وجهة نظره بتقديرين عملي ونفساني،** أما **التقدير العملي** فيتمثل في أن عمل السلطة التنفيذية يتطلب بقاءها بصفة دائمة للسهر على تنفيذ القوانين وإجبار الأفراد على احترامها، أما السلطة التشريعية فهي على العكس من ذلك ليست في حاجة إلى الانعقاد والاجتماع بصفة دائمة، ذلك أن مهمتها مقصورة على سن القوانين، و الدولة لا تحتاج إلى قوانين كل يوم. **وبالنسبة إلى التقدير النفساني والفني** فيتحصل في أن منح سلطة تشريع القوانين وسلطة تنفيذها لنفس الأشخاص، من شأنه أن يؤدي إلى التحكم، ويغري بالاستبداد، وفضلاً عن ذلك، فإنه من الممكن لأولئك الأشخاص، الذين يركزون في أيديهم سلطتي التشريع والتنفيذ، =

أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يأخذ الأهمية الكبيرة التي نالها، ولم يتضح مضمونه، وتتبلور معالمه وحدوده إلا بعد أن نشر "**مونتسكيو**" مؤلفه الشهير "**روح القـوانين**" *The Spirit of Laws* في عام ١٧٤٨، إذ قام هذا الفيلسوف بدراسة آراء من سبقوه، ثم صاغها صياغة جيدة، وعرضها عرضاً واضحاً ودقيقاً، ولذلك كان من حقه في الفكر السياسي أن ينسب إليه هذا المبدأ، ويرتبط باسمه[١].

= أن يعفوا أنفسهم أو يتحللوا من الخضوع للقوانين، سواء عند وضعها أو عند تنفيذها، ويجعلوها متلائمة مع مصلحتهم الذاتية الخاصة.

وحاصل القول أن " لوك " في كتابه عن " الحكومة المدنية " استطاع أن يوضح فائدة تقسيم السلطات، ولكنه لم يتوصل إلى تحرير نظرية واضحة المعالم كما فعل من بعده مونتسكيو؛ ومع ذلك، فإنه لا جدال في أن نظرية "لوك" في فصل السلطات هي الأساس الذي أقام عليه " مونتسكيو " نظريته الخاصة بهذا المبدأ.

راجع في ذلك: د . ثروت بدوي، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٦٧)، ص ١٥٨ وما بعدها؛ د . إبراهيم دسوقي أباظة و د . عبد العزيز الغنام، تاريخ الفكر السياسي (بيروت؛ دار النجاح، طبعة عام ١٩٧٣)، ص ٢١٠ وما بعدها؛ د . فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١٨ ؛ د . السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص٥، ٦؛ د . محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٥٧ .

John Dunn; The Political Thought of John Locke (London, Cambridge. University Press, 1969), p.43, et seq.

(١) يمكن تلخيص وجهة نظر الفقيه "مونتسكيو" بخصوص مبدأ الفصل بين السلطات في النقاط الآتية:

أ ــ قسّم "مونتسكيو" السلطات العامة في الدولة إلى ثلاث سلطات أساسية هي : التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وبيّن المهام التي تضطلع بها كل سلطة.

ب ــ أكد " مونتسكيو " أن توزيع السلطات وفصلها أمر ضروري، فليس أخطر على الحرية، وأقرب إلى الطغيان والاستبداد من جمع السلطات الثلاث في يد واحدة، ولو كانت هذه اليد هي قبضة الشعب نفسه، أو مجلس منبثق عنه، فطبيعة النفس البشرية عبر القرون أثبتت أن الاستبداد قرين الاستئثار بالسلطة .

ج ــ لم يتوقف "مونتسكيو" عند حد الفصل بين السلطات، وإنما قال بضرورة رقابة السلطة، أي أن تقوم السلطة بالحد من السلطة. من هنا يمكن القول إن مونتسكيو كان يعلن مبدأ من مبادئ فن السياسة وليس مبدأ من مبادئ القانون، ذلك أنه لم يقترح تنظيماً للدولة، وإنما قال بوسيلة تجنب السلطة صفة الكلية أو الشمولية.

د ــ أكد "مونتسكيو" على حاجة السلطات العامة وبخاصة التشريعية والتنفيذية منها إلى تبادل الرقابة فيما بينها، بحيث يكون للسلطة التشريعية إمكانية قيد السلطة التنفيذية والحد من غلوها وكبح جماحها، وأن يكون للسلطة التنفيذية =

لقد كان لأفكار "مونتسكيو" حول فصل السلطات صدىً كبير، وأثر بالغ ، إذ تداولها المفكرون، ونادى بها الفقهاء، إلا أن خلافاً قد نشأ بين فقهاء القانون العام حول حقيقة مفهوم هذا المبدأ، فبعضهم فهمه على أنه يعني الفصل المطلق بين السلطات، وهذا التفسير، على الرغم من خطئه، ذاع وانتشر زماناً غير قصير، وساد وطبق في غير قليل من الدساتير، إلا أن الغالبية العظمى من الفقهاء فهمت المبدأ على أنه يعني الفصل النسبي المرن، أي فصلاً مع التوازن والتعاون بين السلطات[١].

وإذا كان الأمر كذلك، فما مدلول كل من هذين التفسيرين ؟ وما الحجج التي ساقها كل منهما لتسويغه ؟

وإذا كان بعض الفقهاء المعاصرين يرون أن "مونتسكيو" لم ينادِ بالفصل المطلق، بل نادى بالفصل النسبي، فما الأدلة التي يسوقها أنصار هذا الرأي لتسويغه؟

= الإمكانية ذاتها تجاه السلطة التشريعية، فقد أوضح "مونتسكيو" مقدماً أنه لا فائدة من فكرة القيد الذاتي للسلطة، ولذلك ينبغي أن يكون هذا القيد خارجياً عنها.

راجع في ذلك :

د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٥٠ وما بعدها؛

د . عدنان حمودي الجليل، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، مجلة الحقوق الكويتية (السنة التاسعة، العدد الثاني، يونيو ١٩٨٥)، ص١٠٢ .

(١) راجع في ذلك : د. رمضان بطيخ؛ النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الثانية ١٩٩٩)، ص ٢٥٥ وما بعدها. د. عبد الحميد متولي؛ القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص١٧٦؛ د . عبد الغني بسيوني عبد الله؛ النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ١٩٩٧)، ص١٩٢ .

وما المدلول الصحيح لأفكار "مونتسكيو" حول هذا الموضوع ؟ هذا ما سنتناوله بالدراسة وفق الآتي:

أولاً - التفسير التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات (فكرة الفصل المطلق أو التام) :

١) **مضمون فكرة الفصل المطلق**[١] :سادت هذه الفكرة في الحقبة التي أعقبت الثورة الفرنسية مباشرة، إذ فهم رجال تلك الثورة ومن عاصرهم من الفقهاء مبدأ فصل السلطات على أنه فصل تام أو مطلق، أي إن كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث يجب أن تباشر اختصاصاتها استقلالاً، ولا تتدخل في اختصاصات السلطات الأخرى.

واستند رجال الثورة الفرنسية في تفسيرهم إلى أن الأمة صاحبة السيادة تملك ثلاث سلطات، وكل سلطة تمثل جزءاً منفصلاً ومستقلاً من أجزاء السيادة التي تملكها، وعندما تختار الأمة ممثليها فإنها تفوض كلاً من هذه السلطات إلى هيئة عامة مستقلة ومتخصصة، فتفوض الأمة إحدى هذه الهيئات في ممارسة السلطة التشريعية، والأخرى في ممارسة السلطة التنفيذية، والثالثة في ممارسة السلطة القضائية؛ وهذه الوظائف الثلاث ليست مجرد اختصاصات مختلفة تصدر عن سلطة واحدة، ولكنها سلطات مستقلة يعبر كلٌّ منها عن جانب من جوانب السيادة، ويمارس

---

(١) راجع في ذلك : د. رمزي طه الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة (القاهرة ؛ مطبعة جامعة عين شمس، طبعة عام ١٩٨٨)، ص٨٦ وما بعدها؛ د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر "تحديات وتحولات"، مرجع سابق، ص١٣٢ وما بعدها؛ د . محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، دراسة مقارنة في أصول النظم السياسية، الجزء الأول (القاهرة؛ عالم الكتب، طبعة عام ١٩٧٧)، ص٤٣٤ وما بعدها؛ د . ثروت بدوي، النظم السياسية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٩٤)، ص٣٢٣ وما بعدها؛

نشاطاً متميزاً ومستقلاً. ويترتب على ذلك، قيام فصل مطلق بين هذه السلطات الثلاث، وحصر كل سلطة منها في نوع معين من النشاط، وأمام ذلك، ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول إن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على قاعدتين تكمل إحداهما الأخرى: فهو يقوم **أولاً** على **قاعدة التخصص الوظيفي**، فتتعدد الهيئات العامة بقدر تعدد سلطات الدولة، ويختص كل منها بأعمال سلطة معينة من هذه السلطات؛ ويقوم **ثانياً** على **قاعدة الاستقلال العضوي**، فتعد كل هيئة من هذه الهيئات مساوية لغيرها ومستقلة عنها، ولا يجوز أن تتدخل إحداها في أعمال الأخرى .

٢) **تطبيقات فكرة الفصل المطلق**[١] : أخذ أول دساتير الثورة الفرنسية الصادر في الثالث من سبتمبر/أيلول عام ١٧٩١ بهذا التفسير "الخاطئ" لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث جعل كل سلطة من سلطات الدولة في عزلة تامة عن بقية السلطات، وهو ما سار عليه أيضاً دستور السنة الثالثة الصادر في عام ١٧٩٥، ويتبين ذلك (أولاً) من كون الوزراء إنما يجري تعيينهم وعزلهم بمعرفة رئيس السلطة التنفيذية وحده، و(ثانياً) من أن الوزراء يجب أن يختاروا من غير أعضاء البرلمان، و(ثالثاً) ليس للسلطة التنفيذية أي سلطان على السلطة التشريعية، فليس لها أي تأثير في نظام عمل

---

(١) راجع في ذلك :

د. موريس دوفرجيه، دساتير فرنسا، مرجع سابق، ص٤٥ وما بعدها.

د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص١٧٩، ١٨٠.

د. رمزي الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص٨٧ ــ ٨٩.

المجلسين، فالمجلسان يمكنهما أن يجتمعا من دون حاجة إلى سابق دعوة من السلطة التنفيذية، وليس لهذه السلطة الحق في حل أي مجلس من المجلسين، وفضلاً عن ذلك، فإن السلطة التنفيذية لا تقوم بأي دور فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية، فليس لها مثلاً حق الاعتراض على القوانين، ولا حتى اقتراح القوانين، وإنما كل ما لها هو مجرد توجيه نظر السلطة التشريعية إلى العناية بإصدار تشريع في مسألة معينة، وفي مقابل ذلك، لم يكن للسلطة التشريعية أي سلطان على السلطة التنفيذية؛ إذ لم يكن للمجلسين توجيه الأسئلة لأعضاء السلطة التنفيذية ولا استجوابهم ولا عزلهم عن طريق تحريك المسؤولية السياسية، وإن كان لهما أن يوجها إليهم التهم أمام مجلس القضاء الأعلى في حالة ارتكابهم جنايةً أو جنحة في أثناء تأدية وظائفهم .

وقد كان الهدف من تلك العزلة أو الفصل المطلق بين السلطات هو منع الاستبداد وحماية الحرية، غير أنه سرعان ما تبين أن ذلك الفصل المطلق قد أدى إلى الاستبداد والطغيان وقمع الحريات، وإقامة أبشع صور الإرهاب، لأن انفراد كل هيئة من الهيئات الثلاث بسلطة من السلطات من دون أن تشاركها فيها هيئة أخرى، ومن دون أن تكون خاضعة لرقابة أو تدخل غيرها من الهيئات، يفتح المجال أمام تلك الهيئة للاستبداد والتحكم، لأنها لن تجد أمامها هيئة أخرى تقف في طريقها أو تحول بينها وبين الطغيان. ومن أجل ذلك، فقد عدلت الدساتير الفرنسية عن فكرة الفصل المطلق بين السلطات، وانتهجت التفسير الحقيقي للأفكار التي نادى بها دعاة

مبدأ الفصل أمثال "جون لوك" و "مونتسكيو"، فأخذت بالفصل النسبي المرن الذي يسمح بوجود قدر من التعاون بين الهيئات العامة المختلفة، من دون أن يؤدي ذلك إلى حد إلغاء الفواصل بينها أو تمكين إحدى الهيئات من السيطرة على باقي الهيئات وإخضاعها لإرادتها[١].

ثانياً ـ التفسير الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات (فكرة الفصل النسبي المرن) :

لم تعمر فكرة الفصل المطلق بين السلطات طويلاً، لتعارضها مع وحدة السلطة في الدولة، فالسلطات العامة في الدولة هي في الحقيقة جملة اختصاصات ترتد جميعاً إلى أصل واحد، ومن ثم لا يمكن ممارستها بطريقة استقلالية كلٍ منها عن الأخرى، بل يلزم أن تقوم بين الهيئات التي تمارسها علاقات تعاون وتداخل، تنسق بينها، وتوجه نشاطها جميعاً إلى الهدف المشترك؛ لذلك كانت النظرية التي سادت إبان الثورة الفرنسية، والتي نادت بالفصل المطلق بين السلطات، نظرية قصيرة العمر، سرعان ما هجرت واستعيض عنها بمبدأ الفصل النسبي أو المرن بين السلطات[٢].

١) **مضمون فكرة الفصل المرن :** تقوم فكرة الفصل النسبي أو المرن بين السلطات العامة على أساس أن " سلطة الدولة تمثل وحدة لا تتجزأ " غير أن للدولة وظائف ثلاث هي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، وهذه الوظائف الثلاث يجب

---

(١) انظر: د. رمزي الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص٩٣، ٩٤.

(٢) انظر : د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٢٥ .

أن توزع على هيئات ثلاث، بحيث تكون هناك هيئة تختص بممارسة التشريع، وهيئة تختص بممارسة أمور التنفيذ، وهيئة تباشر الوظيفة القضائية؛ غير أن تلك الهيئات عندما تباشر تلك الوظائف لا تباشرها بحسبانها سلطات منفصلة يمثل كل منها جانباً من جوانب السيادة، بل بحسبانها مجموعة من الاختصاصات تصدر من سلطة موحدة هي سلطة الدولة، وهذه الاختصاصات لا يمكن الفصل بينها فصلاً مطلقاً لسببين : **الأول** أن هذه الاختصاصات جميعاً إنما تمارس لأجل تحقيق الصالح العام، وبناء عليه فإنه يجب أن يقوم تعاون وتنسيق بين الهيئات التي تباشرها، وذلك لأجل تحقيق تلك الغاية . و**الثاني** أن هذه الاختصاصات يتداخل بعضها مع بعضها الآخر لدرجة لا تسمح بالفصل بينها فصلاً مطلقاً، وبناء عليه يجب أن تكون هناك درجة معينة من المشاركة في ممارستها بين الهيئات العامة المختلفة، شريطة ألا تؤدي تلك المشاركة إلى إلغاء الفواصل القائمة بينها، أو تركيز السلطة في يد واحدةٍ منها[١].

٢) **تطبيقات فكرة الفصل المرن :** عدلت أنظمة الدول الليبرالية عن فكرة الفصل المطلق بين السلطات كونها تمثل نظاماً خيالياً لا يمكن أن يتم له التطبيق في العمل، وانتهجت التفسير الصحيح للمبدأ، والمتمثل في فكرة الفصل النسبي المرن، فهذه الفكرة هي التي أمكن تطبيقها على صعيد الواقع، كما أنها هي الفكرة السائدة في الفقه

---

(١) انظر : د. عدنان حمودي الجليل، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، مرجع سابق، ص١٢١ وما بعدها.

المعاصر، وعلى أساسها يجري تصنيف الأنظمة النيابية في الدول الديمقراطية الليبرالية[١] .

ثالثاً- المدلول الصحيح لأفكار مونتسكيو حول مبدأ الفصل بين السلطات :

ذهب معظم فقهاء القانون العام إلى أن المفهوم الصحيح لمبدأ فصل السلطات كما تصوره "مونتسكيو" هو الفصل المتوازن بين السلطات العامة الثلاث في الدولة، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها، لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها، من دون أن تجاوزها أو تعتدي على سلطة أخرى[٢].

وإذا كان الثوار في فرنسا، ومن عاصرهم من الفقهاء، قد انتهوا في تفسير فصل السلطات إلى أنه يعني الفصل المطلق أو التام، فإن هذا التفسير خاطئ، ويتجاوز حدود نظرية مونتسكيو، وذلك لأن هذا الأخير لم يخطر في ذهنه مطلقاً أن يقيم فصلاً كاملاً بين الهيئات الحاكمة، وإنما أقام بينها نوعاً من الاعتدال والانسجام في الحركة[٣]، وهذا ما أشار إليه "مونتسكيو" نفسه في معرض حديثه عن العلاقة بين البرلمان والحكومة في النظام الإنجليزي بقوله :« **إن هذه السلطات الثلاث ستنتج**

---

(١) انظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله؛ النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٨٦.

(٢) انظر : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٩٢ .

(٣) انظر: د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة (القاهرة؛ دار الشروق، طبعة عام ١٩٧٧)، ص١١٢، ١١٣.

حالة من الرقاد والكسل والتراخي، ولكن نظراً إلى طبيعة الأشياء، فإن عليها أن تتحرك، وستجد نفسها مضطرة للحركة والتعاون بانسجام وتوافق »[١].

ولا شك في أن الإشارة إلى تنسيق الجهود والتعاون يعني أن الفصل بين السلطات ليس جامداً أو مطلقاً، وإنما هو فصل مرن.

وهذا الرأي يحظى كما أشرنا سابقاً بتأييد عدد كبير من الفقهاء المعاصرين، نظراً إلى الحجج القوية التي ساقها أنصاره لتسويغه، ويمكن إجمالها في الآتي:

١ ــ إن الغاية الأساسية التي تغيَّاها "مونتسكيو" من فصل السلطات هي تفادي إساءة استخدام السلطة وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم ، بيد أنه يكفي لتحقيق هذه الغاية توزيع السلطات بين هيئات متعددة يستطيع كل منها أن يمنع الآخر من الاستبداد بالسلطة، بل إن هذه الغاية المنشودة لا تتحقق على الوجه الأكمل في نظام يقوم على الفصل المطلق بين السلطات، فالفصل المطلق يجعل من كل هيئة سلطة منعزلة تماماً عن باقي السلطات، وتمارس اختصاصاتها بطريقة استقلالية قد تمكنها من إساءة استعمالها لأن السلطة المستقلة لا تجد أمامها عائقاً يمنعها من الاستبداد ، فالسلطات الأخرى لا تستطيع أن تتدخل في ممارستها لاختصاصاتها ، وبالتالي لا تستطيع أن

---

(١) وقد عبر "مونتسكيو" عن ذلك بقوله :

«These three powers should naturally form a state of repose or inaction. But as there is a necessity for movement in the course of human affairs, they are forced to move, but still in concert ».

Montesquieu; The Spirit of Laws, op.cit., Book XI, Ch.VI, p.181.

تحول بينها وبين ممارسة الطغيان، ومن ثم، بدلاً من أن يكون هذا الفصل المطلق ضمانة ضد التحكم والاستبداد، يهيئ الفرصة للتحكم والاستبداد[١].

ولعل ما وقع من استبداد وقمع للحريات، وممارسة أبشع صور الإرهاب في ظل دستور عام ١٧٩١ الفرنسي، ودستور السنة الثالثة ١٧٩٥ من قيام الثورة الفرنسية كذلك، أوضح دليل على أن الفصل المطلق لا يحقق حريات الأفراد ولا يحميهم من التحكم والاستبداد[٢].

٢ ــ كما أن مونتسكيو درس مبدأ فصل السلطات تحت عنوان **دستور إنجلترا** وذلك في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر من مؤلفه روح القوانين؛ ومن الثابت أن إنجلترا لم تعرف في أية لحظة من لحظات تاريخها السياسي فكرة الفصل المطلق بين السلطات[٣].

ومعلوم أيضاً أن مونتسكيو كان من المعجبين جداً بالدستور الإنجليزي ، والمحبذين للأسس التي قام عليها[٤].

---

(١) انظر : د . ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص٣٢٢ .

(٢) انظر : د . محمد الشافعي أبو راس ، نظم الحكم المعاصرة .... ، مرجع سابق، ص ٤٣٦ .

(٣) انظر : د . رمضان محمد بطيخ ، النظرية العامة للقانون الدستوري ... ، مرجع سابق، ص٢٥٨.

(٤) إذا كان مونتسكيو قد اتخذ من النظام الدستوري الإنجليزي شاهداً على نظريته في الفصل بين السلطات، فإن المؤرخين والفقهاء أجمعوا على **تخطئة مونتسكيو في هذا الظن.**

والواقع أن المدة القصيرة التي أمضاها في إنجلترا لم تمكنه من إصدار حكم دقيق على هذا النظام، وإلا لتبين ما في النظام البرلماني على صورته المطبقة في إنجلترا من خروج واضح على فكرة الفصل بين السلطات في ذلك العهد، لأن السلطة التشريعية في إنجلترا لم تكن حتى ذلك الوقت منفصلة تماماً عن السلطة التنفيذية التي يرأسها الملك، الذي كان يمارس في الوقت نفسه جزءاً من السلطة التشريعية "اللوائح التشريعية"، كذلك لم تكن السلطة القضائية =

٣ ــ فضلاً عن ذلك، إذا ما رجعنا إلى الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر من مؤلف مونتسكيو "روح القوانين" وجدنا كثيراً من الفقرات يعترف فيها "مونتسكيو" للسلطة التنفيذية بحق المشاركة أو التدخل في بعض أعمال السلطة التشريعية، فيعترف للسلطة الأولى بحق دعوة البرلمان إلى الانعقاد، والحق في فض دورات انعقاده، والاعتراض على القوانين، وفي مقابل ذلك يقر بحق الهيئة التشريعية في مراقبة أعمال الهيئة التنفيذية والإشراف على كيفية تطبيقها للقوانين؛ مما يعني بالتالي أن "مونتسكيو" لم يذهب إلى حد القول بالفصل المطلق بين السلطات بل قدّر دائماً وجود علاقة مستمرة بينها، إذ يقول في ذلك : « إذا لم يكن للسلطة التنفيذية الحق في أن تقيد أو تكبح تجاوزات الهيئة التشريعية، فإن هذه الأخيرة ستغدو مستبدة، لأنه من الممكن أن تدعي لنفسها الحق في أي شيء ترغب فيه، وبذلك ستدمر باقي السلطات الأخرى؛ لذا فإن السلطة التنفيذية يجب أن يكون لها دور في مجال التشريع عن طريق سلطتها في المنع **(أي حق الاعتراض التوقيفي)**، وبغير هذه السلطة لا تلبث أن تُسلب منها امتيازاتها .. وإذا لم يكن لدى السلطة التشريعية ــ في دولة حرة ــ

= مستقلة تمام الاستقلال، إذ كان جزءٌ منها من اختصاص مجلس اللوردات تلقاه عن المجلس الكبير، بينما الباقي ــ وهو ما تمارسه المحاكم ــ كان مصدره سلطان الملك .

راجع في هذا المعنى :

د . أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري (القاهرة؛ مكتبة النهضة المصرية، طبعة عام ١٩٦٠)، ص١١٦.

الحق في أن توقف السلطة التنفيذية، فإن لها الحق في أن يكون لديها الوسائل والإمكانيات لفحص طريقة تنفيذ القوانين التي تضعها »[١] .

وختاماً لا بد لنا من الإشارة إلى أن مبدأ فصل السلطات، على الرغم من المزايا العديدة التي يتسم بها، والفوائد التي يحققها، فإن بعض الفلاسفة والفقهاء وجَّهوا إليه كثيراً من سهام النقد[٢]، وإن كانت هذه الانتقادات لم تحظَ بتأييد الفقه لها؛

---

[١] وفي هذا المعنى يقول مونتسكيو :

*« Were the executive power not to have a right of restraining the **encroachments** of the legislative body, the latter would become **despotic**; for as it might arrogate to itself what authority it pleased, it would soon **destroy all the other powers** …. The executive power ought to have **a share** in the legislature by the **power of rejecting**; otherwise it would soon be **stripped** of its prerogatives …… But if the legislative power in a free state has no right **to stay** the executive, it has a right and **ought to have the means** of examining in what manner its laws have been executed » .*

Montesquieu; The Spirit of Laws, op.cit., Book XI, Ch.VI, p.179.

[٢] يمكن حصر أهم الانتقادات التي وجهت إلى مبدأ فصل السلطات في الآتي :

أولاً ــ قيل إن تطبيق المبدأ غير ممكن، فمباشرة خصائص السيادة بوساطة هيئات مستقل بعضها عن بعضها الآخر أمرٌ غير مستطاع، لأن هذه الخصائص كأعضاء الجسم البشري متصلة اتصالاً طبيعياً، والدولة كالآلة تماماً، فكما أن سير الآلة يتطلب محركاً واحداً واتصالاً بين أجزاء الآلة المختلفة، كذلك وظائف الدولة المختلفة تحتاج إلى قيادة واحدة مركزة، فلا يمكن فصلها وإسنادها إلى هيئات مختلفة مستقلة، حتى لا يقضي هذا الفصل على وحدة الدولة ويؤدي إلى تعطيل أعمالها وتعريضها للخطر، وخصوصاً في أوقات الأزمات التي تحتاج إلى تجميع القوى وتركيز السلطات، حتى يمكن التغلب عليها والتخلص منها.

ثانياً ــ يؤدي الفصل بين السلطات إلى تعدد الهيئات تعدداً يضعف من سلطة كل منها، فتصبح عاجزة عن أداء دورها، وتشيع المسؤولية بينها على نحو يصعب تحديدها، الأمر الذي يؤدي بكل سلطة إلى التهرب منها، وإلقاء عبء المسؤولية على غيرها، في حين أن تركيز السلطة يجعل الهيئة قادرة على تحقيق رسالتها ومسؤولة عن مباشرتها.

ثالثاً ــ إن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ وهمي غير مستطاع التحقيق، فإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يستهدف أن تكون كل سلطة على قدم المساواة مع السلطتين الأخريين، بحيث يكون لكل سلطة منها ثقلاً ووزناً تستطيع بواسطته أو من خلاله أن تقاوم السلطات الأخرى، وتقف عقبة في سبيل استبدادها ، فإنه من الملاحظ عملاً ، وفي جميع الدول، أنه لا بد من أن تطغى إحدى السلطات على باقيها، فالميزان إما أن يميل إلى جانب السلطة التنفيذية (حكومة الوزارة) كما في إنجلترا، وإما إلى جانب البرلمان كما كان الشأن في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة في فرنسا، وإن كان ميزان القوى قد مال مرة أخرى إلى جانب السلطة التنفيذية في ظل الجمهورية الخامسة في عهد الجنرال شارل ديغول، وهو ما أظهرته كذلك التجربة الدستورية في الاتحاد الأمريكي. =

لأنها ترجع إلى سوء فهمٍ لذلك المبدأ، فهي لا تنصب عليه في ذاته، وإنما تنصب على الإسراف في تطبيقه، فهي تخص في الحقيقة بعض النتائج السيئة التي تنجم عن ذلك الإسراف، أما تطبيق المبدأ في حدوده المعقولة، فإنه يجعله بريئاً من معظم ما وجه إليه من انتقادات، ويظل من أنجح الوسائل التي تكفل الحرية، لأنه يهيئ جواً من الاعتدال في شؤون الحكم، وهذا الجو هو الذي يمكن أن « **تتفتح فيه وتنمو زهرة الحرية** »[١].

وقد عبَّرت محكمة النقض المصرية أجمل تعبير عن المدلول الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ ورد في أحد أحكامها الآتي[٢]: « .... إن مبدأ الفصل بين السلطات ليس معناه إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم ويحول دون مباشرة كل منها لوظيفتها بحجة المساس بالأخرى، وإنما معناه توزيع وظائف

رابعاً ــ إن مبدأ الفصل بين السلطات بات الآن غير ذي موضوع، فلقد كان الغرض منه في أول الأمر انتزاع السلطة التشريعية من يد الملوك للحد من سلطانهم المطلق، أما وقد تحقق هذا الغرض، فإن مبدأ فصل السلطات في وقتنا الراهن يكون غير ذي جدوى أو فائدة.

انظر في عرض هذه الانتقادات:

د. السيد صبري، حكومة الوزارة ، مرجع سابق، ص١٣ وما بعدها.

د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١٦١ .

د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤٠٠ .

د. حسن مصطفى البحري؛ النظم السياسية المقارنة (دمشق، جامعة الشام الخاصة، كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية، العام الدراسي ٢٠٢٠/٢٠٢١)، ص٤١ وما بعدها.

(١) انظر : د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص٣٥٩ .

(٢) انظر : حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٥٣٨ لسنة ٤٦ قضائية، الدوائر المدنية. جلسة ١٩٨٣/٢/٢٧ مكتب فني (سنة ٣٤ ــ قاعدة ١٢٤ ــ صفحة ٥٦١). منشور على الموقع الرسمي لمحكمة النقض المصرية على شبكة الانترنت على الرابط الآتي:

https://www.cc.gov.eg/judgment_single?id=111119067&&ja=16566

الحكم الرئيسية التشريعية والتنفيذية والقضائية، على هيئات منفصلة ومتساوية تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها حتى لا تتركز السلطة في يد واحدة فتسيء استعمالها وتستبد بالمحكومين استبداداً ينتهي بالقضاء على حريات الأفراد وحقوقهم، ومن ثم فإن من مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون بين السلطات الثلاث تعاون وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها، بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن السلطة تحد السلطة، فتعمل كل سلطة في نطاق وظيفتها على وقف السلطة الأخرى عن تجاوز حدود سلطتها القانونية، فيؤدي ذلك إلى تحقيق حريات الأفراد، وضمان حقوقهم، واحترام القوانين، وحسن تطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً، فهذا ما يتفق وحكمة الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات التي هي تحقيق التعاون بين السلطات وتوفير الحيدة لكل منها في مجال اختصاصها ... ».

الفرع الثاني

حق السلطة التنفيذية في الاعتراض على القوانين ومبدأ الفصل بين السلطات

على الرغم من أن أغلب الدول قد تبنت مبدأ الفصل بين السلطات، ولا يزال يلقى من واضعي الدساتير الحديثة التسجيل الصريح أو العمل بموجبه[١]، إلا أن ذلك لا يكفي في حدِّ ذاته كضمان لعدم تجاوز السّلطة التشريعيّة اختصاصاتها، فلا بدَّ مِن أنّ يكونَ النّظام بين السلطاتِ قائماً على أساسٍ من التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث.

إنّ حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان، لا يعدّ نوعاً من أنواع التدخل والتعسف في استخدام السلطة[٢]، وإنّما هو امتياز استثنائي لمبدأ الفصل بين السلطات، يكون رئيس الدّولة بموجبه ضامناً لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، ومنع احتكار السلطة التشريعيّة للعملِ التشريعيّ، فتتسلح كل سلطة بما يكفل لها أن توقف تعدي السلطات الأخرى، ومِن هنا تتّضح الحاجة إلى حق الاعتراض[٣]، فالمشّرع ليس معصوماً مِن الوقوعِ في الخطأ، فقد لا

---

(١) انظر : د . سعيد السيد علي؛ حقيقة الفصل بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه سنة ١٩٩٩)، ص١٩.

(٢) انظر : د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٣٢، ١٣٧.

(٣) انظر : حنان الصمداني، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين "دراسة مقارنة"، مذكرة تخرج لنيل الماجستير في القانون العام المعمق، ص١٥ .

تتقيّد السّلطة التشريعيّة بالحدود الدّستوريّة في أثناءَ ممارسةِ اختصاصاتها، وقد تُصدر قوانين غيرَ سليمة مِن جراءِ التّسرع في إقرار القوانين، لذلك كان يتوجب إيجاد رقابة على ممارسة هذِهِ الصلاحيات، تُمارس مِن قبلِ سلطة مستقلة لتحقيق التوازن التشريعيّ[١]، فالضمير القانوني في العصر الحديث لم يعد يقبل أن تكون السلطة التشريعية سلطة مطلقة، لذلك تُفرض على السلطة التشريعية حدودٌ يجب عليها أن تحترمها ولا تتجاوزها[٢].

بناء عليه، يرى غالبية الفقهاء[٣] أنّ حق الاعتراض يهدف إلى تفادي تعسف السلطة التشريعيّة في ممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها، ففي بداية ظهور هذا الحق كان يعطى للسلطة التنفيذيّة الفرصة لعرقلةِ القوانين التي تضعها السلطة التشريعيّة، وذلك لأنّ التصويت على القانون في المرّة الثّانية يتطلب أغلبيّة معينة يَصْعب الوصول إليها[٤]، وتطورت الغايّة مِن استخدام هذا الحق ليتجاوز ذلك بتعديل النَصوص الواردة في مشروع القانون بما يتماشى مع سياسة الحكومة، بعد أنْ

---

(١) انظر : د. يحيى محسن ناصر المسوري، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في النظام الدستوري "دراسة مقارنة" (مصر، الإسكندرية، دار الكتب والدراسات العربية، طبعة عام ٢٠١٨)، ص ٣٧٤.

(٢) انظر : د. السيد محمد مدني، مسؤولية الدولة عن أعمالها المشروعة: القوانين واللوائح في القانون المصري، "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٥٢، ص٢٠.

(٣) انظر في عرض هذه الآراء: د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص١٣٠.

(٤) انظر : د. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية (لبنان، بيروت، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بلا رقم أو تاريخ الطبعة)، ص ٣٢٥.

اعترض عليها رئيس الدّولة في المرة الأوّلى[١]، ليتحقق التوازن بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة[٢]، ويظهر دور حق الاعتراض في النظم التي تتبنى الفصل الشديد والجامد بين السلطات، كما هو مطبق في النظام الرئاسي[٣]، إذ إن السلطة التنفيذيّة غير مسؤولة أمام البرلمان، والسّلطة التشريعيّة مستقلة عن السّلطة التنفيذيّة في الاختصاصات فيظهر حق الاعتراض كوسيلة لحماية رئيس الدّولة من اندفاع السلطة التشريعيّة في إقرارها للتشريعات من دون وجود معقب عليها[٤]. من هنا جاءت أهميّة حق الاعتراض من الناحية السياسيّة، في حين أن أهميّة حق الاعتراض

---

(١) انظر: د. عبد الله بوقفه، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص ٢٨٨.

(٢) رأى بعض المندوبين في مؤتمر فيلادلفيا الدستوري، ومنهم (إلبردج جيري) أن حق الاعتراض هو أداة للدفاع عن السلطة التنفيذية في المقام الأول وليس المصلحة العامة، في حين رأى (ماديسون): أن حق الاعتراض "هو لتقييد السلطة التشريعية من التعدي على الإدارات الأخرى التنسيقية، أو على حقوق الشعب بوجه عام أو من تمرير قوانين غير حكيمة من حيث المبدأ ، أو غير صحيحة شكلاً ".

انظر في ذلك : د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ....، مرجع سابق، ص١٣٠؛ د. عز الدين البغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري"دراسة مقارنة مع النظام المصري" مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى ٢٠٠٩، ص٨٩.

(٣) وفي إطار هندسة العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، تؤكد اغلب الدساتير العربية على خصائص النظام البرلماني من خلال تكريس العلاقات التعاونية بين البرلمان و الحكومة من حيث العضوية، ومن أمثلتها ما نصت عليه المادة ١٢٥ من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ (يقابلها المادة ١٢٦ من دستور عام ٢٠١٢) على أنه: « يجوز الجمع بين الوزارة و عضوية مجلس الشعب ».

انظر: د. باهي سمير، العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدستور المصري على ضوء التحولات السياسية بعد عام ٢٠١١، بحث منشور في مجلة الفكر، الجزائر، المجلد ١٤، العدد ٢، ٢٠١٩، ص٨٤.

(٤) انظر : د. عز الدين البغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري "دراسة مقارنة مع النظام المصري"، مرجع سابق، ص٨٩ ، ٩٠.

من الناحية التشريعيّة، تكمن في سلطة رئيس الدّولة في التشريع[١]، وتزويد السلطة التنفيذيّة بأداةٍ تُمكنها مِن كفالة تنفيذ برامجِها التشريعيّة والماليّة، وتفادي احتمالية إعداد السلطة التشريعيّة لقوانين معيبة[٢]؛ إذ إن إعادة النصّ إلى النّواب للنظرِ فيهِ مجدداً واشتراط نصاب معين من الأصوات لأعضاء البرلمان يعني معارضة فعلية لتعبيرهم الأول حتى يشعرهم بمسؤولياتهم ويلفت نظرهم إلى تقييم وتقدير نتائج تصرفهم الأول[٣].

وبحكم عدّ رئيس الدّولة قمّة الجهاز التنفيذيّ وحامي الدستور، فهو أعلم بمواضع النقص في التشريع، فيمارس حقّهُ في الاعتراض على القوانين التي توافق عليها السلطة التشريعيّة بصورة سريعة بسبب قرب انتهاء الفصل التشريعيّ، أو الحالات التي يُوافق عليها البرلمان مِن دونِ مُشاركة عدد كبير من النواب (خاصة في الدّول التي تأخذ نظام المجلس الواحد)، فحق الاعتراض حينها يُعدُّ ضمانة

---

(١) انظر : د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٤ ، ص٢٨٦.

(٢) أوضح (ماديسون) عند مناقشة الدستور الاتحادي في مؤتمر (فيلادلفيا) أن حق الاعتراض يستهدف في المقام الأول تفادي ظاهرة القوانين المعيبة التي تصدر تحت وطأة الاندفاع أو الانفصال، ذلك أن البرلمان بوصفه هيئة جماعية يسهل انسياقه تحت وهم طارئ او انفعال وقتي، مما يستلزم اخضاع القوانين البرلمانية لفحص تالٍ من جانب سلطة مستقلة .

انظر: د. عز الدين البغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص٨٩، ٩٠.

(٣) انظر : د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص٢٨٦ .

لصدورِ تلك التشريعات من دُونَ أن يعتريَها عيب عدم الدستوريّة، أو لا تتوافق مع المصلحة العامة للدّولة.

كذلك حق الاعتراض يمكّن السلطة التنفيذيّة من تحقيق برامجها المختلفة، خاصة في الدّول التي لا تمنح رئيس الدّولة الحق في اقتراح القوانين[١]، وعليه فإنّ حق الاعتراض على القوانين يُعد بمنزلة استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنّه في الحقيقة لا يتعارض معه، بل هو ضمانة أكيدة لسير هذا المبدأ على أحسنِ وجه، بحسبان أن هذا المبدأ يعد ــ بمفهومه الصحيح ــ عماد الديمقراطية التقليدية، بحيث إذا زال المبدأ انهدم أساس الديمقراطية، وفي تجاهله تجاهل للديمقراطية ذاتها؛ إن النظام الديمقراطي عدو لتركيز السلطة في يد واحدة، ولا شك في أن مبدأ الفصل بين السلطات يحقق هدف الديمقراطية، وهو من خير الضمانات لحقوق الأفراد وحرياتهم، وعقيدة جمهور الفقهاء وغيرهم ــ وهي عقيدة سليمة ــ أنه لا ديمقراطية من دون مبدأ الفصل بين السلطات[٢].

---

(١) انظر في ذلك :

د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص١٣٥.

Bompard, Raoul; Le veto du Président de la République et la sanction royale (Paris: A. Rousseau, 1906), p.122.

(٢) انظر في ذلك :

د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٦٦ ؛

د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها (القاهرة، مطبعة النسر الذهبي، طبعة عام ٢٠٠٣)، ص٢٦٠.

المطلب الثاني

دور حق الاعتراض على القوانين في ظل مبدأ سيادة الأمّة

الحريّةُ والمذهبُ الديمقراطيّ ليستا ظاهرتين لا تَفترقان، وليستا توأمين ولـــدا معاً مِن بطونِ التاريخ[١]، فالديمقراطيّة التي تعني حكم الشّعب نَفسَـــه بنفسِـــه، مِـــن المستحيلِ تطبيقها، ومِن هُنا ظهرت فكرة اختيار الشّعب لممثّلـــين عنـــهُ ليمارسُـــوا السّيادة والسّلطة نيابةً عنه، وهذا ما يسمّى بالدّيمقراطيّة غير المباشرة أيّ الديمقراطيّة النيابيّة (أو التمثيلية)[٢]، وعليهِ سَنُبيّن مفهوم الديمقراطيّة النيابيّة بشكلٍ مفصلٍ مِـــن خلال شرح ماهية مبدأ سيادة الأمّة *Le principe de la souveraineté nationale* وعلاقته بحق رئيس الدّولة بالاعتراضِ على القوانين مِن خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأوّل : ماهية مبدأ سيادة الأمّة

الفرع الثّاني : حق الاعتراض ومبدأ سيادة الأمة

---

(١) انظر : د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ١٠٧.

(٢) يكفي لقيام الديمقراطية النيابية أن يكون للشعب سلطة انتخاب أعضاء السلطة التشريعية.

انظر: د. ضبيان صالح محمد حسين، حدود السلطة التشريعية لرئيس الدولة في الدساتير اليمنية والسودانية، جامعـــة أم درمان الإسلامية، السودان،٢٠١١، ص٤٨، ٤٩.

وانظر كذلك : منى محمود الأمين، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاســـي "دراســـة مقارنـــة"، رســـالة ماجستير مقدمة لجامعة الخرطوم، ٢٠٠٣، ص١٠.

الفرع الأوّل

ماهية مبدأ سيادة الأمّة

يعد مبدأ سيادة الأمة طابعاً مشتركاً نصت عليه دساتير الديمقراطيات الغربية في صورتها التقليدية. فقد كانت الديمقراطية في عهد (جان جاك روسو) نظرية فلسفية، يراد بها الحد من سلطات الملوك، فجاءت الثورة الفرنسية ــ متأثرة بأفكار روسو ــ وجعلت من المبدأ النظري الفلسفي قاعدة قانونية، وأخذت بنظرية سيادة الأمة وجعلت منها القاعدة الأساسية في القانون العام، وبنت عليها تنظيمها للسلطات العامة[١].

وكان للفقيه الفرنسي "جان بودان" *Jean Bodin* الفضل الأكبر في إبراز فكرة **السيادة** كعنصر مميِّز للدولة عن سائر المجتمعات الإنسانية[٢].

---

[١] انظر : د. جميلة الشربجي؛ القانون الدستوري والنظم السياسية (الجمهورية العربية السورية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة الافتراضية السورية، برنامج الإجازة في الحقوق، طبعة٢٠٢١/٢٠٢٢)، ص٢٧٧ وما بعدها.

[٢] شهد القرنان السادس عشر والسابع عشر تفاعل ظواهر أساسية في أوربا هي :

ــ ضعف وانحلال الأشكال السائدة للسلطة العالمية الإمبراطورية والكنيسة، والإقطاعية المحلية، والاتحادات التعاهدية للمدن (الكونفدراليات).

ــ تطلّع الحكام لتوسيع سلطاتهم وتقويتها وشرعنتها على حساب القوى المنافسة الداخلية ممثلةً في النبلاء والكنيسة والخارجية ممثلةً في الحكام الآخرين الطامعين في توسيع سلطاتهم وأملاكهم على حساب غيرهم .

ــ حركة الإصلاح الديني وما نتج عنها من صراعات مجتمعية وسياسية أحدثت فوضى عارمة وصراعات دامية في القارة الأوربية كلها .

وقد رأى عدد من المفكرين والساسة الأوربيين، أن الخلاص من هذه الظواهر ونتائجها السلبية، رهنٌ بقيام سلطة وطنية مركزية قوية ومطلقة وشرعية في كل بلد تحقّق له الأمن والسلام الوطنيين، وتعمل من أجل رعاياه جميعاً من دون تمييز ولا محاباة. ونظَّر لهذه الدولة وأسَّسَ لها أشهر مفكري أوربا وساستها آنذاك وفي مقدمتهم : =

= (نيقولا مكيافيللي المفكِّر الإيطالي ومؤلِّف كتاب "الأمير"، وجان بودان المفكر الفرنسي صاحب نظرية السيادة في أوائل القرن ١٦، وهوجو جروشيوس الفقيه القانوني الهولندي صاحب نظريات القانون الدولي ومؤلِّف كتاب "في قانون الحرب والسلام" في أواخر القرن ١٦ ....)، وكانت نظرية بودان عن السيادة أحد أهم أسس قيام وتطور الدولة القومية/الوطنية التي كانت تحتاج إليها أوربا لمعالجة صراعاتها السياسية والمذهبية على حد سواء .

عاش بودان (١٥٣٠ ــ ١٥٩٦) في عصر الحروب الأهلية ذات الطبيعة الدينية ــ المذهبية في أوربا عامة وفرنسا خاصة، وانتمى إلى جماعة السياسيين الكاثوليكية التي عارضت الحروب ضد البروتستانت، وسعت لإعادة السلام والنظام إلى فرنسا بتدعيم سلطة الدولة، وحلّ الخلافات السياسية، ومعالجة أسبابها المذهبية، وتحقيق الوحدة الوطنية. واقترن اسم "بودان" بنظريته عن السيادة، وهذه الأخيرة هي كلمة فرنسية الأصل *Souveraineté*، وتعد خاصية من الخصائص الأساسية الأولية للدولة الحديثة، وعرض بودان أفكاره الرئيسة حول «نظرية السيادة» ــ التي أضحت فيما بعد محور القانون العام والعلوم السياسية ــ في الفصلين الثامن والعاشر من الكتاب الأول من مؤلَّفه الذي نشر عام ١٥٧٦ بعنوان **كتب الجمهورية الستة** *les six livres de la République*. وقد عرَّف بودان السيادة بأنها: « السلطة العليا التي يخضع لها الرعايا وجميع المواطنين ولا تتقيَّد بالقانون» وتفصيل ذلك في نظره، أن الشعب في الدولة يتجرد من كل سلطة لمصلحة الأمير بوصفه صاحب السيادة، ومردّ ذلك أن الأمير هو « ظِلُّ الله » *The image of God* على الأرض، فهو في سيطرته على الجسم السياسي يشبه الله في هيمنته على الكون. ومن ثمّ، فكلاهما يحوز سلطة مطلقة لا تحدّها أي مسؤولية تجاه أحد على الأرض. (يقول بودان: وكما أنَّ الله، وهو الربُّ العظيم، لا يخلق إلهاً آخر يكون ندّاً له، لأنه متفرد بالملكوت والجبروت، وطالما أنه لا يمكن لاثنين من الآلهة يشتركان بتلك الصفات ذاتها أن يتعايشا معاً، فإنه من الطبيعي أن الأمير الذي قلنا إنه ظل الله، لا يمكنه أن يجعل واحداً من أفراد رعيته مساوياً له، وإلا يكون قد حكم على نفسه بالهلاك أو الانتحار).

وترتيباً على هذا النظر، اتجه بودان صوب القول إن الشعب حين يتجرَّد من كل سلطة لمصلحة الأمير (الذي أصبح مقرّاً ومستودعاً لكل سلطة *All power is conveyed to him and vested in him*)، فإنه يكون قد تخلى عن كل حق في أن يحكم نفسه. وبذلك نشأ للأمير «السيد» حق طبيعي ومطلق في حكم أتباعه، لا يجوز التصرف فيه أو النزول عنه. ولذا قيل إن ملك فرنسا لا ينزل عن العرش. ويستتبع ذلك أن كل قيد يرد على سلطة الملك لا يُتصور أن يصدر إلا منه في صورة تبرُّعٍ كريمٍ لأتباعه. ورمت هذه النظرية إلى خدمة أغراضٍ ثلاثة، **أولها** تأكيد استقلال المَلَكية في مواجهة سلطة البابا، **وثانيها** دعم هذا الاستقلال في مواجهة الإمبراطورية الرومانية الجرمانية المقدَّسة، **وثالثها** تعزيز مركز الملك إزاء سلطان أمراء الإقطاع. فكانت وسيلة لتوثيق الوحدة الوطنية في إطار الحكم الملكي.

وعلى هذا الأساس، فقد تميزت فكرة السيادة، في نشأتها الأولى، بخاصيَّتَيْن اثنتين: الأولى أنها ارتبطت بشخص الملك، والثانية أنها اصطبغت بطابعٍ سلبي تحَصَّلَ في معنى انتفاء الخضوع لأي سلطة أخرى.

غير أنَّه سرعان ما تحوَّل مفهوم هاتين الخاصيتين، إذ أضحى غير سائغٍ ربط هذه السلطة العليا والمطلقة بفردٍ بذاته على سبيل الامتياز الشخصي له، لتَعارُضِ ذلك وضعف القدرات البشرية. كما أن مفهوم السيادة، اكتسب مضموناً إيجابياً، نأى بها عن مجرد كونها رمزاً لاستقلال الدولة، بل أضحت عنصراً أساسياً في تكوين الدولة ذاتها، ومظهراً من مظاهر سلطانها، فاتسع مضمون السيادة، وشمل جميع السلطات التي تمارسها الدولة، فاتسمت بطابع إيجابي مؤدَّاه مجموع القدرات التي تملكها الدولة. وتأسيساً على هذا النظر؛ عدَّد بودان تحت عنوان « الخصائص المميزة للسيادة » *The True Attributes of Sovereignty*، السلطات المختلفة التي تمارسها السلطة ذات السيادة *Sovereign Power* (أي الأمير بحسبانه هو صاحب السيادة *The Sovereign Prince*)، من سن وإلغاء التشريعات، وإعلان =

وإذا كانت الدولة هي صاحبة السلطة السياسية، فإنها شخص معنوي مجرد، مما لا يكفي معه القول أنها هي صاحبة السيادة، بل يلزم تحديد الصاحب الفعلي لهذه السلطة، وبمعنى آخر تحديد الأشخاص الذين يمارسون السيادة في الواقع.

ولقد كان للمضمون الاجتماعي والاقتصادي للمذهب الفردي الليبرالي أثر كبير في تحديد فكرة السيادة في الدولة؛ فمن خلال نظرية العقد الاجتماعي ــ كما صاغها جان جاك روسو ــ ظهر الاتجاه الذي ينكر أن تكون السيادة للملك، ويرى أن السيادة للأمة، وأن الحكام ليسوا إلا ممثلين لها، ينوبون عنها في ممارسة سيادتها.

= الحرب، وإقرار السلام، وتعيين وإقالة كبار موظفي الدولة، وإقامة العدل بين المواطنين من خلال النظر فيما يعرض عليه من شكاوى واعتراضات والتماسات تتعلق بالأحكام والعقوبات الصادرة عن جميع المحاكم، ونقض الأحكام الصادرة عن محاكمه الخاصة، وإصدار العفو الخاص....

وترتَّب على هذا التكييف الجديد، أن جنى رئيس الدولة ثمرة المضمون الإيجابي للسيادة. ويبدو ــ كما أوضح جورج بيردو في مؤلَّفه مطوّل العلوم السياسية ــ أن هذَيْن المظهَرَيْن للسيادة، المجرَّدة للدولة والملموسة للأمير، شكَّلا الأساس الذي قامت عليه نظرية المَلَكيَّة المطلقة، ثم على أساس هذا النظر ذاته، استمدت الثورة الفرنسية، بعد ذلك، فكرة « **سيادة الأمة** » *La souveraineté nationale* .

وبهذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أن الفيلسوف الفرنسي جاك ماريتان، بعد أن تناول بالشرح والتحليل الدقيق مفهوم نظرية السيادة، كما عبَّر عنها كل من جان بودان وتوماس هوبز وجان جاك روسو ــ وذلك في الفصل الثاني من كتابه القيِّم «الفرد والدولة»ــ خلص إلى نتيجة جوهرية مؤداها أنَّ: « مفهوم السيادة لا يختلف عن مفهوم مذهب الحكم المطلق *Absolutisme* في شيء. ومثل هذه الخاصة (أي السيادة) لا تعود إلى الدولة، فإذا ما نسبناها إلى الدولة أفسدناها. إنَّ الدول ذات السيادة، حسب منطق فكرة « السيادة » إنما تجنح إلى الدكتاتورية. إنَّ مفهومَيْ « السيادة » و« مذهب الحكم المطلق » قد طُرِقا على سندان واحد، ومن ثمَّ فإنه يجب إسقاطهما معاً ».

راجع في التفاصيل : د. حسن البحري، السلطة (بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية، المجلد الرابع، الطبعة الأولى، ٢٠١٠)، ص١٤٥ــ١٤٧؛ د. عبد الرضا حسين الطعان، د. علي عباس مراد، د. عامر حسن فياض، موسوعة الفكر السياسي عبر العصور (لبنان، بيروت، دار الروافد الثقافية ــ ناشرون، الطبعة الأولى ٢٠١٥)، ص٤٠٨ وما بعدها؛ جان جاك شوفالييه، تاريخ الفكر السياسي من المدينة الدولة إلى الدولة القومية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا (لبنان، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ١٩٨٥)، ص٢٨٣ وما بعدها؛ د. منذر الشاوي، نظرية السيادة (بغداد، منشورات العدالة، ٢٠٠٢)، ص١٣ وما بعدها .

وتتميز هذه السيادة بأنها **غير قابلة للتصرف فيها أو التنازل عنها لجهة أخرى** *Sovereignty is inalienable*، كما أنها **غير قابلة للانقسام أو التجزئة** *Sovereignty is indivisible*، وطبقاً لذلك فإن السيادة تلحق بالأمة، بحسبانها ذاتية متميزة، منظوراً إليها كوحدة مجردة مستقلة عن الأفراد المكوِّنين لها، فالسيادة ليست ملكاً لأفراد الأمة، بحيث يملك كل منهم جزءاً منها، بل لشخص جماعي واحد مستقل عن الأفراد الذين يتبعونه، وهذا الشخص هو الأمة[١].

وقد قامت الثورات الديمقراطية، وفي مقدمتها الثورة الفرنسية، لتضع هذا الاتجاه موضع التطبيق، فاحتفظ رجال الثورة الفرنسية بفكرة السيادة بما لها من صفات الإطلاق والسمو وعدم القابلية للانتقال أو التجزئة، ولكنهم نقلوها من الملك إلى الأمة؛ فنصت وثيقة إعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي التي أقرتها الجمعية الوطنية التأسيسية عام ١٧٨٩ في مادتها الثالثة على أن « **الأمة هي مصدر كل سيادة، ولا يجوز لأي فرد أو هيئة ممارسة أي سلطة ما لم تكن نابعة من الأمة صراحة** »[٢].

---

(١) انظر : د. مهند رجب العبود؛ النظرية الليبرالية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة (جامعة دمشق، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، ٢٠١٨)، ص١٠٩.

(٢) انظر : د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري المقارن (دمشق، بلا ناشر، طبعة عام ٢٠٢١)، ص٢٨٣، ٢٨٤ (في الهامش).

كما نص أول دساتير الثورة الفرنسية الصادر في ٣ سبتمبر/أيلول عام ١٧٩١ في المادة الأولى من الباب الثالث (الموسوم بعنوان السلطات العامة) على أن : « **السيادة وحدة واحدة، غير قابلة للانقسام، ولا للتنازل عنها ولا للتملك بالتقادم، وهي ملك الأمة** »[١]، وجاء في المادة الثانية من الدستور أن : « **الأمة هي مصدر جميع السلطات** »[٢].

ولقد أخذت الثورة الفرنسية بمبدأ سيادة الأمة لتحقيق التعادل بين نظامين رأت أن الأخذ بأي منهما دون الآخر إنما يمثل خطورة بالنسبة إليها، وهذان النظامان هما: **المَلَكيّة المطلقة والديمقراطية التامة.** فإذا كان رجال الثورة قد أرادوا التخلص من الخلط بين الدولة وشخص الملك، إلا أنهم في الوقت نفسه قد خشوا ما يترتب على الديمقراطية التامة (أو البحتة) من آثار على أوضاعهم الطبقية، فسعوا إلى احتواء الإرادة الشعبية بما يحقق الحماية لمصالحهم، وذهبوا إلى أن الديمقراطية ليست هي حكومة كل الشعب، ولكنها حكومة الأفضل. ووجدوا هدفهم في جعل

---

(١) فيما يأتي نص المادة الأولى بالفرنسية :

Article 1. « La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice ».

(٢) فيما يأتي نص المادة الثانية بالفرنسية :

Article 2. «La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation».

السيادة للأمة، فالأمة إذ تتجسد في شخصية قانونية متميزة عن أفراد الشعب، فإنها تكون مركزاً للسيادة التي يتجرد منها الأفراد بصفتهم الشخصية[١].

وعلى ذلك كانت نظرية سيادة الأمة وسيلة لتحقيق البورجوازية الناشئة مع الثورة الفرنسية لرغبتها في حيازة السلطة السياسية، أو على الأقل في السيطرة عليها، إلى جانب حيازتها للسلطة الاقتصادية[٢].

وإذا استعرضنا الدساتير العربية المطبَّقة حالياً في العالم العربي نجد أنّ بعضها ما زال يأخذ صراحةً بنظرية سيادة الأمة؛ فقد أخذ بها الدستور الأردني الصادر سنة ١٩٥٢ في المادة /٢٤/ منه إذ نص على ما يأتي: « **١ــ الأمة مصدر السلطات ٢ــ تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور** »، كما نصَّ دستور الكويت الصادر سنة ١٩٦٢ في المادة السادسة منه على أن : « **نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً، وتكون**

---

(١) في عام ١٩٢٩ كتب العميد "موريس هوريو" في مؤلفه القيِّم عن القانون الدستوري، أن الدستور ليس جديراً بأن يحمل الاسم إلا إذا كان **تعبيراً عن سيادة الأمة، صادراً باسم الأمة بواسطة سلطة تأسيسية منتخبة**، مقرِّراً لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن تخلَّف فيه شيء من ذلك لا يصحّ أن يحمل وصف الدستور .

انظر : *Hauriou (Maurice); Précis de droit constitutionnel (Paris, Sirey, 2e edition 1929), p.246.*

(٢) انظر في ذلك : د. موريس دوفرجيه، دساتير فرنسا، مرجع سابق، ص٤١، ٤٢؛ د. اسكندر غطاس، أسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية "دراسة تأصيلية مقارنة" (القاهرة؛ دار الهنا للطباعة، طبعة عام ١٩٧٢)، ص٦٧، ٦٨؛ د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم "دراسة مقارنة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، عام ١٩٧٨)، ص٢٤٠ وما بعدها .

انظر : *Duverger (Maurice); Les constitutions de la France (Paris: Presses universitaires de France, 1950), p.43.*

ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور »، ونص الدستور المغربي الصادر سنة ٢٠١١، في الفصل الثاني منه على أن : « **السيادة للأمة، تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها. تختار الأمة ممثليها في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر والنزيه والمنتظم** ».

وكانت نقطة الأساس التي انطلق منها الفكر الليبرالي بمبدأ سيادة الأمة هي: التفرقة بين الشعب صاحب السيادة والشعب واقعاً اجتماعياً؛ فالشعب واقعاً اجتماعياً يضم كل المواطنين المقيمين على إقليم الدولة منظوراً إليهم بذواتهم وتطلعاتهم ومصالحهم الخاصة، وما يؤثر فيهم من ارتباطات طبقية وأوضاع اقتصادية. أما الشعب صاحب السيادة، فهو مجموع المواطنين الذين لهم القدرة على التجرد من مصالحهم الخاصة وأنانيتهم وارتباطاتهم البيئية والطبقية، بحيث يهدفون إلى تحقيق الصالح العام وحده، مما أدى ببعض الفقه إلى تصويرهم بأنهم مجموعة من القديسين المدنيين *Saint Laic* ، تمثل إرادة أفراد الشعب لا في وجودهم الواقعي أو الاجتماعي، وإنما في وجودهم التصوري الذي يضم إلى جوار الجيل الحاضر الأجيال السابقة واللاحقة[١].

---

(١) انظر : د. مهند رجب العبود؛ النظرية الليبرالية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص١١١، ١١٢.

وقد تحقَّق بمقتضى الأخذ بمبدأ سيادة الأمة إبعاد الشعب الحقيقي عن مسرح السلطة، وهو ما يتفق مع الأفكار التي نادى بها "روسو" وبعض فلاسفة القرن الثامن عشر أمثال "مونتسكيو" و"فولتير" و"مابلى". فلم يكن هؤلاء الفلاسفة يتصورون أن يكون الشعب في جماهيره العريضة هو صاحب السيادة، بل كانوا يتوجَّسون خِيفةً من ذلك[١].

وترتب على هذا المنطق الذي سيطر على مبدأ سيادة الأمة، آثارٌ عديدة انعكست في التنظيم الدستوري للدول الليبرالية، سواء من حيث تحديد حائزي السيادة، أو من حيث تنظيم ممارستها؛ فأخذت دساتير هذه الدول بنظام الديمقراطية النيابية، ونظام المجلسين النيابيين، ومبدأ الاقتراع المقيَّد، وعدم وجود المعارضة، والنظام الملكي في الحكم[٢].

---

(١) انظر : د. رمزي طه الشاعر؛ الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص٥٢، ٥٣؛ د. اسكندر غطاس، أسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية، مرجع سابق، ص ٦٨.

(٢) ترتَّب على اعتناق الديمقراطية التقليدية لنظرية سيادة الأمة، أن أخذ الفكر الليبرالي **بالنظام النيابي** دون غيره من أنظمة الحكم. فالأمة كشخص معنوي لا يمكن أن يكون لها إرادة تعبر عنها بذاتها، وبالتالي فهي في حاجة إلى أشخاص طبيعيين يتحدثون باسمها ويعبرون عنها. وتقوم الديمقراطية النيابية على اختيار الشعب لممثلين عن الأمة، يمارسون السلطة نيابة عنها لمدة محددة، وكل من هؤلاء الممثلين ينوب عن الشعب كله ولا يقتصر تمثيله على من انتخبوه، وهؤلاء النواب مستقلون عن ناخبيهم لا يخضعون لإرادتهم وليسوا ملزمين بتنفيذ ما يطلبه هؤلاء الناخبون، لأن النائب يمثل الأمة كلها ولا يمثل دائرته الانتخابية وحدها.

ونظراً إلى أن الأمة لا تختلط بالشعب الحقيقي في جيله الحاضر، لا تشمل هيئة الناخبين في وقت معين، وإنما هي امتداد لأجيال سابقة، كما تشمل الأجيال القادمة، فإن هيئة الناخبين منظوراً إليها في مدة معينة قد لا تكون معبرة تماماً عن إرادة الأمة الحقيقية، مما يطلب عدم الأخذ برأي هذه الهيئة ريثما تتكشف الأمور على حقيقتها، ويتضح أن هذا الرأي يعبر عن إرادة مستقرة ثابتة لها، وليست مجرد نزوات أو نزعات وقتية. ولذلك كان **نظام المجلسين** قاعدة أساسية =

وعلى الرّغم من النّتائج المهمة المترتبة على مبدأ سيادة الأمّة إلا أنّه تم توجيه عدّة انتقادات إليه، منها ما يأتي[١]:

- إنَّ مبدأ سيادة الأمّة يؤدي إلى الاعتراف للأمّة بالشّخصية المعنوية، وبالتالي إلى قيام شخصين معنويين يتشاركان على إقليم واحد، وهُما الدّولة والأمّة .
- لمْ يعدْ هناكَ حاجة في الوقت الحاضر إلى الأخذ بنظريّة سيادة الأمّة، إذ كانت ذات فائدة في مقاومة سلطة الحُكام المطلقة، قبل نجاح الثّورة الفرنسيّة، وتمَّ بعدها القضاء على السلطانِ المطلقِ للملوك، وتحوّل السّيادة إلى الشعوب.
- يؤدي مبدأ سيادة الأمّة إلى السّيادة المطلقة، وهذا يؤدي إلى الاستبداد.

= اعتنقتها الديمقراطيات التقليدية في تشكيل المجالس النيابية، فهو الوسيلة لتفادي الأهواء والنزوات العارضة التي يقع فيها المجلس النيابي الواحد.

ولما كانت الأمة وحدة مجردة متجانسة، تمثل مصالح عامة متحدة، لا مصالح فردية متعارضة، فإن اختيار ممثلي الأمة يجب أن يكون في أيدي فئة متجانسة منسجمة، مما يجعل **الانتخاب وظيفة وليس حقاً**، بحيث يحدد القانون شروط هذه الوظيفة. وقد يتشدد القانون في تحديد هذه الشروط، فتضيق دائرة هيئة الناخبين ويقل عدد أفرادها، فلا يقرر الانتخاب لكل المواطنين وإنما لأولئك الذين تتوافر فيهم شروط معينة.

ولقد ترتب على ذلك سيادة **مبدأ الاقتراع المقيد** في دول الديمقراطيات التقليدية طوال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. ونظراً إلى أن مبدأ سيادة الأمة يقوم على أن السيادة لشخص جماعي واحد، مستقل بمصالحه وأهداف الأفراد المكونين له، فإن **حق المعارضة لا يستقيم** مع التصور النظري لهذا المبدأ الذي يتطلب التسليم بأن إرادة الأمة واحدة، وغير قابلة للانقسام بين أغلبية وأقلية.

ونتيجة لقيام مبدأ سيادة الأمة على أن الجماعة لا تتكون من الأفراد الموجودين في وقت معين، بل هي امتداد لأجيال سابقة، كما تشمل الأجيال اللاحقة، فإن هذا المبدأ يسمح **بقيام الأنظمة الملكية** بوصفها أنظمة دائمة تقوم على تولي رئيس الدولة للحكم عن طريق الوراثة لمدة غير محددة.

لمزيد من التفاصيل، يراجع: د. مهند رجب العبود؛ النظرية الليبرالية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص١١٣ وما بعدها.

[١] انظر : د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية (الإسكندرية؛ دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية عام ١٩٨٣)، ص ١٨.

- باعتمادِها تطبيق **الاقتراع المقيّد**، فهي تعمل على تضييق دائـــرة النـــاخبين، بوضعها قيوداً أو شروطاً على الانتخاب[١].
- عدم اتفاقها مع نظام سياسيّ محدد ومعين.

الفرع الثاني

حق الاعتراض ومبدأ سيادة الأمّة

يسند الدّستور للسلطة التشريعيّة وظيفة سنّ القوانين، وطبقـــاً لمبـــدأ فصـــل السّلطات، يَنبغي أن تلتزمَ هذه السّلطة حدودَها، ومن الممكن أن تستبد هذه السلطة إذا توافرت لها الظروف المساعدة على ذلك الاستبداد ولو كان نظام الدولة ديمقراطيـــاً وقائماً على أساس المبادئ الدستورية العامة للديمقراطية، فالاعتقاد ببداهة المبـــادئ الدستورية والطبيعة الطيبة للإنسان لاحترام هذه المبادئ ـــ كما يقول الفقيه الفرنسي

---

[١] تأثر مفكرو البورجوازية ـــ الناشئة مع الثورتين الأمريكية والفرنسية ـــ بالفكر الليبرالي التقليدي ودعـــوا إلـــى أن **الديمقراطية ليست هي حكومة كل الشعب، ولكنها حكومة الأفضل**، وأن مستقبل الحكومات الشعبية يتوقف على تحقيـــق الشروط الموضوعية التي تكفل للجماهير في المستقبل قدراً أكبر من التعليم والخبرة، حتى يكونوا قادرين علـــى حســـن اختيار العناصر التي لديها الكفاءة للحكم. لذا فهم يرون أن **الانتخاب وظيفة وليس حقاً**، والقـــانون هـــو الـــذي يحـــدد شروط هذه الوظيفة. وقد يتشدد القانون في هذه الشروط، فتضيق دائرة هيئة الناخبين ويقل عدد أفرادهـــا، فـــلا يقـــرَّر الانتخاب لكل المواطنين وإنما لأولئك الذين تتوافر فيهم شروط معينة. ومن ثم **تؤدي نظرية سيادة الأمة إلـــى إمكـــان تقييد حق الاقتراع** بشروط مالية أو شروط متعلقة بالأصل أو الجنس أو الكفاءة.

انظر في ذلك : د. موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري "الأنظمة السياسية الكبـــرى"، ترجمـــة: د. جورج سعد (بيروت؛ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى ١٩٩٢)، ص٦٠؛ د. جميلة الشـــربجي؛ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٢٧٩ وما بعدها ؛ د. حسن مصطفى البحري، الانتخـــاب وســـيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية "دراسة تحليلية مقارنة" (دمشق، بلا ناشر، طبعة عام ٢٠٢١)، ص٦٢ وما بعدها.

"مارسيل بريلو" ــ هو اعتقاد يرجع إلى تفاؤل تكذبه الحوادث[١]، ومن شأن الفصل المرن، وممارسة رئيس الدّولة حقه في الاعتراضِ أن يحققَ التّوازنَ التشريعيّ، وبالتالي يمنع استبداد البرلمان، وعليه سنعرض في الفقرتين الآتيتين حال تجاوز البرلمان حدُودَه الدّستوريّة، ونطاق ممارسة حق الاعتراض على القوانين:

أولاً ـ تجاوز البرلمان حدُودَه الدّستوريّة :

إنّ مبدأ سيادة الأمّة كمبدأ من مبادئ الديمقراطية الأساسية لا يكفل منع الاستبداد، فحتى لو كانت السّلطة التشريعيّة تعمل بمنطق الإرادة العامة، إلا أنّه لا توجد قيود محكمة على السّلطة التشريعيّة تكفل عدم استبدادها على وجهِ اليقين، فعندما ينفردُ البرلمان بالسّلطة سيدفعه ذلك إلى الاستبداد[٢]، وهذا يزداد خطورة في ظل نظام الأحزاب، إذ إن فوز حزب الأغلبية يؤدي إلى أن يكون البرلمان تحت سيطرة زعيم أو زعماء هذا الحزب، وعليه فالقوانين ستكون معبرة عن فكرة زعيم أو زعماء الحزب، لا عن إرادة أغلبية النواب، وفي تلك الحالة، فإن الديمقراطية النيابية قد لا تمنع الاستبداد بل هي تبدل باستبداد آخر، وهذا ما أكده كل من الفقيهين "لافرييز" و"جيز"، وعليه فإنّ لمْ تكنْ هناك مراقبة قوية وجديّة من جهةٍ أخرى، فذلك

---

(١) انظر : هارولد لاسكي، الحريات العامة في الدولة الحديثة، القاهرة، مطابع شركة الإعلانات الشرقية، طبعة عام ١٩٣٧، ص٤٤.

(٢) انظر : د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١٠٥ .

دائماً يكون مَدعاة للاستبداد والفسادِ، لأنّ نتائج الاستبداد دائماً واحدة بغض النّظر عن مظاهرِهِ أو الجهة التي مارستُه[١].

ثانياً ـ نطاق ممارسة حق الاعتراض على القوانين :

إنَّ منح رئيس الدّولة حق الاعتراض على القوانين أفضل وسيلة للحدِّ مِن النّزعة الاستبدادية، التي أصبحتْ مِن أهمّ مساوئ الهيئات النيابيّة، فحق الاعتراض من شأنه جعل الهيئة التي تُمارس السّيادة نيابةً عن الشّعب في حالةٍ دائمةٍ مِن اليقظة، وبالتّالي فإنَّ سلطة المنع أو الاعتراض على القوانين لها سيطرة على تصرفات النّوابِ وتقويم انحرافَاتِهِم[٢].

وتأسيساً على ذلك، فإنَّ الحق في الاعتراض على مشروعات القوانين المرسلة للتّصديق مِن قبلِ رئيس الدّولة محدَّدة في الدستور في فئتين، الفئة الأولى هي القوانين الخاضعة لممارسة حق الاعتراض، والفئة الثانية هي القوانين المحمية غير الخاضعة لأي اعتراض، وتفصيل ذلك وفق الآتي :

---

(١) انظر : د. سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، الطبعة الأولى، بنغازي، ليبيا، ٢٠٠٣ ، ص١٨١.

(٢) انظر : د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ....، مرجع سابق، ص١١٦، ١١٧ .

وقد ذهب (هاملتون) عند مناقشة مؤتمر فيلادلفيا إلى أن حق الاعتراض هو الحق الذي يحمي امتيازات الحكومة واختصاصاتها، وهو صمام الأمان الذي يدفع عن الامة آثار الاندفاع والتسرع في القوانين المعنية التي تصدر تحت وطأة التهور و الانفعال.

راجع : سعود باديس، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، الجزائر، العدد ٢٠١٢، ص٣٥.

<u>الفئة الأولى</u> ــ القوانين الخاضعة لممارسة حق الاعتراض:

تشمل هذه الفئة القوانين التي يستطيع رئيس الدّولة الاعتراض عليها، وهي جميع **القوانين العادية** الصادرة من السلطة التشريعيّة، والتي لم تُستثنَ صراحةً أو ضمناً من خضوعها لممارسة حق الاعتراض، أي جميع القوانين الصادرة من البرلمان، باستثناء القوانين الدّستورية والقوانين المستثناة بحكم الدّستور، ومنها: القوانين الشعبية والاستفتائية والقوانين ذات الأصول البرلمانية[١]، أي جميع القوانين الصادرة من السلطة التشريعية باستثناء المحمية بناءً على نصوص الدستور التي تنص صراحةً أو ضمناً على حمايتها من الاعتراض عليها والتي سنتطرق لها آنفاً.

وكذلك جميع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعيّة التي تنظم مسائل دستورية بطبيعتها أو في جوهرها، وتشمل القواعد القانونية التي تنظم ممارسة الحكم في الدّولة، وبيان تشكيل السلطات العامة واختصاصاتها، وهذه القواعد تكمل الوثيقة الدستورية في تنظيمها لوظيفة الحكم في الدّولة على ضوء القواعد التي نصّ عليها الدّستور[٢]، وهو ما يطلق عليه تسمية "**القوانين الأساسية**" **أو** "**المكمِّلة للدستور**"[٣].

---

(١) انظر : د. أشرف ابراهيم سليمان، مبادئ القانون الدستوري، دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة، الطبعة الأولى عام ٢٠١٥، ص١٨.

(٢) انظر : د. محمد حسين عبد العال، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٩٢، ص٦٧، ٦٨ .

(٣) اصطلح الفقه الفرنسي على تسمية تلك القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية (والتي تعالج مسائل تعد دستورية بطبيعتها، لاتصالها بنظام الحكم من الناحية السياسية وبتنظيم سير السلطات العامة في الدولة) بـ Les lois organiques، ولم يُتفق على تسمية محدَّدة لها بعد في اللغة العربية، فهي تسمَّى في الجمهورية الجزائرية=

الفئة الثانية ــ القوانين المحمية غير الخاضعة لممارسة حق الاعتراض :

وهي القوانين المستثناة من أيّ نوع من أنواع الرقابة عليها، وذلك بحكم الدستور نظراً إلى مصدرها، أو طبيعتها، أو طريقة إعدادها، أو لحسن سير عمل المؤسسات في الدولة، فهي غير خاضعة لأي نوع من أنواع الطعن، وهي القوانين الشعبية، والقوانين الاستفتائية، والقوانين ذات الأصل البرلماني.

أ ـ القوانين الشعبية : تعد القوانين الشعبية من القوانين المحصنة من حق الاعتراض من حيث طبيعتها، إذ إنها من صنع الشعب، والشعب وحده من يستطيع أن يوافق عليها أو يلغيها وفقاً لإرادته[١]، وهذه القوانين توجد في الدول التي تمارس الديمقراطية

= ﴿ القوانين العضوية ﴾ بناء على الترجمة الحرفية للتعبير الفرنسي، ويسمونها في المملكة المغربية ﴿ القوانين التنظيمية﴾، وفي الجمهورية الإسلامية الموريتانية ﴿ القوانين النظامية ﴾، بينما يُطلق عليها في الجمهورية التونسية ﴿ القوانين الأساسية ﴾، كما أن بعض الفقه الدستوري في جمهورية مصر العربية يميل إلى التسمية الأخيرة، إلا أن المشرع المصري في ظل الدستور الصادر سنة ١٩٧١ أطلق عليها ــ بعد التعديل الدستوري الذي جرى في ٢٢ مايو/أيار عام ١٩٨٠ ــ اسماً جديداً هو ﴿ القوانين المكمِّلة للدستور ﴾، وبقيت التسمية على حالها في ظل الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤ (المعدل سنة ٢٠١٩).

لمزيد من التفاصيل، يراجع :

د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٢٠١ وما بعدها .

د. دعاء الصاوي يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، قسم القانون العام، أطروحة دكتوراه، عام ٢٠٠٧)، ص٥ وما بعدها .

د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري "دراسة تحليلية لدستور ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩ مقارناً بالدساتير السابقة (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠١٩)، ص٥٩٧ وما بعدها.

[١] إذ يقوم عدد من الناخبين بتحرير مشروع القانون في صورة ((قانون مدون ومبوب)) ولا يتم عرضه على الاستفتاء إلا بناء على طلب عدد معين منهم، ويصبح نافذاً بعد نتيجة الاستفتاء من دون الحاجة الى اتخاذ أي إجراء آخر، ومن ثم تكون تلك القوانين الصادرة عن الإرادة الشعبية تعبيراً مباشراً عن السيادة الوطنية.

لمزيد من التفاصيل، انظر:

د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٢٢٧ــ ٢٢٩ .

المباشرة أو شبه المباشرة[١]، وذلك عندما يحكم الشعب بنفسه جميع السلطات، فيصبح هو المشرّع الوحيد، ولا يوجد في وقتنا الراهن نموذج للديمقراطية المباشرة سوى في النظام القائم في الاتحاد السويسري في بعض مقاطعاته (وهي ثلاثة: غلاريس، انتروالد، أبنزيل)، ويساعد على استمرار هذا النظام في تلك المقاطعات قلة عدد سكانها وبلوغهم درجة فائقة من التحضر[٢].

---

[١] إذا كان الشعب في الحكومات الديمقراطية هو صاحب السيادة ومصدر كل السلطات، فإن طريقة ممارسة الشعب لهذه السيادة تتخذ صوراً مختلفة تتماشى مع ظروف الدول وأحوال شعوبها :

١ــ فقد يباشر الشعب بنفسه جميع مظاهر السيادة بشكل مباشر، أي إنه يتولى بنفسه ممارسة سلطات الدولة الثلاث من دون وساطة نواب أو ممثلين عنه. ويطلق على نظام الحكم في هذه الحالة اسم **الديمقراطية المباشرة** .

٢ــ وقد يلجأ الشعب إلى انتخاب ممثلين أو نواب عنه، يجتمعون في هيئة مجلس، يطلق عليه اصطلاحاً اسم البرلمان، ويترك لهم ممارسة مظاهر السيادة باسم الشعب ونيابة عنه لمدة محدودة، وهذا النوع من الحكم يطلق عليه اصطلاح **الديمقراطية التمثيلية (أو النيابية)، أو الديمقراطية غير المباشرة.**

٣ــ وقد يمزج الشعب بين الصورتين السابقتين، فينتخب برلماناً ينوب عنه ويعمل باسمه (وفي ذلك أخذٌ بجوهر الديمقراطية التمثيلية)، ولكن لا يترك له حرية التصرف الكاملة، وإنما يحتفظ الشعب لنفسه بحق الاشتراك معه في تولي الشؤون العامة التي تقتصر في الغالب الأعم على الشؤون التشريعية (وفي ذلك أخذٌ بجوهر الديمقراطية المباشرة). وهذا النوع من الحكم يسمى **الديمقراطية شبه المباشرة**، فهي إذن نظام وسط بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية غير المباشرة (التمثيلية أو النيابية)، ويظهر الشعب في هذه الصورة **كسلطة رابعة** يمارس عمله إلى جوار السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في الدولة.

ولنظام " الديمقراطية شبه المباشرة " مظاهر مختلفة يُستدل بها عليه، وهذه المظاهر هي: حق الاستفتاء الشعبي، وحق الاعتراض الشعبي، وحق الاقتراح الشعبي، وحق الحل الشعبي، وحق الناخبين في إقالة نوابهم في البرلمان، وحق عزل رئيس الجمهورية .

راجع في التفاصيل : د. محمد مرغني خيري: الوجيز في النظم السياسية (القاهرة؛ طبعة عام ٢٠٠٠)، ص٢٨٠ وما بعدها؛ د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص٥٠١ وما بعدها؛ بيداء عبد الجواد محمد توفيق العباسي، الاستفتاء الشعبي وبعض التطبيقات المعاصرة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة الموصل، عام ٢٠٠٣، ص١٢.

[٢] انظر في ذلك : د. أحمد شوقي محمود، مبادئ النظم السياسية للقانون الدستوري (جامعة القاهرة، فرع الخرطوم، طبعة عام ١٩٩٠)، ص٧٠، ٧٥؛

د. جوي تابت؛ حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٢٢٦، ٢٢٧ .

ونتيجة لخطورة تلك القوانين على النظام السياسي، تشترط بعض النظم الدستورية أن تنفيذ هذه القوانين لا يتم بشكل فوري بعد موافقة الشعب، فلا بد من إحالتها إلى البرلمان لدراستها، ثم تعرض مقترحات البرلمان على الشعب للاستفتاء مجدداً والتصويت[١].

ب ـ القوانين الاستفتائية : في هذا النوع من القوانين يتطلب المشرع صراحةً أن تعرض مشروعات القوانين على الشعب للموافقة عليها، فيتم من خلال طرح القانون الصادر من البرلمان على **الاستفتاء الشعبي**، بحيث يقترح الشعب نفسه تنظيم استفتاء على القانون، ومن ثم فإنّ نتيجة الاستفتاء تؤدي إلى إقرار القانون أو رفضه.

وتتعدد صور الاستفتاء الشعبي، وتقسيماته[٢] وإلزاميته، استناداً إلى ما يأتي:

١. **من حيث الموضوع:** يختلف الاستفتاء باختلاف الموضوعات التي يتناولها، فقد يكون موضوعه متعلقاً بإقرار دستور جديد أو تعديل دستور قائم، فيطلق عليه (الاستفتاء الدستوري)، وقد يتعلق باقتراح قانون أو الاعتراض عليه فيسمى (الاستفتاء التشريعي)، وقد يكون (سياسياً) عندما يتعلق بقرار سياسي أو خطة معينة في أمر من أمور السياسة العامة.

---

(١) انظر: د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١٠٤، ١٠٥.

(٢) يراجع في هذه التقسيمات: د. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية (القاهرة، المطبعة العربية الحديثة، طبعة عام ١٩٧٦)، ص١٤٨؛ علاء الدين معتز بالله محمود؛ الاستفتاء الشعبي و أثره في الديمقراطية "دراسة مقارنة" (دمشق، جامعة دمشق، كلية الحقوق، رسالة ماجستير، عام ٢٠١٣)، ص٤٦ وما بعدها؛ د. جميلة الشربجي؛ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٣٠٤، ٣٠٥.

٢. **من حيث وقت استعماله:** قد يكون الاستفتاء (سابقاً) بحيث يُستفتى الشعب في موضوع القانون قبل إقراره من البرلمان، وقد يكون (لاحقاً) بحيث يؤخذ رأي الشعب في مشروع القانون بعد إقراره من البرلمان.

٣. **من حيث وجوبه:** فهو يقسَّم إلى (استفتاء إجباري) ينصّ الدستور على وجوب إجرائه، وتكون السلطة ملزمة بعرض الموضوع على الشعب لاستفتائه فيه، وقد يكون (استفتاء اختيارياً) بحيث يجعل الدستور إجراء الاستفتاء متروكاً لمشيئة الحكومة أو البرلمان أو الرئيس، بناءً على آلية محددة دستورياً.

٤. **من حيث القوة القانونية:** فهو يقسَّم إلى (استفتاء ملزم) إذ تتقيَّد السلطة بنتيجته، وإلى (استفتاء استشاري) غير ملزم بنتيجته، وإن كان من غير المتصور في الدول الديمقراطية، العدول عن إرادة الشعب، التي عبر عنها في نتيجة الاستفتاء، لما لها من قيمة سياسية أو أدبية كبيرة.

وإنّ القوانين الاستفتائية توجد في الدّول التي تمارس صورة الديمقراطية المباشرة أو صورة الديمقراطية شبه المباشرة، إذ يقال إنّ هيئة الناخبين في هذا النظام تكون بمنزلة سلطة رابعة في الدّولة إلى جانب السلطات التقليدية الثلاث : التشريعيّة والتنفيذية والقضائية[١].

---

(١) انظر: د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي (بغداد، مطبعة السلام، الطبعة الخامسة ١٩٤٧ــ ١٩٤٨)، ص ٢٩، ٣٠.

والجدير بالذكر أن موطن ولادة الاستفتاء الشعبي في العصر الحديث كان في سويسرا، لأن أصل كلمة "***Referendum***" كما يقول الفقيه الفرنسي "بيردو" كانت تعني في المجالس الكونفدرالية الجرمانية والسويسرية أن ممثلي الولايات الداخلة في الاتحاد الكونفدرالي لا يستطيعون تقرير أمرٍ إلا بعد الرجوع إلى حكوماتهم[١]، أما في فرنسا فقد ظهرت فكرة الاستفتاء الدستوري، أي الاستفتاء على نصوص دستور بأكمله أو نص من نصوصه، إذ إنها عرفت هذا الاستفتاء بصورة الاستفتاء التأسيسي في دستور عام ١٧٩٣ ودستور عام ١٧٩٥[٢]، كذلك دستور عام ١٧٩٩، ولكنه تضمن في الوقت نفسه الاستفتاء على شخص الرئيس كونه طرح مقترناً باسم نابليون، ومن هنا ظهر الاستفتاء الشخصي؛ الذي هو استفتاء الشعب في شخص لتقرير صلاحيته لشغل منصب سياسي، ثم انتشر بعد ذلك متجسداً بعدة استفتاءات منها استفتاء عام ١٨٠٢ ليصبح نابليون قنصلاً مدى الحياة، واستفتاء عام ١٨٠٤ ليصبح نابليون إمبراطوراً، واستفتاء عام ١٨٥١ ليفوِّض لويس نابليون أو نابليون الثالث بعمل دستور لفرنسا، ثم يكون إمبراطوراً في استفتاء عام ١٨٥٢[٣]، وبعد الحرب العالمية الثانية وسيادة التيار الديمقراطي عند انتهاء الحرب نتيجة انتصار

---

(١) انظر : د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر "الدولة ــ المؤسسات ــ الحريات" (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠٧)، ص ١٥٦.

(٢) انظر: د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق، منشورات جامعة دمشق، طبعة عام ١٩٩٠)، ص٢٩٠.

(٣) انظر: د. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، مرجع سابق، ص١٢٩.

الدول التي تنادي بمبدأ الديمقراطية، والرغبة في إصلاح عيوب النظام النيابي ومساوئه، ووضع حد لاستبداد البرلمانات، فضلاً عن تضاعف الوعي السياسي لانتشار التعليم، انتشر نظام الاستفتاء الشعبي في العديد من الدول الأوروبية[١]، من تلك الدول ألمانيا في دستور (فايمار) الصادر عام ١٩١٩، واليونان في دستورها الصادر عام ١٩٢٠، وإسبانيا في دستورها الصادر عام ١٩٣١[٢].

وبالنسبة إلى البلدان العربية فقد تبنت معظمها وسيلة الاستفتاء الشعبي بعد أن حصلت على استقلالها، ومنها سورية بدءاً من دستور عام ١٩٧٣، أما ما قبل ذلك التاريخ، فقد تم اللجوء إلى الاستفتاء من دون الاستناد إلى أي نص دستوري، وتلك الحالات هي[٣]: ١ــ الاستفتاء على تنصيب حسني الزعيم رئيساً للجمهورية السورية في ١٩٤٩/٦/٢٦. ٢ــ الاستفتاء على تنصيب أديب الشيشكلي رئيساً للجمهورية في ١٩٥٣/٧/١١. ٣ــ الاستفتاء على مشروع الدستور السوري في عام ١٩٥٣.

وكذلك في مصر بدءاً من دستور عام ١٩٥٦[٤]، والسودان في دستورها الصادر عام ١٩٧٣[٥].

---

(١) انظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ الأنظمة السياسية "الدول والحكومات" (بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، طبعة عام ١٩٨٢)، ص٢١٩.

(٢) انظر: د. عبد الحميد متولي؛ أزمة الأنظمة الديمقراطية (الإسكندرية، دار الطالب، طبعة عام ١٩٥٤)، ص١٢٢.

(٣) انظر : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٢٩٠.

(٤) نصت المادة /١٤٥/ من الدستور المصري لعام ١٩٥٦ على أنه: « لرئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى مجلس الأمة، أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وينظم القانون طريقة الاستفتاء ».

(٥) انظر: د. جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، ١٩٩٣)، ص١٠.

ج ـ القوانين المعفاة من الاعتراض بحكم الدستور: وهي القوانين التي يقرها البرلمان، وتكون محصنة من أيّ نوع من أنواع الرقابة، بنص الدستور صراحة على ذلك، ومن هذه القوانين

١. **قوانين الميزانية والمالية**[١]، كما في الهند، فالمادة ١١١ من الدستور الصادر عام ١٩٤٩ وتعديلاته عام ١٩٩٤ نصت صراحةً على حق الرئيس في الاعتراض على القوانين غير المالية، بالرغم من أن قانون الميزانية العامة وفق الرأي الراجح في الفقه الدستوري هو قانون شكلي لا يتضمن أية قواعد قانونية موضوعية لها صفة العمومية والتجريد، ويكفي لإقراره الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وفقاً لأحكام المادة الدستورية التي حددت هذا النصاب، ولا يستوجب لإقراره موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم البرلمان[٢].

٢. **قوانين التعديلات الدستورية:** إذ تعد التعديلات التي يتم إدخالها على وثيقة الدستور محمية، ولا تخضع لأية رقابة أو اعتراض من قبل رئيس الدولة، سواء نص الدستور على ذلك صراحةً (كما في البرتغال ونيكاراغوا) أو ضمناً (كما في المكسيك وباكستان).

---

(١) إن استبعاد هذه القوانين يرجع الى مكانة البرلمان عبر التاريخ، لا سيما أن البرلمان حاول جاهداً تأكيد قوته تجاه الملك، ونزع الصلاحيات منه، ولا سيما المالية، في اتجاه تقوية سلطتهم التسريعية في المجال المالي .
انظر : د. جوي ثابت، حق رئيس الدّولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص١٠٣ .

(٢) انظر: د. نواف سالم كنعان، النصاب القانوني لاجتماعات وقرارات المجلس التشريعية، دراسة مقارنة في الدساتير العربية، دراسات علوم الشريعة والقانون المجلد ٤٥ ، عدد ٢ ، ٢٠١٨، ص٢٩١.

وبعد بيان القوانين الخاضعة لممارسة حق الاعتراض والمحمية منها، فــإنّ المشرع الدستوري اختلف في بيان القوانين الخاضعة والمحمية من ممارسه حــق الاعتراض على القوانين وفق الآتي[١]:

١ ــ ينص المشرع صراحة على حق رئيس الدّولة في الاعتراض على القوانين العادية من دون استثناء، ويمنع صراحة الاعتراض على القوانين الدستورية؛ فالمادة ٣٥ من دستور مملكة البحرين الصادر عام ٢٠٠٢ ، شاملاً لتعديلاته لغايــة عــام ٢٠١٨ والتي تنص على أنه: « ب ــ يعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه اليه من مجلسَيْ الشورى والنواب دون أن يــردَّه إلى المجلسين لإعادة النظر فيه. ج ــ مع مراعاة الأحكام الخاصة بتعديل الدســتور، اذا أراد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها ....»، وكذلك في البرتغال لا يمكن لرئيس الجمهورية رفض إصدار قانون التعديل (المادة ٢٢٨ الفقرة ٣ من الدســتور الصادر عام ١٩٧٦).

٢ ــ ينص المشرع صراحة على حق رئيس الدّولة في الاعتراض على القوانين العادية والدستورية بلا استثناء، فالمادة ٥٧ من دستور الجمهوريــة اللبنانيــة لعــام ١٩٢٦ (المعدل في عام ٢٠٠٤) نصت على أنه : « لرئيس الجمهورية بعد إطــلاع

---

[١] انظر: د. جوي ثابت، حق رئيس الدّولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص ٢٧٨ -٢٧٩.

مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحـــددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره ».

٣ ــ ينص المشرع صراحة على حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين العادية والدستورية، وينص صراحة على استثناء بعض القوانين تحديداً مـــن حـــق الاعتراض[١].

٤ ــ ينص المشرع صراحة على حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين العادية دون استثناء، مع صمت دستوري عن تنظيم حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين الدستورية، ومثال على ذلك ما ورد في نص المادة ٦٠ من الدســـتور البرازيلي، إذ تمنع المادة ضمنياً من خضوع التعديلات الدستورية لحق الاعتـــراض فقد نصت على ما يأتي: « تجري مناقشة التعديل المقترح والتصويت عليه في كـــل من مجلس من الكونغرس الوطني على جولتين، ويعتبر موافقاً عليه إذا حصل علـــى ثلاث أخماس الأصوات في كلا الجولتين، وتنشر التعديلات الدستورية من قبل اللجنة التنفيذية ....»، وعليه فإن التعديلات الدستورية تنشر مباشرة بعد موافقة الكونغرس

---

(١) انظر: المادة ٨٩ والمادة ١٧٥ من الدستور التركي الصادر عام ١٩٨٤ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٧.

عليها، من دون منح رئيس الدولة الحق في الاعتراض عليها؛ لأنها لا تعدّ قـــوانين عادية، وإنما تعدّ جزءاً من الدستور بعد إقرارها.

٥ ــ ينص المشرع صراحة على حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين، مع استثناء ضمني لبعض القوانين، وصمت دستوري عن تنظيم حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين الدستورية، مثال ذلك دستور الجمهورية الفرنســية والــذي يستثني ضمناً القوانين الاستثنائية، والقوانين الأساسية والقوانين المالية من الخضوع لحق الاعتراض.

٦ ــ ينص المشرع صراحة على حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين مع استثناء صريح لبعض القوانين، وصمت دستوري عن تنظيم حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين الدستورية[١].

وتجدر الإشارة هنا إلى وجود بلدان تستبعد حق الاعتراض من دساتيرها، منها **النظم الملكية؛ فدستور اليابان** الصادر عام ١٩٤٨، ينص في المادة (٧ الفقرة أ) منه على أن: « الإمبراطور ملزم (بعد استشارة الحكومة وموافقتها) بإصدار القانون الذي صوت عليه المجلسان ضمن مهلة ثلاثين يوماً تلي تاريخ عرض الــنص عليــه ». ويتضح من هذه المادة أن النص يستبعد كلياً رفض المصادقة عليــه ولــو نظريــاً، وتنص المادة (٦٢ الفقرة ب) من الدستور الإسباني على أنه: « على الملك المصادقة

---

[١] انظر: المادة ١١١ من دستور الجمهورية الهندية الصادر عام ١٩٤٩ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠١٦ .

على القوانين وإصدارها »، **وكذلك بعض الدساتير للدول ذات النظام البرلماني**، مثل **النمسا** حيث رفض دستور عام ١٩٢٠، بسبب طريقة انتخاب الرئيس الاتحادي، أن يعطي هذا الأخير أي حق في الاعتراض.

وكذلك في النظام الرئاسي، لاحظنا أن **جمهورية سريلانكا** Sri Lanka تمنع إعطاء الرئيس حق الاعتراض، فقد نص دستورها لعام ١٩٧٨ في المادة (٧٩) على أنه: « عندما يصوِّت البرلمان على مشروع القانون، فإن رئيس المجلس ملزم بأن يشهد على صلاحية عملية التصويت بإضفاء الطابع الشرعي على النص من خلال الصيغة الآتية: "البرلمان صوَّت على مشروع القانون هذا". ويصبح المشروع قانوناً فور إعطاء الرئيس (المجلس) هذه الشهادة (المادة ٧٩ فقرة ١)، وينشر في جريدة الحكومة ». ونلاحظ أنه لا يوجد دور لرئيس الدولة في هذه الإجراءات نهائياً[١].

---

[١] انظر : د. جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين ....، مرجع سابق، ص٢٨٠ وما بعدها.
Constitution of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, with Amendments incorporated up to the 20th Amendment, August 2020.

المبحث الثاني

التكييف القانوني لحق الاعتراض وشروط ممارسته

إنّ طبيعة حق الاعتراض على القوانين، هي مجموعة العناصر التي تميز هذا الحق عن غيره من الإجراءات التي تدخل ضمن مراحل إعداد القانون، وإنّ درجة تأثير هذا الحق في مشروعات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعيّة تدخل ضمن تحديد هذه الطبيعة، والشروط التي يجب توافرها لممارسة هذا الحق، وهذا ما سيتم دراسته من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول : التكييف القانوني لحق الاعتراض على القوانين

المطلب الثاني : شروط ممارسة حق الاعتراض على القوانين

المطلب الأوّل

التكييف القانوني لحق الاعتراض على القوانين

إنّ تحديد الطبيعة القانونية لحق الاعتراض على القوانين ليست محل اتفاق فقهي[١]، وسبب الاختلاف هو تحديد موقع رئيس الدولة في أثناء ممارسته لهذا الحق، فمنهم من رأى أن هذا العمل جزءٌ من العملية التشريعيّة ومكملٌ للإجراءات التشريعيّة، ومنهم من أيّد أن عمل رئيس الدولة في أثناء ممارسته حق الاعتراض هو عمل تنفيذي فقط[٢]، وآثار اعتراض رئيس الدولة على القانون لا تمس طبيعة القانون ذاته، وتقتصر هذه الآثار على الإصدار، بحسبان أن اعتراض الرئيس على القانون يمنع نفاذه[٣].

بناء عليه، سنبين في هذا المطلب الطبيعة القانونية لحق الاعتراض فيما إذا كان هذا الإجراء يدخل ضمن الإجراءات التشريعية أو يعد امتيازاً يُمنح للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وتصنيف طبيعته وفق أنواعه، وذلك من خلال ثلاثة فروع وفق الآتي:

---

(١) انظر : د. جوي ثابت، حق رئيس الدّولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص١٤٢.

(٢) انظر : د. محمد ربيع مرسي، السطلة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، مرجع سابق، ص١٦٩.

(٣) انظر : د. فيصل شطناوي وسليم سلامة حناملة، سلطة رئيس الدّولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني (الأردن، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٢، العدد ٢، ٢٠١٥)، ص ٨.

الفرع الأول

الطبيعة التشريعية لحق الاعتراض

يرى جانب من الفقه[١] أنّ طبيعة حق الاعتراض لا تختلف عن الأعمال التي يمارسها البرلمان، استناداً إلى أنّ السلطة التشريعية بحسبانها سلطة سنّ وصياغة القوانين تتطلب موافقة جميع الأشخاص والهيئات التي نص عليها الدستور لإعداد القانون، فلن يولد القانون إلا إذا اجتمعت كل الأطراف التي يستلزم الدستور تدخلها، إضافة إلى أن عمل رئيس الدولة في أثناء ممارسته حق الاعتراض لا يختلف من الناحية الموضوعية عن عمل البرلمان، فهو يتأكد من توافر الشروط التي يتطلبها الدستور في القانون، وعليه فإن تكريس الدستور لهذا الحق وُضع لحماية السلطة التنفيذية والدفاع عن الدستور، وعليه فإن طبيعة هذا الحق لا تختلف عن الأعمال التي يمارسها البرلمان.

فالفقيه "كاريه دي ملبرج" يقول : إن تصويت البرلمان على مشروع القانون وإصداره من قبل رئيس الدولة يكمل كل منهما الآخر، أي إن سلطة البرلمان في

---

(١) انظر : د. نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص٢٥٤، ٢٥٥ .

الموافقة على القانون وإصداره من رئيس الدولة لهما الدور ذاته، فلا يمكن أن يبت أحدهما في إيجاد القانون من دون الآخر[١].

فقد أكد جميع الفقهاء الصفة التشريعية للاعتراض المطلق، فذهب الفقيه الألماني "لاباند" إلى القول إن البرلمان حينما يناقش قانوناً معيناً ويصوت عليه بالموافقة فإنه لا يفعل أكثر من أن يقوم بتحرير هذا المشروع كي يحدد محتوياته فهو بذلك يفعل ما تفعله أي لجنة أخرى فيما إذا عرض عليها هذا المشروع لصياغته، أما حينما يعرض على رئيس الدولة لإصداره، فهذا الإجراء وما بعده هو الذي له القيمة التشريعية بالمعنى الصحيح، لأنه يعطي القانون صفته المهمة أي صفة القاعدة القانونية الإلزامية، وبالتالي فإن العملية التشريعية كلها تتركز في التصديق[٢].

إذ إن مشروع القانون استناداً إلى هذا الرأي لم تكتمل إجراءاته التشريعية إلا بموافقة رئيس الدولة من دون أن يعترض عليه، فمشروع القانون لا يصبح قانوناً ما دام في وسع رئيس الدولة الاعتراض عليه، ومن ثم فإن إقرار البرلمان لمشروع القانون لا يكسبه صفة القاعدة القانونية ما دام معرَّضاً للإبطال[٣].

---

(١) انظر : د. دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية مرجع سابق، ص٦٣.

(٢) انظر : د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٠٨.

(٣) انظر : د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٩١١.

وعليه فإن حق الاعتراض لا يعدّ وفق أنصار هذا الرأي تدخلاً في عمل السلطة التشريعية، ولا يتعارض مع مبدأ فصل السلطات، ومن ثم لا يحول دون أن تمارس السلطة التنفيذية أعمالاً تدخل بطبيعتها في الوظيفة التشريعية[١].

ويؤكد مؤيدو هذا الرأي أنّه لا فرق في الطبيعة بين حق الاعتراض ورفض التصديق، فكلاهما يهدف إلى إيقاف استكمال الإجراءات التشريعية[٢]، إذ إن حق التصديق يعد جزءاً لا يتجزأ من العملية التشريعية، فهو العمل الذي يعطي رئيس الدولة الإقرار الضروري الذي لا يمكن أن يصبح القانون من دونه واجب النفاذ، وبالتالي فإن حق التصديق هو بلا شك حق تشريعي يجعل من رئيس الدولة عضواً مساوياً في التشريع للبرلمان وإرادته مساوية تماماً لإرادة ممثلي الأمة، والسبب في ذلك يرجع إلى أن حق الاعتراض المطلق إذا استعمله رئيس الدولة قضى به نهائياً على مشروع القانون لأن البرلمان لا يستطيع التغلب عليه أبداً .

ويؤكد العميد العلاَّمة الفرنسي "ديجي" أن حق الاعتراض النسبي الذي يعطي الرئيس الحق في مواجهة مشروعات القوانين الصادرة عن الكونغرس كأنه يحصل على موافقة صريحة أو ضمنية في حق المشاركة في الوظيفة التشريعية، وعليه

---

(١) انظر : د. سيفان باكراد ميسروب، تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الانظمة الدستورية المعاصرة، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر، مصر، طبعة عام٢٠١٧، ص١١١.

(٢) انظر : د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٢٥٤ ــ٢٦٤.

فإن هذه الموافقة تعد عملاً ذا طبيعة تشريعية، مع أن الأغلبية التي يتطلبها الدستور للتغلب على اعتراض الرئيس هي أغلبية مشددة (ثلثي أعضاء الكونغرس)، ومع ذلك لا يغير من طبيعة القرار الصادر عن الرئيس ويبقى قراراً تشريعياً، وعليه فإن حق الاعتراض الممنوح للرئيس لا يجعله ثانوياً في العملية التشريعية؛ ولا سيما أن هذه الأغلبية المشددة يصعب توافرها في كثير من الأحيان، بل إن القصد من ذلك عدّ الحق في الاعتراض مكملاً للعمل التشريعي، وبالتالي فهو ذو طبيعة تشريعية[١].

وعليه فإنّ أنصار هذا الرأي يؤيدون أن رئيس الدولة يشترك من خارج البرلمان في عمليه التصويت التي تعد جزءاً من العملية التشريعية، ويعدّ صوت الرئيس مرجِّحاً الأغلبية البرلمانية التي أدلت بصوتها بالموافقة على مشروع القانون[٢].

والجدير بالذكر أن القانون الذي يعترض عليه الرئيس وفق هذا الرأي لا يكتسب خصائص التشريع، إذ يبقى من وجهة نظره قراراً يخلو من قيمه الإلزام،

---

(١) انظر : د. علي خطار شطناوي، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن، الكتاب الثالث، النظام الدستوري الأردني، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ ، ص٣٧٣.

(٢) انظر : د. محمد ربيع مرسي، السطلة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، مرجع سابق، ص١٧١ ، ١٧٢.

ولا يصبح قانوناً إلا بعد موافقة البرلمان عليه من جديد بالأغلبية المشددة[١]، وعليه فإن القانون لا يصدر ولا ينشر في الجريدة الرسمية إلا بعد إعادة النظر فيه من قبل السلطة التشريعية، أو تجاوزه وفقاً للإجراءات والأغلبية التي يشترطها الدستور في هذا الشأن[٢].

---

(١) انظر : د. عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري "دراسة مقارنة مع النظام المصري"، مرجع سابق، ص ٨٨.

(٢) انظر : سعود باديس، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص٣٨.

الفرع الثاني

الطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض على القوانين

يرى أنصار هذا الرأي أن حق الاعتراض على القوانين حق تنفيذي يُمنح لرئيس السلطة التنفيذية كي يظهر للبرلمان المساوئ المترتبة على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحرية الكاملة في الأخذ برأي رئيس الدولة أو العدول عنه[١]، فبالتالي لا يدخل حق الاعتراض ضمن الإجراءات التشريعية لإعداد القوانين[٢]، إذ إنّ الإجراءات التي تلي الموافقة على مشروع القانون والمتمثلة في الإقرار هي التي تلزم نفاذ القانون، أما الإجراءات السابقة على إصدار مشروع القانون فإجراءات تمهيدية ليس لها طبيعة العمل التشريعي، فهي لا تؤدي الى خلق القانون[٣].

---

(١) انظر : د. بدر محمد حسن الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠١١)، ص٢٤٣.

(٢) انظر : فيصل شطناوي وسليم سلامة حتاملة، سلطة رئيس الدّولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص ٨.

(٣) انظر : د. سيفان باكراد ميسروب، تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة، مرجع سابق، ص١١٢.

ويرى أصحاب هذا الرأي[١] أن آثار حق الاعتراض على القوانين لا تمس طبيعة القانون ذاته، ولا حتى إجراءات التصويت البرلماني، وإنما تقتصر على الإصدار[٢]، بحسبان أن رئيس الدولة حين يعترض على القانون يقوم بإعادته إلى البرلمان ليتم بحثه من جديد، فالبرلمان في إعادة مراجعة القانون إما أن يتبنى اعتراض رئيس الدولة، ويعدل القانون، وإما أن يتجاوز اعتراضه ويبقى على موقفه، وعليه فإن البرلمان يثبت وجود القانون، وكذلك الإجراء الذي قام به من قبل[٣]، أي إن البرلمان وحده ــ وليس الاعتراض ــ هو الذي يقرر مصير الاعتراض نفسه ومصير القانون أيضاً، معتمدين في ذلك على التأصيل التاريخي للفقيه "مونتسكيو" الذي قال إن حق الاعتراض يتمثل في سلطة المنع؛ وهو ما يعني أن الرئيس إنما

---

(١) ومنهم **الدكتور محمد كامل ليلة** الذي يرى أن حق الاعتراض ليس عملا تشريعياً، وليس اشتراكاً في تقرير القوانين، وإنما هو حق منع أي وقف تنفيذ القانون حتى يتم إقراره ثانية بالأغلبية المعينة في الدستور (يراجع د. محمد كامل ليلة،النظم السياسية"الدولة والحكومة"، بيروت، لبنان، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ص٥٨٣) **والدكتور مصطفى كامل** الذي أكد أن حق الاعتراض لا يعد عملاً تشريعياً لأن هذا الحق لا يرتب إلا تأخير نفاذ القانون فقط، وهو بذلك لا يعد جزءاً من العملية التشريعية لأن القانون يحمل صفة الإلزام بمجرد تقرير البرلمان له (راجع : د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري "المبادئ العامة والدستور المصري"، مرجع سابق، ص٤٣١). وكذلك يرى **الدكتور السيد صبري** أن حق الاعتراض تنفيذي من طبيعته أن يؤثر في السلطة التشريعية، وفي صورته المكبرة محاولة لإلغاء القانون، وفي صورته المصغرة إجبار السلطة الشريعية على إعادة فحص القانون، فهو كما ميزه مونيسكو حق منع لا حق تقرير (راجع : د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، المطبعة العالمية،١٩٤٩، ص٣٤٤) .

(٢) انظر : د سيفان ميسروب، مرجع سابق، ص ١١٢.

(٣) انظر : د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣١٢ .

يعترض على قانون موجود من قبل ليمنع نفاذه، وإذا وافق الرئيس على القانون تم بإرادة البرلمان[١].

وعليه فإن ممارسة حق الاعتراض اختياري لرئيس الدولة، فهو سلطة توقيفية للقانون ــ ولكن لا تتجاوز سلطة البرلمان التي لها الدور الأكبر ــ وعمل تنفيذي[٢] يمنع إصدار القانون الذي اكتملت أركانه بالإقرار، فالاعتراض إجراء تنفيذي على قانون اكتمل وجوده القانوني بإقراره من قبل البرلمان ليمنع نفاذه[٣].

---

(١) انظر : د. محمود حسين علي ناجي، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة في جامعة القاهرة ٢٠١٤، ص ١٧٧.

(٢) انظر : د. نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة ، مرجع سابق، ص٢٥٤.

(٣) انظر : د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٢٤٨.

الفرع الثالث

الطبيعة المختلطة لحق الاعتراض

إن مؤيدي هذا الاتجاه يميزون طبيعة حق الاعتراض وفق نوعه ودرجة تأثيره في مشروع القانون في حد ذاته، إذ يتم التفريق بين الطبيعة القانونية لحق الاعتراض وفق أنواعه، (الاعتراض المطلق والاعتراض النسبي)، إذ ينظر المؤيدون لهذا التقسيم إلى هذا الحق من زاوية اختصاص رئيس الدولة في السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

فعلى تقدير أن حق الاعتراض حق استثنائي للسلطة التنفيذية يسمح بإلغاء القانون نهائياً، فهم يتبنون الطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض المطلق، أما الاعتراض النسبي فهو حق يمنح لرئيس الدولة بصفته شريكاً في العملية التشريعية، فيتبنون الطبيعة التشريعية لحق الاعتراض النسبي، من الاعتراض الموصوف الذي يتطلب أغلبية خاصة أو مشددة للتغلب على اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون، والاعتراض البسيط، والاعتراض الموقف، أما بقيه أنواع الاعتراض يضفي عليهم الصفة التنفيذية لأن رئيس الدولة يتدخل بعد إتمام القانون واستكمال إجراءاته التشريعية لإعداده[١].

---

[١] انظر : د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة ....، مرجع سابق، ص٢٤٧ .

استناداً إلى ما سبق ذكره، الرأي الأول من وجهة نظرنا هو السديد، إذ إن إجراءات إعداد القوانين لا تنتهي إلا بانتهاء مرحله الإصدار والنشر، وإن جميع المراحل التي يمر بها مشروع القانون تعد أعمالاً تشريعية بطبيعتها، وبالتالي فإن حق رئيس الدولة في الاعتراض يعدّ عملاً تشريعياً يدخل ضمن الإجراءات التشريعية لإعداد القوانين، ويعدّ شريكاً في العملية التشريعية، فهو إما أن يوافق على القانون المحال إليه، أو أن يرفضه، أو يعيده إلى البرلمان لإعادة النظر فيه وإجراء مداولة ثانية بشأنه.

المطلب الثاني

شروط ممارسة حق الاعتراض على القوانين

لا بد من أن يكون لحق الاعتراض الذي يمارسه رئيس الدولة ضوابط تحكمه، وشروط من شأنها أن تجعل الاعتراض على القوانين التي تحال إليه من السلطة التشريعية وإرجاء إصدارها، لا يشوبها أي عيب، ولذلك وضعت قيود لممارسة حق الاعتراض على القوانين بأن يكون الاعتراض مسبباً، وملزماً بتسليمه إلى البرلمان ضمن نطاق زمني معين، وتفصيل ذلك على النحو الآتي :

الفرع الأول : تسبيب الاعتراض على القوانين.

الفرع الثاني: النطاق الزمني لحق الاعتراض.

الفرع الأول

تسبيب الاعتراض على القوانين

إذا كان لرئيس الدولة الحرية في الاعتراض على أي نص تشريعي، فإنه لضمان عدم تسرُّع الرئيس في الاعتراض على القوانين المحالة إليه من البرلمان وعرقلة صدورها، فإنه ملزم بذكر الأسباب التي دفعته لاستخدام هذا الحق. والتسبيب، هو تحرير الأسانيد والحجج القانونية والواقعية التي يقوم عليها الاعتراض. وتبعاً لذلك فإنه يتضمن شقين أساسيين، أما الأول فهو أن يعرض رئيس الدولة في اعتراضه جميع الأسباب القانونية والواقعية التي قادته إلى الاعتراض. ويمكن أن تتمثل الأسباب القانونية في القاعدة القانونية أو المبدأ القانوني الذي يستند إليه الاعتراض، بينما الأسباب الواقعية يمكن أن تتجسد بتقديرات مدى ملاءمة إصدار التشريع سواء من الناحية العملية أم الاجتماعية أم السياسية، وأما الثاني فإنه يتمثل في العملية العقلية التي وصل بها رئيس الدولة إلى نتيجة معينة تجاه مشروع القانون .

وقد ذهب بعض الفقه[١] إلى القول : إن اشتراط التسبيب، أمر منطقي لا بد منه، لكي نحيط البرلمان بالدوافع التي حملت رئيس الجمهورية إلى الاعتراض، وإنه

---

(١) انظر : وليد حسن حميد الزيادي، التنظيم الدستوري للاعتراض على القوانين "دراسة مقارنة" (العراق، جامعة القادسية، كلية القانون، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد السادس، الإصدار الثاني، ٢٠١٥)، ص١٦.

(أي رئيس الجمهورية) يلتزم ببيان أسباب اعتراضه حتى وإن لم يتضمن الدستور النص على ذكر الأسباب.

وعليه، فإن الباحثة ترى أن ذكر التسبيب أمر ضروري لصحة الاعتراض؛ لأن رئيس الجمهورية عندما منح حق الاعتراض بحسبانه يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، وبذلك فإن الاعتراض يجب أن يحمل بين طياته دليل صحته من خلال التسبيب .

ولقد حصل تطور في أسباب الاعتراض، إذ كان الاعتراض للأسباب الدستورية (عدم دستورية القوانين) هو القاعدة العامة، إلا أن التحول في حق الاعتراض جعله وسيلة فعالة لتحقيق فعالية الإدارة، وملاءمة القوانين للظروف السائدة[١]، فالمشرع اشترط أن يتقيد رئيس الدولة بذكر المسوغات والأسباب التي استند إليها في ممارسته حق الاعتراض، وهذا أمر منطقي حتى يحيط البرلمان بالدوافع التي حدت برئيس الدولة إلى الاعتراض ويحدِّد موقفه في ضوئها[٢].

---

(١) انظر في ذلك :

د. مروان محمد محروس المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي "دراسة مقارنة" (الأردن، عمان، دار الأعلام، الطبعة الأولى ٢٠٠٢)، ص٤٩ .

د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (الإسكندرية، منشأة المعارف، بلا تاريخ نشر)، ص٢٤٤.

(٢) انظر : د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، تكوينها واختصاصاتها والعلاقة بينها (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٦٧)، ص١٢٨.

ويمكن تقسيم أسباب الاعتراض على القوانين إلى ثلاثة أسباب: شكلية وتقنية، وموضوعية، ودستورية، وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

أولاً- الأسباب الشكلية والتقنية :

استناداً إلى هذه الأسباب فإن الغاية من حق الاعتراض هي تصحيح الأخطاء المادية أو الشكلية أو التقنية، فإن الرئيس يرد مشروع القانون إلى السلطة التشريعية لتصحيح الأخطاء من دون أن يتجاوز مضمون مشروع القانون الذي أقرته السلطة التشريعية[١].

وهذه الأخطاء قد تكون مطبعية في نصوص مشروع القانون من شأنها تحريف غايته ومضمونه، وقد يكون مشروع القانون غير قابل للتطبيق، أو من الصعب تطبيقه[٢]، أو أن يكون قد استخدم مصطلحات غير صحيحة، ومخالفة للمصطلحات المستخدمة في النظام الدستوري.

ثانياً- الأسباب الموضوعية :

إن السلطات الممنوحة لرئيس الدولة تمتد لتشمل المراجعة حول مدى ملاءمة التشريع للسياسة العامة للدولة[٣]، ومدى مخالفته للمصلحة العامة؛ فيحق له

---

(١) انظر : د. جوي ثابت، مرجع سابق، ص١٣١ ، ١٣٢ .

(٢) انظر : د. عبد الله بوقفه، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص ١٢٠.

(٣) انظر : د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣/٢٠٠٤، ص ٣٨٣.

الاعتراض مستنداً إلى أسباب تتعلق بموضوع مشروع القانون، أو أحد مواده، أو مسوِّغاته أو السياسة العامة من تشريعه، ونحو ذلك من الأسباب الموضوعية التي تحيط بمشروع القانون، ولا سيما أنه في الدول المتخلفة يعاني أعضاء المجلس النيابي نقصاً في الخبرة من الناحية السياسية ، ولكون رئيس الدولة هو الحارس والحامي لقوانين الدولة ودستورها، فإن ممارسته حقه في الاعتراض سيحقق رقابة فعالة وأكيدة على تلك القوانين[١]. وعليه فإن هذه السلطة اختيارية تعود إلى تقدير رئيس الدولة في طلب إعادة النظر في مشروع القانون، بإعادته إلى السلطة التشريعية مشفوعاً بهذه المسوِّغات والأسباب مقترناً بالمصلحة العامة .

ثالثاً- الأسباب الدستورية :

بحسبان أن رئيس الدولة ملزم باحترام مواد الدستور ويضمن التزام السلطات كافة بتطبيقه، يمكن لرئيس الدولة إرجاء التصديق على مشروع القانون مؤقتاً، في حال شابه عدم الدستورية، نظراً إلى مخالفته أحكام الدستور أو بعض المبادئ الدستورية الأساسية[٢]، أو حتى مخالفة قانون آخر في أحد نصوصه أو أجزائه سبق أن صدر عن البرلمان نفسه، بإعادته إلى البرلمان لإعادة النظر فيه وتعديله، كأن يضع المشرع الدستوري نصوصاً تقضي بتحريم إسقاط الجنسية والمصادرة العامة،

---

(١) انظر : د. فؤاد بيطار، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الأولى، المطبعة البوليسية، بيروت، ١٩٩٥، ص٢٠٠، ٢٠١ .

(٢) انظر : د: فتحي فكري، مرجع سابق، ص٣٨٣ .

فإن المساس بمثل هذه القيود في الدستور يستدعي من رئيس الدولة ممارسة حقه في الاعتراض[١].

ويستخدم رئيس الدولة حقه في الاعتراض في حال عدم قيام السلطة التشريعية بإزالة المخالفة الدستورية، فرئيس الدولة يستطيع إحالة مشروع القانون إلى القضاء الدستوري كرقابة سابقة على مشروع القانون[٢].

وعلى الرغم من أهمية شرط التسبيب نجد أن بعض الدساتير لم تنص على شكل ومضمون حق الاعتراض والإجراءات المتبعة لممارسته، ولم تحدد الأسباب التي تجيز لرئيس الدولة حق الاعتراض، فبالرجوع إلى نص المادة ١٣٢ من دستور جمهورية مصر العربية[٣]، نجد أن المشرع الدستوري لم يحدد الأسباب التي تجيز لرئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين وإحالة مشروع القانون إلى مجلس النواب لإعادة دراسته، وقد اتبع هذا النهج دستور سلطنة عُمان رقم /١٠١/ لعام ١٩٩٦ الذي لم يعرف حق الاعتراض على القوانين إلا بموجب التعديل الدستوري رقم (٩٩)

---

(١) انظر : وليد حسن الزبادي، التنظيم الدستوري للاعتراض على القوانين، مرجع سابق، ص ٣٧٩

(٢) تبرز أهمية هذا الاعتراض في الدول التي يوجد فيها هيئة أو سلطة قضائية متخصصة بمراقبة دستورية القوانين. انظر في ذلك: د. جوي ثابت، مرجع سابق، ص١٣٢ ؛ رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الثانية، مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧٣ ، ص٤٩٢ وما بعدها.

(٣) تنص المادة /١٢٣/ من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ على أنه : « لرئيس الجمهورية حق اصدار القوانين أو الاعتراض عليها وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من ابلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد، اعتبر قانوناً وأُصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم الى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر » .

لعام ٢٠١١، فالمادة (٥٨) مكررة (٣٥) من النظام الأساسي سنة ١٩٩٦، لم تنص على أسباب شكلية أو إجرائية معينة لحق جلالة السلطان بالمنع أو الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس عُمان ويرفعها إليه[١].

وكذلك الدستور الفرنسي في المادة العاشرة منه الفقرة الثانية[٢] لم يحدد الأسباب التي تجيز لرئيس الدولة إحالة مشروع القانون إلى مجلس الشيوخ أو الجمعية الوطنية لإعادة دراسته[٣].

وفي المقابل نجد أن بعض دساتير الدول نصت على شرط التسبيب صراحة، بحيث يكون القرار الذي يعترض بموجبه رئيس الدولة على مشروع القانون معللاً

---

(١) تنص المادة (٥٨) مكررة (٣٥) من النظام الأساسي العماني لعام ١٩٩٦ على أن: «تحال مشروعات القوانين التي تعدها الحكومة إلى مجلس عُمان لإقرارها أو تعديلها ثم ترفع إلى جلالة السلطان لإصدارها، وفي حال إجراء تعديلات عليها من مجلس عُمان يكون لجلالة السلطان ردها إلى المجلس لإعادة النظر في تلك التعديلات ثم رفعها ثانية إلى جلالة السلطان » .

انظر: أحمد بن حميد بن سعيد الشبلي، حق جلالة السلطان في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري العُماني "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، المجلد ٢٨،العدد ١، ٢٠٢٠، ص٣٦١.

(٢) تنص المادة (١٠) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨المعدل عام ٢٠٠٨ على أن: « يصدر رئيس الجمهورية القوانين الصادرة عن البرلمان خلال خمسة عشر يوماً تلي التمرير النهائي لقانون ما وتحويله إلى الحكومة. يمكن له، قبل انقضاء هذه المهلة، الطلب من البرلمان إعادة فتح النقاش حول القانون أو أية أقسام منه. ولا يجوز رفض إعادة فتح هكذا نقاش » .

Article 10 : *« Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée ».*

(٣) على الرغم من أن الدستور الفرنسي لم يحدد الأسباب التي تسمح لرئيس الدولة بممارسة حق الاعتراض إلا أن الفقه أورد أمثلة على ذلك، منها تمرير القانون تمريراً سيئاً أو غير مناسب أو كونه عديم الأهلية .

انظر : د. أحمد سلامة أحمد، مرجع سابق، ص١٨٧ .

ويعرض الأسباب التي تسوِّغ هذا الاعتراض، ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المـــادة /١٠٠/ من دستور الجمهورية العربية السورية النافذ لعام ٢٠١٢على أنه : « يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتـــراض عليهـــا بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية ».

والمادة السابعة الفقرة /٢/ من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٩ المعدل عام ١٩٩٢ نصت على أن : « ...كل مشروع قانون ينـــال موافقـــة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب، وقبل أن يصبح قانوناً، أن يقدم إلـــى رئـــيس الولايات المتحدة، فإذا وافق عليه، وقعه، اذا لم يوافق عليه أعاده، مقروناً باعتراضه الى المجلس الذي قدم فيه » .

والمادة /٦٦/ من الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢ التي نصت على أن : « يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبَّب، فإذا أقرَّه مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدَّق عليه الأمير وأصـــدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه .. ».

وتجدر الإشارة إلى أنه في حال كان البرلمان مؤلَّفاً من مجلسين (غـــرفتين)، فينبغي إحالة مشروع القانون المعترض عليه إلى المجلس الأصلي، أي إلى المجلس الذي ولد فيه الاقتراح، كما في دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطيـــة الشـــعبية

الصادر في عام ١٩٩٦ المعدَّل في أيلول/سبتمبر عام ٢٠٢٠ (المادة ١٤٥)[١]، والولايات المتحدة الأمريكية (المادة الأولى) المقطع السابع الفقرة (٢)، أو تتم إحالته إلى المجلسين معاً كما في المادة العاشرة (الفقرة الثانية) من الدستور الفرنسي، أو يحال في حال حدد الدستور مجلساً إلى المجلس المحدد دستورياً بغض النظر عن مكان ولادة الاقتراح[٢].

---

[١] تنص المادة /١٤٥/ من الدستور الحالي للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية على ما يأتي : « مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة ١٤٤ أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمّة، على التّوالي حتّى تتمّ المصادقة عليه. تنصبّ مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشّعبيّ الوطنيّ على النّصّ الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة ١٤٤ أعلاه. تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوّتت عليه الغرفة الأخرى. وتناقش كل غرفة النص الذي صوّتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه. وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (١٥) يوماً، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (١٥) يوماً.

تعرض الحكومة هذا النّصّ على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أيّ تعديل عليه إلاّ بموافقة الحكومة.

وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً. وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو، إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه. ويُسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة » .

[٢] انظر: د. جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٤٩٤.

الفرع الثاني

النطاق الزمني لحق الاعتراض

يقصد بالنطاق الزمني لحق الاعتراض المدة الزمنية التي يتوجب على رئيس الدولة ممارسة حق الاعتراض فيها، وذلك منعاً للسلطة التنفيذية من عرقلة عمل السلطة التشريعية، والتحكم بالنصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان وبالتالي يلتزم رئيس الدولة بتسليم طلب الاعتراض للبرلمان في الميعاد المحدد الذي يختلف من نظام دستوري إلى آخر. وإن الآثار التي تترتب على عدم تقديم هذا الطلب خلال المدة أو بعد فواتها، سيتم تفصيلها من خلال بيان المدة الزمنية لتقديم الاعتراض الى البرلمان، ومصير الاعتراض في حال فوات المدة الزمنية لتقديمه الى البرلمان.

أولاً- المدة الزمنية لتقديم الاعتراض الى البرلمان :

إن سلطة رئيس الدولة في ممارسة حق الاعتراض ليست مطلقة؛ فالمدة الزمنية التي يجب أن يلتزم بها وفقاً لما ينص عليه الدستور تجعل هذه السلطة مضبوطة، وبانقضاء هذه المدة يسقط حق الرئيس في ممارسة هذا الحق[١]، فرئيس الدولة يستطيع أن يمارس حق الاعتراض ضمن المدة المحددة، أو يتنازل عن هذا الحق بتصديق مشروع القانون.

---

(١) انظر : د. عبد الله بوقفه، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص٢٧٢ .

إن المدة الزمنية لحق الاعتراض تختلف من نظام سياسي إلى آخر، وهي ليست ثابتة في بعض النظم[١]، فذهب كثير من الدول إلى تحديدها بمدة قصيرة لا تتجاوز /٣٠/ يوماً، وسبب ذلك هو إصدار القانون في أقرب وقت ممكن وعدم ترك مصير القانون غير محسوم، فتحديد مدة قصيرة لكي لا يستخدم الرئيس هذا السلاح كوسيلة ضغط على البرلمان[٢]، ولا سيما في حالة الاستعجال إذ يتم تخفيض هذه المدة الزمنية[٣]، في المقابل بعض النظم السياسية لم تنص دساتيرها على المدة التي يتوجب على رئيس الدولة الالتزام بها في أثناء ممارسة حق الاعتراض[٤].

ثانياً- فوات المدة الزمنية لتقديم الاعتراض إلى البرلمان :

إن ممارسة حق الاعتراض على القوانين مقيدة بمدة زمنية يحددها الدستور، ما يوجب على رئيس الدولة الالتزام بها في حال ممارسته لحق الاعتراض وفق ما تم بيانه، ولكن السؤال المطروح :

---

(١) نصت المادة ٧٣ من الدستور السوري الصادر عام ١٩٥٣ على أنه: « إذا أقر مجلس النواب قانوناً أصدره رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً تلي يوم إرساله إليه ، أما إذا أقر المجلس للقانون صفة الاستعجال بأكثرية أعضائه المطلقة فيجب إصداره في المدة المعينة فيه » .

(٢) انظر: خليل سليمان خليل الرحامنة، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين، مرجع سابق، ص٧١.

(٣) انظر: أحمد عبد الحميد الخالدي، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري (القاهرة، دار المكتبة القانونية، طبعة عام ٢٠١١)، ص٢٩٩.

(٤) انظر: د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان (الإسكندرية، منشأة المعارف، طبعة عام ٢٠٠٦)، ص٢٦١، ٢٦٢.

ماذا يحدث حينما تنقضي المدة المحددة دستورياً من دون قيام رئيس الدولة باستعمال حقه بالاعتراض ورده الى السلطة التشريعية لإعادة مناقشته.

بيّن المشرع الدستوري عدة حالات لذلك منها : أن فوات المدة المحددة يعد تنازلاً من رئيس الدولة عن استخدامه حق الاعتراض وموافقة ضمنية للقانون[١]، فالدستور المصري حدد في المادة (١٢٣) منه المدة الزمنية في ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ رئيس الجمهورية بمشروع القانون، وعدّ فوات ميعاد الاعتراض قبولاً ضمنياً له، ومن ثم استوجب على رئيس الجمهورية إصدار هذا القانون، وفي دول أخرى كما في النرويج فإن صمت رئيس الدولة وامتناعه عن إصدار النص التشريعي يعد بمنزلة رفض النص الذي أقره البرلمان، وفي روسيا واليمن، صمت رئيس الدولة وامتناعه عن إصدار النص التشريعي لا يعفيه من واجباته، فموقفه السلبي يبقى على عاتقه، وفي ايسلندا يعد صمت رئيس الدولة وامتناعه عن إصدار النص التشريعي سبباً كافيا لعرضه على الاستفتاء، وفي تايلاند يعد صمت الرئيس سبباً كافياً لتكليف الجمعية الوطنية حكماً بمراجعة النص وإعادة دراسته من جديد،

---

[١] انظر: د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ و سنة ٢٠٠٧، ط٣ ،٢٠٠٩، ص ٣٣٤.

ومنها ما يعد صمت الرئيس بلا آثار، ويصبح النص التشريعي نافذاً وتحال عملية الإصدار إلى سلطة أو مسؤول آخر في الدولة[١].

علماً أن هناك دساتير لم تنص على مصير النص التشريعي بعد انتهاء مدة الاعتراض ان لم يعترض رئيس الدولة، إذ يتضح من نص المادة(١٠)[٢] من الدستور الفرنسي أن المهلة الزمنية للإصدار، هي الخمسة عشر يوماً التي تلي تبليغ الحكومة القانون الذي تم إقراره وله قبل انقضاء هذه المدة، إعادة مشروع القانون إلى البرلمان لإجراء مناقشة جديدة، أو لبعض مواده .

إذ إن المشرع الدستوري الفرنسي وفقاً للدستور النافذ ألغى مدة معينة لطلب المناقشة الجديدة في حال الاستعجال مثلما ورد النص عليها في دساتير سنة ١٨٤٨، ودستور سنة ١٩٤٦ الذي حدد مدة عشرة أيام لإصدار القوانين، وخمسة أيام للأمور العاجلة، ويجوز خلال هذه المدة طلب مناقشة جديدة للقانون وفق المادة (٣٦) منه[٣]، والجدير بالذكر أن المشرع الدستوري الفرنسي قد منح رئيس الجمهورية خياراً يؤدي الى تأخير عملية الإصدار، ومن ثم تمديد المدة الزمنية التي يجوز خلالها ممارسة حق الاعتراض وفق نص المادة ٦١ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ التي تنص

---

(١) كرئيس مجلس الشيوخ في البرازيل، أو رئيس المحكمة الدستورية العليا في برلين (راجع بشكل معمق د. جوي ثابت، مرجع سابق، ص٤٤٢ ، ٤٤٣.

(٢) المادة ١٠ من الدستور الفرنسي عام ١٩٥٨ المعدل لعام ٢٠٠٨ تنص على أن : « يصدر رئيس الجمهورية القوانين الصادرة عن البرلمان خلال الخمسة عشر يوماً التي تلي التمرير النهائي لقانون ما وتحويله إلى الحكومة ».

(٣) انظر: د. أحمد سلامة أحمد بدر، مرجع سابق، ص١٧٨.

على أنه: « ... يجب أن يبت المجلس الدستوري في الحالات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين خلال شهر، غير أنه بناءً على طلب الحكومة وفي حالة الاستعجال يتم تقصير المدة إلى ثمانية أيام وفي هذه الحالات نفسها يترتب على إشعار المجلس الدستوري وقف موعد الإصدار ».

أي إن هذه المادة أوجبت على رئيس الجمهورية عرض مشروعات القوانين التي يجد أنها تخالف الدستور، أو القوانين التي تتعلق بلوائح المجالس البرلمانية على المجلس الدستوري إذ توقف مدة الإصدار المحددة بخمسة عشر يوماً مؤقتاً الى حين انتهاء المجلس الدستوري من النظر في مشروع القانون المحال إليه لفحص دستوريته[١].

وكذلك بالرجوع إلى نص المادة /٩٨/ من الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٣ يتبين أنها لم تعالج مصير النص التشريعي في حال انقضاء مدة الشهر إلا أنه بحكم العادة والعرف جَرَيَا على إصدار القوانين .

وترى الباحثة أن المدة الزمنية اللازمة لممارسة رئيس الدولة حقه بالاعتراض يجب أن تكون كافية لفحص مشروعات القوانين من قبل رئيس الدولة، وتقدير مدى ملاءمتها للنظام القائم، وأن مدة الشهر التي ينص عليها الدستور السوري ليست

---

[١] راجع في ذلك : د. أحمد سلامة أحمد بدر، مرجع سابق،ص ١٨٨ ، وكذلك د. فاضل أحمد عبد الغني السبنائي، النظام السياسي والدستوري لرئيس الدولة في اليمن، مرجع سابق، ص٣٠٩.

بالمدة الطويلة نسبياً وليس بالقصيرة، فهي المدة المناسبة لممارسة هذا الحق. إضافة إلى الحاجة إلى النص على تخفيض تلك المدة في حالة الاستعجال، وأن تكون المدة بالأيام وليست بالشهور، ولا سيما أن الأيام في كافة الشهور ليست متساوية، واحتساب المدة من تاريخ استلام رئيس الدولة مشروع القانون فعلياً، وليس من تاريخ الاحالة، مع عدم احتساب أيام العطل والإجازات الرسمية من تلك المدة .

والجدير بالذكر أن سكوت رئيس الدولة عن استخدام حقه في النظام الرئاسي المتبع في الولايات المتحدة الأمريكية، لا يعد تنازلاً، فإذا لم يقم الرئيس بإعادة مشروع القانون في غضون عشرة أيام (يستثنى منها أيام الآحاد) من تقديمه إليه يصبح قانوناً، وذلك ما لم يحل الكونغرس بسبب فضه لجلساته من دون إعادة المشروع إليه، وفي مثل هذه الحالة يعد تمهلاً في أن يتخذ قراراً بشأن مشروع القانون عندما يستخدم حقه في اعتراض الجيب[١].

[١] انظر : د. خليل سليمان خليل الرحامنة، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين، مرجع سابق، ص٧٢.

الباب الثاني

تطبيقات حق الاعتراض على القوانين في النظم السياسية المقارنة

تمهيـد وتقسيـم :

في الدساتير الديمقراطية، ولا سيما دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي يعد أعرقها وأقدمها، لا يمكن لأي قانون يقره البرلمان أن يرى النور ويصبح نافـذاً ما لم يصدره رئيس الدولة؛ فالرئيس إذ يقوم بإصدار القانون إنما يشهد رسمياً بـأن مشروع القانون الذي أقره البرلمان قد اجتمعت له كل الشروط التي تطلَّبها الدستور في تكوين القانون، ويؤكِّد بالتالي ضرورة تنفيذه كقانونٍ من قوانين الدولة.

ويشبِّه الفقيه الفرنسي "كاريه دي ملبير" *Carre de Malberg* دور رئيس الدولة عند إصدار القانون بالموظف العام الذي يضفي طـابع الرسـمية علـى الأعمـال القانونية. إذ يلتزم قبل أن يشهد بوجود العمل ومشـروعيته وصـحة صـياغته أن يفحص العمليات القانونية التي تسبق تكوينه وتؤدي إليه. والأمر لا يخرج بعد ذلـك عن أحد افتراضين: فإما أن يتأكد الرئيس بعد عملية الفحص التي أجراها من سلامة القانون وخلوه من العيوب الشكلية والموضوعية. وفي هذه الحالـة يقـوم الـرئيس بالتوقيع على نسخة القانون وإصداره[١]. أو أن يعتقد الرئيس أن القانون تشوبه بعض

---

(١) يلاحظ في هذا الشأن أن عملية إصدار القانون إذا كانت قرينة على خلو القانون من العيوب الدستورية وغيرهـا، فإن ذلك لا يعني في تقدير غالبية الفقه أن إصدار القانون يعد قرينة قاطعة على سلامة القانون وخلـوه مـن العيـوب الدستورية بحيث لا يجوز إثبات عكسها، ولكنه يعد قرينة نسبية تتعلق بالوجود الخارجي للقـانون ولـيس لـه علاقـة بدستوريته. ولذا فإن إصدار القانون لا يحول دون فحص دستوريته من قبل المحاكم أو أي هيئة أخرى يمنحها القـانون هذا الحق. راجع في ذلك : د. هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون (دمشق، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقـوق، الطبعة السادسة، ٢٠٠٤/ ٢٠٠٥)، ص١٢٦، ١٢٧؛ د. عمر حلمي فهمي؛ القانون الدستوري المقارن (القاهرة؛ دار =

المخالفات الدستورية، أو أنه بحاجة إلى إعادة النظر في بعض مواده، وفي هذه الحالة يقوم الرئيس برفض إصدار القانون، وإعادته إلى البرلمان .

وقد اصطُلِحَ على تسمية حق رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في "**رفض إصدار القوانين**" التي يقرها الكونجرس بالأغلبية المطلوبة بـ « **الفيتو الرئاسي** » *Presidential Veto*، وهو حقٌّ دستوري يُمكِّن رئيس الجمهوريَّة من الاعتراض على مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلسا الكونجرس (النواب والشيوخ معاً)، ويستند هذا الحقّ إلى نصّ الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور **الأمريكي**. وتعدُّ الفقرة المذكورة من أكثر النصوص التي تضمَّنها الدستور الأمريكي تفصيلاً وإيضاحاً، ولعلَّ في ذلك ما يفسِّر أهمية موضوع حق الاعتراض لدى الآباء المؤسِّسين للدستور ونيَّتهم في تنظيم هذا الموضوع بدِقَّة، بحيث لا يسمح بأي لَبْسٍ أو خَلْطٍ في الفَهْم .

كما يطلق عليه في الجمهورية العربية السورية اسم « **حق الاعتراض** »، وهو حقٌّ دستوري يُمكِّن رئيس الجمهورية من الاعتراض على القوانين التي يقرُّها المجلس التشريعي بقرارٍ معلَّلٍ خلال مدة معينة من تاريخ ورودها إلى رئاسة

= نصر للطباعة الحديثة، العام الجامعي ٢٠٢٠/٢٠٢١)، ص٢٠٩؛ زهير أحمد قدورة، حق رئيس الدولة في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية "دراسة مقارنة" (جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، مجلة الحقوق، المجلد ٣٩، العدد ٣، ٢٠١٥)، ص٣٠٧ وما بعدها.

الجمهورية، فإذا أقرَّها المجلس ثانيةً بالأغلبية التي عيَّنها الدستور أصدرها رئيس الجمهورية.

وعلى الرغم من أن الاعتراض على مشروعات القوانين من جانب الرئيس، ليس حكماً بالإعدام على مشروعات القوانين تلك، لأنه مجرد **اعتراض توقيفي مؤقت** يمكن التغلب عليه إذا وافق البرلمان بالأغلبية التي حدَّدها الدستور على مشروع القانون مرة أخرى، إلا أنه سلاحٌ جدّ خطير، وله دورٌ فعَّالٌ ومؤثِّرٌ من جانب الرئيس في عمل السلطة التشريعية، فهو على حدّ تعبير الفقيه الفرنسي "جورج بيردو" « ضمانة ديمقراطية، ووسيلة مؤثرة لحفظ التوازن بين السلطات، لا لقيام النزاع بينها ».

بناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا الباب التنظيم الدستوري لحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في كل من الولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية العربية السورية، من خلال فصلين رئيسين وفق الآتي:

الفصل الأول : حق الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأمريكي

الفصل الثاني : حق الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري السوري

الفصل الأول

حق الاعتراض على القوانين
في النظام الدستوري الأمريكي

تمهيـد وتقسيـم :

نظَّم دستور الولايات المتحدة الأمريكية[١] حقّ الاعتراض The Right of Veto بحسبانه أحد العناصر المهمة لتحقيق التأثير المتبـادل بـين السـلطتين التشـريعية والتنفيذية، فلا يكفي لاحترام مبدأ الفصل بـين السـلطات أن تباشـر كـل سـلطة الاختصاصات التي حدَّدها الدستور، وإنما عليها أن تتسلَّح بما يكفل لها وقف تعـدي السلطات الأخرى، ومن هنا نشأت الحاجة إلى تكملة مبدأ الفصل بين السلطات بمبدأ آخر هو "**الضوابط والتوازن**" أو "**التوازن وتبادل المراقبة**" *Checks and Balances*[٢]،

---

[١] وهو الدستور الصادر في ١٧ سبتمبر/أيلول سنة ١٧٨٧، والذي دخل حيّز التنفيذ في ٤ مارس/آذار سـنة ١٧٨٩ وما يزال نافذاً ومعمولاً به حتى يومنا هذا، مع العلم أنه أُدخلَ عليه تعديلات عدَّة، بلغ مجموعُها /٢٧/ تعـديلاً، كـان آخرها التعديل السابع والعشرون الذي تمَّ إقراره في ٧ مايو/أيار عام ١٩٩٢.

لمزيد من التفاصيل حول ظروف نشأة الدستور الاتحادي الأمريكي، انظر :

ــ حول أميركا « دستور الولايات المتحدة الأميركية مع ملاحظات تفسيرية »، من إصدارات مكتب بـرامج الإعـلام الخارجي بوزارة الخارجية الأميركية، طبعة ٢٠٠٤؛

ــ د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي ــ دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، مرجع سابق، ص٦١ وما بعدها.

[٢] على الرغم من أن الدستور الاتحادي الأمريكي لم يصرح في أي موضع منه بأن السـلطات الـثلاث التشـريعية والتنفيذية والقضائية يجب أن تكون منفصلة، فإن الجميع يعترف بأن مبدأ الفصل بين السلطات يعـد المبـدأ الأساسـي والجوهري في نظام الحكومة الرئاسية، وذلك نتيجة لإيمان الآباء المؤسسين للدستور إيماناً كاملاً بأفكار "جـون لـوك" و"مونتسكيو" في الفصل بين السلطات، وتأثرهم الواضح بها في كل ما صاغوه من أحكام دستورهم. وقد اعتنق واضعو الدستور الأمريكي الهدف ذاته الذي كان يرمي إليه مونتسكيو من نظريته في فصل السلطات، ألا وهو تفـادي إسـاءة استخدام السلطة، وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم السياسية .

وعلى الرغم من اتجاه واضعي الدستور الأمريكي إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الفصل العضوي بين السلطات العامة في الدولة، فإنهم قد **سلكوا مسلكاً في غاية المرونة فيما يتعلق بالفصل الوظيفي بين هذه السـلطات، وبخاصـة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية**، وفهموا مبدأ الفصل بين السلطات بمعناه الصحيح، الذي يقتضي أن يكـون بـين السلطات الثلاث تعاون أو تداخل، وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها بحيث يكـون نظـام الحكم قائماً على أساس أن « **السلطة تَحُدّ السلطة** ». ومن هنا فقد خلص المفكرون ورجال السياسة الأمريكيـون إلـى ضرورة تنظيم السلطات العامة على نحوٍ متعاونٍ ومتوازنٍ أوتوماتيكياً، أي بطريقة تكفل لكل سلطة القدرة على دفع =

إذ خوَّل الدستور الأمريكي رئيس الجمهورية ــ في الفقرة السابعة من المادة الأولى منه ــ سلطة الموافقة على مشروعات القوانين ومختلف أشكال القرارات التي تحظى بموافقة فرعَيْ السلطة التشريعية معاً، كما خوَّله في الوقت ذاته سلطة الاعتراض أو عدم الموافقة عليها، إلا أنَّ هذه السلطة الأخيرة المخوَّلة للرئيس ليست سلطة نهائية أو مطلقة *Ultimate*، بل تحمل معنى التقييد الذي استهدفه واضعو الدستور الأمريكي،

= السلطة الأخرى وردها إلى مكانها الصحيح، تماماً كالآلة الأوتوماتيكية التي لا تعمل بطريقة منتظمة ودقيقة إلا إذا كان هناك توازنٌ بين أعضائها ؛ ولذلك فقد أضاف واضعو الدستور الأمريكي إلى مبدأ الفصل بين السلطات مبدأً آخرَ يطلق عليه في الفقه الأمريكي « مبدأ التوازن وتبادل المراقبة » أو « **مبدأ الضوابط والتوازنات** » *Principle of Checks and Balances* .

ويرى الفقه الأمريكي أن اصطلاح التوازن الأوتوماتيكي يجد أصله في المبادئ والاصطلاحات الاقتصادية للقرن الثامن عشر، إذ كان السوق هو السيد، والمشروعات كانت صغيرة، وبالتالي لا وجود لمركز أو قوة متسلطة أو مهيمنة على غيرها من المراكز أو القوى، وهنا يكون التوازن هو القوة المسيطرة، والأمر ذاته بالنسبة إلى السياسة، فتوازن السلطات هو القوة المسيطرة، وبدون هذا التوازن تسيطر سلطة على غيرها من السلطات وتكون الدكتاتورية. إن مبدأ الضوابط و التوازنات هو القوة المسيطرة الكفيلة بحفظ التوازن، والذي بدونه تسيطر سلطة على غيرها من السلطات وتكون الدكتاتورية، وفي ذلك يقول الرئيس الأمريكي جون آدمز: « إن الأمة التي لا تقيم نظامها السياسي على توازن السلطات تتبنى حتماً الدكتاتورية، حيث لا بديل عن الاثنين: التوازن أو الدكتاتورية ».

انظر في ذلك :

د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة سنة ١٩٨١، ص٦٥، ٦٦؛ د. وودرو ولسن، الحكومة الدستورية في الولايات المتحدة. تعريب وديع الضبع(القاهرة، مطبعة رعمسيس بالفجالة، ١٩٢٤)، ص٦٢ وما بعدها؛ د. أحمد كمال أبو المجد، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الرئاسي، دراسة للتوازن الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية (القاهرة؛ مجلة مصر المعاصرة، تصدرها الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، السنة السابعة والستون، العدد ٣٦٥ ، يوليو سنة ١٩٧٦)، ص٣٦ ؛ د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي، رسالة سابقة، ص٦٦ وما بعدها؛ د. حسن مصطفى البحري؛ النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص١٦٥، ١٦٦.

- Daniel E Brannen; Checks and Balances "The Three Branches of the American Government" in three Volumes (Thomson Gale, 2005), volume 2 (Legislative), pp.332, 333.

- Wootton, David; Liberty, Metaphor, and Mechanism: "checks and balances" and the origins of modern constitutionalism (University of London, Annual meeting of the British Society for Eighteenth Century Studies, 2002), pp.10 – 27.

فهي مجرد **اعتراض توقيفي مؤقّت**، فأثر اعتراض رئيس الجمهورية ينحصر في إعادة القانون ــ أو بالأحرى مشروع القانون ــ المعترَض عليه إلى الكونجرس ثانيةً لإعادة المداولة *Deliberation* بشأنه[١]، فإذا أقرَّه الكونجرس مرةً ثانية **بأغلبية ثلثَيْ أعضاء مجلسَيْه** (النواب والشيوخ معاً)، سقط اعتراض الرئيس وبَطُلَ مفعوله، ويعد القانون في هذه الحالة واحداً من قوانين البلاد، ويكون جاهزاً **للنشر** *Publication* كقانونٍ ملزم[٢].

وعلى الرغم من أنَّ رؤساء الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية لم يستعملوا ــ حتى بداية القرن التاسع عشر ــ حقَّهم الدستوري في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرُّها الكونجرس إلا نادراً، فإنّ نمو الديماغوجية الذي أثاره نشاط «**جماعات الضغط** » المسمَّاة "اللوبي"، أجبَرَ الرؤساء فيما بعد على استعمال هذا الحق بكثرة، إلى درجةٍ جعلت منه سلاحاً حقيقياً قلَبَ التوازن بين سلطات الحكم لمصلحة الرئيس، وكفلَ له السيطرة الفعلية على العمل التشريعي

---

(١) انظر في ذلك : *P. Sharan, M. A; Political Organisation and Comparative Government, published by S. Chand & Co., New Delhi, 1965, p.421.*

(٢) انظر : *Sullivan, John V.; How Our Laws Are Made (U.S. Government Printing Office, Washington, 24rd edition, 2007), pp.51, 52.*

ويشار هنا إلى أن " **النشر** " هو المرحلة الأخيرة التي يمر بها التشريع فيصبح بعدها نافذاً، وهو يختلف عن "**الإصدار**" في أنه لا يقصد به إثبات وجود التشريع والأمر بتنفيذه، وإنما إعلام الناس بهذا التشريع أو إتاحة الفرصة لهم للعلم به حتى يمكن فرض قواعده عليهم وإلزامهم بها ومؤاخذتهم عند عدم تطبيقها.

انظر : د. عمر حلمي، إصدار القانون ودوره في العملية التشريعية (القاهرة، دار الثقافة الجامعية، طبعة عام ١٩٨٨)، ص٤٤، ٤٥.

بناءً عليه، سنتناول بالدراسة في هذا الفصل سلطة رئـــيس الجمهوريـــة فـــي الولايات المتحدة الأمريكية في الاعتراض على القوانين، وذلك من خلال التعـــرف على الجدل النظري والمناقشات التي دارت في مؤتمر فيلادلفيا الدستوري بشأن هذا الحق، والتنظيم الدستوري له، وأخيراً فاعلية هذا الحق من خلال التطبيق العملي له من قبل الرؤساء الذين تناوبوا على رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية، وسيكون ذلك من خلال ثلاثة مباحث هي الآتية:

المبحث الأول : التأصيل النظري لحق الاعتراض في مؤتمر فيلادلفيا

المبحث الثاني : التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية

المبحث الثالث : فاعلية حق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية

المبحث الأول

التأصيل النظري لحق الاعتراض في مؤتمر فيلادلفيا

تركَّزت المناقشات التي دارت في جلسات المؤتمر الدستوري *Constitutional Convention* المنعقد في مدينة فيلادلفيا بولاية بنسلفانيا سنة ١٧٨٧[١] بخصوص

---

[١] تجدر الإشارة إلى أن الولايات المتحدة نالت استقلالها عن بريطانيا العظمى في ٤ تموز ١٧٧٦، وفي العام التالي للاستقلال، وتحديداً في ١٧٧٧/١١/١٥، اجتمع مندوبو الولايات الأمريكية (البالغ عددها آنذاك ثلاث عشرة ولاية وهي: نيوهامشير، خليج ماساشوستس، رود آيلاند وبروفيدنس بلانتيشوتز، كونتيكيت، نيويورك، نيوجرسي، بنسلفانيا، ديلاوير، ماريلاند، فرجينيا، كارولينا الشمالية، كارولينا الجنوبية، جورجيا) بهيئة "**كونغرس أو مؤتمر**" ***Congress*** واتفقوا على أن يعقد فيما بين هذه الولايات نوع من أنواع الاتحاد يسمى ﴿ **الاتحاد التعاهدي أو الكونفدرالي** ﴾ *Confederation* (أي اتحاد مجموعة من الدول مع احتفاظ كل منها بسيادتها وحريتها واستقلالها). وبتاريخ **٩ تموز** ١٧٧٨، أي في السنة الثالثة بعد الاستقلال، تم **التوقيع** في فيلادلفيا في ولاية **بنسلفانيا** على الدستور الكونفدرالي ﴿ **أو مواد النظام الكونفدرالي والاتحاد الدائم** ﴾ *Articles of Confederation & Perpetual Union*، وبتاريخ **١ آذار** ١٧٨١ دخل الدستور **حيز النفاذ** بعد أن صدقت عليه آخر ولاية (وكانت ميرلاند *Maryland*)، وظلت البلاد ولسنوات عدة بعد ذلك تُحكم بوساطة مواد هذا الدستور (وكان عددها ثلاث عشرة مادة).

وبمرور الوقت أخذت الصداقة تقلّ بين كل ولاية وأخرى، وسرعان ما بدأت الولايات تدخل في نزاع خطير فيما بينها، وبدلاً من أن تجمع الولايات قواها وتعمل كفريق واحد متحد، أخذت تتجه في اتجاهات مختلفة متفرقة، وظهر خطر انشقاق الولايات لتصبح بلداناً صغيرة منفصلة.

ولما كان هناك نص في دستور الاتحاد الكونفدرالي (المادة ١٣) يجيز إدخال تعديلات على هذه المواد بموافقة كونجرس الولايات المتحدة والهيئات التشريعية في سائر الولايات، ولما كانت التجربة قد أسفرت عن وجود نقائص في الاتحاد المذكور (فالولايات المتحدة الأمريكية، بالرغم مما يدل عليه اسمها، كانت أبعد ما تكون عن كونها اتحاداً كاملاً، لقد كانت بدلاً من ذلك، كما نصت على ذلك المادة الثالثة من دستور الاتحاد الكونفدرالي ﴿ **رابطة صداقة** ﴾ *League of Friendship* بين الولايات في سبيل دفاعها المشترك والمحافظة على حرياتها ورخائها)، ومن أجل ذلك اقترحت عدة ولايات في مقدمتها ولاية نيويورك عقد مؤتمر فيدرالي يجتمع فيه عدد من المندوبين الذين يجري تعيينهم بوساطة الولايات المختلفة لمراجعة وتنقيح دستور الاتحاد الكونفدرالي، وإرسال تقرير بذلك إلى الكونجرس والهيئات التشريعية =

الجزئية المتعلقة بحق الاعتراض Negative Power حول نقاطٍ أربع تمثَّلت في الآتي:١ ــ ضرورة حق الاعتراض٢ ــ ونوع هذا الاعتراض٣ ــ والجهة التي تملك مثل هذا الحق ٤ــ والأغلبية اللازمة للتغلب عليه[١].

وسوف نتناول بالدراسة جميع هذه النقاط من خلال أربعة مطالب وفق الآتي :

= للولايات المختلفة، مرفقاً به التعديلات والاقتراحات التي تجعل التعاهد متكافئاً مع مستلزمات صيانة الاتحاد. وبعد أن أوفدت الولايات المختلفة مندوبيها (وبلغ عددهم **٥٥** مندوباً) إلى المؤتمر، بدأ هذا الأخير ــ الذي أطلق عليه فيما بعد ﴿ **المؤتمر الدستوري**﴾ *Constitutional Convention* ــ أولى جلساته الرسمية برئاسة جورج واشنطن في ٢٥ أيار عام ١٧٨٧ في دار الولاية بمدينة فيلادلفيا الواقعة في ولاية بنسلفانيا ــ التي باتت تعرف باسم ﴿ **قاعة الاستقلال** ﴾ *Independence Hall* ــ وكان معظم الرجال الذين وفدوا إلى المؤتمر زعماء في ولاياتهم وممن وقعوا مواد الاتحاد، وكان من بينهم مواطنون مشهورون أمثال: جورج واشنطن (القائد العام لجيش الاستقلال)، وبنجامين فرانكلين، وجيمس ماديسون، وألكسندر هاملتون، وجيمس ويلسون، وروجر شيرمان، وإدموند راندولف ... .

وعلى الرغم من أن المؤتمر الدستوري قد انعقد بغرض مراجعة وتنقيح مواد "الاتحاد الكونفدرالي" واقتراح ما يكون أفضل، إلا أن الأمر قد انتهى بتلك الدول ــ بدافع من الحرص على مصالحها المشتركة وبتأثير من جورج واشنطن ــ إلى أن توافق على تحويل نظام ﴿ **الاتحاد الكونفدرالي Confederation**﴾ الذي كان يربط بين الولايات المختلفة إلى نظام ﴿ **الاتحاد الفيدرالي Federation** ﴾، وتم وضع دستور جديد لهذه الدولة الوليدة (وهو الدستور الحالي للولايات المتحدة الأمريكية، وقد تمت الموافقة عليه في ١٧ أيلول عام ١٧٨٧ بأغلبية بعيدة عن الإجماع ــ أغلبية ٣٩ صوتاً ضد ١٣ صوتاً، وامتناع ثلاث دول عن التصويت).

انظر في ذلك : د. حسن مصطفى البحري؛ القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص٢٨٨، ٢٨٩ (في الهامش). كارل فان دورين؛ التجربة الدستورية الكبرى في الولايات المتحدة، ترجمة أ. محمد مأمون نجا (القاهرة، دار النهضة العربية، بدون ذكر تاريخ النشر)، ص٥ وما بعدها.

- McLaughlin, Andrew C. : A Constitutional History Of The United States ;(New York & London, D. Appleton - Century Company, Inc., 1936), p.118-223 .

(١) لمزيد من التفاصيل حول المناقشات التي دارت في مؤتمر فيلادلفيا، انظر :

Elliot, Jonathan, ed.; The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution, 2d ed. rev. 5 vols. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1907. Available at : https://oll.libertyfund.org/title/elliot-the-debates-in-the-several-state-conventions-5-vols

المطلب الأول

ضرورة حق الاعتراض

في أثناء المناقشات التي دارت في المؤتمر الدستوري المنعقد في مدينة فيلادلفيا بشأن ضرورة منح رئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين من عدمه، برز اتجاهان متناقضان : أحدهما وقف موقف العداوة من حق الاعتراض وبالغ في مهاجمته، والاتجاه الآخر أيّد هذا الحق ودافع عنه بحماسة شديدة حتى كانت له في النهاية الغلبة والتأييد من جانب أغلبية المجتمعين.

وهو ما سنتناوله بالدراسة من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

الاتجاه الرافض لحق الاعتراض

أعرب جانب من الزعماء المجتمعين في مؤتمر فيلادلفيا عن معارضته الشديدة لحق الاعتراض من طرف رئيس الدولة على أعمال فرعَيْ السلطة التشريعية، وشكّك هذا الجانب في مشروعية مثل هذا الحق وجدواه، مستنداً في ذلك إلى عدة حجج، ملخَّصها الآتي[١]:

---

[١] انظر في التفاصيل : د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٦٤٢ وما بعدها.

Madison, James; The Debates in the Federal Convention of 1787. Available at : https://oll.libertyfund.org/page/1787-madison-s-notes-of-debates-in-the-federal-convention

أولاً ــ إن حق الاعتراض يقوم على اعتقاد خاطئ هو : افتراض وجود أعلى منازل الحِكْمَة أو النزاهة *Superior Wisdom or Virtue* في الرئيس. إذ يرى "روجر شيرمان" *Roger Sherman* (مندوب عن ولاية كونتيكيت) في نظام الاعتراض أنه يعطي الحق لفرد واحد أن يفرض إرادته على الجميع، وعبر عن ذلك بقوله : « هل يمكن لرجل واحد أن يكون مؤتمناً بشكل أفضل من مجموع الآخرين إذا هم جميعاً عبَّروا عن موافقتهم؟ إن هذا ليس قولاً حكيماً ولا يدعو إلى الأمان »[١].

ثانياً ــ إذا كان الغرض من إقرار حق الاعتراض هو حماية الأمة من قوانين معيبة جراء التسرّع أو الإهمال أو التخطيط المقصود، فإن إساءة استعمال هذا الحق من جانب الرئيس قد تؤدي في المقابل إلى إجهاض العديد من القوانين الجيدة والضرورية لنهضة هذه الأمة. وقد أبدى الدكتور بنيامين فرانكلين (مندوب عن ولاية بنسلفانيا) معارضته الشديدة لحق الاعتراض، وأوضح كيف كان الحاكم في ولاية بنسلفانيا وبصورة دائمة يوظف سلطته في الاعتراض لابتزاز الأموال، فأي قانون حتى ولو كان جيداً لا يمكن تمريره والموافقة عليه من جانب الحاكم ما لم تكن هناك مساومة أو صفقة خاصة تبرم معه، فقد كان دائماً يجعل من الزيادة في المرتب

---

(١) *« Can one man be trusted better than all the others if they all agree? This was neither wise nor safe ».*
*Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution. (Chicago, University of Chicago Press, 1987) **Volume 2**, Article 1, Section 7, Clauses 2 and 3, Document 4 (Records of the Federal Convention), p.396 .* انظر :

أو الحصول على بعض المنح والهبات شرطاً لإعطاء موافقته، وقد أصبح عرفاً مستقراً أن يقوم البرلمان بإصدار أمر على الخزانة العامة بدفع مبلغ ــ متفق عليه ــ إلى الحاكم يسلم إليه قبل أن يضع توقيعه على القوانين. وضرب فرانكلين مثلاً على ذلك : الهنود الذين كانوا يسلخون فروة رأس الناس الغربيين، فلو شعر هؤلاء أن الهنود قادمون، فإن الحاكم لن يعطي موافقته على اتخاذ إجراءات الدفاع ما لم تتم الموافقة على إعفاء عقاراته وأراضيه من الضريبة[١].

ثالثاً ــ إن الاعتراض سلطة ممقوتة من حيث المظهر، وعديم الجدوى من حيث التطبيق، فهو من ناحية سلطة ممقوتة لأن السلطة في مجملها تكمن أصلاً في الشعب، فهو أساس جميع السلطات ومصدرها، والشعب إما أن يحكم نفسه بنفسه أو بوساطة ممثليه الذين ينتدبهم لهذا الغرض؛ ولهذا، فإن استخدام الرئيس لسلطة الاعتراض ضد الأعمال والقرارات التي يتخذها مجلسا السلطة التشريعية يشكِّل اعتداءً على إرادة الشعب التي عبَّر عنها نوابه في البرلمان.

ومن المؤيدين لهذه الفكرة "جاننج بدفورد" *Gunning Bedford* (مندوب عن ولاية ديلاوير) الذي كان معارضاً لأية رقابة على السلطة التشريعية حتى ولو تمت من قبل "مجلس المراجعة" الذي تم اقتراحه في البداية. ويعتقد "بدفورد" أن قيام الدستور بتحديد معالم حدود السلطة التشريعية سيكون أمراً كافياً، وسيؤدي إلى تحقيق

---

(١) انظر: *Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution, Ibid., p.390* .

الضمان اللازم لحقوق الأقسام الأخرى. كما أن النواب الممثلين عن الشعب هم أفضل من يؤتمن على مصالحه، ولذلك لا ينبغي أن يخضع هؤلاء النواب لأية رقابة خارجية مهما كانت، فمثل هذه الرقابة يجب أن تكون داخل السلطة التشريعية ذاتها، فرقابة المجلسين التشريعيين أحدهما للآخر ستكون رقابة كافية[١].

كما أن الاعتراض من ناحية أخرى عديم الفائدة من حيث التطبيق، ومصيره أن يسقط بالتقادم كما حدث في بريطانيا العظمى، إذ لم يجرؤ أي ملك في إنجلترا ــ منذ أيام وليام الثالث ــ على ممارسة الاعتراض على أعمال مجلسَيْ البرلمان على الرغم من أنه مخوَّل بذلك وفقاً لما يمتلكه من امتيازات[٢].

رابعاً ــ يمثِّل حق الاعتراض انتهاكاً صارخاً لذاك المبدأ الذي لا يمكن لأمَّةٍ حرَّةٍ أن تعيش بدونه، ألا وهو مبدأ فصل أو تقسيم السلطات *Division of the Powers*، وهذا المبدأ ليس غريباً عن أمريكا، فهو مفهوم بشكل جيد في كل مكان، ومعترف به بدون جدال في مواثيق الحقوق *Bills of Rights* ودساتير كل من نيوهامشر، وماساشوستس، وميريلاند، وفرجينيا، ونورث كارولينا، وجورجيا، وهذه جميعها تصرِّح بأن الفروع أو الأقسام التشريعية والتنفيذية والقضائية يجب أن تكون دائماً منفصلة ومتمايزة

---

(١) انظر: *Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution, op.cit., p.391.*

(٢) انظر: *Borden, Morton; The Antifederalist Papers (Michigan State University Press, 1965), Antifederalist No. 73 by William Penn (Does the Presidential Veto Power Infringe on the Separation of Departments?), p.202 .*

الواحدة عن الأخرى[١]. ولهذا، فإنه لخطأ سياسيٌّ فادحٌ أن يُسمح للسلطة التنفيذية باستخدام حق الاعتراض، أو بالأحرى أي نوعٍ من الرقابة على الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التشريعية[٢].

الفرع الثاني

الاتجاه المؤيِّد لحق الاعتراض

على الرغم من الاعتراضات السابقة، ذهب رأي آخر ــ وأنصاره كُثُر ــ إلى ضرورة تقوية السلطة التنفيذية وذلك من خلال تضمين الدستور الاتحادي نصاً يجيز لرئيس الجمهورية سلطة الاعتراض على القوانين، وقد كان يسيطر على تفكير أنصار هذا الرأي تقديران أساسيان[٣]: **أولهما** أن سلطة الاعتراض هي السبيل الوحيد الذي يمكن بمقتضاه للرئيس أن يحافظ على اختصاصاته الممنوحة له بمقتضى الدستور من اعتداء الكونجرس عليها أو العبث بها، **وثانيهما** أن هذه السلطة يجب أن تحدَّد بقيودٍ معقولة.

---

(١) انظر: *Borden, Morton; The Antifederalist Papers, Michigan State University Press, 1965, Antifederalist No.73; p.202.*

(٢) *« It is therefore a political error of the greatest magnitude, to allow the executive power a negative, or in fact any kind of control over the proceedings of the legislature ».* انظر: *Borden; The Antifederalist Papers; op.cit., Antifederalist No.73; p.201.*

(٣) انظر: د. سعد عصفور؛ رئيس الجمهورية الأمريكية، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية، كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، السنة الرابعة، العددان الثالث والرابع، يوليو/ ديسمبر ١٩٥٠، ص٢٨٦، ٢٨٧.

أما **التقدير الأول**، فكان مرده تأثرهم بنصائح الفقيه الفرنسي البارون "تشارلز مونتسكيو" من أنه « إذا لم يكن للسلطة التنفيذية الحق في أن تقيد أو تكبح تجاوزات الهيئة التشريعية، فإن هذه الأخيرة ستغدو مستبدة، وذلك لأنه من الممكن أن تدعي لنفسها الحق في أي شيء ترغب فيه، وبذلك ستدمر أو تحطم كل السلطات الأخرى؛ فالسلطة التنفيذية ... يجب أن تسهم في نصيب في التشريع عن طريق سلطة الرفض، وبغير هذه السلطة لا تلبث أن تسلب منها امتيازاتها »[١].

وأما **التقدير الثاني**، فمرده أن سلطة الاعتراض لم تكن غريبة على واضعي الدستور، إذا كان يتمتع بها حكام الولايات الأمريكية في عهد الاستعمار الانجليزي تحت اسم *Power of Disallowance* وعانوا من سعة تلك السلطة وإساءة استعمالها الشيء الكثير[٢].

وانطلاقاً من ذلك، فقد قام أنصار هذا الاتجاه المؤيد لحق الاعتراض بالرد على اعتراضات الفريق المعارض وتفنيد حججهم. وكان من أبرز هؤلاء المدافعين

---

(١) انظر : *Montesquieu, Charles de Secondât, Baron de; The Spirit of Laws [1748], translated from the French by Thomas Nugent [1752], (Canada: Ontario, Batoche Books, 2001), Book XI, Ch VI, p.179.*

ويقول الفقيه الفرنسي "مونتسكيو" في هذا الشأن :

*« Were the executive power not to have a right of restraining the **encroachments** of the legislative body, the latter would become **despotic**; for as it might arrogate to itself what authority it pleased, it would soon destroy all the other powers. The executive power… ought to have **a share** in the legislature by the **power of rejecting**, otherwise it would soon be **stripped** of its prerogatives » .*

(٢) انظر: د. سعد عصفور، رئيس الجمهورية الأمريكية ... ، مرجع سبق ذكره، ص٢٨٧ .

عن حق الاعتراض "ألكسندر هاملتون" (مندوب عن ولاية نيويورك)، وتتجلى أفكار "هاملتون" في هذا الشأن ــ حسبما وردت في كتاب الفيدرالست ــ في النقاط الآتية[١]:

أولاً ــ في ظل نزعة الدائرة التشريعية لأن تتدخل في حقوق الدوائر الأخرى، وأن تمتص سلطاتها، وعدم كفاية معالم الحدود الفاصلة بين السلطات، وضرورة تزويد كل منها بسلاح دستوري لحمايتها الخاصة، في ظل هذه المبادئ الواضحة والتي لا خلاف عليها تتحصل فائدة حق الرفض وسداده، سواء المطلق *Absolute* منه أو الموصوف *Qualified* من جانب الرئيس على أعمال فرعي السلطة التشريعية، فبدون هذا أو ذاك يغدو الرئيس عاجزاً تماماً عن حماية نفسه ضد تجاوزات الهيئة التشريعية، بل يتم تجريده من سلطاته تدريجياً عن طريق اتخاذ قرارات متعاقبة، أو يتم استئصالها جميعاً بمجرد التصويت مرة واحدة.

---

(١) انظر في ذلك :

Hamilton, Alexander & Jay, John & Madison, James; The Federalist; A Commentary on The Constitution Of The United States Being a Collection of Essays Written in Support of the Constitution Agreed Upon September 17, 1787, by the Federal Convention (Washington, D.C, Robert B. Luce, Inc., 1976), Federalist No.73, pp.476 – 480.

ــ ألكسندر هاملتون، جيمس مادبسون، جون جاي : **الأوراق الفيدرالية**، ترجمة أ. عمران أبو حجلة، مراجعة: د. أحمد ظاهر (عمّان؛ دار الفارس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ١٩٩٦)، الورقة رقم ٧٣، ص٥٢١ــ٥٢٧.

وفي كلتا الحالتين ما أسرع أن تقع السلطتان التشريعية والتنفيذية في اليد نفسها، وحتى لو لم تكشف تلك النزعة في المجلس التشريعي عن نفسها على الإطلاق لمهاجمة حقوق الرئيس، فإن قواعد المنطق والتفكير السليم، هي ذاتها سوف تعلمنا أنه لا يجوز أن يترك الواحد منهما تحت رحمة الآخر، بل يتوجب أن يحوز كل منهما سلطة دستورية وفعّالة لحماية نفسه.

ثانياً ــ إن سلطة الاعتراض لا تخدم فقط كدرع *Shield* لحماية السلطة التنفيذية، ولكنها تشكل ضماناً إضافياً ضد سنّ قوانين غير سليمة، فهي تشكل مراجعة وفحص لأعمال المجلس التشريعي، بهدف حماية المجتمع من آثار الانقسام والتحزّب والاندفاع، أو أي شعور غير ودي تجاه الصالح العام، قد يحدث أن ينفذ تأثيره إلى أغلبية ذلك المجلس.

ثالثاً ــ إن الاعتراف لرئيس الجمهورية بحق الاعتراض على أعمال السلطة التشريعية لا يستند إلى ذلك الافتراض الخاطئ الذي أبداه الفريق المعارض له، وإنما يقوم على فكرة جوهرية مفادها أن المشرع ليس معصوماً عن الوقوع في الخطأ، كما أن حب السيطرة قد يخونه أحياناً، فيصبح أكثر ميلاً للاعتداء على حقوق الأعضاء الآخرين في الحكم، ولهذا كان لا بد من إيجاد رقابة حقيقية على القوانين والإجراءات التي تصدر عن المجلس التشريعي، من قبل هيئة تختلف من حيث التكوين والاختصاص، وتبتعد بحسب موقعها عن جو الإثارة والانفعال الذي يسيطر

على المداولات والمناقشات البرلمانية، وتتجرد من روح الحزبية والعصبية التي تؤدي إلى إهدار حقوق الأقليات السياسية والدينية، ولا يغني عن هذا الفحص ــ الذي يوفره الاعتراض الرئاسي ــ أن ينقسم البرلمان إلى مجلسين، فيراقب كل منهما الآخر، لأن ذلك يعدّ من قبيل الرقابة الذاتية، وهي رقابة لا تتوافر فيها ضمانات الحيدة والموضوعية.

رابعاً ــ لئن صح القول إن منع إقرار القوانين السيئة من خلال ممارسة سلطة الاعتراض، تشمل أيضاً منع أو إجهاض القوانين الأخرى الجيدة، فقد تستخدم هذه السلطة لهذا الغرض أو ذاك، فإن الأذى أو الضرر ــ الذي ربما قد يقع جراء إجهاض عدد قليل من القوانين الجيدة ــ من السهل تعويضه بسخاء بفضل منع إقرار عدد من القوانين السيئة .

خامساً ــ إن ملك بريطانيا العظمى ــ بكل ما يتمتع به من خصائص السيادة والنفوذ الذي يستقيه من ألف مصدر ــ يتردد في استخدام حقه في رفض قرارات مشتركة أقرها مجلسا البرلمان، وذلك كي يتحاشى مواجهة عدم رضاء الأمة جراء وقوف جلالته معارضاً لاتجاه الهيئة التشريعية في البلد ....، إذا كان حاكم ــ على هذا القدر من القوة والمنعة اللتين يتمتع بهما ملك بريطانيا ــ يتردد في ممارسة سلطته المذكورة، فما أعظم قدر الحذر الذي يحق للمرء أن يتوقعه من رئيس الولايات المتحدة !! فهذا الأخير لا يرتدي غير عباءة أربع سنوات يباشر خلالها سلطة

الرئيس في حكومة كلها حكومة جمهورية محضة !، فمن الواضح أن الخطر من عدم استخدامه سلطته عند الضرورة، سيكون أكبر من استخدامه لها أوسع مما ينبغي، أو لمرات أكثر مما يجب .

وجدير بالذكر أن "هاملتون" لم يكن الوحيد من بين المجتمعين في المؤتمر الذي دافع عن حق الاعتراض، فهناك عدد من الزعماء الذين أيدوا هاملتون في مقترحه، ومنهم على سبيل المثال "جيمس ولسن" *James Wilson* (مندوب عن ولاية بنسلفانيا) الذي طالب بتقوية السلطة التنفيذية من خلال منح رئيسها سلطة الاعتراض المطلق على القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، حماية له من اعتداءات هذه الأخيرة على امتيازاته. كما يعتقد "ولسن" ــ مع آخرين ــ أن لا خوف من سلطة الاعتراض في حال تم إقرارها، لأن استخدامها سيكون نادراً، فالهيئة التشريعية سوف تعلم بوجود مثل هذه السلطة، وبالتالي ستمتنع عن سن القوانين التي يتأكد لها إمكانية إلحاق الهزيمة بها من جانب الرئيس، وهكذا فإن الاعتراض هو عملية صامتة، يحافظ على الانسجام ويمنع الضرر أو الأذى[١].

---

(١) *« Mr. Wilson believed as others did that this power would **seldom be used.** The Legislature would know that such a power existed, and would **refrain** from such laws, as it would be sure to **defeat**. Its **silent** operation would therefore **preserve** harmony and **prevent** mischief ».*

Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution, op.cit., pp.389, : انظر *390.*

المطلب الثاني

الخلاف حول نوع الاعتراض

بعد انتهاء الجدل الذي دار بين الزعماء المجتمعين في مؤتمر فيلادلفيا الدستوري بشأن مدى ضرورة الاعتراض من عدمه، خلصوا إلى ضرورة تضمين الدستور الاتحادي حق الاعتراض على القوانين، إلا أنهم مع ذلك اختلفوا في نوع هذا الاعتراض، وانقسموا في ذلك إلى اتجاهين، أحدهما ينادي بالاعتراض المطلق، والآخر ينادي بالاعتراض النسبي أي الموصوف :

أولاً- الاتجاه المؤيد للاعتراض المطلق Absolute negative :

اقترح أصحاب هذا الاتجاه تقوية السلطة التنفيذية من خلال إعطاء رئيسها (رئيس الجمهورية) حق اعتراض مطلق على القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، وكان من بين هؤلاء كل من ألكسندر هاملتون، وجيمس ولسن، وجيري، والحاكم موريس[١].

وجاء على لسان "جيمس ولسن" في هذا الشأن أن السلطة التنفيذية يجب أن يكون لديها سلطة اعتراض مطلق على القوانين كوسيلة للدفاع عن نفسها، وبدون

---

(١) انظر في ذلك: كارل فان دورين؛ التجربة الدستورية الكبرى في الولايات المتحدة، مرجع سابق، ص٨٩.

هذه السلطة فإن الهيئة التشريعية يمكنها في أية لحظة أن تُغيّب السلطة التنفيذية وتمسحها عن الوجود(١).

ثانياً - الاتجاه المؤيد للاعتراض الموصوف Qualified Veto :

لقي الاقتراح المتعلق بإعطاء رئيس السلطة التنفيذية حق اعتراض مطلق على القوانين معارضة شديدة من جانب أغلبية المجتمعين في مؤتمر فيلادلفيا، ولعل من أبرز هؤلاء : الدكتور فرانكلين، وروجر شيرمان، وماديسون، وبتلر، وماسون. فقد ذهب الكولونيل ماسون (مندوب عن ولاية فرجينيا) إلى أن منح رئيس السلطة التنفيذية مثل هذا الحق (الاعتراض المطلق) سيفتح الباب أمامه للتحكم والسيطرة على أعمال الفرع التشريعي، وقد أحسن فرانكلين ــ في المثال الذي ذكره ــ التعبير عن هذا الأمر(٢).

وتساءل "ماسون": أيبغي السادة المحترمون أن يمهّدوا الطريق إلى الحكم الملكي الوراثي؟! هل يخدعون أنفسهم بأن الشعب سيوافق على مثل هذه البدعة ؟ إذا كان هذا هو خيالهم، فإن لدي الجرأة أن أقول لهم إنهم مخطئون، وإن الشعب أبداً لن يوافق(٣).

---

(١) *«The Executive ought to have an **absolute negative**. Without such a Self-defence the Legislature can at any moment **sink** it into non-existence ».*
Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution, op.cit., p.389. انظر :

(٢) راجع ما سبق ذكره في ص٢١٢ .

(٣) انظر : *Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution, op.cit., p.390.*

وذهب "بيرس بتلر" *Pierce Butler* (مندوب عن ولاية كارولينا الجنوبية) إلى أن إعطاء رئيس الدولة حق الرفض الكامل *Complete Negative* للقوانين، سيجعله بلا أدنى شك يتصرف بشكل مختلف جداً، وخاصة أنه بات من الملاحظ في جميع بلدان العالم تزايد دور السلطة التنفيذية وتعاظم شأنها، لذا يُخشى من إساءة استخدم السلطة التنفيذية لهذا الحق، مما قد يخلق كاتالينا *Catalina* أخرى، أو يبشِّر بمولِد كروميل *Cromwell* جديد في هذا البلد أو غيره(١).

وجدير بالذكر أن تجربة الاعتراض كان لها أسوأ الأثر في الولايات المتحدة قبل الاستقلال عن بريطانيا العظمى، فقد كان حق الاعتراض يستخدم آنذاك لحماية مصلحة التاج البريطاني، والمصالح الشخصية للحكَّام، والإثراء السريع على حساب المستعمرة، ولهذا فإن إساءة استخدام الملك لحقه في الاعتراض على القوانين كانت أحد أهم الأسباب التي أدت إلى قيام الثورة الأمريكية؛ فقد ورد في إعلان الاستقلال الصادر في ٤ يوليو/ تموز من العام ١٧٧٦ أن ملك بريطانيا العظمى (جورج الثالث) قد اتخذ من الظلم ومخالفة الدستور شعاراً له، فقد مارس الاستبداد المطلق

= وفي هذا المعنى يقول الكولونيل ماسون *Col Mason* :

*« Do gentlemen mean to **pave** the way to **hereditary Monarchy**? Do they **flatter** themselves that the people will ever consent to such an innovation? If they do I venture to tell them, they are mistaken. The people never will consent »*

(١) انظر : *Kurland, Philip & Lerner, Ralph ; The Founders' Constitution, op.cit., p.390.*

Absolute Tyranny وأقام حكماً دكتاتورياً يحقق مصالحه، ورفض إعطاء موافقته على القوانين المفيدة والأكثر ضرورة للمصلحة العامة، ورفض مع حكومته المصادقة على القوانين العاجلة التي تتعلق بتنظيم المهن الرئيسة في الدولة، وأصدر أوامره إلى سلطات الدولة بأن تمتنع عن تنفيذ كل القوانين ما لم يوافق عليها شخصياً[١].

وبالمحصلة، رفض واضعو الدستور المقترحات الخاصة بحق النقض التنفيذي المطلق *Absolute Executive Veto* الذي أوصى به جيمس ويلسون وألكسندر هاملتون، ورفض المندوبون في مؤتمر فيلادلفيا هذا الاقتراح، إذ صوَّتت عشر ولايات ضده، ولم تؤيده أية ولاية. وأجمعوا على أن حق الاعتراض يجب أن يكون موصوفاً *Qualified Veto*، أي اعتراضٍ نسبيّ ليست له خصائص الإطلاق والنهائية[٢].

---

(١) انظر في ذلك :

كارل فان دورين؛ التجربة الدستورية الكبرى في الولايات المتحدة، مرجع سبق ذكره، ص٩١.

The Constitution of the United States with Index and The Declaration of Independence (Washington: U.S. Government Printing Office, Twenty-Third Edition, 2007), pp.36, 37.

(٢) انظر : *Louis Fisher; The Pocket Veto: Its Current Status (CRS Report for Congress , March 30, 2001), p.1.*

المطلب الثالث

الخلاف حول الجهة التي تملك الاعتراض

بعد أن اقتنع المجتمعون في مؤتمر فيلادلفيا الدستوري بضرورة تضمين الدستور الاتحادي حق الاعتراض على القوانين، وبضرورة أن يكون هذا الاعتراض مجرد اعتراضٍ موصوف، اختلفوا مع ذلك حول الجهة صاحبة الحق في الاعتراض، وانقسموا في ذلك إلى اتجاهين، **أحدهما** ينادي بإشراك الهيئة القضائية مع الهيئة التنفيذية في ممارسة حق الاعتراض على القوانين، **والآخر** ينادي بحصر حق الاعتراض في برئيس السلطة التنفيذية وحده :

الاتجاه الأول : إشراك الهيئة القضائية مع الهيئة التنفيذية في ممارسة حق الاعتراض :

يرى أنصار هذا الاتجاه ضرورة اشتراك الهيئة القضائية مع الهيئة التنفيذية في ممارسة حق الاعتراض على القوانين، وذلك بتشكيل "**مجلس مراجعة**" ***Council of Revision*** يتكون من رئيس الجمهورية وأحد أعضاء الهيئة القضائية، وقد تقدَّم بهذا الاقتراح "ادموند راندولف" *Randolph* (مندوب عن ولاية فرجينيا)[1] على غرار نظام

---

(١) في التاسع والعشرين من شهر مايو ١٧٨٧ افتتح "**راندولف**" أعمال المؤتمر باقتراح سلسلة من القرارات أو المقترحات (وعددها خمسة عشر أطلق عليها مشروع فرجينيا) عبَّر من خلالها عن وجهات نظره، وجاء في القرار أو المقترح الثامن بأنه: « يجب على الهيئة التنفيذية مع عدد مناسب من رجال القضاء الوطني أن تكوّن مجلساً للمراجعة، مع سلطة فحص كل تشريع للبرلمان الوطني قبل التصديق عليه، وكذلك كل قانون لأية ولاية قبل أن يصبح الاعتراض عليه نهائياً . وأن عدم موافقة مجلس المراجعة تعد =

فكرة "الاعتراض النسبي" التي كانت تتبناها **ولاية نيويورك** آنذاك إذ كان يمارَس هذا الحق من قبل **مجلس مراجعة** Council of Revision يتكون من الحاكم Governor ورئيس القضاة Chancellor وقضاة المحكمة العليا أو أي اثنين منهم[١].

وكان من أنصار هذا الرأي كل من : ماديسون، وولسن، والكولونيل ماسون، وأوليفر إلزورث (مندوب عن ولاية كنكتيك)؛ وبيَّنَ "ماديسون" ــ وهو أصلاً صاحب هذا الاقتراح وبناء على طلبه تقدَّم به "راندولف" ــ أن الغرض من هذا الاقتراح له أهمية عظيمة الشأن بالنسبة إلى الدستور المقترح، فهذا الاقتراح سيكون أمراً مفيداً للسلطة القضائية بإعطائها فرصة إضافية للدفاع عن نفسها ضد تجاوزات الهيئة التشريعية، وسيكون أمراً مفيداً للسلطة التنفيذية بإعطائها مزيداً من الثقة والحزم والثبات في ممارسة سلطة مراجعة وتنقيح القوانين، كما أنه أيضاً سيكون

= رفضاً إلا إذا أقر البرلمان الوطني التشريع مرة أخرى، أو إذا اعترض برلمان الولاية مرة أخرى بعدد .... من أعضاء كل فرع ».

انظر في ذلك : كارل فان دورين؛ التجربة الدستورية الكبرى .....، مرجع سبق ذكره، ص٣٧٧ ، ٣٧٨ .

Madison, James; The Debates in the Federal Convention of 1787, op.cit., (Resolutions proposed in Convention Tuesday May 29, 1787).

(١) وفقاً للمادة الثالثة من دستور ولاية نيويورك يمكن للمجلس المذكور (مجلس المراجعة) أن يعترض على القانون الذي تقره الهيئة التشريعية بفرعيها في خلال عشرة أيام تبدأ من تاريخ تقديمه. ويفسر صمت المجلس بعد هذه الفترة بأنه موافقة، ما لم تصبح إعادة القانون مستحيلة بسبب تأجيل أعمال الهيئة التشريعية قبل انتهاء المدة المحددة ، ويمكن للهيئة التشريعية أن تتغلب على اعتراض المجلس إذا أعادت الموافقة على القانون بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين .

انظر : *The Constitution of New York (April 20, 1777), Article.3.*
Available at : https://avalon.law.yale.edu/18th_century/ny01.asp

أمراً مفيداً للسلطة التشريعية بالمضاعفة من مزايا التشريع والتقليل من أخطائه، فالتشريعات عادةً تفتقر إلى الوضوح والتحديد والدقة، واشتراك القضاة مع السلطة التنفيذية في مراجعة القوانين يكفل لها حسن الصياغة، ودقة المعاني، وبعدها عن الغموض والسطحية[١].

الاتجاه الثاني : حصر حق الاعتراض في رئيس السلطة التنفيذية وحده :

رَفَضَ أنصار هذا الاتجاه إشراك الهيئة القضائية مع الهيئة التنفيذية في ممارسة حق الاعتراض على القوانين، ورجّحَ إعطاء حق الاعتراض لرئيس السلطة التنفيذية وحده، وقد تقدم بهذا الاقتراح الجنرال "تشارلز بينكني" *Charles Pinckney* (مندوب عن ولاية كارولينا الجنوبية) على غرار النظام المعمول به في ولاية ماساشوستس. وقد نال هذا الاقتراح الدعم والتأييد من قبل أغلبية أعضاء المؤتمر، أمثال لوثر مارتن (مندوب عن ولاية ميريلاند)، وكل من "إلبردج جيري" و"روفس كينج" Rufus King و"ناثانيل جورهام" Nathaniel Gorham (مندوب عن ولاية ماساشوستس)، و"كالب سترونج" Strong ، و"جون روتلدج" (مندوب عن ولاية كارولينا الجنوبية).

---

[١] راجع في ذلك :

ـ د. عمر حلمي فهمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٩٥.

ـ د. محمد ربيع مرسى؛ السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، مرجع سابق، ص١٧٧.

Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution, op.cit., p.393.

ويرجع السبب في رفض أعضاء المؤتمر تبني الأسلوب المتبع في دستور ولاية نيويورك وتفضيلهم للأسلوب المتبع في دستور ولاية ماساشوستس، إلى ما يأتي :

أولاً ــ إن اشتراك الهيئة القضائية مع الهيئة التنفيذية في ممارسة حق الاعتراض على القوانين، يشكل اعتداءً على المبدأ القائل إن الفروع أو الدوائر التشريعية والتنفيذية والقضائية يجب أن تكون منفصلة Separate ومتمايزة Distinct الواحدة عن الأخرى، ويؤدي إلى اندماج خطير العواقب بين الدائرتين القضائية والتنفيذية[١].

وذكر "**هاملتون**" في كتاب الفيدرالست "الأوراق الفيدرالية" أن القضاة بحكم مشاركتهم رئيس السلطة التنفيذية في سلطة مراجعة القوانين، قد يندفعون في كثير من الأحيان إلى الذهاب أبعد مما ينبغي في نظرتهم السياسية لصالحه، وهكذا يحصل اندماج خطير العواقب ــ إلى حد ما ــ بين الدائرتين التنفيذية والقضائية، كما أنه من المستحيل أن يبقى القضاة مبتعدين عن كل مهنة أخرى غير تفسير القوانين، وهكذا

---

(١) ذهب "**جيري** Gerry" إلى أنه يفضّل منح السلطة التنفيذية حق اعتراض مطلق *Absolute Negative* حماية لنفسها، لا أن يتم إشراك الدائرة القضائية مع الدائرة التنفيذية في ممارسة سلطة الاعتراض على القوانين ، وذلك لأن مثل هذه الشراكة ستؤدي إلى إيجاد **تحالف هجومي ودفاعي** *Offensive and Defensive Alliance* **ضد الهيئة التشريعية**، مما يجعل هذه الأخيرة غير راغبة في الدخول معهما في أي نزاع.

انظر : *Kurland, Philip & Lerner, Ralph ; The Founders' Constitution, op.cit., p.394.*

فإنه من الخطورة بمكان أن يوضع القضاة في موقف يغدون فيه إما قضاة فاسدين أو قضاة يتأثرون برئيس السلطة التنفيذية[١].

ثانياً ــ إن إعطاء حق الاعتراض لمجلس مراجعة تشترك في تكوينه الهيئتان التنفيذية والقضائية فيه محاباة لصالح هذه الأخيرة، إذ سيكون لها حق اعتراض مزدوج : **الأول** تشترك فيه مع السلطة التنفيذية، **والثاني** تنفرد به عند ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، ولهذا فإن رقابة القضاء لدستورية القوانين تغني عن حق الاعتراض؛ كما أن مشاركة القضاة في مثل هذا الحق يدفع بهم إلى متاهات سياسية، ويجر الهيئة القضائية إلى المناورات الحزبية المصاحبة للعمل داخل المجلس التشريعي، وهو ما يؤثر في ثقة الرأي العام فيها، وخاصة إذا ما استعملت حق الاعتراض ضد ما يقره المجلس التشريعي من إجراءات شعبية[٢].

---

(١) *« I have in another place remarked that the convention, in the formation of this part of their plan, had departed from the model of the constitution of this State in favor of that of Massachusetts.* ***Two strong reasons*** *may be imagined for this preference. One is that the judges, who are to be the interpreters of the law, might receive an improper bias from having given a previous opinion in their revisionary capacities; the other is that by being often associated with the executive, they might be induced to embark too far in the political views of that magistrate,* ***and thus a dangerous combination might by degrees be cemented between the executive and judiciary departments. It is impossible to keep the judges too distinct from every other avocation than that of expounding the laws. It is peculiarly dangerous to place them in a situation to be either corrupted or influenced by the executive*** *».*

انظر : *Hamilton & others; The Federalist, op.cit., Federalist No.**73**, p.481.*

(٢) وقد عبر جيمس ماديسون في مذكراته (التي كتبها عن المناقشات التي دارت في المؤتمر الدستوري يوم السبت الواقع في ٢١ يوليو/ تموز من العام ١٧٨٧) عن موقف لوثر مارتن ــ الذي عدّ مشاركة القضاة الهيئة التنفيذية في الاعتراض بدعة خطيرة ــ بقوله : =

ثالثاً ــ إن إعطاء القاضي حق الاعتراض يتعارض مع مهمته في تفسير التشـــريع وتطبيقه، وذلك أن القاضي عند قيامه بهذه المهمة يتجرد من الميل تجاه رأي بعينه، ويستند إلى الأعمال التحضيرية، أو قصد المشرع، وهذا ما لا يتوافر في القاضـــي الذي سبق أن أعلن رأيه عند مراجعة القانون، ويسهل بالتالي الانقياد إليه؛ وهكذا فإن القضاة الذين سيكونون هم المفسرون *Interpreters* للقانون قد يكونون عرضة للتحيّز *Bias*، بحكم أنهم سبق أن أعطوا رأياً في الأمر بصفتهم مراجعين(١).

رابعاً ــ إن إعطاء حق الاعتراض لمجلس مراجعة تشترك فيه الهيئتـــان التنفيذيـــة والقضائية يميِّع المسؤولية ويفتِّتها، ويسهل التأثير في بعض أعضائه، على العكـــس من ذلك، فإنه في قصر هذا الحق على رئـــيس الســـلطة التنفيذيـــة وحـــده تحديـــداً للمسؤولية.

ويضيف " ناثانيل جورهام " *Nathaniel Gorham* أن مثل هذه المشاركة مـــن جانب القضاة ستؤدي إلى التأثير في الرئيس في تكوين رأيه، وتخرج هـــذا الحـــق

---

*« Mr. L. Martin **considered the association of the judges with the executive as a dangerous innovation …** And as to the constitutionality of laws that point will come before the judges in their official character. In this character they have a negative on the laws. Join them with the executive in the revision, and they will have **a double negative**. It is necessary that the supreme judiciary should have the **confidence** of the people. This will soon be **lost**, if they are employed in the task of remonstrating against **popular measures** of the legislature ».*

انظـــر : *Madison, James; The Debates in the Federal Convention of 1787, op.cit., (Resolutions proposed in Convention Saturday, July 21, 1787) .*

(١) انظر : *Hamilton & others; The Federalist, op.cit., Federalist No.**73**, p.481.*

بأكمله من أيدي السلطة التنفيذية، لأن العنصر القضائي داخل المجلس المذكور ستكون له الغلبة والتفوق العددي[١].

المطلب الرابع

الخلاف حول نصاب الأغلبية اللازمة للتغلب على اعتراض الرئيس

بعد أن استقر الرأي على منح رئيس السلطة التنفيذية منفرداً حق اعتراض موصوف على القوانين التي يقرها فرعا السلطة التشريعية، برز خلاف آخر حول نصاب الأغلبية اللازمة للتغلُّب على هذا الاعتراض :

فقد اقترح الجنرال "تشارلز بينكني" *Charles Pinckney* في مشروعه الذي قدمه إلى المؤتمر الدستوري أن يلتزم الرئيس بالتوقيع على مشروع القانون متى أقره فرعَا السلطة التشريعية **بأغلبية الثلثين ٣/٢** *Two-thirds majority*، وأثنى "جيري" *Gerry* على هذا الاقتراح وأيَّده بقوة. غير أن "جوفيرنير موريس" *Gouverneur Morris* (مندوب عن ولاية بنسلفانيا) قدَّم اقتراحاً آخر طالب بموجبه تشديد نصاب الأغلبية، بحيث لا يمكن التغلب على اعتراض رئيس الدولة ما لم يوافق الكونجرس بمجلسيه النواب والشيوخ على مشروع القانون مرة أخرى بأغلبية **ثلاثة أرباع ٤/٣** *Three-fourths majority* أصوات الأعضاء الحاضرين لكل مجلس.

---

(١) انظر : *Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution, op.cit., p.394.*

وقد نال اقتراح "جوفيرنير موريس" التأييد من قبل بعض أعضاء المؤتمر، أمثال كل من : ماديسون، وولسون، ووليام صن *Williamson* (مندوب عن ولاية كارولينا الشمالية)، إلا أن أغلبية الأعضاء رفضت هذا الاقتراح، وتبنت في النهاية أغلبية الثلثين[١].

وهكذا، تكون المناقشات التي دارت في مؤتمر فيلادلفيا الدستوري قد انتهت، ويمكن إجمال ما أسفرت عنه هذه المناقشات بخصوص الجزئية المتعلقة بحق الاعتراض **Negative Power** في النقاط الآتية[٢]:

١) تبني فكرة الاعتراض على القوانين.

٢) نبذ فكرة الاعتراض المطلق، وتبني الاعتراض الموصوف.

٣) إسناد الاختصاص في ممارسة سلطة الاعتراض إلى رئيس السلطة التنفيذية وحده.

٤) اشتراط الحصول على أغلبية ثلثي أعضاء مجلسَيْ الكونجرس (النواب والشيوخ) معاً للتغلُّب على اعتراض رئيس الجمهورية.

---

(١) راجع في التفاصيل :

Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution, op.cit., pp.395, 396.

(٢) انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٦٥٢ .

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة

إنَّ سلطةَ رئيس الجمهوريَّة في الولايات المتحدة الأمريكيّة في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلسا الكونجرس (النـــواب والشـــيوخ معـــاً) ــ وهو ما اصطُلِحَ على تسميته بالفيتو الرئاسي *Presidential Veto Power* ــ تعدّ من أخطر الأسلحة التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، بل إنَّهـــا الأكثر أهمية من بين مجمل " الضوابط والتوازنـــات " *Checks and Balances* التـــي تضمَّنها الدستور الاتحادي الأمريكي.

ويستند حق رئيس الولايات المتحدة في الاعتراض على مشروعات القـــوانين والقرارات التي يقرّها الكونجرس بمجلسيه النواب والشيوخ إلى ما ورد في البنـــدين الثاني والثالث من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الاتحادي الأمريكي؛ إذ ورد في البند الثاني من الفقرة السابعة من المادة المذكورة أن : « **كـــل مشـــروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ، يجب ــ قبل أن يصبح قانوناً ــ أن يقدَّم إلى رئيس الولايات المتحدة، فإذا وافق عليه وقّعه، ولكن إذا لـــم يوافـــق عليه أعاده ــ مقروناً باعتراضاته ــ إلى المجلس الذي طرح فيـــه، وعلـــى هـــذا المجلس أن يسجل الاعتراضات بمجملها في مضابطه، ثم يباشـــر إعـــادة دراســـة**

مشروع القانون، فإذا حدث بعد ذلك أن وافق ثلثا أعضاء ذلك المجلس على مشروع القانون، أُرسِلَ المشروع مع اعتراضات الرئيس عليه إلى المجلس الآخر، الذي سيقوم كذلك بإعادة دراسته، فإذا تمت الموافقة عليه من قبل أغلبية ثلثي أعضاء هذا المجلس أصبح قانوناً. ولكن في جميع هذه الحالات يجب أن تكون أصوات أعضاء كل من المجلسين محددة بنعم أو لا، وتدرج أسماء المؤيدين للمشروع والمعارضين له في المضبطة الخاصة بكل مجلس. وإذا لم يقم الرئيس بإعادة أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام (يستثنى منها أيام الآحاد) من تاريخ تقديمه له، فإن مشروع القانون هذا يصبح قانوناً، كما لو كان الرئيس قد وقّع عليه، وذلك ما لم يَحُلْ الكونجرس ــ بسبب رفعه (أو فضِّه) لجلساته ــ دون إعادة المشروع إليه، وفي مثل هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً »[١].

---

[١] ***U.S. Constitution, Article I, Section 7, clause 2****: « Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approves he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by Yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law».*

كما ورد في البند الثالث من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الاتحادي الأمريكي أن : « **كل أمر أو قرار أو تصويت يستلزم موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ (باستثناء موضوع رفع الجلسات) ينبغي تقديمه لرئيس الولايات المتحدة، وقبل أن يصبح أي مما سبق نافذاً يجب أن ينال موافقته، أما إذا لم يوافق الرئيس عليه، وجب إعادة إقراره من قبل ثلثي أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب طبقاً للقواعد والقيود المحددة في الحالة الخاصة بمشروع القانون** »[١].

وتعد الفقرة المذكورة آنفاً (ببندَيْها الثاني والثالث) من أكثر النصوص التي تضمَّنها الدستور الأمريكي تفصيلاً وإيضاحاً، ولعلَّ في ذلك ما يفسِّر أهمية موضوع حق الاعتراض لدى الآباء المؤسِّسين للدستور ونيَّتهم في تنظيم هذا الموضوع بدقَّة، بحيث لا يسمح بأي لبسٍ أو خلطٍ في الفهم.

وبإمعان النظر فيما ورد في هذا النص الدستوري (نص الفقرة السابعة من المادة الأولى)، نجد أنه إذا أقرَّ الكونجرس بمجلسيه النواب والشيوخ مشروع قانون ما، وأُرسل إلى رئيس الجمهورية بحسب الأصول للمصادقة عليه، **فإن مصيره**

---

[١] ***U.S. Constitution, Article I, Section 7, clause 3:*** *« Every Order, Resolution, or Vote to which the Concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except on a question of Adjournment) shall be presented to the President of the United States; and before the Same shall take Effect, shall be approved by him, or being disapproved by him, shall be re-passed by two thirds of the Senate and House of Representatives, according to the Rules and Limitations prescribed in the Case of a Bill».*

يتوقف على أحد فروض أربعة نظمتها جميعاً المادة الأولى من الدستور، وتتمثل هذه الفروض في الآتي[١]:

١ ــ أن يوقِّع الرئيس على مشروع القانون، فيصير عندئذٍ قانوناً صالحاً للتنفيذ.

٢ ــ أن يحتفظ الرئيس بمشروع القانون المقدَّم إليه خلال المدة المنصوص عليها في الدستور (وهي عشرة أيام) وذلك لإمعان النظر فيه، من دون أن يوقِّعه أو يعيده إلى الكونجرس، فإذا انقضت مدة العشرة أيام على تاريخ تقديمه له، باستثناء أيام الآحاد، وكان الكونجرس لا يزال في حالة انعقاد فإن مشروع القانون يصبح عندئذٍ قانوناً، ولا حاجة إلى توقيع الرئيس عليه.

٣ ــــ أن يحتفظ الرئيس بمشروع القانون كما في الفرض السابق، ولكن في هذا الفرض يفضّ الكونجرس جلساته قبل انقضاء الأيام العشرة التي حددها الدستور، في هذه الحالة يمكن للرئيس أن يستخدم حق الفيتو ضد هذا المشروع، ويعرف هذا النوع من الاعتراض باسم « **الاعتراض غير المباشر** » Indirect Veto أو « **اعتراض الجيب** » Pocket Veto، وذلك لأن الرئيس هنا لا يعيد مشروع القانون إلى

---

(١) انظر في ذلك :

لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص١٨٠، ١٨١ .

- *Young, William H; Ogg and Ray's Essentials of American National Government (New York, Appleton-Century-Crofts, Ninth edition, 1963), pp.238, 239.*

- *U.S. House of Representatives; Our American Government (Washington: U.S Government Printing Office, 2003 edition), p.37.*

- *About America; How the United States Is Governed (U.S. Department of State; Bureau of International Information Programs, 2005 edition), p.11.*

الكونجرس لإعادة النظر فيه *Reconsideration* مرة أخرى، وإنما يُلْقِه في جيبه ليَلقَى حتْفَه فيه.

٤ ــ أن يعترض رئيس الدولة بشكل صريح على مشروع القانون، فيردّه ــ مرفقاً بأوجه اعتراضه وأسباب عدم موافقته عليه ــ إلى المجلس الذي طرح فيه، لكي يعيد النظر فيه مرة ثانية، فإن وافق ذلك المجلس على المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه أرسل إلى المجلس الآخر ليعيد كذلك النظر فيه، فإن أقره أيضاً بأغلبية الثلثين صار المشروع قانوناً، ولا حاجة حينئذ إلى توقيع الرئيس عليه، ويسقط بالتالي اعتراض الرئيس نهائياً.

وبالتدقيق في الفروض الأربعة المشار إليها آنفاً نلاحظ أن جميعها تدور حول فرضين أساسيين هما: الموافقة أو الاعتراض على مشروع القانون صراحة أو ضمناً. وسنتحدث فيما يأتي عن هذين الفرضين من خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : صور الموافقة على مشروع القانون

المطلب الثاني : صور الاعتراض على مشروع القانون

المطلب الأول

صور الموافقة على مشروع القانون

يقول الفقيه الدستوري الأمريكي "إدوارد كوروين" وهو يتحدث عن دستور الولايات المتحدة في مؤلَّفه القيِّم « **الدستور وما يعنيه اليوم** »: إن مشروع القانون الذي يوافق عليه الكونجرس بمجلسيه يصبح قانوناً نهائياً في إحدى حالات ثلاث هي[١]:

١ ــ موافقة الرئيس الصريحة على مشروع القانون .

٢ــ موافقة الرئيس الضمنية على مشروع القانون .

٣ ــ موافقة الكونجرس على مشروع القانون على الرغم من اعتراض الرئيس عليه.

وسنتحدث فيما يأتي وبشيء من التفصيل عن هذه الحالات الثلاث من خلال ثلاثة فروع وفق الآتي :

---

(١) انظر :

Corwin, Edward S; The Constitution and what it Means Today (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, Eleventh Edition 1954), p.22.

الفرع الأول

موافقة الرئيس الصريحة على مشروع القانون

تتم هذه الموافقة بأن يوقِّع الرئيس على مشروع القانون المقدّم إليه من الكونجرس، شريطة أن يتم ذلك خلال المدة التي عيّنها الدستور لذلك، وهي كما بينا من قبل "**عشرة أيام**" على الأكثر بالتقويم الميلادي مع عدم احتساب أيام الآحاد التي قد تتخلل هذه المدة.

وقد أقرّت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية *U.S. Supreme Court* ــ في عددٍ من أحكامها ــ بعضَ المبادئ المتعلقة في هذا الخصوص، نذكر منها الآتي[١] :

أولاً ــ أن الرئيس غير مقيَّد *Not Restricted* في أن يوقِّع على مشروع القانون في يوم يكون فيه الكونجرس في حالة انعقاد[٢]، فهو يملك أن يوقِّع في أي وقت خلال مدة الأيام العشرة التالية لتقديم مشروع القانون إليه (باستثناء أيام الآحاد)، حتى ولو

---

(١) انظر :

***The Constitution of the United States of America**; Analysis and Interpretation, with annotations of Cases Decided by the Supreme Court of the United States to AUGUST 26, 2017 (Washington, DC; U.S. Government Printing Office, Centennial Edition 2017, With supplement 2020), pp.149- 152.*

(٢) انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الصادر عام ١٨٩٩ في القضية المعروفة بـ :

La Abra Silver Mining Co. v. United States, 175 U.S. 423, 453 (1899) .

كانت تلك المدة (الأيام العشرة) تمتد إلى ما وراء التأجيل أو الانفضـــاض النهـــائي للكونجرس *final adjournment of Congress* [١].

ثانياً ــ أن واجب الرئيس في الموافقة على مشروع القانون هو مجرد التوقيع عليه، فهو لا يحتاج إلى أن يكتب على الوثيقة كلمة " **Approved** " أي تمـــت المصـــادقة عليه، ولا التاريخ أيضاً، وفي حال عدم وجود مثل هذا التاريخ على وجه الوثيقـــة، فإن المحكمة تتحقق من هذا الأمر باللجوء إلى أي مصدر من مصـــادر المعلومـــات يمكنه أن يفيد المحكمة بجواب مقنع[٢].

ثالثاً ــ يصبح مشروع القانون المقدم إلى الرئيس قانوناً صالحاً للتنفيذ مـــن تـــاريخ الموافقة عليه من جانب الرئيس[٣] .

---

[١] انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الصادر عام ١٩٣٢ في القضية المعروفة بـــ : *Edwards v. United States, 286 U.S. 482 (1932)*.

وفي إحدى المناسبات في عام ١٩٣٦، أدى التأخير في تقديم مشروع القانون إلى تمكين الـــرئيس مـــن التوقيع عليه بعد مرور /٢٣/ يوماً على تأجيل (انفضاض) الكونجرس.

راجع في ذلك :

The Constitution of the United States of America*; Analysis and Interpretation …..*, *op.cit., p.149(at footnote No.494)* .

[٢] انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الصادر عام ١٨٦٨ في القضية المعروفة بـــ : *Gardner v. Collector, 6 Wall. (73 U.S.) 499 (1868)* .

[٣] انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الصادر عام ١٨٧٨ في القضية المعروفة بـــ : *Burgess v. Salmon, 97 U.S. 381, 383 (1878)*.

رابعاً ــ يجري حساب مدة الأيام العشرة من تاريخ تقديم مشروع القانون إلى الرئيس الجمهورية، وليس من تاريخ إقرار الكونجرس لــه أو مــن تــاريخ إرســاله إلــى الرئيس[١].

وتبدو أهمية هذا التحديد في الأحوال التي يكون فيها الــرئيس متغيبــاً عــن الولايات المتحدة بسبب السفر المتكرر إلى الخارج، مما يجعل هذه القاعدة تحفظ لهم حقهم في الموافقة أو الاعتراض إذا تصادف عدم وجودهم في البلاد في المدة اللاحقة لصدور مشروعات القوانين من قبل الكونجرس[٢].

الفرع الثاني

موافقة الرئيس الضمنية على مشروع القانون

تتم هذه الموافقة في حالة احتفاظ رئيس الجمهورية بمشروع القانون المقدَّم إليه خلال المدة المنصوص عليها في الدستور (وهي عشرة أيام كما بيَّنا) وذلك لإمعــان النظر فيه، ولكن من دون أن يوقِّعه أو يعيده إلى الكونجرس، فــإذا انقضــت مــدة

---

(١) والنص الدستوري (الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي) صريح فــي تحديــد بــدء سريان الأيام العشرة بتاريخ عرض مشروع القانون على الرئيس، إذ يتضمن الآتي :

« If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law,… ».

(٢) انظر في ذلك :

د. أحمد شوقي محمود؛ الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص٥١٨؛

د. سعد عصفور؛ رئيس الجمهورية الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص٢٨٩ في الهامش.

العشرة أيام على تاريخ تقديمه له (ويستثنى من ذلك أيام الآحاد)، وكان الكونجرس لا يزال في حالة انعقاد، فإن مشروع القانون يصبح عندئذٍ قانوناً صالحاً للتنفيذ، ولا حاجة إلى توقيع الرئيس عليه[١].

ويرجع السبب في ذلك، إلى أن امتناع رئيس الجمهورية عن ردّ أو إعادة مشروع القانون موقَّعاً عليه أو مرفقاً به أوجه اعتراضاته ضمن المدة الزمنية التي حدَّدها الدستور، مع تمكّنه من ذلك، يعدّ قرينة قانونية قاطعة على موافقته الضمنية عليه، ويستثنى من ذلك حالة وحيدة فقط هي فضّ انعقاد الكونجرس ورفع جلساته قبل انقضاء الأيام العشرة سالفة الذكر، ففي هذه الحالة لا تكون هنالك قرينة على موافقة الرئيس على مشروع القانون، فالذي يحدث أن مشروع القانون لا يتحول إلى قانونٍ صالحٍ للتنفيذ، بل يتم قبره والقضاء عليه بصورة نهائية[٢].

---

(١) وهذا الاتجاه غير مألوف ونادراً ما يحدث، ولكن وجد في بعض الظروف والمناسبات التي يكون فيها الرئيس عاجزاً أو غير قادر على أن يقرر بشأن الإجراء المعروض عليه خلال المدة المحددة في الدستور، كما أن بعض الرؤساء اتبعوا فعلاً هذا الإجراء، وذلك عندما كانوا يبغضون أو ينفِّرون من بعض الإجراءات المعروضة عليهم، إلا أنهم مع ذلك يشعرون بأن الفيتو سيكون عديم الفائدة، أو أنه يشكِّل إجراءً غير حكيم من الناحية السياسية.

انظر في ذلك :

Young; Ogg and Ray's Essentials of American National Government, op.cit., p.238.

(٢) انظر في ذلك :

د. يحيى السيد الصباحي؛ النظام الرئاسي " دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص٢٧٨، ٢٧٩ .

د. أحمد شوقي؛ الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص٥١٥، ٥١٦ .

الفرع الثالث

موافقة الكونجرس على مشروع القانون على الرغم من اعتراض الرئيس عليه

إذا كان الدستور الأمريكي قد خوَّل الرئيس في الولايات المتحدة الحق في رفض مشروع القانون الذي أقرَّه فرعا السلطة التشريعية، وذلك برفض التوقيع عليه وإعادته خلال المدة الزمنية المحدَّدة في الدستور إلى الكونجرس لإعادة النظر فيه، مرفقاً به أوجه الاعتراض وأسبابه، فإن حق الاعتراض هذا لا يتميز بصفتَيْ النهائية والإطلاق، أي إنه لا يؤدي إلى قبر مشروع القانون نهائياً، بل تظل فرصة أو إمكانية تحويله إلى قانون صالح للتنفيذ قائمة، إذ يمكن للكونجرس أن يتجاوز أو يتغلّب *Overrride* على هذا الاعتراض، وذلك في حال تمت الموافقة على مشروع القانون المعترض عليه من قبل أغلبية ثلثي أعضاء مجلسي النواب والشيوخ معاً، ففي مثل هذه الحالة يصبح المشروع قانوناً.

ويضيف بعض الفقه[١] إلى الحالات الثلاث التي يذكرها الفقه الدستوري لتحويل مشروع القانون إلى قانون في الولايات المتحدة **حالة رابعة** مفادها أن يوافق مجلسا الكونجرس على مشروع القانون منذ البداية بأغلبية الثلثين لكل منهما، فهذه الحالة، وقياساً على اقتراح تعديل الدستور الذي يرسل مباشرة إلى الولايات، ولا يقدَّم

---

(١) انظر: د. محمد ربيع مرسى؛ السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، مرجع سابق، ص١٨٩.

بالتالي إلى الرئيس للتوقيع عليه لإدراكه بعدم جدوى هذا الاعتـــراض، لا تتطلـــب ضرورة إرسال مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للحصول على موافقته، وذلك لاتحاد العلّة فيما بينهما، ألآ وهي عدم جدوى الاعتراض.

ولعل من المفيد هنا الإشارة إلى تطبيق عملي لأحدث مثال عن قيام رئـــيس الولايات المتحدة الأمريكية بممارسة حقه في الاعتراض على مشروعات القـــوانين التي يقرها الكونجرس بمجلسيه (وهو الاعتراض الأخير حتى الآن صيف ٢٠٢٢)، إذ قام الرئيس السابق "دونالد ج. ترامب" Donald J. Trump بإخطار مجلس النواب عبر رسالة Veto Message **أرسلها إليه تتضمن اعتراضه الصريح على قرار مجلس النواب رقم HR 6395 المتضمن "مشروع قانون تفويض الـــدفاع الـــوطني للســـنة المالية ٢٠٢١ " The National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2021 .**

وفيما يأتي مضمون رسالة الفيتو وأسباب اعتراض الرئيس على مشـــروع القانون المذكور[١]:

---

(١) انظر:

- *The Congress of the United States: The United States Senate, Vetoes by President Donald J. Trump. Available online at the following link: https://www.senate.gov/legislative/vetoes/TrumpDJ.htm*

- *The Congress of the United States:116th Congress, Second Session (2020):Veto Message On H.R. 6395 : Message From The President Of The United States, Transmitting Notification Of The Veto Of H.R. 6395, The "National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2021" , December 24, 2020 (U.S. Government Publishing Office Washington : 2020).*

رسالة فيتو

VETO MESSAGE

مرسلة من رئيس الولايات المتحدة الأمريكية

تتضمن إخطاراً باستخدام حق النقض (الفيتو)

بخصوص قرار مجلس النواب رقم HR 6395

المتضمن قانون تفويض الدفاع الوطني للسنة المالية ٢٠٢١

إلى مجلس النواب :

أعيد إليكم، من دون موافقتي، القرار رقم HR 6395 ، المتضمن "قانون تفويض الدفاع الوطني للسنة المالية ٢٠٢١ ".

تدرك إدارتي أهمية القانون لأمننا القومي، غير أنه مما يؤسف له أن القانون لم يتضمن تدابير حاسمة بشأن الأمن القومي. لقد تضمن القانون أحكاماً لا تحترم قدامى المحاربين لدينا وتاريخ جيشنا، ويتعارض مع الجهود التي تبذلها إدارتي لوضع أمريكا في المرتبة الأولى في إجراءات الأمن القومي والسياسة الخارجية. إنه "هدية" للصين وروسيا.

لم يعمل أي شخص بجهد أكبر، أو وافق على المزيد من الأموال للجيش كما فعلت أنا (أكثر من ٢ تريليون دولار) خلال السنوات الأربع التي أمضيتها. كما قمنا، وبدعم من العديد من الآخرين، بإعادة بناء جيش الولايات المتحدة بالكامل تقريباً، والذي كان مستنفداً تماماً عندما توليت منصبي.

إن فشلكم (مجلس النواب) في إنهاء خطر الأمن القومي الخطير للغاية في القسم ٢٣٠ Section 230 سيجعل من المستحيل تقريباً جمع معلوماتنا الاستخباراتية دون أن يعرف الجميع ما نقوم به في كل خطوة. لقد أخفق القانون حتى في إجراء أية تغييرات

ذات مغـــزى علـــى القســـم ٢٣٠ مـــن "قـــانون آداب الاتصـــالات لعـــام ١٩٩٦ " The Communications Decency Act of 1996، على الرغم من دعوات الحـزبين لإلغاء هـذا النص. إن القسم ٢٣٠ يسهِّل نشـر المعلومـات الأجنبيـة المضللة عبر الإنترنـت، مما يشكِّل تهديداً خطيراً لأمننا القومي ونزاهة الانتخابات Election Integrity، ولذلك يجب إلغاؤه.

بالإضافة إلى ذلك، يتضمن القانون صياغة تتطلب إعادة تسمية بعض المنشآت العسكرية. على مدار تاريخ الولايات المتحدة، اكتسبت هذه المواقع أهمية للقصة الأمريكية وأولئك الذين ساعدوا في كتابتها التي تتجاوز بكثير أسماءهم.

تحترم إدارتي إرث الملايين من الجنود والنساء الأمريكيين الذين خدموا بشرف في هذه القواعد العسكرية، والذين قاتلوا ونزفوا وماتوا في هذه المواقع من أجل بلدهم. من هذه المواقع ، فزنا في حربين عالميتين. لقد كنت واضحاً في معارضتي لمثل هذه المحاولات ذات الدوافع السياسية الرامية لمحو التاريخ وتشويه سمعة التقدم الهائل الذي كافحت بلادنا من أجله في تحقيق المبادئ التي أُسِّست عليها دولتنا.

ويقيِّد القانون أيضاً قدرة الرئيس على الحفاظ على أمن أمتنا عن طريق الحد بشكل تعسفي من كمية أموال البناء العسكري التي يمكن استخدامها للاستجابة لحالة طوارئ وطنية.

في الوقت الذي يمتلك فيه الخصوم الوسائل لمهاجمة الوطن بشكل مباشر، يجب أن يكون الرئيس قادراً على حماية الشعب الأمريكي دون الحاجة إلى انتظار تفويض من الكونجرس.

يحتوي القانون أيضاً على تعديل من شأنه إبطاء نشر شبكة الجيل الخامس 5G على الصعيد الوطني، وخاصة في المناطق الريفية.

إن العديد من أحكام هذا القانون تتعارض بشكل مباشر مع السياسة الخارجية لإدارتي، ولا سيما جهودي لإعادة قواتنا إلى أرض الوطن. أنا أعارض الحروب التي لا نهاية لها، وكذلك الرأي العام الأمريكي. ولكن على الرغم من اعتراضات الحزبين، فإن هذا القانون يهدف إلى تقييد قدرة الرئيس على سحب القوات من أفغانستان وألمانيا وكوريا الجنوبية. هذه السياسة ليست سيئة فحسب، بل إنها غير دستورية.

تنص المادة الثانية من الدستور على أن الرئيس هو القائد الأعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة، وتناط به السلطة التنفيذية. لذلك، فإن القرار بشأن عدد القوات التي سيتم نشرها وأين، بما في ذلك في أفغانستان وألمانيا وكوريا الجنوبية، يقع على عاتقه. لا يجوز للكونجرس تفويض هذه السلطة لنفسه بشكل مباشر أو غير مباشر كقيود مزعومة على الإنفاق.

لكل هذه الأسباب، لا يمكنني تأييد مشروع القانون هذا. لقد اتخذت إدارتي إجراءات قوية للمساعدة في الحفاظ على سلامة أمتنا ودعم أعضاء الخدمة لدينا. لن أوافق على هذا القانون، الذي من شأنه أن يضع مصالح "واشنطن العاصمة" فوق مصالح الشعب الأمريكي. ومن واجبي أن أعيد القرار رقم H.R. 6395 إلى مجلس النواب من دون موافقتي عليه.

دونالد ج. ترامب

البيت الأبيض: في ٢٣ ديسمبر ٢٠٢٠

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الاعتراض المشار إليه آنفاً هو الاعتراض الوحيد من بين الاعتراضات العشرة التي استخدمها الرئيس ترامب، الذي تمكَّن الكونجرس (الكونجرس رقم ١١٦ في دورة انعقاده الثانية ٢٠٢٠) من التغلُّب عليه بالأغلبية المحدَّدة في الدستور. وكانت نتيجة التصويت على النحو الآتي:

ــ صوَّت مجلس النواب بتاريخ ٢٨ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٢٠ علـــى مشـــروع القانون رقم H.R.6395 وكانت النتيجة : ١ ــ **عدد الموافقين ٣٢٢ نائباً** (٢١٢ من الحزب الديمقراطي + ١٠٩ من الحزب الجمهوري + نائب واحد من المســـتقلين)، ٢ ــ **عدد غير الموافقين ٨٧ نائباً** (٢٠ نائباً من الحزب الديمقراطي + ٦٦ نائباً من الحزب الجمهوري + نائب واحد من المستقلين)، ٣ ــ **عدد الممتنعين عن التصويت ٢١ نائباً** (نائب واحد من الحزب الديمقراطي + ٢٠ نائباً من الحزب الجمهـــوري)، وبهذه النتيجة يكون مجلس النواب قد نجح في تجاوز اعتراض الـــرئيس بالأغلبيـــة المحددة في الدستور (وهي أغلبية الثلثين: ٢٩٠ نائباً على الأقل)[١].

ــ صوَّت مجلس الشيوخ بتاريخ الأول من يناير/كانون الثاني ٢٠٢١ على مشروع القانون رقم H.R.6395 وكانت النتيجة : ١ ــ **عدد الموافقين ٨١ شيخاً** ٢ ــ **عـــدد غير الموافقين ١٣ شيخاً** ٣ ــ **عدد الممتنعين عن التصويت ستة شـــيوخ**، وبهـــذه النتيجة يكون مجلس الشيوخ قد نجح في تجاوز اعتراض الرئيس بالأغلبية المحـــددة في الدستور (وهي أغلبية الثلثين: ٦٧ شيخاً على الأقل)[٢].

---

(١) انظر:

U.S. House of Representatives, Office of the Clerk: FINAL VOTE RESULTS FOR ROLL CALL 253: H R 6395, 28-Dec-2020, 7:05 PM Available online at: https://clerk.house.gov/evs/2020/roll253.xml#N

(٢) انظر:

U.S. Senate, Secretary of the Senate: Roll Call Vote 116th Congress - 2nd Session: Measure Number: H.R. 6395 (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021), Available online at:
https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_votes/vote1162/vote_116_2_00292.htm

المطلب الثاني

صور الاعتراض على مشروع القانون

يستخلص من نص الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي أن سلطة الرئيس في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها الكونجرس إما أن تكون **صريحة**، وإما أن تكون **ضمنية أو غير مباشرة**، كما أن سلطة الاعتراض هذه يجب أن تنصب على مشروع القانون بمجمله، أي إن الاعتراض على مشروع القانون لا يكون **إلا كلياً**.

وسنتحدث فيما يأتي عن الصور التي يمارس من خلالها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية الاعتراض على مشروعات القوانين التي يوافق عليها الكونجرس، وذلك من خلال ثلاثة فروع رئيسة وفق الآتي:

الفرع الأول : الاعتراض الصريح أو النظامي

الفرع الثاني : الاعتراض المستتر (اعتراض الجيب)

الفرع الثالث : الاعتراض الكلي

الفرع الأول

الاعتراض الصريح أو النظامي

Regular Veto

يستخدم هذا النوع من الاعتراض للإشارة إلى تصرف الرئيس عندما يرفض الموافقة على مشروع القانون أو القرار المشترك الذي أقره مجلسا الكونجرس، ويعيده مع اعتراضاته إلى المجلس صاحب الاقتراح، ولهذا يطلق عليه أحياناً اسم « **الاعتراض المُعَاد أو المرتدّ** » *The Returned Veto* لتمييزه عن اعتراض الجَيْب الذي لا يُعاد إلى الكونجرس بسبب فضّه (أو رفعه) لجلساته[١].

وعلى ذلك، فإذا قُدِّمَ مشروع قانون ما إلى الرئيس في الولايات المتحدة قبل فضّ دورة انعقاد الكونجرس **بأكثر** من عشرة أيام، فإن الدستور في هذه الحالة يخوِّل الرئيس الحق في الاعتراض عليه، وذلك برفض التوقيع عليه، وإعادته إلى المجلس الذي اقترحه أولاً مرفقاً به أسباب اعتراضه على هذا المشروع، ولكن هذا الاعتراض لا يترتب عليه القضاء على مشروع القانون وقبره نهائياً، وإنما يترتب عليه ضرورة إعادة النظر والدراسة في مشروع القانون مرة ثانية من جانب مجلسَيْ الكونجرس، وتقرير مصيره في النهاية.

---

(١) انظر : *U.S. Congress, Senate; Presidential Vetoes, 1989 -2000, Compiled by the Senate Library under the direction of Jeri Thomson, Secretary of the Senate by Zoe Davis, Senior Reference Librarian, S. Pub.107–10 (U.S. Government Printing Office, Washington, DC: 2001), p.4 (at Preface) .*

وبخصوص الإجراءات المتبعة في الكونجرس[١] بشأن إعادة النظر والدراسة في التشريعات المعترض عليها من جانب الرئيس فهي إجراءات متماثلة في كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ويبدأ الكونجرس عمله في هذا الشأن عندما يقوم الرئيس بإعادة مشروع القانون إلى المجلس الذي صدر منه (صاحب الاقتراح الأصلي)، مرفقاً به اعتراضاته عليه، ويكون ذلك في صيغة تسمى " **رسالة فيتو** " *Veto Message* [٢]. وحالما يتسلم هذا المجلس ــ الذي يطلق عليه مجلس المنشأ *The Originating Chamber* ــ مشروع القانون المعترض عليه، فإنه مطالب من الناحية الدستورية بإعادة النظر والدراسة في هذا المشروع.

وعلى الرغم من أن الدستور الأمريكي **صامت** بخصوص تحديد مفهوم إعادة النظر *Reconsideration*، فإن السوابق والتقاليد المتبعة من قبل الكونجرس هي التي تحدد كيفية التعامل مع مشروعات القوانين التي يعترض عليها الرئيس والمعادة من قبله؛ فعند وصول رسالة الرئيس بهذا الخصوص إلى مجلس المنشأ، فإن هذا الأخير يقوم باستلامها أصولاً، وإدراجها في سجل الوارد للمجلس.

---

(١) انظر : *Galemore, Gary; The Presidential Veto and Congressional Procedure (U.S Library of Congress, Congressional Research Service (C R S), Report No.95-1195, October 16, 1996), pp.2-4 .*

(٢) انظر : *Sullivan, John V.; How Our Laws Are Made, op.cit., pp.51- 53.*

وبعد أن يتم إدراج رسالة الفيتو الواردة من الرئيس في السجل اليومي لأعمال المجلس، فإن على مجلس النواب أو الشيوخ أن يستجيب للمطلب الدستوري بضرورة إعادة النظر والدراسة في مشروع القانون المعترض عليه، ويكون ذلك بإدراج الإجراء في جدول الأعمال، ثم إحالته إلى لجنة تقوم بدراسته، ولهذه اللجنة إما أن تؤجل إعادة النظر والدراسة في هذا الإجراء إلى يوم محدد، أو أن تصوت عليه في الحال (**التصويت من أجل تجاوز اعتراض الرئيس والتغلب عليه** *Vote on Override*)[١].

وطبقاً للدستور الأمريكي، فإنه يشترط من أجل تخطي اعتراض الرئيس، أن يوافق على مشروع القانون المعترض عليه **أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين** لهذا المجلس (مجلس المنشأ، النواب أو الشيوخ حسب الحالة)، وذلك طبعاً بشرط اكتمال النصاب القانوني للحضور[٢]، فإن تمت الموافقة على مشروع القانون بهذه الأغلبية

---

(١) انظر : *Rybicki, Elizabeth; Veto Override Procedure in the House and Senate (U.S Library of Congress, Congressional Research Service, Report No.RS22654, July 19, 2010), pp.4-7.*

(٢) تجدر الإشارة إلى أن **النصاب القانوني للحضور *Quorum*** (أي عدد الأعضاء الذي يتعيّن حضورُهُم الجلسةَ لتصبح قانونيّة) هو **الأغلبية المطلقة لمجموع عدد الأعضاء المكونين لكل مجلس**، وبمعنى آخر فإنه يشترط لصحة انعقاد جلسات مجلسي الكونجرس النواب والشيوخ حضور أكثر من نصف مجموع عدد الأعضاء بالنسبة لأيٍ منهما، أي /٥١/ شيخاً على الأقل من مجموع عدد أعضاء مجلس الشيوخ البالغ ١٠٠ عضو، و /٢١٨/ نائباً على الأقل من مجموع عدد أعضاء مجلس النواب البالغ ٤٣٥ عضواً.

ويشار أيضاً إلى أنه يشترط لتحقق **أغلبية الثلثين** بالنسبة لمجلس الشيوخ موافقة /٦٧/ شيخاً على الأقل في حال كان الأعضاء الـ ١٠٠ كلهم حاضرون، وبالنسبة لمجلس النواب يشترط موافقة /٢٩٠/ نائباً على الأقل في حال كان الأعضاء الـ ٤٣٥ كلهم حاضرون. ومما لاشك فيه أن أغلبية الثلثين في كلا المجلسين هي أغلبية كبيرة يصعب تحقيقها في ظل نظام الحزبين الرئيسين السائد في الولايات المتحدة، =

الموصوفة، أُرسِلَ عندئذٍ ــ مع اعتراضات الرئيس عليه ــ إلى المجلس الآخر، الذي سيقوم كذلك بإعادة بحثه ودراسته، فإذا تمت الموافقة عليه من قبل **أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين** في هذا المجلس أصبح هذا المشروع قانوناً واجب التنفيذ، ولا حاجة حينئذٍ للتوقيع عليه من جانب الرئيس، ويسقط بالتالي اعتراض الرئيس نهائياً[١].

وهكذا فإن سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على مشروعات القوانين كما في هذه الصورة ليست نهائية، بل إنها **مجرد سلطة اعترض توقيفي** *Veto Power is not Final but merely Suspensory* [٢] يترتب عليها ضرورة إعادة مشروع القانون إلى مجلسي الكونجرس ليقوم كل منهما بإعادة النظر في هذا المشروع في ضوء اعتراضات الرئيس عليه، ويمكن للكونجرس أن يتغلب على هذا الاعتراض في حال نال مشروع القانون المعترض عليه التأييد من قبل **أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين** لمجلسَيْ الكونجرس (النواب والشيوخ) معاً.

= وهو ما يؤدي إلى تزايد أهمية وفاعلية سلطة الاعتراض بالنسبة إلى الرئيس، وميل هذه السلطة عملياً لتكون سلطة مطلقة (لا مجرد اعتراض توقيفي مؤقت)، وذلك لأنه من الصعب جداً على الكونجرس أن يحشد أغلبية الثلثين في كلا مجلسيه من أجل تجاوز اعتراض الرئيس أو التغلب عليه .

انظر: *Finer, Herman; The Theory and Practice of Modern Government 'In Two Volumes' (London, Methuen & CO. LTD, First Published in 1932), p.1034.*

(١) راجع نص الفقرة السابعة (البند الثاني) من المادة الأولى من الدستور الأمريكي، ص٢٣٣، ٢٣٤ من هذه الأطروحة.

(٢) انظر :

P. Sharan; Political Organisation and Comparative Government, op.cit., p.110.

الفرع الثاني

الاعتراض المستتر (اعتـراض الجيب)

Pocket Veto

ينص الدستور الاتحادي الأمريكي في مادته الأولى على أن : « **أي مشـــروع قانون لا يقوم الرئيس بإعادته إلى الكونجرس في غضون عشرة أيام (يستثنى منها أيام الآحاد) من تاريخ تقديمه له، فإنه في هذه الحالة يصبح قانوناً، كمـــا لـــو أن الرئيس قد وقَّع عليه، وذلك ما لم يَحُلْ الكونجرس بسبب رفعه لجلساته (فضّ دورة انعقاده Adjournment) دون إعادة المشروع إليه، وفي مثل هذه الحالـــة لا يصـــبح المشروع قانوناً**»[١]. ويستفاد من هذا النص الدستوري، أنه عندما يقوم الكـــونجرس

---

[١] وهذا ما ورد النص عليه في الفقرة الأخيرة من البند الثاني من الفقرة السابعة من المـــادة الأولـــى مـــن الدستور الأمريكي، ونصها الآتي :

*« If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their **Adjournment** prevent its Return, in which Case it shall not be a Law »* .

ولعل من المفيد هنا أن نذكر أن الفقرة الأخيرة من النص الدستوري المتقدم قد ثار حولها الكثير مـــن الجدل، وخاصة حول المقصود من كلمة " **Adjournment** " التي تمنع الرئيس من إعادة مشروع القـــانون إلى الكونجرس، **فهل يقصد بها الانفضاض النهائي للكـــونجرس** *Final adjournment of Congress* **أي الانفضاض لأجل غير مسمى** *Sine die adjournment*، **أم الانفضاض الذي يحصل ما بين دورتي الانعقاد الأولى والثانية ضمن الكونجرس نفسه** *Intersession adjournment* ، **أم التأجيـــل المؤقـــت للجلســـات** (بشرط أن تزيد مدة التأجيـــل عـــن الثلاثـــة أيـــام) **ضـــمن دورة الانعقـــاد الســـنوية** *Intra-session adjournment*؟

وفي سبيل إزالة بعض الغموض، صدر عن القضاء الأمريكي في بدايات عـــام ١٩٢٩ عـــدة أحكـــام قضائية في هذا الشأن، ولعل أهمها **حكم المحكمة الفيدرالية العليا** *US. Supreme Court* **الصادر في عام ١٩٢٩ في قضية فيتو الجيب المعروفة بـــ *The Pocket Veto Case, 279 U.S. 655 (1929)*** . وتتلخص ظروف هذه القضية في أن الكونجرس الأمريكي رقم |٦٩| وافق بمجلسيه ـــ خلال دورة انعقاده الأولى ـــ=

= على مشروع قانون يحمل الرقم |٣١٨٥ |، يخول بموجبه القبائل والجماعات الهندية الإقامة في ولاية واشنطن من أجل عرض ادعاءاتهم أمام محكمة الادعاءات أو المطالبات *Court of Claims* .

وبعد أن صدّق الكونجرس على مشروع القانون المذكور، قام في **الرابع والعشرين** من يونيو/حزيران عام ١٩٢٦ بإرساله ــ حسب الأصول ــ إلى الرئيس للنظر فيه، وتحديد موقفه منه، ثم بعد مرور **تسعة** أيام فقط على ذلك ــ وتحديداً في ٣ يوليو/تموز ــ قام الكونجرس بفض دورة انعقاده الأولى (وهنا الرئيس لم يوقع على مشروع القانون، كما لم يقم بإعادته إلى الكونجرس خلال المدة المحددة)، ولم ينعقد مجدداً أي من مجلسي الكونجرس حتى بدء دورة الانعقاد الثانية في الاثنين الأول من ديسمبر/كانون الأول من العام ذاته.

والتساؤل المطروح هنا هو الآتي: **هل قيام الكونجرس بفضّ دورة انعقاده الأولى في ٣ تموز عام ١٩٢٦ قد حال دون إعادة الرئيس مشروع القانون إلى الكونجرس** ؟ إذا كان الجواب على هذا التساؤل **بالإيجاب**، فإن هذا يعني أن مشروع القانون لم يصبح قانوناً، بسبب اعتراض الجيب. أما إذا كان الجواب **بالنفي**، فإن هذا يعني تحول مشروع القانون مباشرة إلى قانون واجب التنفيذ، حتى ولو أن الرئيس لم يوقّع عليه . وقد قضت المحكمة العليا في هذه القضية بأن: « **انفضاض دور الانعقاد الأول للكونجرس التاسع والستين في الثالث من يوليو/ تموز عام ١٩٢٦ قد حال دون قيام الرئيس ــ حسب المعنى الوارد في النص الدستوري ــ بإعادة مشروع القانون رقم |٣١٨٥| إلى مجلس الشيوخ ضمن مدة العشرة أيام ــ مع عدم احتساب أيام الآحاد ــ التالية لتاريخ تقديمه إليه، ولذلك فإنه لا يصبح قانوناً** » .

« For these reasons we conclude that the adjournment of the first session of the 69th Congress on July 3, 1926, prevented the President, within the meaning of the constitutional provision, from returning Senate Bill No. 3185 within ten days, Sundays excepted, after it had been presented to him, and that it did not become a law ».

وطبقاً لحكم المحكمة العليا المتقدم ــ فضلاً عن أحكام أخرى مشابهة، كحكمها الصادر عام ١٩٣٨ في قضية ***Wright v. United States, 302 U.S. 583 (1938)*** ــ فإن مفهوم كلمة « *Adjournment* » لا ينبغي حصره في الانفضاض النهائي للكونجرس، بل من الممكن أن يتسع هذا المفهوم ليشمل الانفضاض الذي يحصل ما بين دورتي الانعقاد ضمن نفس الكونجرس *Intersession adjournment*، بل قد يعني فضلاً عن ذلك التأجيل المؤقت للجلسات الذي يحدث في منتصف دورة الانعقاد السنوية *Intra-session adjournment*، بشرط أن تزيد مدة التأجيل عن ثلاثة أيام (وهو ما تقول به دائماً وزارة العدل).

وأخيراً، لا بد من الإشارة إلى أن الممارسة العملية تشير إلى أنه خلال إدارة كل من الرئيس ريتشارد نيكسون، وجيرالد فورد، وجيمي كارتر، كان هناك تسوية أو تفاهم سياسي *Political Accommodation* بخصوص تفسير كلمة « الانفضاض » على أنها تعني **الانفضاض النهائي للكونجرس عند نهاية دورة الانعقاد الثانية *Final adjournment of Congress at the end of the second session***، وطبقاً لذلك، لم يستعمل أي منهم إجراء فيتو الجيب خلال التأجيل المؤقت الذي يحدث في منتصف دورة الانعقاد السنوية ***Intra-session vetoes***، أو ما بين دورتَيْ الانعقاد الأولى والثانية ***Intersession vetoes***، غير أن هذا =

بتقديم مشروع قانون ما ــ بعد الموافقة عليه من قبل مجلسيه ــ إلى رئيس الجمهورية قبل انفضاض دورة انعقاد الكونجرس بأقل من عشرة أيام ــ وهي كما بيّنا المدة التي سمح بها الدستور للرئيس كي يبدي اعتراضه الصريح ــ فإن الرئيس **إذا لم يرفض مشروع القانون صراحة** خلال تلك المدة السابقة على فضّ دورة الانعقاد، وفي الوقت ذاته **لم يوافق عليه خلال مدة العشرة أيام**، ولو تعدت تاريخ فض دورة انعقاد الكونجرس، فإن مشروع القانون في مثل هذه الحالة لا يتحول إلى

= التفاهم أو الاتفاق لم يحترم في عهد إدارة كل من الرؤساء رونالد ريغان، وجورج بوش "الأب"، وبيل كلينتون. فقد استعمل الرئيس ريغان فيتو الجيب في أواخر عامي ١٩٨١ و١٩٨٣ (عند نهاية دورة الانعقاد السنوية الأولى ***Intersession***)، وهو ما قام به أيضاً الرئيس بوش في أواخر عامي ١٩٨٩ و١٩٩١، أما بالنسبة إلى الرئيس كلينتون فقد استعمل فيتو الجيب في عام ٢٠٠٠ ثلاث مرات خلال التأجيل المؤقت الذي حدث في منتصف دورة الانعقاد ***Intra-session pocket vetoes*** .

وفي الختام نشير إلى أن الكونجرس الأمريكي بذل عدة محاولات لوضع تشريع يوضح المقصود من كلمة "***Adjournment***"، بحيث تعني « **الانفضاض النهائي للكونجرس** »، أي عند نهاية دورة الانعقاد الثانية ***Sine die adjournment*** ، إلا أن جميعها باءت بالفشل بسبب موقف وزارة العدل المعارض لهذا التفسير، وبسبب التهديد باستخدام الرئيس حق الاعتراض على مثل هذا القانون فيما لو عُرض عليه، كما أن القضاء الأمريكي بدوره لم يصدر عنه حتى الآن حكم قضائي حاسم حول هذا الشأن، بالرغم من أن قرارات المحاكم قد وضعت بعض الأسس والمؤشرات المهمة بخصوص اعتراض الجيب.

وكنتيجة لذلك، فإن حل المسألة المطروحة متروك بشكل كبير للممارسة العملية، وما يتوصل إليه فرعا الحكومة الفيدرالية التشريعي والتنفيذي من تفاهمات وتسويات سياسية بهذا الخصوص.

انظر في ذلك :

- *Fisher, Louis; The Pocket Veto: Its Current Status (Library of Congress, Congressional Research Service (C R S) Report for Congress, March 30, 2001), pp.1-22.*

- *The Pocket Veto Case, 279 U.S. 655 (1929)* .

- *Wright v. United States, 302 U.S. 583 (1938)* .

قانون، وذلك على الرغم من عدم قيام الرئيس بإرسال اعتراضاته عليه إلى الكونجرس[١].

وتعرف هذه الآلية، التي تعدّ إحدى الامتيازات الرئاسية، **باسم « الاعتراض غير المباشر » Indirect Veto أو « اعتراض الجيب » Pocket Veto**، وقد كان الرئيس " جيمس ماديسون *James Madison* " أول رئيس أمريكي يلجأ إلى هذا النوع من الاعتراض، وحدث ذلك في عام ١٨١٢ بعد قيام الكونجرس الثاني عشر بفضّ دورة انعقاده الأولى[٢].

ويعد "فرانكلين روزفلت" أكثر الرؤساء عبر تاريخ الولايات المتحدة استخداماً لتقنية "فيتو الجيب"، أكثر من أي شخص قبله أو بعده، إذ استخدم "روزفلت" خلال فترة رئاسته من عام ١٩٣٣ إلى عام ١٩٤٥ حق النقض ضد ٦٣٥ مشروع قانون، ٢٦٣ منها كانت فيتو جيب. وكان "دوايت دي آيزنهاور" **Dwight Eisenhower (1953-1961)** أكثرهم بعد روزفلت استخداماً لفيتو الجيب هو إذ استخدمه /١٠٨/ مرات. كما أن "جورج دبليو بوش" و"باراك أوباما" و"دونالد ترامب" هم الرؤساء المعاصرون الوحيدون الذين لم يستخدموا حق نقض الجيب طيلة مدة رئاستهم.

---

(١) انظر في ذلك :

- *Fisher, Louis; The Pocket Veto: Its Current Status, op.cit., pp.1, 2.*
- *Sullivan, John V.; How Our Laws Are Made, op.cit., p.52.*

(٢) انظر : *Fisher, Louis; The Pocket Veto: Its Current Status, op.cit., pp.1, 2.*

وعلى خلاف الاعتراض النظامي أو الصريح، الذي يمكن التغلّب عليه من قبل مجلسي الكونجرس بالأغلبية المنصوص عليه في الدستور، فإن **اعتراض الجيب هو « اعتراض مطلق وذو فاعلية أكبر »**، إذ لا يستطيع الكونجرس تجاوزه أو التغلّب عليه، وذلك ببساطة لأن مشروع القانون المعترض عليه لا يُعاد إلى الكونجرس لأنه غير منعقد أصلاً[١].

علاوة على ذلك، فإن الرئيس لا يطلب منه أي تفسير أو شرح لأسباب رفضه مشروع القانون الذي أقره مجلسا الكونجرس[٢].

وفي المحصلة فإن هذا النوع من الاعتراض يؤدي إلى قبر مشروع القانون والقضاء عليه نهائياً، وليس أمام الكونجرس من سبيل للخروج من هذه المشكلة سوى

---

(١) *« This "**pocket veto**" is **absolute**; it cannot be overridden by the Congress. A pocket veto is also more potent than a regular veto. A regular veto can be overridden; a pocket veto cannot. The bill dies » .*

انظر في ذلك :

- Pyle, Christopher H & Pious, Richard M; The President, Congress, and the Constitution, "Power and Legitimacy in American Politics" (The Free Press, Macmillan, New York, 1984), p.222 .

- P. Sharan; Political Organisation and Comparative Government, op.cit., p.110 .

(٢) على الرغم من أن بعض الرؤساء ــ وبشكل خاص فرانكلين روزفلت ــ قدموا شروحاً أو تفسيرات لقراراتهم سواء إلى الشعب أو الكونجرس، فإن أغلب الرؤساء رحبوا بالفرصة الممنوحة لهم من خلال **إجراء فيتو الجيب** لقتل أو إجهاض مشروعات القوانين والقرارات التي يقرها الكونجرس من دون إعطاء أية تفسيرات لذلك، إذ من الممكن أن تحرجهم سياسياً. وهكذا فإن العديد من مشروعات القوانين قد أوقفت أو تعثرت وهي في طريقها إلى سجلات التشريعات بفعل هذا الإجراء، وذلك ــ بشكل خاص ــ كنتيجة لعادة الكونجرس بتمرير عدد غير مناسب من تشريعاته خلال الأيام الأخيرة لانتهاء دور الانعقاد.

انظر في ذلك :

- Young; Ogg and Ray's Essentials American National Government, op.cit., p.239.

- Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni; Droit constitutionnel, op.cit., p.436.

إعادة صياغة مشروع قانون مشابه للذي تمَّ الاعتراض عليه، وتقديمه للرئيس للحصول على موافقته، ولا شك في أن هذا المشروع الجديد المماثل سيمر بالمراحل ذاتها التي مرَّ بها سابقه، وهي ما يعني تجدّد النزاع والتحدّي من جانب الهيئة التشريعية *Legislative Gauntlet* مرةً ثانية[١].

الفرع الثالث

الاعتراض الكلي

Total Veto

استقر العمل وفقاً لنص الفقرة السابعة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية على أن سلطة الاعتراض التي يملكها رئيس الجمهورية على مشروعات القوانين التي يقرها الكونجرس بمجلسيه (النواب والشيوخ معاً) يجب أن تنصب على مشروع القانون بمجمله، أي إن الاعتراض على مشروع القانون لا يكون **إلا كلياً**، وهو ما يعني حرمان الرئيس من **سلطة الاعتراض الجزئي** أو يعرف اصطلاحاً بـ **"Line Item Veto"**.

ويرى بعض الفقه أن الحكمة في عدم جواز الاعتراض الجزئي تكمن في منع الرئيس من أن يتساوى تماماً مع الكونجرس في العملية التشريعية التي هي أصلاً

---

(١) انظر: *Pyle & Pious; The President, Congress, and the Constitution, op.cit., p.222.*

سلطة الكونجرس الأساسية[١]، وإن كان الرئيس مشاركاً له فيها، ورقيباً عليها؛ وبمعنى آخر فإن الموافقة على منح الرئيس سلطة الاعتراض الجزئي ستضيف كثيراً إلى سلطة الرئيس التشريعية، وتسمح له ــ على سبيل المثال ــ بالتمييز بين الاعتمادات لمحاباة أصدقائه ومعاقبة أعدائه. وفي هذه الحالة فإن ميزان القوى يميل إلى حد كبير جداً صوب الاتجاه الرئاسي[٢].

بناء عليه، فإن القاعدة المعمول بها أن الرئيس الأمريكي إما أن يوافق على مشروع القانون أو القرار المشترك كما أقره الكونجرس جملةً وتفصيلاً، وإما أن يرفضه كليةً، فلا يملك الرئيس أن يوافق على بعض المواد التي يتضمنها مشروع القانون أو القرار المشترك، ويتحفظ أو يعترض على بعض المواد الأخرى الواردة في هذا المشروع أو ذاك القرار[٣].

وقد ثارت الحاجة إلى « **الاعتراض الجزئي** » عندما لجأ الكونجرس الأمريكي إلى اتباع أسلوب الـ **Rider**، وبموجب هذا الأسلوب الماكر كان الكونجرس يستغل حاجة الحكومة الشديدة إلى بعض القوانين المهمة، كقانون

---

(١) انظر : د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي، مرجع سابق، ص١٦٥.

(٢) *« That such a grant (The item veto) would add greatly to the president's legislative power, allowing him, for example, to discriminate among the appropriations to **favor** his **friends** and **punish** his **enemies**, and that the **balance of power** has already been **tipped** too far in the **presidential direction** » .*

انظر : *Young; Ogg and Ray's Essentials American National Government, op.cit., p.241.*

(٣) انظر : *Pyle & Pious; The President, Congress, and the Constitution, op.cit., p.220.*

الميزانية مثلاً، ويُضَمِّن مثل هذه القوانين بعض الفقرات أو النصوص التشريعية التي يعلم مقدماً كراهية الرئيس لها، وأنها لن تحظى بموافقة الرئيس فيما لو قدمت إليه في مشروع قانون مستقل[١]، كتخصيص اعتمادات مالية لبعض الأهداف المحلية، أو تضمين مشروع القانون ــ كما حصل مرةً ــ بنداً يتعلق بنقل السفارة الأمريكية في "إسرائيل" من تل أبيب إلى القدس كخطوة نحو الاعتراف بالقدس عاصمة لإسرائيل؛ ولما كان الرئيس يلتزم بقبول مشروع القانون كما هو أو يرفضه بأكمله، فلم يكن يستطيع أن يرفض تلك المواد أو الأجزاء الغريبة عن مشروع القانون، لذلك فقد كان يضطر للتوقيع عليه حتى لا يعطل تنفيذ سياساته أو يؤخر إنجاز مشروعاته وبرامجه، وخاصة بالنسبة إلى مشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية *Appropriation Bills*[٢]. ولعل الرئيس "ريتشارد نيكسون" كان أشد الرؤساء الأمريكيين حاجة إلى حق الاعتراض الجزئي، وذلك بسبب خلافه المستمر

---

(١) انظر :

Rossiter, Clinton; The American Presidency, "The Powers and Practices, the personalities and problems of the most important office on earth" (New York, Second Edition, 1960), p.50.

(٢) كان الرؤساء الأمريكيون ــ في معظمهم تقريباً ــ يعبِّرون باستمرار عن إدانتهم واستنكارهم للأسلوب الذي كان يتَّبعه الكونجرس من خلال ما يسمى بـ **Riders** (فقرات إضافية تلحق بمشروع قانون ما على الرغم من أنها منبتة الصلة به)، لأنه كان محاولة من جانب الكونجرس لتجنب النظام الدستوري للضوابط والتوازنات:

*«These "**riders**" have been condemned by almost every president as an attempt to evade the constitutional system of checks and balances».*

انظر : *Young; Essentials American National Government, op.cit., pp.240, 241.*

مع أعضاء الكونجرس، كما أنه كان من أكثر الرؤساء الذين طالبوا بضرورة تعديل الدستور الاتحادي وإعطاء الرئيس حق الاعتراض الجزئي، وذلك بهدف وقف سيل القوانين المحلية، والحد من تكالب رؤساء المصالح والهيئات على ردهات الكونجرس للمطالبة بزيادة الاعتمادات المالية المخصصة لمصالحهم، وتفادياً لوجود قوانين مالية يمكن أن تكلف الدولة ملايين الدولارات دون أن تدرس بعناية تامة في مكتب الميزانية، إلا أنه في النهاية لم يفلح في مساعيه[١].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن كونجرس الولايات المتحدة رقم / ١٠٤ / سنّ في ٩ أبريل سنة ١٩٩٦ تشريعاً جديداً أطلق عليه اسم " **Line Item Veto Act** "[٢]، وبموجب هذا القانون صار من حق الرئيس أن يستخدم حق الفيتو ضد أحد مواد أو أجزاء مشروع القانون وليس ضد مشروع القانون ككل كما كان الحال قبل هذا التعديل، ولكن لم يكتب لهذا القانون أن يدوم طويلاً، إذ ألغته المحكمة الاتحادية العليا

---

(١) انظر: *Pyle & Pious; The President, Congress, and the Constitution, op.cit., p.220.*

(٢) يشار إلى هذا القانون بـ **[**Public Law, 104-130, 110 Stat. 1200 (Apr.9, 1996)**]**. وقد جاء في ديباجة هذا القانون أنه « **قانون لإعطاء الرئيس صلاحية الاعتراض الجزئي فيما يتعلق بالاعتمادات، والإنفاق المباشر الجديد، وعوائد الضريبة المحدودة** ».

« An Act to give the President line item veto authority with respect to appropriations, new direct spending, and limited tax benefits ».

راجع في التفاصيل :

Fisher, Louis; The Line Item Veto Act: Procedural Issues (The Library of Congress, C R S, Report for Congress, December 2, 1996).

في حكمها الصادر في ٢٥ يونيو/ حزيران عام ١٩٩٨ في قضية « **كلينتـــون ضـــد مدينة نيويورك** » بحجة عدم الدستورية[١].

---

[١] وجدير بالذكر أن المحكمة العليا عدت في حكمها المذكور القانون الذي خـــول بموجبـــه الكـــونجرس الرئيس سلطة الاعتراض الجزئي ***'Line Item Veto Act'*** قانون غير دستوري ***Unconstitutional***، لأنه يقلب ميزان القوى بين فروع الحكومة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما أنه أيضاً يخالف الشـــرط الوارد في البند الثاني من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور(**Art. I, § 7, cl. 2**) الذي ينص على أن كل مشروع قانون يوافق عليه مجلسا النواب والشيوخ، يجب، قبل أن يصبح قانوناً، أن يقدَّم إلى الرئيس للموافقة عليه أو رفضه؛ والدستور في الفقرة المذكورة صامت فيما إذا كان باستطاعة الرئيس أن يعـــدل أو يلغي بعض الفقرات أو النصوص التي ترد في مشروعات القوانين التي يقرها مجلسا الكونجرس.

وقد فسرت المحكمة العليا **الصمت** من جانب المشرع الدستوري في هذه القضية على أنه **المكافئ للمنع الصريح**؛ وعللت ذلك بقولها : ﴿ **إن هذا النوع من الاعتراض يعادل وظيفيًّا الإبطال الجزئـــي لتشـــريعات الكونجرس** *The functional equivalent of partial repeals of acts of Congress*، **وليس هناك نص في الدستور يخول الرئيس أن يُشَرِّع، أو يُعَدِّل، أو يُلْغي التشريعات القائمـــة** *There is no provision in the Constitution that authorizes the President to enact, to amend, or to repeal statutes*، كمـــا أن إعطاء الرئيس مثل هذه الصلاحية يتطلب تعديل الدستور ... ﴾.

وفي التعليق على هذا الحكم، عد الرئيس الأمريكي "وليام جيفرسون كلينتون" حكم المحكمة العليا فـــي هذا الشأن مخيباً لآماله، لأن هذا القانون كان أداة ثمينة أسهمت في الحد من الإنفاق غير الضروري، كمـــا وفَّر على دافعي الضرائب الأمريكيين أكثر من واحد بليون **One Billion $** (ألف مليون) دولار أمريكـــي. كما عدَّ أعضاء الكونجرس الذين عارضوا القانون منـــذ البدايـــة، وعلـــى رأســـهم الســـيناتور "روبـــرت بيرد" *Robert Byrd* ، حكم المحكمة العليا انتصاراً عظيماً للشعب الأمريكي، وللنظام الدستوري الأمريكـــي القائم على نظام الضوابط والتوازنات *Checks and Balances* وفصل السلطات *Separation of Powers* .

راجع في ذلك :

د. حسن مصطفى البحري؛ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذيـــة كضـــمان لنفـــاذ القاعـــدة الدستورية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٦٥٩، ٦٦٠ (مع الهوامش).

ـــ حكم المحكمة الاتحادية العليا *U S Supreme Court* الصادر عام ١٩٩٨ في قضية « **كلينتون مقابـــل مدينة نيويورك** »: ***Clinton v. City of New York, 524 U.S. 417 (1998)*** .

Nicola, Thomas J; Line Item Veto Act Unconstitutional: Clinton v. City of New York (The Library of Congress, C R S, Report for Congress, August 18, 1998) .

المبحث الثالث

فاعلية حق الاعتراض في الولايات المتحدة

على الرغم من أن رؤساء الجمهورية في الولايات المتحدة لم يلجؤوا ــ حتى بداية القرن التاسع عشر ــ إلى استعمال حقهم في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرُّها الكونجرس إلا نادراً، فإن نمو الديماغوجية[١] الذي أثاره نشاط "**جماعات الضغط**" المسماة **اللوبي**[٢] المتزايد أجبر الرؤساء فيما بعد على استعمال

---

(١) الديماغوجية *Demagogue* كلمة يونانية الأصل مركَّبة من مقطعين هما: « **dēmos** » وتعني الشعب، و« **agōgos**» وتعني قيادة وتوجيه (***dēmagōgos****, from dēmos 'the people' + agōgos 'leading'*)، وكانت تطلق في الماضي على زعماء الحزب الديمقراطي في أثينا الذين كانوا يدَّعون « العمل من أجل الدفاع عن قضية عامة الشعب».

وهي اليوم ذات معنى تجريحي، إذ تدل على مجموعة الأساليب والخطابات والمناورات والحيل السياسية التي يلجأ إليها الزعماء السياسيون لإغراء الشعب أو الجماهير بوعود كاذبة أو خدَّاعة وذلك ــ ظاهرياً ــ من أجل مصلحة الشعب و ــ عملياً ــ من أجل الوصول إلى الحكم. وهكذا فإن الديماغوجية هي موقف شخص أو جماعة يقوم على إطراء وتملق الطموحات والعواطف الشعبية بهدف الحصول على تأييد الرأي العام استناداً إلى مصداقيته. والديماغوجي يؤكد كلامه مستنداً إلى شتى فنون الكلام وضروبه؛ وكذلك الأحداث، ولكنه لا يلجأ إلى البرهان (أو المنطق البرهاني)، لأن من حق البرهان أن يبعث على التفكير وأن يوقظ الحذر، والكلام الديماغوجي مبسط ومتزندق، يعتمد على جهل سامعيه وسذاجتهم. من هنا جاءت تلك السيطرة التي يمارسها على المخيلة الجماعية لدى بعض الجماهير.

انظر في ذلك : د. عبد الوهاب الكيَّالي وآخرون؛ موسوعة السياسة "الجزء الثاني" (بيروت؛ المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى ١٩٨١)، ص٧٤٨، ٧٤٩.

(٢) تعني كلمة **Lobby** ــ سواء باللغة الفرنسية أو الإنكليزية ــ ردهة أو رواق أو دهليز أو قاعة انتظار، وفي البداية كان أصحاب المصالح ينتظرون رجل السياسة سواء الوزير أو عضو البرلمان في ردهات البرلمان لتقديم طلباتهم للوزير أو عضو البرلمان، ومن هنا نشأ اصطلاح لوبي **Lobby** الذي أصبح اليوم يستخدم للتعبير عن **جماعة الضغط Pressure Group**، وهذه الأخيرة يمكن تعريفها بأنها « تنظيم قائم =

هذا الحق بإفراط شديد ولأتفه الأسباب، لدرجة جعلت منه سلاحاً حقيقياً قلب التوازن

= للدفاع عن مصالح معينة، وهو يمارس عند الاقتضاء ضغطاً على السلطات العامة بهدف الحصول على قرارات تخدم مصالح هذه الجماعة ».

وإذا كانت الجماعات الضاغطة ظاهرة عامة في جميع الدول في العصر الحديث وخاصة في الدول الغربية، فإنها تلعب في الولايات المتحدة الأمريكية دوراً أكثر أهمية.

وتختلف الوسائل التي تلجأ إليها الجماعات الضاغطة باختلاف النظام السياسي الذي تعمل فيه، وباختلاف طبيعة الهدف الذي تبتغيه؛ فقد تلجأ هذه الجماعات إلى الاتصال المباشر بأعضاء السلطة التنفيذية لمحاولة التأثير فيهم ليستصدروا القرارات التي تتفق ومصالحهم، ولضمان الحصول على موافقة السلطة التشريعية على مشروعات القوانين التي تتفق مع مصلحة الطرفين، تلجأ السلطة التنفيذية إلى التعاون مع جماعات الضغط، كما أن هذه الجماعات قد تتعاون مع إحدى المصالح الحكومية ضد مصلحة أخرى لتحقق لنفسها كسباً على حساب خلاف قائم داخل السلطة التنفيذية.

وقد تلجأ الجماعات الضاغطة إلى **التأثير في أعضاء المجلس النيابي** بوصفهم الميدان الرئيس لنشاطها، بقصد التأثير في المجلس، حتى يوافق على مشروعات القوانين التي تتفق مع سياستها، ويرفض كل ما لا يتفق مع هذه السياسة، ولقد لجأت جماعات الضغط في الولايات المتحدة إلى إنشاء مكاتب خاصة مزودة بجميع الخبرات في جميع أنحاء الدولة، لتقوم بتزويد أعضاء الكونجرس بالمعلومات اللازمة بشأن موضوع معين.

وتعتمد هذه الجماعات في بقائها على **تأييد الرأي العام**، وتعير تعبئة هذا الرأي اهتماماً كبيراً، وتوجّهه في الكثير من الأحيان إلى تحقيق أهدافها، بما لها من قدرات كبيرة في استخدام مختلف الوسائل المؤثرة فيه (ومن هذه الوسائل: تأليف الكتب والنشرات التي تشرح وجهة نظر الجماعة وتوزيعها على المواطنين، وعقد الندوات، والخطابة، واستخدام الإذاعة والتلفزيون ...)، وبذلك يمكنها دفع الرأي العام إلى الضغط على الحكومة والمجلس التشريعي بوساطة ما يبعث به عامة الشعب من رسائل وبرقيات، حتى يتم إقرار ما يحقق مصلحة هذه الجماعات، وحتى تظهر الجماعات الضاغطة بمظهر المؤيَّد من الرأي العام، فإنها تسعى إلى التعاون فيما بينها، مما يمكّنها من تحقيق ضغط أكبر على السلطات الحاكمة.

لمزيد من التفاصيل عن جماعات المصالح (أو جماعات الضغط) وأهمية دورها في الحياة السياسية انظر:

- *Young; Essentials American National Government, op.cit., pp.113 – 121.*

د. رمزي الشاعر؛ الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة (القاهرة؛ مطبعة جامعة عين شمس، طبعة سنة ١٩٨٨)، ص١٧٧ــ ١٨٤؛ د. سعاد الشرقاوي؛ النظم السياسية في العالم المعاصر "تحديات وتحولات" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ٢٠٠٢)، ص٢٦٧ــــ٢٩٣؛ د. كريم كشاكش؛ جماعات الضغط وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة (بحث قانوني منشور في مجلة جامعة مؤتة بالمملكة الأردنية الهاشمية، المجلد السابع، العدد الخامس " كانون أول١٩٩٢ ")، ص٧ وما بعدها.

بين السلطات العامة لمصلحة الرئيس[١]، وكفل له السيطرة الفعلية على العمل التشريعي، وإذا كان الحق في الاعتراض قد بدأ كوسيلة لحماية التوازن بين السلطات العامة[٢]، فإنه قد تحول منذ عهد الرئيس "أندرو جاكسون" ليصبح وسيلة لحلّ الخلاف بين الرئيس والكونجرس، وتحقيق التوافق بين ما يريده الكونجرس وما تطلبه الحكومة[٣].

والذي يستفاد من تاريخ الاعتراض أنه يمثل مرحلة ييأس فيها الرئيس من التفاهم مع الكونجرس، فلا يجد بُدّاً من الاحتكام إلى الرأي العام، ولذا يحرص الرؤساء عادة على أن يكون موقفهم قوياً حتى لا تخذلهم الأمة فيتأثر مركزهم وتتضاءل شعبيتهم، كما أن الأمة تتوقع من رئيسها أن يصمد أمام نشاط الكونجرس

---

(١) انظر : *Hauriou, André; Droit Constitutionnel et Institutions Politiques (Paris, Montchrestien, Deuxième Édition, 1967), p.400.*

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن حق الاعتراض في البداية كان يستخدم من قبل رؤساء الولايات المتحدة لأسباب دستورية في الغالب، إلا أنه بعد رئاسة الرئيس جاكسون أصبح من النادر الاعتراض على القانون لسبب دستوري، وصار الاعتراض وسيلة لتحقيق فاعلية الإدارة، وملاءمة القوانين للظروف السائدة. وترجع أسباب هذا التحول إلى استقرار قواعد الدستور، وحلّ معظم المشكلات التي كانت قائمة وقت صدوره وفي المدة الأولى لنفاذه، كما ترجع إلى تغير النظرة إلى وضع الحكومة وازدياد النفوذ الفعلي للرئيس الأمريكي.

راجع في ذلك:

د. أحمد شوقي؛ الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة، مرجع سابق، ص٥٢٦ وما بعدها؛

د. سعد عصفور؛ المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٢٤١، ٢٤٢.

(٢) راجع ما ذكره ألكسندر هاملتون في كتاب الفيدرالست (المقالة رقم ٧٣) بشأن صوابية حق الاعتراض وفوائده : ص٢١٧ــ٢٢٠ من هذه الأطروحة .

(٢) انظر في ذلك : د. عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة ...، مرجع سابق، ص٢٠٩ ، ٢١٠ .

التشريعي إذا كان صادراً تحت تأثير قوة طبقة من الطبقات أو طائفة من الطوائف، ولا تَألُ جهداً في تأييده ونصرته.

ويتضح أثر هذين التقديرين عند إعادة النظر في المشروع المعترض عليه، إذ يصبح من العسير أن تجتمع كلمة ثلثي أعضاء الكونجرس على غير ما تتجه إليه إرادة الأمة[١].

ويؤكد ذلك كثرة استخدام رؤساء الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية لسلطتهم في الاعتراض على القوانين، وقلة عدد المرات التي تغلَّب فيها الكونجرس على هذا الاستخدام؛ فمنذ تأسيس الحكومة الاتحادية في عام ١٧٨٩ وحتى الآن (صيف العام ٢٠٢٢)، مارس /٣٨/ رئيس جمهورية ــ من بين أولئك الذين تناوبوا على رئاسة البيت الأبيض البالغ مجموع عددهم /٤٦/ رئيساً ــ سلطتهم في الاعتراض على مشروعات القوانين /**2,584**/ مرة ﴿ /**1,518**/ اعتراض نظامي أو صريح (**٥٨,٤ %**) + /**1,066**/ اعتراض جيب (**٤١,٦ %**) ﴾، وقد تحدّى الكونجرس الأمريكي اعتراضات الرؤساء في عددٍ من المرات بلغت /**٣١٥**/ مرة، غير أن فرص النجاح في التغلُّب على تلك الاعتراضات لم تتجاوز الـ /**112**/ مرة فقط (أي بنسبة **4.3%** من إجمالي الاعتراضات (النظامية والجيب معاً) البالغ عددها

---

[١] انظر : د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري .....، مرجع سابق، ص٢٩١ .

2,584، وبنسبة **7.3%** من مجموع الاعتراضات النظامية الصريحة البالغ عـــددها **1,518**)[١].

ولقد زاد من فاعلية حق الاعتراض الأغلبية (أغلبية الثلثـــين) التـــي تطلبهـــا الدستور الأمريكي للتغلب على إرادة رئيس الجمهورية، فهي أغلبية كبيرة[٢]، يصعب الحصول عليها في نظام حزبي يقوم على وجود حزبين كبيرين ومتقاربين، إذ يكفي لكي يفشل الكونجرس في التغلُّب على اعتراض الرئيس (أي عدم حصـــوله علـــى أغلبية الثلثين) أن يُؤيِّدَ الاعتراض من قبل /١٤٦/ نائباً من بين ٤٣٥ نائباً (وهو ما يعني عدم تحقُّق أغلبية الثلثين ــ وهي ٢٩٠ صوتاً ــ بفارق صوت واحد فقـــط) أو /٣٤/ شيخاً من بين مائة شيخ (وهو ما يعني أيضاً عدم تحقق أغلبية الثلثين ــ وهي ٦٧ صوتاً ــ بفارق صوت واحد فقط)[٣].

---

(١) انظـــر : *Meghan M. Stuessy.; Regular Vetoes and Pocket Vetoes: In Brief (U.S Library of Congress, Congressional Research Service (C.R.S), Report No. RS22188, Updated July 18, 2019), pp.1-5.*

(٢) فعلى سبيل المثال، لم ينقض الكونجرس للرئيس "جيمي كارتر" سوى اعتراضين اثنين فقط من أصـــل "واحد وثلاثين **٣١** " اعتراضاً؛ كما أن الرئيس "فرانكلين روزفلت" نجح في خلال سنواته الاثنتي عشرة في السلطة من الإبقاء على **٦٢٦** اعتراضاً من إجمالي **٦٣٥** اعتراضاً. وذلك لأنه من الصـــعب جـــداً علـــى الكونجرس أن يحشد أغلبية الثلثين في كلا مجلسيه من أجل تجاوز اعتراض الرئيس أو التغلب عليه.

انظر : لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص١٨١؛ د. جميلة مســـلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي، مرجع سابق، ص١٦٤. النظام السياسي الأمريكي، تأليف مجموعة من الباحثين، بإشراف ميشيل فورتمان، بيار مارتان؛ ترجمة د. محمد عرب صاصيلا (دمشق، وزارة الثقافة، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، ٢٠١٨)، ص٢٩٥.

(٣) راجع ما سبق ذكره عن النصاب القانوني في الهامش رقم ٢ من الصفحة ٢٤٦ من هذه الأطروحة.

وهكذا فإن فاعلية حق الاعتراض في الولايات المتحدة تتضح في كثرة استخدامه من ناحية[١]، وفي زيادة فرص نجاحه من ناحية أخرى، وهو ما يُبيِّنه الجدول الآتي[٢]:

---

(١) على الرغم من أن الإحصاءات تؤكد زيادة كبيرة في مجموع اعتراضات بعض الرؤساء أمثال : فرانكلين روزفلت F. D. Roosevelt (الذي تولى الرئاسة لأربع ولايات متتالية ما بين عامي١٩٣٣ و١٩٤٥)، إذ اعترض على /٦٣٥/ مشروع قانون، والرئيس جروفير كليفيلند Grover Cleveland الذي نُعِتَ بـ الرئيس المُعتَرِض President Veto ، إذ بلغ عدد المرات التي اعترض فيها /٤١٤/ في الولاية الرئاسية الأولى و/١٧٠/ في الولاية الثانية لرئاسته (المجموع /٥٨٤/ اعتراضاً)، والرئيس ترومان Truman (٢٥٠ اعتراضاً)، والرئيس آيزنهاور Eisenhower (١٨١ اعتراضاً)، نجد رؤساء آخرين لم يعترضوا ولا مرة على أي مشروع قانون أقره الكونجرس، وهؤلاء هم : جون آدمز J. Adams ، وتوماس جيفرسون Jefferson ، وجون كوينسي آدمز J. Q. Adams ، وهاريسون Harrison ، وفيلمور Fillmore، وتايلور Taylor، وجارفيلد Garfield.

وتجدر الإشارة إلى أن الرئيس الأسبق "جورج دبليو بوش" George W. Bush (٢٠٠١ ــ ٢٠٠٩) كان أول رئيس منذ جون كوينسي آدمز (١٨٢٥ــ١٨٢٩) ينهي فترة ولاية كاملة مدتها أربع سنوات دون استخدام حق النقض. كما لم يقم أي رئيس منذ توماس جيفرسون (١٨٠١ــ١٨٠٩) بإنهاء ولايتين كاملتين (ثماني سنوات) من دون استخدام حق النقض ضد مشروع قانون، إذ استخدم الرئيس "بوش" حق النقض في يوليو ٢٠٠٦ خلال مدة ولايته الثانية في منصبه.

انظر : *Kosar, Kevin R.; Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview (U.S Library of Congress, Congressional Research Service (C.R.S), Report No. RS22188, October 18, 2010), p.2.*
Meghan M. Stuessy.; Regular Vetoes and Pocket Vetoes: In Brief (U.S Library of Congress, Congressional Research Service (C.R.S), Report No. RS22188, Updated July 18, 2019), pp.1-5.

(٢) نقلت هذه الإحصائية من عدة مصادر رسمية هي :
- *Gerhard Peters and John T. Woolley. "Presidential Vetoes." The American Presidency Project. Ed. John T. Woolley and Gerhard Peters. Santa Barbara, CA: University of California. 1999-2021. available at: https://www.presidency.ucsb.edu/node/323889*
- *U.S. Congress, Senate, Presidential Vetoes, 1789–1988.Compiled by the Senate Library under the direction of Walter J. Stewart, Secretary of the Senate, by Gregory Harness, S. Pub. 102–12 (Washington, DC: Government Printing Office, 1992).*

Presidential Vetoes
(1789-2022)

President	Coincident Congresses	Regular Vetoes	Pocket Vetoes	Total Vetoes	Vetoes Overridden
1- George Washington (1789-1797)	1st- 4th	2	0	2	0
2- John Adams (1797-1801)	5th-6th	0	0	0	0
3- Thomas Jefferson (1801-1809)	7th-10th	0	0	0	0
4- James Madison (1809-1817)	11th-14th	5	2	7	0
5- James Monroe (1817-1825)	15th-18th	1	0	1	0
6- John Quincy Adams (1925-1829)	19th-20th	0	0	0	0
7- Andrew Jackson (1829-1837)	21st-24th	5	7	12	0
8- Martin Van Buren (1837-1841)	25th-26th	0	1	1	0
9- William Harrison (1841)	27th	0	0	0	0
10- John Tyler (1841-1845)	27th-28th	6	4	10	1
11- James K. Polk (1845-1849)	29th-30th	2	1	3	0
12- Zachary Taylor (1849-1850)	31st	0	0	0	0

- *U.S. Congress, Senate, Library, Presidential Vetoes, 1989 -2000, op.cit.*
- *U.S. House of Representatives; Our American Government, op.cit., pp.48 – 49.*
- *United States Senate: 'Summary of Bills Vetoed, 1789-present' Web page, available at: https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm*
- *United States House of Representatives: office of the Clerk, Presidential Vetoes (1789 to Present), available at: https://history.house.gov/Institution/Presidential-Vetoes/Presidential-Vetoes/*

13- Millard Fillmore (1850-1853)	**31st-32nd**	**0**	**0**	**0**	**0**
14- Franklin Pierce (1853-1857)	**33rd-34th**	**9**	**0**	**9**	**5**
15- James Buchanan (1857-1861)	**35th-36th**	**4**	**3**	**7**	**0**
16- Abraham Lincoln (1861-1865)	**37th-39th**	**2**	**5**	**7**	**0**
17- Andrew Johnson (1865-1869)	**39th-40th**	**21**	**8**	**29**	**15**
18- Ulysses Grant (1869-1877)	**41st-44th**	**45**	**48**	**93**	**4**
19- Rutherford B. Hayes (1877-1881)	**45th-46th**	**12**	**1**	**13**	**1**
20- James A. Garfield (1881)	**47th**	**0**	**0**	**0**	**0**
21- Chester A. Arthur (1881-1885)	**47th-48th**	**4**	**8**	**12**	**1**
22- Grover Cleveland (1885-1889)	**49th-50th**	**304**	**110**	**414**	**2**
23- Benjamin Harrison (1889-1893)	**51st-52nd**	**19**	**25**	**44**	**1**
24- Grover Cleveland (1893-1897)	**53rd-54th**	**42**	**128**	**170**	**5**
25- William McKinley (1897-1901)	**55th-57th**	**6**	**36**	**42**	**0**
26- Theodore Roosevelt (1901-1909)	**57th-60th**	**42**	**40**	**82**	**1**
27- William H. Taft (1909-1913)	**61st-62nd**	**30**	**9**	**39**	**1**
28- Woodrow Wilson (1913-1921)	**63rd-66th**	**33**	**11**	**44**	**6**
29- Warren Harding (1921-1923)	**67th**	**5**	**1**	**6**	**0**
30- Calvin Coolidge (1923-1929)	**68th-70th**	**20**	**30**	**50**	**4**

31- Herbert Hoover (1929-1933)	**71st-72nd**	**21**	**16**	**37**	**3**
32- Franklin Roosevelt (1933-1945)	**73rd-79th**	**372**	**263**	**635**	**9**
33- Harry Truman (1945-1953)	**79th-82nd**	**180**	**70**	**250**	**12**
34- Dwight Eisenhower (1953-1961)	**83rd-86th**	**73**	**108**	**181**	**2**
35- John Kennedy (1961-1963)	**87th-88th**	**12**	**9**	**21**	**0**
36- Lyndon Johnson (1963-1969)	**88th-90st**	**16**	**14**	**30**	**0**
37- Richard Nixon (1969-1974)	**91st-93rd**	**26**	**17**	**43**	**7**
38- Gerald Ford (1974-1977)	**93rd-94th**	**48**	**18**	**66**	**12**
39- James Earl Carter (1977-1981)	**95th-96th**	**13**	**18**	**31**	**2**
40- Ronald Reagan (1981-1989)	**97th-100th**	**39**	**39**	**78**	**9**
41- George H.W. Bush (1989-1993)	**101th-102nd**	**29**	**15**	**44**	**1**
42- William J. Clinton (1993-2001)	**103rd-106th**	**36**	**1**	**37**	**2**
43- George W. Bush (2001-2009)	**107th–110th**	**12**	**0**	**12**	**4**
44- Barack H. Obama (2009-2017)	**111th–114th**	**12**	**0**	**12**	**1**
45- Donald J. Trump (2017-2021)	**115th–116th**	**10**	**0**	**10**	**1**
46- Joseph R. Biden (2021-……)	**117th- …..**				
Total		**1518**	**1066**	**2584**	**112**

وفي الختام، نودّ أن نشير إلى أنه على الرغم من ضخامة الأعداد التي قد تبدو عليها اعتراضات بعض الرؤساء، فإنَّ المعدَّل المعتاد لاعتراض الرؤساء الأمريكيين لا يتجاوز الاعتراض على واحد في المائة فقط من مشروعات القوانين المقدمة إليهم من الكونجرس، ولعل ذلك يرجع إلى أن اقتراح معظم هذه المشروعات يتم عن طريق الرئيس والأجهزة الأخرى التي تشاركه في السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى أن الرئيس إزاء اطِّلاعه المستمر على ما يجري داخل الكونجرس من خلال لقاءاته الدورية مع زعماء الكونجرس من حزبه، فإنه عندما يعلم باتجاه الكونجرس إلى إصدار مشروع قانون يتعارض مع أهدافه أو برامجه، فإنه يقوم بالإعلان عن عزمه باستخدام سلطته في الاعتراض ضد هذا المشروع، فيما لو قُدِّم إليه من قبل الكونجرس.

وقد كان "تيودور روزفلت" أول من لجأ من الرؤساء الأمريكيين إلى استعمال هذه التقنية (التهديد باستعمال الفيتو) على نطاق واسع، كما كان أيضاً الرئيس الأول الذي يجاهر علناً باستخدامه، وهو النهج الذي سار عليه أيضاً الرئيس هاري ترومان[١].

---

(١) انظر في ذلك :

د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص٥٢٨.

- *Patterson, Perry C; Presidential Government in the United States " The Unwritten Constitution" (The University of North Carolina Press, 1947), p.52 - 54.*

- *Young; Essentials American National Government, op.cit., pp.442, 443.*

ومما لا شك فيه أن التهديد باستعمال حق الاعتراض Threat of Veto يفلح في جميع الأحوال التي لا يكون فيها لمشروع القانون المعروض على الرئيس سوى أنصار قلائل في الكونجرس[١]، هذا فضلاً عن بعض الوسائل الأخرى التي يلجأ إليها الرؤساء لدعم موقفهم والحيلولة دون حصول الكونجرس على أغلبية الثلثين التي تمكِّنه من التغلُّب على إرادة الرئيس بخصوص القانون المعترض عليه من جانبه، ولعل أهم هذه الوسائل قيام الرئيس باستغلال سلطاته الدستورية في محاباة أعضاء الكونجرس Use of Patronage، بترغيب وترهيب أعضاء الكونجرس المنتمين إلى حزبه، واستمالة أعضاء الكونجرس من الحزب المعارض[٢].

---

(١) انظر: *Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni; Droit constitutionnel, op.cit., p.436.*

(٢) تجدر الإشارة إلى أن الرئيس في الولايات المتحدة كثيراً ما يلجأ إلى استخدام أساليب فاسدة للتأثير في اتجاهات أعضاء الكونجرس بمجلسيه النواب والشيوخ، سواء كانوا من حزبه أو من الحزب المعارض، وذلك من خلال استغلال سلطاته في إجراء بعض التعيينات أو إبرام بعض التعاقدات الخاصة بالحكومة لإرضاء بعض أعضاء الكونجرس عن طريق إسناد الوظائف أو إبرام العقود إلى أو مع أشخاص يرتبطون بشكل أو بآخر بهؤلاء الأعضاء، وذلك نظير قيام هؤلاء بتأييد سياسة الرئيس، وضمان دعم الكونجرس لموقفه.

انظر : *Young ; Essentials American National Government, op.cit., p.442.*

الفصل الثاني

حق الاعتراض على القوانين
في النظام الدستوري السوري

تمهيـد وتقسيـم :

يقوم المبدأ الديمقراطي المسلَّم به في الدول الديمقراطية على أن البرلمان هـو المشرِّع الأصيل، وعلى هذا الأساس فإنه يقر التشريعات قبل نفاذها، وقد استتبع ذلك أن أقرت الدساتير لأعضاء البرلمانات بحق اقتراح القوانين، على أساس أن من يملك الأكثر يملك الأقل، ولأن البرلمان هو العضو الأصيل للتشريع .

ولقد أعطى الدستور السوري لمجلس الشعب سلطة التشريع كاملة سواء تمثل ذلك في حق اقتراح القوانين أياً كان نوعها، أو حق إقرارها ــ أي الموافقة عليها ــ بحيث لا يصدر قانون أو يتم نشره إلا بعد موافقة هذا المجلس .

ولئن كان الأصل أن السلطة التنفيذيـة لا تتـولى التشـريع، وإنمـا يقـوم اختصاصها أساساً على تنفيذ القوانين ومتابعة تنفيذها بدقة، فإنه استثناءً مـن هـذا الأصل، وتحقيقاً لتعاون السلطات وتعاضدها، أخذ المشرع الدستوري فـي سـورية بالقاعدة المستقرة في النظام البرلماني، والتي تجعل التشريع عملية مشـتركة بـين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولهذا فقد عهد إلى السلطة التنفيذية في حالات محددة أعمالاً تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، ومن ذلك **الحق فـي اقتـراح وإعـداد مشروعات القوانين، وإصدار اللوائح بمختلف أنواعها** .

وإذا كان ما سبق يعد مظهراً من مظاهر التعاون بين السـلطتين التشـريعية والتنفيذية، فإن **الحق في الاعتراض على القوانين التي يصدرها المجلس التشريعي**

يعد وسيلة من وسائل حفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو بمعنى آخر يعد مظهراً من مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين المذكورتين.

ووفقاً للدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢، والدساتير السورية السابقة له، فإن رئيس الدولة يملك الحق في الاعتراض على القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، غير أن التنظيم الدستوري والقانوني لحق الاعتراض على القوانين لم يكن متماثلاً في الدساتير السورية المتعاقبة كلها، إذ اختلف تنظيم المشرع السوري لهذا الحق من دستور إلى آخر.

بناء على ما تقدم ذكره، سنتناول بالدراسة في هذا الفصل حق الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري السوري، وذلك من خلال مبحثين رئيسين وفق الآتي:

المبحث الأول : حق الاعتراض على القوانين في ظل الدساتير السورية الصادرة قبل عام ٢٠١٢

المبحث الثاني : حق الاعتراض على القوانين في ظل الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢

المبحث الأول

حق الاعتراض على القوانين

في ظل الدساتير السورية الصادرة قبل عام ٢٠١٢

مرت الدولة السورية، على الرغم من حداثتها، بعدة تجارب في الصياغة والحياة الدستورية، وقد اختلفت نظرة المشرع الدستوري في الدساتير السورية المتعاقبة تجاه حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان، فبعض هذه الدساتير منح رئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين، وبعضها الآخر خلا من أي ذكر أو تنظيم لهذا الحق.

بناء عليه، سنستعرض في هذا المبحث موقف المشرع الدستوري من حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في ظل الدساتير السورية المتعاقبة الصادرة قبل دستور الجمهورية العربية السورية النافذ لعام ٢٠١٢ :

أولاً ـ القانون الأساسي (دستور عام ١٩٢٠) :

كان هذا **القانون الأساسي للمملكة السورية** التي تنادى أعيان سورية وممثلوها في المؤتمر السوري الأول لعام ١٩١٩، بالأمير "فيصل بن الحسين" ملكاً على سورية، وأقر المؤتمرُ ذلك الدستور في جلساته المنعقدة فيما بين ٣ آذار/مارس ١٩١٩ و ١٩ تموز/يوليو ١٩٢٠.

وقد ورد الحديث عن حق رئيس الدولة (الملك) في الاعتراض على القوانين في المادة /٦٣/ من القانون الأساسي (الدستور)، إذ نصت على ما يـأتي[١] : « إن القوانين التي تقرَّر في مجلسي النواب والشيوخ ترفع إلى الملـك للتصـديق عليهـا والأمر بتنفيذها، فإن تمَّ ذلك في خلال شهر واحد تكون قطعية نافذة، وإلا أعيدت إلى مجلس النواب مصحوبةً ببيان الأسباب الموجبة للنظر فيها مرة أخرى، وأما القوانين التي أُعطي القرار بكونها مستعجلة فمدة التصديق عليها وإعادتها أسبوع واحد. وإذا أعيدت القوانين نَظَرَ مجلسا النواب والشيوخ فيها مرة أخرى، وبعد المذاكرة الثانيـة يصدِّق عليها الملك، ويأمر بإجرائها خلال المدة المعينة » .

ويستفاد من النص الدستوري السابق الأمور الآتية :

١ــ أعطى الدستور الملك الحق في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمـان بمجلسيه (النواب والشيوخ) من خلال رفـض التصـديق عليهـا وإعادتهـا إلـى البرلمان[٢].

٢ــ لئن كان رئيس الدولة (الملك) يتمتع بسلطة تقديريـة فـي الاعتـراض علـى القوانين، فإنه مقيد في ممارسته من حيث الزمان، إذ حدَّد المشرِّع الدستوري مهلـة

---

[١] انظر: يوسف صبَّاغ؛ سجل الدستور السوري (دمشق، دار الشرق للطباعة والنشر، الطبعـة الأولـى ٢٠١٠)، ص٩١.

[٢] انظر: د. سام سليمان دلّه، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق؛ مطبعة المحبة، طبعـة ٢٠٠٢)، ص٦٩٠.

ممارسة هذا الحق في إطار زمني معين، وخارج هذا الميعاد يسقط حق الملك في الاعتراض، إذ يعد ذلك تنازلاً منه عن هذا الحق.

بناء عليه، يجب على الملك أن يقوم بإعادة القوانين التي يرفض التصديق عليها إلى مجلس النواب خلال مدة شهر واحد بالنسبة إلى القوانين غير المستعجلة، وخلال أسبوع واحد بالنسبة إلى القوانين التي يتم منحها صفة المستعجلة.

٣ــ ينبغي على رئيس الدولة (الملك) عند اعتراضه على القوانين التي تقرَّر في مجلسَيْ النواب والشيوخ، أن يقدِّم أسباب تدعم وتسوِّغ وجهة نظره، لأن طلب المداولة الثانية في هذه الحالة قد لا يجد صداه من دون إيراد هذه الأسباب، فإن وجدت فإما أن تؤخذ في الحسبان أو أن يقرّر التصويت على نص القانون كما هو وبالنصاب المطلوب. فالمنطق يفترض من رئيس الجمهورية أن يدمغ الرسالة المرفقة لطلب إجراء مداولة ثانية بدليل قوي، يتضمن الأسباب التي دفعت به إلى أن يعترض على إصدار النص القانوني.

٤ــ إذا أعيدت القوانين ــ سواء المستعجلة أو غير المستعجلة ــ إلى البرلمان، قام هذا الأخير بمجلسيه (النواب والشيوخ) بالنظر فيها مرة أخرى، وبعد المذاكرة الثانية يصدِّق عليها الملك، ويأمر بتنفيذها .

٥ ــ يتضح مما سبق أن المشرع الدستوري لم يأخذ بالاعتراض على الطريقة الأمريكية، أي "**الاعتراض الموصوف**" الذي يستلزم توافر أغلبية برلمانية خاصة

مشددة لتجاوزه، وإنما أخذ بالاعتراض على الطريقة الفرنسية، أي "**الاعتراض البسيط**" (طلب إجراء مداولة أو مذاكرة ثانية)؛ بحسبان أن ممارسته لا تتطلب أي شرط برلماني خاص، ولا تتطلب أي أغلبية خاصة موصوفة أو مشددة لإجراء التصويت الجديد على القانون، فيتداول عليه مجلسا البرلمان مرة ثانية في الشروط ذاتها وحسب الإجراء ذاته الذي طُبِّق في المرة الأولى، وبالخصوص أن التصويت يكون بالأغلبية ذاتها، أي البسيطة أو العادية للأصوات كما هو الشأن في التصويت الأول[١].

ثانياً ـ دستور دولة سورية الصادر في ١٤ أيار/مايو عام ١٩٣٠:

تحدث الدستور السوري الصادر في عام ١٩٣٠[٢] عن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في المادة /٨٠/ منه، إذ نصت على ما يأتي : « يحق

---

[١] انظر : د. السيد صبري؛ مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٤٥.

[٢] كان هذا الدستور خلاصة المشروع الذي أقرته الجمعية التأسيسية عام ١٩٢٨ في ظل الاحتلال الفرنسي، وقام المندوب السامي الفرنسي بالاعتراض عليه بحجة تعارض بعض مواده مع وثيقة الانتداب، لكنه لم يلبث أن أعاد إصداره مع إضافة مادة تعطي المندوب حق تعطيله. وقد تم العمل بهذا الدستور بعد الجلاء الفرنسي مباشرة، في ١٧ نيسان/إبريل ١٩٤٧، بعد شطب المادة (١١٦) المشؤومة، وهي المادة التي أضافها المندوب السامي الفرنسي، ونصها الآتي : « ما من حكم من أحكام الدستور يعارض ولا يجوز أن يعارض التعهدات التي قطعتها فرنسا على نفسها فيما يختص بسورية ولاسيما ما كان منها متعلقاً بجمعية الأمم. يطبق هذا التحفظ بنوع خاص على المواد التي تتعلق بالمحافظة على النظام وعلى الأمن وبالدفاع عن البلاد وبالمواد التي لها شأن بالعلائق الخارجية. لا تطبق أحكام هذا الدستور التي من شأنها أن تمس بتعهدات فرنسا الدولية فيما يخص سورية في أثناء مدة هذه التعهدات إلا ضمن الشروط التي تحدد في اتفاق يعقد بين الحكومتين الفرنساوية والسورية. وعليه إن القوانين المنصوص عليها في مواد هذا الدستور والتي قد يكون لتطبيقها علاقة بهذه =

لرئيس الجمهورية في خلال المدة المعينة للنشر أن يطلب إعادة القانون إلى المناقشة ثانية. وإذا أثبت المجلس قراره الأول بأكثرية الثلثين يصبح القانون نافـذاً ووجـب نشره »[١].

ويستفاد من النص الدستوري السابق الأمور الآتية :

١ــ أعطى الدستور لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس النواب من خلال رفض نشرها[٢] وإعادتها إلى المجلس النيابي لإجراء مناقشة ثانية بشأنها.

٢ــ يجب على رئيس الجمهورية أن يقوم بإعادة القوانين التي يرفض نشرها إلـى مجلس النواب خلال المدة المحددة في الدستور[٣]، أي خلال **شهر واحد** بالنسبة إلى

= التبعات لا يتناقش فيها ولا تنشر وفقاً لهذا الدستور إلا تنفيذاً لهذا الاتفاق. إن القرارات ذات الصفة التشريعية أو التنظيمية التي اتخذها ممثلو الحكومة الفرنساوية لا يجوز تعديلها إلا بعد الاتفاق بين الحكومتين » .

لمزيد من التفاصيل، انظر :

وجيه الحفار؛ الدستور والحكم في الجمهورية السورية (دمشق، مطبعة الإنشاء، طبعة عام ١٩٤٨)، ص٦٣ وما بعدها.

د. محمد عرب صاصيلا؛ أنظمة الحكم المعاصرة في الدول العربية (دمشق، دار الأنس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ٢٠١٥)، ص١٧١، ١٧٢.

(١) انظر : وجيه الحفار؛ الدستور والحكم في الجمهورية السورية، مرجع سابق، ص٨١ .

(٢) تنص المادة /٧٢/ من الدستور السوري لعام ١٩٣٠ على أن : « ينشر رئيس الجمهورية القوانين بعـد موافقة المجلس النيابي عليها **وبدون أن يدخل عليها أي تعديل كان**. ولا يمكنه أن يعفى أحداً من التقيد بهذه القوانين. يوضع قانون خاص بكيفية نشر القوانين وإذاعتها ».

انظر : وجيه الحفار؛ الدستور والحكم في الجمهورية السورية، مرجع سابق، ص٧٩.

(٣) حددت المادة /٧٩/ من الدستور السوري لعام ١٩٣٠ مدة نشر القوانين التي يقرها المجلس النيـابي، إذ نصت على أن : « ينشر رئيس الجمهورية القوانين في خلال الشهر الذي يلي إحالتهـا للحكومـة بعـد =

القوانين غير المستعجلة، وخلال **ثمانية أيام** بالنسبة إلى القوانين التي يصرح المجلس النيابي بأنها مستعجلة.

٣ــ لم ينص المشرع الدستوري على ضرورة قيام رئيس الجمهورية ببيان الأسباب الموجبة للنظر مرة أخرى في القوانين التي رفض نشرها وأعادها إلى مجلس النواب لإجراء مداولة ثانية بشأنها، فالأمر إذاً متروك لتقدير رئيس الجمهورية، إن شاء ذكر الأسباب الموجبة للنظر فيها مرة أخرى، وإن شاء امتنع عن ذكر تلك الأسباب .

٤ــ أخذ المشرع الدستوري بصورة "**الاعتراض الموصوف**" الذي يستلزم أغلبية برلمانية خاصة مشددة لتجاوزه.

وبناء عليه، إذا قام رئيس الجمهورية بإعادة مشروعات القوانين التي يرفض نشرها إلى المجلس النيابي لمناقشتها مرة أخرى، يجب على المجلس النيابي إعادة النظر فيها ومناقشتها مرة ثانية، فإذا أصر المجلس النيابي على قراره الأول، وأعاد التصويت عليه **بأكثرية ثلثي أعضاء مجلس النواب**، يصبح حينئذ القانون نافذاً ووجب نشره.

= تقريرها نهائياً. وإذا لم ينشر القانون في هذه المدة أصبح نافذاً حكماً، أما القوانين التي يصرِّح المجلس بأنها مستعجلة فيجب نشرها في خلال ثمانية أيام ».

انظر : وجيه الحفار؛ الدستور والحكم في الجمهورية السورية، مرجع سابق، ص٨٠، ٨١.

ثالثاً ـ دستور الجمهورية السورية لعام ١٩٥٠:

ورد الحديث في الدستور السوري الصادر في عام ١٩٥٠[١] عن التنظيم الدستوري لحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في أكثر من مادة في الدستور المذكور، إذ نصت **المادة الحادية والستون** على ما يأتي : « ١ــ إذا أقر المجلس قانوناً، أصدره رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً منذ إقراره. ٢ــ أما إذا أقر المجلس بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة صفة الاستعجال للقانون فيجب إصداره في المدة المعينة فيه، وإذا لم يصدره رئيس الجمهورية في المدة المذكورة نشره رئيس مجلس النواب حالاً » .

ونصت **المادة الثانية والستون** على أنه : « ١ــ إذا وجد رئيس الجمهورية ضرورة لإعادة النظر في القوانين غير المستعجلة أعادها إلى المجلس ضمن المدة المحددة لإصدارها، وذلك بمرسوم معلل متخذ في مجلس الوزراء. ٢ــ وإذا أصر المجلس عليها بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة وجب إصدار القانون فوراً » .

كما نصت **المادة الثالثة والستون** على أنه: « ١ــ إذا اعترض ربع أعضاء مجلس النواب على دستورية قانون قبل إصداره أو أرسله رئيس الجمهورية إلى

---

[١] جاء هذا الدستور نتيجة انتخابات الجمعية التأسيسية التي أعقبت الإطاحة بحكم حسني الزعيم، وتمت بعدها إعادة الحياة الدستورية. وتم العمل بهذا الدستور حتى الانقلاب الثاني للعقيد أديب الشيشكلي، إذ عُطل العمل به في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥١.

انظر : د. محمد عرب صاصيلا؛ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق، دار الأنس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ٢٠١٣)، ص٣٩٠.

المحكمة العليا بحجة مخالفته الدستور يوقف نشره إلى أن تصدر المحكمة العليا قرارها فيه خلال عشرة أيام، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة العليا أن تبت فيه خلال ثلاثة أيام. ٢ــ إذا قررت المحكمة العليا أن القانون مخالف للدستور أعيد الى مجلس النواب لتصحيح المخالفة الدستورية. ٣ــ فإذا لم تصدر المحكمة العليا قرارها خلال المدة المحددة في هذه المادة، وجب على رئيس الجمهورية إصدار القانون » .

ويستفاد من نصوص المواد الدستورية السابقة الأمور الآتية :

١ــ ميَّز المشرع الدستوري بين نوعين من القوانين التي يقرها مجلس النواب، النوع الأول هو "**القوانين غير المستعجلة**"، وهذه القوانين يجب على رئيس الجمهورية أن يصدرها خلال خمسة عشر يوماً منذ تاريخ إقرارها. أما النوع الثاني، فهي "**القوانين المستعجلة**" (أي التي يقر لها مجلس النواب بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة صفة الاستعجال)، وهذه القوانين يجب على رئيس الجمهورية إصدارها في المدة المعينة فيها، وإذا لم يصدرها في المدة المذكورة نشرها رئيس مجلس النواب حالاً.

٢ ــ لم يعطِ المشرع الدستوري رئيس الجمهورية الحق في طلب إعادة النظر في القوانين المستعجلة، فهذا الحق يقتصر فقط على القوانين غير المستعجلة.

٣ ــ يحق لرئيس الجمهورية إعادة القوانين غير المستعجلة إلى المجلس النيابي للنظر فيها مرة ثانية وفق الضوابط الآتية :

أ ــ أن تكون هناك **ضرورة** لإعادة النظر في القوانين غير المستعجلة، وهذه الضرورة يعود أمر تقديرها إلى رئيس الجمهورية.

ب ــ أن يعيد رئيس الجمهورية القوانين غير المستعجلة إلى المجلس النيابي **ضمن المدة المحددة لإصدارها**، أي خلال خمسة عشر يوماً منذ إقرارها.

ج ــ أن تتم إعادة القوانين غير المستعجلة إلى مجلس النواب بموجب **مرسوم يتخذه رئيس الجمهورية في اجتماع لمجلس الوزراء برئاسته**[١]، ويجب أن يكون **المرسوم معلَّلاً**، أي مصحوباً ببيان الأسباب الموجبة للنظر فيها مرة أخرى.

٤ ــ أخذ المشرع الدستوري بصورة "**الاعتراض النسبي**" الذي يستلزم أغلبية برلمانية خاصة لتجاوزه، وبناء عليه، إذا قام رئيس الجمهورية بإعادة القوانين غير المستعجلة، التي يرفض إصدارها، إلى المجلس النيابي لإعادة النظر فيها، يجب على

---

(١) والسبب في ذلك هو **الطبيعة البرلمانية لنظام الحكم** وفق دستور عام ١٩٥٠؛ فالسلطة التنفيذية ــ بحسب المادة /٦٩/ من هذا الدستور ــ يمارسها نيابة عن الشعب **رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء**، ورئيس الجمهورية ــ وفقاً للمادة /٧١/ ــ يُنتخب من **قبل مجلس النواب** بالتصويت السري. ولرئيس الجمهورية ــ بحسب المادة /٧٨/ ــ أن يدعو مجلس الوزراء لعقد اجتماع برئاسته ويأمر بتنظيم محضر الجلسة وحفظه. كما أخذ دستور عام ١٩٥٠ بقاعدة **التوقيع الإضافي أو المجاور** المعروفة في نظام الحكم البرلماني، إذ نصت المادة /٧٩/ منه على أن : « كل ما يصدر عن رئيس الجمهورية من مراسيم وصكوك ورسائل تتصل بأمور الدولة **يوقِّعه رئيس الوزراء والوزير المختص** ما خلا مرسوم تسمية رئيس الوزراء أو قبول استقالته ».

انظر : د. محمد عرب صاصيلا؛ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٣٩٠.

مجلس النواب مناقشتها مرة ثانية، فإذا أصر المجلس النيابي عليها، وأعاد التصويت عليها **بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة**، وجب على رئيس الجمهورية إصدارها فوراً .

٥ ــ أخذ المشرع الدستوري بصورة "**الاعتراض الناقل**" إلى هيئة قضائية، إذ أجاز لرئيس الجمهورية إذا تشكَّكَ في دستورية أي قانون ــ مستعجل أو غير مستعجل ــ أقره مجلس النواب، أن يمتنع عن إصداره، ويقوم بإرساله إلى "**المحكمة العليا**" للنظر في مدى دستوريته.

وفي هذه الحالة يوقف نشر القانون المعترض عليه أمام المحكمة العليا إلى أن تصدر قرارها فيه خلال عشرة أيام بالنسبة إلى القوانين غير المستعجلة، وخلال ثلاثة أيام بالنسبة إلى القوانين التي لها صفة الاستعجال.

فإذا قرَّرت المحكمة العليا أن القانون ــ سواء المستعجل أو غير المستعجل ــ مخالفٌ للدستور، أُعيدَ الى مجلس النواب لتصحيح المخالفة الدستورية. وإذا لم تُصدر المحكمة العليا قرارها خلال المدة المحددة (عشرة أيام بالنسبة إلى القوانين غير المستعجلة، وثلاثة أيام بالنسبة إلى القوانين المستعجلة)، وَجَبَ على رئيس الجمهورية إصدار القانون فوراً.

رابعاً ـ دستور الجمهورية السورية لعام ١٩٥٣:

ورد الحديث في الدستور السوري الصادر في عام ١٩٥٣[١] عن التنظيم الدستوري لحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في أكثر من مادة في الدستور المذكور، إذ نصت **المادة الثالثة والسبعون** على ما يأتي: « إذا أقر مجلس النواب قانوناً أصدره رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً تلي يوم إرساله إليه. أما إذا أقر المجلس للقانون صفة الاستعجال بأكثرية أعضائه المطلقة فيجب إصداره في المدة المعينة فيه. لا تدخل أيام العطلة الرسمية في حساب مهلة الإصدار» .

ونصت **المادة الرابعة والسبعون** على أنه : « ١ــ إذا وجد رئيس الجمهورية ضرورة لإعادة النظر في قانون ما، أعاده إلى المجلس ضمن المدة المحددة لإصداره، وذلك برسالة معللة. ٢ــ فإذا أصر المجلس على القانون بأكثرية ثلثي أعضائه وجب إصدار القانون فوراً. ويكون تصويت النواب في هذه الحالة علنياً وبـ "نعم" و"لا"، وتنشر أسماء المؤيدين والمخالفين في الجريدة الرسمية » .

---

(١) تمت صياغة هذا الدستور على عجل ليحل بديلاً لدستور عام ١٩٥٠، وتم تفصيله على مقاس الزعيم "أديب الشيشكلي". وأُقرَّ في ١١ تموز/يوليو عام ١٩٥٣، وتم إلغاء العمل به بعيد استقالة "الشيشكلي" في ٢٤ شباط/فبراير عام ١٩٥٤. تميز هذا الدستور عن الدساتير السابقة بأنه كان رئاسياً أي إن رئيس الجمهورية هو في الوقت نفسه رئيس الوزراء، والوزراء مسؤولون أمامه.
لمزيد من التفاصيل، انظر : د. غسان محمد رشاد حداد؛ من تاريخ سورية المعاصر "١٩٤٦ ــ ١٩٦٦" أوراق شامية (الأردن، عمان، مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية، الطبعة الأولى ٢٠٠١)، ص٧٨ وما بعدها.

كما نصت **المادة الخامسة والسبعون** على أنه : « ١ــ إذا اعترض ربع أعضاء مجلس النواب أو ربع أعضاء لجنته الدائمة على الأقل، على دستورية قانون قبل نشره، أو أرسله رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا بحجة مخالفته للدستور، يوقف نشره إلى أن تصدر المحكمة العليا قرارها بشأنه. ٢ــ إذا قررت المحكمة العليا أن القانون مخالف للدستور، أعيد إلى مجلس النواب أو إلى لجنته الدائمة لتصحيح المخالفة الدستورية. ٣ــ إذا لم تُصدر المحكمة العليا قرارها بشأن القانون خلال عشرة أيام عمل، أو خلال خمسة أيام عمل إذا كانت له صفة الاستعجال، وَجَبَ على رئيس الجمهورية إصدار القانون. ٤ــ إذا رأت المحكمة العليا أن القانون دستوري، اعتُبِرَ صادراً منذ تاريخ انتهاء المهلة الدستورية لإصداره » .

وأخيراً نصت **المادة السادسة والسبعون** على أنه : « إذا لم يُصدر رئيس الجمهورية القانون في مدته الدستورية، أو لم يعده إلى المجلس، أو لم يرسله إلى المحكمة العليا خلال المدة ذاتها، نشره رئيس مجلس النواب وأصبح نافذاً » .

ويستفاد من مجمل نصوص المواد الدستورية السابقة الأمور الآتية :

١ــ ميَّز المشرع الدستوري بين نوعين من القوانين التي يقرها مجلس النواب، النوع الأول هو "**القوانين غير المستعجلة**"، وهذه القوانين يجب على رئيس الجمهورية أن يصدرها خلال /١٥/ يوماً تلي يوم إرسالها إليه. أما النوع الثاني، فهي "**القوانين المستعجلة**" (التي يقر لها مجلس النواب بأكثرية أعضائه المطلقة صفة الاستعجال)،

وهذه القوانين يجب على رئيس الجمهورية إصدارها في المدة المعينة فيها، فإذا لـــم يصدرها في المدة المذكورة نشرها رئيس مجلس النواب وأصبحت نافذة.

٢ ــ أعطى المشرع الدستوري رئيس الجمهورية الحق في طلب إعـــادة النظر في جميع القوانين التي يقرها مجلس النواب، سواء أكانت مستعجلة أم غير مستعجلة.

٣ ــ يحق لرئيس الجمهورية إعـــادة أي قانون إلى المجلس النيابي للنظر فيه مـــرة ثانية وفق الضوابط الآتية :

أ ــ أن تكون هناك **ضرورة** لإعادة النظر في القانون الذي أقره مجلس النـــواب، وهذه الضرورة يعود أمر تقديرها إلى رئيس الجمهورية.

ب ــ أن يقوم رئيس الجمهورية بإعادة القانون إلى المجلس النيابي **ضمن المـــدة المحددة لإصداره،** أي خلال خمسة عشر يوماً تلي يوم إرساله إليه.

ج ــ أن يقوم رئيس الجمهورية بإعـــادة القـــانون إلى المجلس النيابي بموجـــب **رسالة يوجِّهها إلى رئيس مجلس النواب**[١]، ويجب أن تكون **الرسالة معلَّلة،** أي مرفقة ببيان الأسباب الموجبة للنظر في القانون مرة أخرى.

---

[١] والسبب في ذلك هو **الطبيعة الرئاسية لنظام الحكم** وفق دستور عام ١٩٥٣، فرئيس الجمهورية، بحسب المادة /٨١/ من الدستور المذكور : ((يُنتخب من الشعب انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً))، ويدخل في اختصاص رئيس الجمهورية، وفقاً للمادة /٩٢/: **((الاتصال بمجلس النواب برسائل يوجهها إلى رئيسه.** ويجب أن تُتلى في أول جلسة تعقب وصولها إليه)).

انظر : د. محمد عرب صاصيلا؛ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٣٩١.

٤ ــ أخذ المشرع الدستوري بصورة "**الاعتراض النسبي**" الــذي يســتلزم أغلبيــة برلمانية موصوفة (مشدَّدة) لتجاوز اعتراض الرئيس، وبناء عليه، إذا قــام رئــيس الجمهورية بإعادة القانون الذي يرفض إصداره، إلى المجلس النيابي لإعادة النظــر فيه، يجب على مجلس النواب مناقشة القانون مرة ثانية، فإذا أصر المجلس النيــابي عليه، وأعاد التصويت عليه **بأكثرية ثلثي مجموع أعضائه**، وجــب علــى رئــيس الجمهورية إصدار القانون فوراً .

٥ ــ أخذ المشرع الدستوري بصورة "**الاعتراض الناقــل**" إلى هيئة قضائية، إذ أجاز لرئيس الجمهورية إذا تشكَّكَ في دستورية أي قانون ــ مستعجل أو غير مستعجل ــ أقره مجلس النواب، أن يمتنع عن نشره، ويقوم بإرساله إلى "**المحكمة العليا**" للنظــر في مدى دستوريته. وفي هذه الحالة يوقف نشر القانون المعترض عليه أمام المحكمة العليا إلى أن تصدر قرارها فيه **خلال عشرة أيام عمل** بالنسبة إلــى القــانون غيــر المستعجل، وخلال **خمسة أيام عمل** بالنسبة إلى القانون الذي له صفة الاســتعجال . فإذا قرَّرت المحكمة العليا أن القانون ــ سواء المســتعجل أو غيــر المســتعجل ــ مخالفٌ للدستور، أُعيدَ الى مجلس النواب أو إلى لجنته الدائمة لتصــحيح المخالفــة الدستورية. وإذا لم تُصدر المحكمة العليا قرارها بشأن القانون خلال المدة المحــددة (عشرة أيام عمل بالنسبة إلى القانون غير المستعجل، وخمسة أيام عمل بالنســبة إلــى القانون الذي له صفة الاستعجال)، وَجَبَ على رئيس الجمهورية إصدار القانون فوراً.

وفي حال رأت المحكمة العليا أن القانون المرسَل إليها من قبل رئيس الجمهورية بحجة مخالفته للدستور قانونٌ دستوريٌّ، عُدَّ القانون صادراً منذ تاريخ انتهاء المهلة الدستورية لإصداره .

٦ ــ لم يسمح المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية أن يعرقل عمل المجلس النيابي، ويؤخر إصدار ونشر القوانين التي يقرها، وبناء عليه، إذا لم يُصدر رئيس الجمهورية القانون في مدته الدستورية، أو لم يُعده إلى مجلس النواب، أو لم يرسله إلى المحكمة العليا خلال المدة ذاتها، نشره رئيس مجلس النواب وأصبح نافذاً .

خامساً ـ دستور الجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٥٨:

بموجب المادة /٥٠/ من دستور الجمهورية العربية المتحدة[١]، فإن لرئيس الجمهورية الحق في اقتراح القوانين **والاعتراض عليها** وإصدارها.

وقد نظَّم المشرع الدستوري حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين من خلال مادتين اثنتين، إذ نص في المادة /٥١/ على أنه : « إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون ردَّه إلى مجلس الأمة في مدى ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يردَّ مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً

---

[١] هو دستور دولة الوحدة بين مصر وسورية، وتم العمل به بدءاً من ٢٢ شباط/فبراير ١٩٥٨ وحتى قيام حركة الانفصال في ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٦١.

لمزيد من التفاصيل، انظر : كمال ديب، تاريخ سورية المعاصر "من الانتداب الفرنسي إلى صيف ٢٠١١" (لبنان، بيروت، دار النهار للنشر، الطبعة الثانية ٢٠١٢)، ص١٧٧ وما بعدها .

وأصدر»، كما نص في المادة /٥٢/ على أنه : « إذا رُدَّ مشروع القانون في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بموافقة ثلثي أعضائه، اعتُبر قانوناً وأُصدِر ».

ويستفاد من النصوص الدستورية السابقة الأمور الآتية :

١ــ أعطى المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على أي مشروع قانون يقره مجلس الأمة (البرلمان)، ولكن هذا الاعتراض يجب أن يكون خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه. فإذا انقضت المدة المذكورة، ولم يقم رئيس الجمهورية برد مشروع القانون إلى مجلس الأمة عُدَّ قانوناً وأصدر.

٢ــ أخذ المشرع الدستوري بحق "**الاعتراض النسبي أو الموصوف**" الذي يستلزم أغلبية برلمانية موصوفة (مشدَّدة) للتغلب على اعتراض رئيس الجمهورية، وبناء عليه، إذا قام رئيس الجمهورية برد مشروع القانون الذي يرفض إصداره، إلى مجلس الأمة لإعادة النظر فيه، يجب على مجلس الأمة مناقشة القانون مرة ثانية، فإذا أقره المجلس مرة ثانية **بموافقة ثلثي مجموع أعضائه**، عُدَّ قانوناً، ووجب على رئيس الجمهورية إصداره فوراً .

٣ــ لئن كان مجلس الأمة هو صاحب القرار النهائي بشأن القانون الذي أُعيد إليه للنظر فيه مرة أخرى، فإنه كثيراً ما يتعذر الحصول على أغلبية الثلثين، ويكون حق

الاعتراض على هذه الصورة سلاحاً قوياً في يد رئيس السلطة التنفيذية ــ رئيس الجمهورية ــ يستخدمه لإصلاح أخطاء السلطة التشريعية وإساءة استعمال حقوقها.

سادساً ـ الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية لعام ١٩٦١:

نصت المادة السادسة من الدستور السوري المؤقت لعام ١٩٦١[١] على أن : « يصدر القانون بعد إقراره من المجلس النيابي عن رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية . ويحق لرئيس الجمهورية إعادة القانون إلى المجلس خلال عشرة أيام لإعادة النظر فيه، فإذا أصر المجلس على القانون نشره رئيسه حكماً ».

ويستفاد من النص الدستوري السابق الأمور الآتية :

١ ــ قصَّر المشرع الدستوري مدة إعادة القانون إلى المجلس النيابي، وأوجب أن تتم خلال عشرة أيام فقط، ولم يميِّز بين قوانين مستعجلة وقوانين غير مستعجلة .

٢ ــ لم يلزم المشرع الدستوري رئيس الجمهورية ببيان أسباب إعادة مشروع القانون إلى المجلس النيابي .

---

[١] استمرت الوحدة المصرية السورية حتى ٢٨ أيلول عام ١٩٦١، حين قام بعض ضباط الجيش في سورية بانقلاب عسكري أطاح بدولة الوحدة، متذرعين لذلك ببعض الأخطاء التي وقع بها نظام الحكم على الصعيد الداخلي وقد وضعت حكومة الانفصال برئاسة "مأمون الكزبري" مشروع دستور مؤقت من ثماني مواد، عرضته على الاستفتاء الشعبي للموافقة عليه في ١ و٢ كانون الأول عام ١٩٦١، ونص المشروع على انتخاب مجلس تأسيسي ونيابي لمدة أربع سنوات، يتولى وضع دستور للجمهورية خلال مدة أقصاها ستة أشهر، ثم يتحوَّل إلى مجلس نيابي. ويمارس المجلس أثناء هذه الفترة السلطة التشريعية، كما ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات. ويمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء السلطة التنفيذية وفق الأحكام المنصوص عليها في دستور ٥ أيلول ١٩٥٠ حتى نشر الدستور الجديد.
انظر: يوسف صبَّاغ؛ سجل الدستور السوري، مرجع سابق، ص٤٤٩، ٤٥٠.

٣ ــ لم يأخذ المشرع الدستوري بـــ "**الاعتراض الموصوف**" الذي يســـتلزم أغلبيـــة برلمانية مشددة لتجاوزه، وإنما أخذ بـــ "**الاعتراض البسيط**" (طلـــب إجـــراء إعـــادة نظر)، أي إن المجلس النيابي يملك التغلّب على اعتراض رئيس الجمهورية بالأغلبية البسيطة ومن دون حاجة إلى موافقة أكثرية الثلثين مثلاً كمـــا ورد فـــي الدســـاتير السورية السابقة .

سابعاً ـ الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية لعام ١٩٦٤ :

ورد الحديث عن التنظيم الدستوري لحق "مجلس الرئاسة "[١] في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان (المجلس الوطني) في المادة /٤٤/، إذ نصت على أنه[٢] : « ١ــ إذا أقر المجلس الوطني قانوناً أصدره مجلس الرئاسة خـــلال خمســـة عشر يوماً من تاريخ إقراره ٢ــ أما إذا أقر المجلس بأكثريـــة مجمـــوع أعضـــائه المطلقة صفة الاستعجال للقانون فيجب إصداره في المدة المعينة. وإذا لـــم يصـــدره مجلس الرئاسة في المدة المذكورة نشره رئيس المجلس الوطني حالاً ».

---

(١) يقوم الدستور السوري لعام ١٩٦٤ فيما يتعلق بتنظيم الحكم على التفرقة بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية. فسلطة الدولة التي تنهض بالوظيفة السياسية تتألف من المجلس الوطني للثورة (الهيئة الواســـعة)، ومجلس الرئاسة المنبثق عنه (لجنة مصغرة). ووفق نص المادة /٤٨/ من دستور عام ١٩٦٤، فإن مجلـــس الرئاسة يتألف من خمسة أعضاء هم (رئيس ونائب للرئيس وثلاثة أعضاء ينتخبهم المجلس الوطني من بين أعضائه)، ويتولى المجلس الوطني السلطة التشريعية ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وينتخب من أعضائه رئيس مجلس الرئاسة وأعضاءه. ويمارس مجلس الرئاسة السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء.
انظر : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٥٥٢، ٥٥٣.

(٢) انظر: يوسف صبَّاغ؛ سجل الدستور السوري، مرجع سابق، ص٤٤٩، ٤٥٠.

ويستفاد من النص الدستوري السابق الأمور الآتية :

١ــ ميَّز المشرع الدستوري بين نوعين من القوانين التي يقرها المجلس الــوطني، النوع الأول هو "**القوانين غير المستعجلة**"، وهذه يجب على مجلــس الرئاســة أن يصدرها خلال خمسة عشر يوماً منذ تاريخ إقرارها.

أما النوع الثاني، فهو "**القوانين المستعجلة**" (أي التي يقــر لهــا المجلــس الوطني بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة صفة الاستعجال)، وهذه يجب على مجلس الرئاسة إصدارها في المدة المعينة فيها.

٢ ــ لا يملك مجلس الرئاسة طلب إعــادة النظر في القوانين المستعجلة التي يقرها المجلس الوطني. إذ يجب على مجلس الرئاسة إصدارها في المدة المعينة فيها، وإذا لم يصدرها في المدة المذكورة نشرها رئيس المجلس الوطني حالاً.

٣ ــ أغفل المشرع الدستوري النص على حق مجلس الرئاسة في إعــادة القــانون غير المستعجل إلى المجلس الوطني لإعادة النظر فيه، وهو ما يعني حرمــان هــذا المجلس من الاعتراض على أي قانون يقره المجلس الوطني مستعجلاً كان أو غيــر مستعجل.

ثامناً ـ الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية لعام ١٩٦٩ :

ورد الحديث في الدستور السوري لعام ١٩٦٩[١] عن التنظيم الدستوري لحق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان (مجلس الشعب) في المادة /٥٤/ من هذا الدستور، إذ نصت على أن[٢] : « يتولى رئيس الدولة الصلاحيات التالية: ١ ــ ... ٢ــ إصدار القوانين التي يقرها مجلس الشعب بالأغلبية المطلوبة .. وله حق الاعتراض على القوانين بقرار معلل خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورودها إلى رئاسة الدولة، فإذا أقرها المجلس ثانية **بأكثرية أعضائه المطلقة**، أصدرها رئيس الدولة ».

ويستفاد من النص الدستوري السابق الأمور الآتية :

١ ــ جعل المشرع الدستوري مدة إعادة القانون إلى مجلس الشعب قصيرة، إذ أوجب أن تتم خلال **خمسة عشر يوماً** من تاريخ ورودها إلى رئاسة الدولة، ولم يميِّز بين قوانين مستعجلة وقوانين غير مستعجلة .

---

(١) صدر هذا الدستور بموجب قرار القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي رقم /٣٣/ تاريخ ١٩٦٩/٥/١، وذلك في أعقاب قيام حركة ٢٣ شباط/فبراير عام ١٩٦٦ والإعلان عن انتهاء مهمة المجلس الوطني لقيادة الثورة برئاسة الفريق محمد أمين الحافظ.

انظر : يوسف صبَّاغ؛ سجل الدستور السوري، مرجع سابق، ص٥٣٧ وما بعدها .

(٢) انظر: يوسف صبَّاغ؛ سجل الدستور السوري، مرجع سابق، ص٥٦٥.

٢ ــ أوجب المشرع الدستوري على رئيس الجمهورية أن يكــون قــراره المتعلــق بممارسة حقه في الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب معلَّلاً، أي يجب عليه بيان أسباب ومسوِّغات إعادة مشروع القانون إلى مجلس الشعب.

٣ ــ لم يأخذ المشرع الدستوري بصورة "**الاعتراض الموصوف**" الذي يستلزم أغلبية برلمانية مشددة لتجاوزه، وإنما أخذ بصورة "**الاعتراض البســيط**" (إجبــار الســلطة التشريعية على إعادة فحص القانون مرة ثانية)، أي إن مجلس الشعب يملك تجــاوز اعتراض رئيس الجمهورية والتغلُّب عليه إذا أقرَّ القانون المعاد إليه مــرة أخــرى **بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة .**

تاسعاً ـ الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧١:

ورد الحديث في الدستور السوري المؤقت لعام ١٩٧١[١] عن التنظيم الدستوري الدستوري لحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمــان (مجلس الشعب) في المادة /٥٤/ منه، إذ نصت على أن : « يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات التالية : ١ ــ .... ٢ــ إصدار القوانين التي يقرهــا مجلــس الشــعب بالأكثرية المطلوبة ... وله حق الاعتراض على القوانين بقرار معلل خلال خمســة

---

[١] صدر هذا الدستور بموجب قرار القيادة القطرية المؤقتة لحزب البعث العربي الاشتراكي رقــم /١٤١/ تاريخ ١٩٧١/٢/١٦ في أعقاب قيام الحركة التصحيحية المجيدة في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر عــام ١٩٧٠ بقيادة الرئيس الخالد حافظ الأسد رحمه الله.

انظر : يوسف صبَّاغ؛ سجل الدستور السوري، مرجع سابق، ص٦٣٩ وما بعدها.

عشر يوماً من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية **بأكثرية ثلثي أعضائه**، أصدرها رئيس الجمهورية ».

ويلاحظ في هذا الصدد أن الأحكام الواردة في نص المادة /٥٤/ من دستور عام ١٩٧١ **لا تختلف** عن الأحكام الواردة في نص المادة /٥٤/ من دستور عام ١٩٦٩ إلا في مسألة واحدة فقط، ألا وهي الأغلبية البرلمانية اللازمة لتجاوز اعتراض رئيس الجمهورية، فبينما حُدِّدت هذه الأغلبية في ظل دستور عام ١٩٦٩ بـ **الأكثرية المطلقة لمجموع أعضاء مجلس الشعب**، أصبحت في ظل دستور عام ١٩٧١ تتمثل بـ **أكثرية ثلثي أعضاء مجلس الشعب**[١].

عاشراً : دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣:

ورد الحديث في الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣[٢] عن التنظيم الدستوري لحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في **مادتين** من مواد دستور عام ١٩٧٣، إذ نصت المادة /٩٨/ على أن: « يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض على هذه القوانين، بقرار معلل

---

(١) انظر : د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٥٥٨ .

(٢) يعرف دستور عام ١٩٧٣ بالدستور الدائم، إذ دشَّن عهداً طويلاً من الاستقرار السياسي والدستوري لم تعرفه سورية من قبل في تاريخها المعاصر، فقد تم العمل بهذا الدستور من وقت صدوره في ١٣ آذار/مارس عام ١٩٧٣، وحتى ٢٦ شباط /فبراير عام ٢٠١٢.
انظر : د. محمد عرب صاصيلا؛ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص٣٩٩.

خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانيةً، بأكثرية ثلثي أعضائه، أصدرها رئيس الجمهورية » .

ونصت المادة /١٤٥/ على أن : « تنظُرُ المحكمة الدستورية العليا وتبُتُّ في دستوريَّة القوانين وفقاً لما يلي: ١ــ إذا اعترض رئيس الجمهورية، أو ربع أعضاء مجلس الشعب، على دستورية قانون قبل إصداره، يوقف إصداره إلى أن تبت المحكمة فيه، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وَجَبَ على المحكمة الدستورية العليا أن تبُتَّ فيه خلال سبعة أيام. ٢ــ إذا اعترض ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي خلال مدة خمسة عشر يوماً اعتباراً من انعقاد دورة مجلس الشعب وَجَبَ على المحكمة الدستورية العليا أن تبت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها. ٣ــ إذا قرَّرت المحكمة الدستورية العليا مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي للدستور يعتبر لاغياً ما كان مخالفاً منهما لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يرتِّب أي أثر » .

ويستفاد من نص المادتين السابقتين الأمور الآتية :

١ــ أعطى المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على أي قانون يقره مجلس الشعب (البرلمان)، ولكن هذا الاعتراض يجب أن يكون **خلال مدة شهر** من تاريخ ورود هذا القانون إلى رئاسة الجمهورية، فإذا انقضت المدة

المذكورة، ولم يقم رئيس الجمهورية برد مشروع القـــانون إلى مجلس الشعب، عُـــدَّ قانوناً وأصدر.

ويلاحظ في هذا الصدد أن المشرع الدستوري لم يميِّز بين قوانين مســـتعجلة وقوانين غير مستعجلة فيما يتعلق بمدة الاعتراض على غرار ما كان معمولاً به في ظل الدساتير السورية السابقة .

٢ ــ أوجب المشرع الدستوري على رئيس الجمهورية أن يكـــون **قـــراره** المتعلـــق بممارسة حقه في الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب **معلَّلاً**، أي يجب عليه بيان أسباب ومسوِّغات إعادة مشروع القانون إلى مجلس الشعب. وهذه الأسباب أو تلك المسوِّغات قد تكون بسبب وجود مخالفات دستورية، أو أخطـــاء ماديـــة، أو ربما لعدم ملاءمة القانون من الناحية السياسية ...[١].

٣ــ أخذ المشرع الدستوري بصورة "**الاعتراض النسبي أو الموصوف**" الذي يستلزم أغلبية برلمانية موصوفة (مشدَّدة) للتغلب على اعتراض رئيس الجمهورية، وبنـــاء عليه، إذا قام رئيس الجمهورية برد مشروع القانون الذي يـــرفض إصـــداره، إلـــى مجلس الشعب لإعادة النظر فيه، فيجب على مجلس الشعب مناقشة القانون مرة ثانية،

---

[١] لمزيد من التفاصيل، انظر : د. جميلة الشربجي، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظـــل دستور ١٩٧٣ "دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ــ المجلد ٢٩ ــ العدد الأول ــ ٢٠١٣، ص١٨ .

فإذا أقره المجلس مرةً ثانيةً **بموافقة ثلثي أعضائه**[١]، عُدَّ قانوناً، ووجب على رئيس الجمهورية إصداره فوراً.

٤ ــ أخذ المشرع الدستوري بصورة "**الاعتراض الناقل**" إلى هيئة قضائية، إذ أجاز لرئيس الجمهورية إذا تشكَّكَ في دستورية أي قانون أقره مجلس الشعب، أن يمتنع عن إصداره، ويقوم بإرساله إلى "**المحكمة الدستورية العليا**" للنظر في مدى دستوريته. وفي هذه الحالة يوقف إصدار القانون المعترض عليه أمام المحكمة الدستورية العليا إلى أن تبت المحكمة فيه، خلال **خمسة عشر يوماً** من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وَجَبَ على المحكمة الدستورية العليا أن تبت فيه خلال **سبعة أيام**. فإذا قرَّرت المحكمة الدستورية العليا أن القانون ــ سواء المستعجل أو غير المستعجل ــ مخالفٌ للدستور، يعدّ لاغياً ما كان مخالفاً منه لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يرتِّب أي أثر.

❁ ❁ ❁ ❁ ❁ ❁ ❁ ❁

---

(١) تساءل بعض الفقه الدستوري عن الأغلبية المطلوبة في مجلس الشعب لإقرار القانون مجدداً، هل هي أغلبية ثلثي أعضائه الحضور، أم أغلبية أعضائه جميعاً (الحضور وغير الحضور – ٢٥٠ –)؟ وخلص إلى أنه يكتفى في هذه الحالة موافقة أغلبية ثلثي أعضائه الحضور، فإذا توافرت تلك الأغلبية أصبح مشروع القانون، قانوناً على الرغم من اعتراض الرئيس عليه، إذ يقوم المجلس بتبليغه، ليقوم بدوره بمهمة إصداره تمهيداً لنشره وتنفيذه.

انظر : د. جميلة الشربجي، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧٣، المرجع السابق، ص١٩ .

المبحث الثاني

حق الاعتراض على القوانين في ظل الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢

يحق لرئيس الجمهورية، وفقاً لدستور الجمهورية العربية السورية النافذ بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧، أن يعترض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب أمام مؤسستين مهمتين من مؤسسات الدولة : **الأولى** هي **مجلس الشعب**، بحسبان أنه الجهة التي أقرت القانون بعد مداولات ومناقشات مطولة . **والثانية** هي **المحكمة الدستورية العليا**، بحسبان أنها الجهة التي تستهدف ضمان الشرعية الدستورية، بصون الدستور القائم، وتأكيد احترامه، وحمايته من أي خروجٍ أو انتهاكٍ لأحكامه.

بناءً على ما تقدَّم ذكره، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في ظل دستور الجمهورية العربية السورية النافذ لعام ٢٠١٢ أمام كل من مجلس الشعب والمحكمة الدستورية العليا، من خلال مطلبين رئيسين وفق الآتي:

المطلب الأول : حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب

المطلب الثاني : حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام المحكمة الدستورية العليا

المطلب الأول

حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب

أعطى المشرع السوري لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب ضمن ضوابط معينة حددتها المادة /١٠٠/ من الدستور النافذ لعام ٢٠١٢ بقولها : « **يُصدِرُ رئيس الجمهورية القوانين التي يُقرُّها مجلس الشعب، ويحقُّ له الاعتراض عليها بقرارٍ معلَّلٍ خلال شهرٍ من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرَّها المجلسُ ثانيةً بأكثرية ثلثَيْ أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية** ».

وقد بيَّنت المادة /١٥٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ الإجراءات المتعلقة باعتراض رئيس الجمهورية على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب.

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب من خلال أربعة مطالب وفق الآتي:

الفرع الأول : ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب

الفرع الثاني : إجراءات مجلس الشعب بشأن اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين

الفرع الثالث : طبيعة حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب

الفرع الرابع : التطبيق العملي لحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب

الفرع الأول

ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب

إن ممارسة رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب بالأغلبية المحددة في الدستور، يجب أن تتم ضمن ضوابط وشروط معينة حددها المشرع السوري، وتتلخص في الآتي:

أولاً ـ إن الاعتراض على قانون أقره مجلس الشعب هو حق منحه المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية دون غيره، فإذا أراد رئيس الجمهورية ممارسة هذا الحق، فيجب عليه حينئذ أن يمارسه بنفسه، فلا يملك أن يفوِّض غيره ممارسة هذا الحق، كأن يفوِّض ذلك لأحد نوابه أو لرئيس مجلس الوزراء على سبيل المثال .

ثانياً ـ يجب على رئيس الجمهورية أن يُضمِّن كتابه المرسَل إلى مجلس الشعب والمتضمن قرار الاعتراض، أرقام ونصوص المواد المعترض عليها، مع ذكر الأسباب الموجبة الداعية إلى اتخاذ قرار الاعتراض.

ومن ثم لا يملك رئيس الجمهورية أن يعترض على قانون أقره مجلس الشعب بأكمله من دون ذكر أو تحديد للمواد التي تثير إشكالية معينة، كما لا يملك رئيس الجمهورية أيضاً أن يعترض على مواد معينة واردة في متن القانون الذي أقره مجلس الشعب من دون ذكر الأسباب الموجبة للاعتراض، فقرار الاعتراض يجب أن يكون مُعلَّلاً وإلا كان ذلك تدخلاً من جانب الرئيس في السياسة التشريعية

لمجلس الشعب، وخروجاً عن الحكمة من منح رئيس الجمهورية سلطة الاعتـــراض على القوانين .

ثالثاً ـ إن حق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية يجب أن تتم ممارسته خـــلال مدة معينة، وهذه المدة حدَّدها المشرع الدستوري **بشهر من تـــاريخ ورود القـــانون الذي أقره مجلس الشعب إلى رئاسة الجمهورية.**

ويترتب على ذلك نتيجة مهمة مفادها أن رئيس الجمهورية لا يمكنه ممارســـة حق الاعتراض بعد انقضاء مدة الشهر المحدَّدة في الدستور، فإذا انقضت مدة الشهر من دون أن يمارس رئيس الجمهورية حق الاعتراض، فهذه قرينة على أن القـــانون الذي أقره مجلس الشعب سليم من الناحية القانونية ولا تشوبه أية شائبة[١]، وهو مـــا يفرض على رئيس الجمهورية إصدار القانون ونشره في الجريدة الرسمية .

---

[١] مع التأكيد على أن هذه القرينة غير قاطعة، أي إنها تقبل إثبات العكس ولو بعد إصدار القانون ودخوله حيز النفاذ، إذ يمكن للمحكمة الدستورية العليا أن تقضي بعدم دستورية القانون على الرغم مـــن إصـــداره ونشره في الجريدة الرسمية، وفقاً لآلية الرقابة القضائية اللاحقة التي تمارسها المحكمة الدســـتورية العليـــا بوساطة الدفع بعدم الدستورية استناداً إلى نص المادة /١٤٧/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ .
لمزيد من التفاصيل، انظر : د. جميلة الشربجي، ضوابط الدفع بعدم دستورية القـــوانين فـــي الجمهوريّـــة العربيّة السوريّة "دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية ــ المجلد الأول ـــــ العدد الثالث ــ ٢٠٢١، ص٣٧١ وما بعدها.

الفرع الثاني

إجراءات مجلس الشعب بشأن اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين

بيَّن المشرِّع السوري كيفية التعامل مع قرار رئيس الجمهورية المتضمن الاعتراض على مشروع القانون الذي أقره مجلس الشعب، إذ نصَّ النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في عام ٢٠١٧ على ضرورة اتباع الإجراءات الآتية[١]:

أ ــ يُدرج الاعتراض المقدَّم من السيد رئيس الجمهورية في جدول أعمال أول جلسة تالية لوروده إلى مجلس الشعب .

ب ــ يقرِّر المجلس (أي مكتب مجلس الشعب) إحالة اعتراض رئيس الجمهورية إلى " **لجنة مشتركة** " من لجنتين أو أكثر من اللجان الدائمة للمجلس، لبحثه[٢]، وهذه

---

(١) انظر المادة /١٥٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

(٢) تنص المادة /٥٩/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ على أنه : « للمجلس بناءً على ما يقترحه رئيسه أو ما تقترحه لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية أن يقرر إحالة أي مشروع قانون أو اقتراح قانون أو أي موضوع معروض عليه إلى **لجنة مشتركة من لجنتين أو أكثر من اللجان الدائمة للمجلس**. وعند اجتماع لجنتين أو أكثر للنظر في مشروع ما تكون الرئاسة للأكبر سناً من الرؤساء ويسمي رئيس اللجنة المشتركة أحد المقررين مقرراً للدفاع عن الموضوع. ويجب لصحة الاجتماع المشترك من لجنتين أو أكثر حضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء كل لجنة على حده، وتصدر قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، وفي حال تساوي الأصوات يُرجَّح الجانب الذي منه رئيس اللجنة، وللمخالف أن يدوِّن مخالفته في محضر الاجتماع ».

اللجنة المشتركة تكون مؤلَّفة من " **اللجنة المختصة** " و" **لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية** " لبحثه[١].

---

[١] تعدّ اللجان البرلمانية عماد العمل التشريعي والرقابي في جميع برلمانات دول العالم؛ إذ إنها تمارس دوراً رئيساً في إنجاز العديد من الاختصاصات التي تضطلع بها برلمانات العالم. وتستمد اللجان البرلمانية أهميتها من منطلق أنه ما من عمل يدخل في اختصاص عمل المجلس النيابي إلا ويكون له نصيب من البحث الهادئ، والدراسة العميقة المتأنية، والمناقشة الموضوعية الجادة، داخل هذه اللجان.

وهكذا، فاللجان البرلمانية هي أهم الأجهزة البرلمانية فيما يتعلق بسير عمل المجلس وأدائه لوظائفه، فهي أكثر هذه الأجهزة حركةً ونشاطاً، وأوسعها اختصاصاً، وأكثرها إنتاجاً وتحصيلاً، وهي على التعبير الدارج « **الدينامو الذي يغذي كل أعمال المجلس** ».

وعلى الرغم من تعدُّد المعايير التي تحدِّد أنواع اللجان البرلمانية، فإن هناك ثلاثة أنواع من اللجان البرلمانية استقرت في جميع برلمانات العالم في الأنظمة النيابية وإن اختلفت مسمياتها واختصاصاتها هي : اللجان البرلمانية الدائمة (أو النوعية)، واللجان البرلمانية الخاصة (أو المؤقتة)، واللجان البرلمانية المشتركة. ولقد وردت جميع الأحكام المتعلقة باللجان الدائمة في البرلمان السوري في الفصل الثالث (المواد من ٣٥ حتى ٨١) من الباب الثالث من النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام ٢٠١٧؛ إذ بيَّن المشرِّع السوري في المواد القانونية المذكورة آنفاً جميع الأحكام المتعلقة باللجان الدائمة في مجلس الشعب السوري، من حيث تشكيلها، واختصاصاتها، وأسلوب عملها، وكيفية إدارة اجتماعاتها، والإشراف على عملها، وإعداد تقاريرها.

ووفقاً لمواد النظام الداخلي لمجلس الشعب، فإن اللجان الدائمة تُشكَّل بقرارٍ يصدر من مجلس الشعب بناءً على اقتراحٍ مقدَّم من مكتب مجلس الشعب في بداية الدور التشريعي للمجلس، ويعادُ تشكيلها سنوياً، أي بعد انقضاء سنة ميلادية على تاريخ تشكيلها. وفي حال انقضت مدة السنة ولم يصدر قرار من مجلس الشعب بإعادة تشكيل اللجان الدائمة، تَستمر اللجان الدائمة المشكَّلة بممارسة مهامها إلى أن يصدر قرار إعادة تشكيلها. وبحسب النظام الداخلي لمجلس الشعب، فإنه يجوز للمجلس، بناءً على اقتراحٍ من مكتب المجلس، أن يقرِّر ــ في أي وقتٍ حتى ولو لم تنقضِ مدة السنة ــ حلَّ أي لجنة من اللجان الدائمة المشكَّلة إذا لم تقم بأداء مهامها وفق أحكام النظام الداخلي للمجلس. والأصل في تشكيل اللجان الدائمة مراعاة مبدأ التخصص، أي قيام كل فئة من أعضاء المجلس على درس الموضوعات التي تأنس من نفسها ميلاً خاصاً واستعداداً ظاهراً لبحثها ودراستها، ولذلك نص النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام ٢٠١٧ على تشكيل /١٧/ لجنة دائمة يختص كلٌّ منها بدرس طائفة معينة من المسائل.

وبحسب النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام ٢٠١٧، فإن كل لجنة من اللجان الدائمة تُؤلَّفُ من عشرة أعضاء على الأقل، ولا تزيد على عشرين عضواً. وفيما يأتي أسماء اللجان الدائمة السبع عشرة المشكَّلة في الدور التشريعي الثالث لمجلس الشعب السوري (٢٠٢٠ــ ٢٠٢٤): ١ــ لجنة الشؤون الدستورية =

على سبيل المثال، عندما أرسل رئيس الجمهورية إلى رئاسة مجلس الشعب الكتاب رقم /٥٠/وق تاريخ ٢٠٢١/١١/٢٤ المتضمن عدم إصدار القانون المالي للوحدات الإدارية، وإعادته إلى مجلس الشعب لتدارك الملاحظة المبداة، قام المجلس على الفور بتشكيل **لجنة مشتركة** مؤلفة من "اللجنة المختصة" وهي هنا « **لجنة الإدارة المحلية والتنمية العمرانية** » و« **لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية** »[١] للبحث في كتاب الاعتراض المقدَّم من رئيس الجمهورية، وعقدت هذه اللجنة المشتركة اجتماعاً برئاسة رئيسها وعضوية مقررها وحضور أكثرية الأعضاء.

= والتشريعية. ٢ــ لجنة الموازنة والحسابات. ٣ــ لجنة القوانين المالية. ٤ــ لجنة الشؤون العربية والخارجية والمغتربين. ٥ــ لجنة التربية والتعليم والبحث العلمي. ٦ــ لجنة الشؤون الاقتصادية والطاقة. ٧ــ لجنة الإدارة المحلية والتنمية العمرانية. ٨ــ لجنة الخدمات. ٩ــ لجنة الأمن الوطني. ١٠ــ لجنة الشكاوى والرقابة. ١١ــ لجنة الزراعة والموارد المائية. ١٢ــ لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان. ١٣ــ لجنة الشؤون الاجتماعية. ١٤ــ لجنة الشباب والرياضة. ١٥ــ لجنة الاعلام والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات. ١٦ــ لجنة المصالحة الوطنية. ١٧ــ لجنة شؤون الشهداء وضحايا الحرب.

لمزيد من التفاصيل: يراجع :

آلاء قاسم النجم، اللجان البرلمانية ودورها في تفعيل العمل البرلماني (جامعة دمشق، كلية الحقوق، رسالة ماجستير، ٢٠٢٢)، ص٩٧ وما بعدها.

[١] تعد لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية واحدة من أهم اللجان الدائمة في مجلس الشعب السوري، نظراً إلى أهمية دورها وطبيعة اختصاصاتها، فأي مشروع قانون أو اقتراح بقانون يجب أن يُحال أولاً إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية للبحث في جواز النظر فيه من الناحية الدستورية من عدمه .

وقد حددت المادة /٤١/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ المواضيع التي تختص لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بالنظر فيها، وهي الآتية: ١ــ توافق مشروعات واقتراحات القوانين مع أحكام الدستور. ٢ــ التشريعات المتعلقة بالسلطة القضائية والهيئات القضائية المستقلة. ٣ــ التدقيق في صياغة النصوص التشريعية الواردة في مشروعات واقتراحات القوانين. ٤ــ تعديل النظام الداخلي للمجلس. ٥ــ شؤون العضوية وحصانة الأعضاء. ٦ــ المواضيع المتعلقة بعملها، أو المحالة إليها من المجلس أو رئيسه أو مكتبه.

وقد بحثت اللجنة المشتركة بحضور مندوبي وزارة الإدارة المحلية والبيئة في كتاب السيد رئيس الجمهورية رقم /٥٠/وق تاريخ ٢٠٢١/١١/٢٤ والمتضمن عدم إصدار القانون المالي للوحدات الإدارية لتدارك الملاحظة المبداة . وقد رأت اللجنة الموافقة على حذف الفقرة /ب/ من المادة /٤٥/ من القانون المذكور[١].

ج ــ على اللجنة المشتركة أن تقدِّم تقريرها حول الموضوع خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ الإحالة، ويجب أن يكون التقرير معللاً موضحاً رأي اللجنة في الاعتراض ورأي المؤيدين والمخالفين له[٢].

د ــ إذا تبيَّن للجنة المشتركة ضرورة إجراء تعديلات على مواد أخرى غير المواد المعترض عليها من جانب رئيس الجمهورية، جاز لها إجراء هذه التعديلات على أن تبيِّن الأسباب الموجبة لذلك[٣].

هـ ــ يُوزَّع التقرير الذي أعدته اللجنة المشتركة على أعضاء مجلس الشعب، ويُدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لتوزيعه[٤].

---

(١) انظر: تقرير لجنتي الإدارة المحلية والتنمية العمرانية والشؤون الدستورية والتشريعية حول كتاب السيد رئيس الجمهورية رقم /٥٠/ و ق تاريخ ٢٠٢١/١١/٢٤ والمتعلق بالقانون المالي للوحدات الإدارية.
المصدر: مذاكرات مجلس الشعب السوري، الدور التشريعي الثالث، الدورة العادية الرابعة، الجلسة الثالثة والعشرون (المنعقدة يوم الاثنين التاسع والعشرين من تشرين الثاني ٢٠٢١م).

(٢) انظر المادة /١٥٤/ البند /٢/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

(٣) انظر المادة /١٥٤/ البند /٣/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

(٤) انظر المادة /١٥٤/ البند /٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

و ــ يُجري مجلس الشعب مداولةً عامةً حول تقرير اللجنة المشتركة، ثــم يجــري التصويت على المواد المعترض عليها أولاً ثم على التعديلات المقترحة من اللجنــة المشتركة في حال وجودها، فإذا رُفِض يجري التصويت على المواد المعترض عليها بصيغتها الأولى ذاتها التي أقرَّها المجلس قبل الاعتراض عليها، وذلك بأغلبية ثلثي إجمالي عدد أعضاء مجلس الشعب (أي بموافقة **١٦٧** عضواً) لا أغلبية الحاضرين عند بدء الجلسة، ويبلَّغ هذا الإقرار (أي الإقرار الثاني بأكثرية الثلثين) إلى رئــيس الجمهورية لإصدار القانون[١] وإعطاء الأمر بنشره في الجريدة الرســمية ليصــبح نافذاً.

[١] انظر المادة /١٥٤/ البند /٥/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ .

الفرع الثالث

طبيعة حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب

إن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على مشروع قانون أقره مجلس الشعب ليس حق اعتراض مطلقاً أو ما يسمى بحق التصديق الذي يؤدي إلى منع إصدار القانون نهائياً، وإنما هو حق اعتراض توقيفي مؤقت، **وذلك مثلما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية؛ فأثر اعتراض رئيس الجمهورية ينحصر في إعادة القانون ــ أو بالأحرى مشروع القانون ــ المعترَض عليه إلى مجلس الشعب ثانيةً لإعادة المداولة بشأنه، فإذا أقره المجلس ثانيةً بموافقة أكثرية ثلثي أعضائه، سقط اعتراض رئيس الجمهورية وبطل مفعوله، وعُدَّ القانون نهائياً[١]، ووجب على رئيس الجمهورية في هذه الحالة إصداره على الفور[٢].**

---

(١) هذا الفرض نادر الحدوث في ظل الوضع الراهن، إذ تنتمي الأغلبية البرلمانية إلى حزب الرئيس، وهو حزب البعث العربي الاشتراكي الحزب الحاكم، ولهذا فإن من الصعوبة بمكان أن تتحقق الأغلبية الخاصة التي نص عليها الدستور للتغلب على اعتراض الرئيس وهي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب جميعاً .

(٢) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الدستور هو قانون، بل هو القانون الأسمى في الدولة، ومن هذا المنطلق فإن المشرع الدستوري السوري منح رئيس الجمهورية الحق في الموافقة أو الاعتراض على أية تعديلات يجري اقتراحها على هذا القانون الأساسي من قبل أعضاء مجلس الشعب، تطبيقاً لنص المادة /١٥٠/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢، غير أن هذا الاعتراض ليس اعتراضاً توقيفياً، كما هو الحال بالنسبة إلى مشروعات القوانين، بل هو اعتراض مطلق أو بمنزلة حق تصديق.

وتعليقاً على نص المادة /١٥٠/ من الدستور، ترى أستاذتنا الدكتورة "جميلة الشربجي" أن المشرع الدستوري قد جعل مصير التعديل الدستوري مرتبطاً بإرادة رئيس الجمهورية، وذلك عندما اشترط ضرورة اقتران موافقة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الشعب بموافقة رئيس الجمهورية، الأمر الذي يفهم منه بأسلوب

ولا شك في أن حق الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب يعد من الأسلحة المهمة التي يستخدمها رئيس الجمهورية للضغط على المجلس من أجل تنفيذ رغباته التي يتقدم بها في شكل مشروعات للقوانين كما بينا آنفاً، إذ يكفي أن يلوح به رئيس الجمهورية مقدماً في وجه البرلمان لإجباره إما على إضافة أمر ما يرغب فيه إلى مشروع القانون المقترح، وإما على التخلي عن أمر معين يتضمنه هذا المشروع ولا يرغب الرئيس في نفاذه؛ كما أنه يعدّ وسيلة مهمة يستطيع الرئيس بمقتضاها التغلب على أي قانون يتعارض وسياسته الخاصة، وخاصة أن الأغلبية البرلمانية في ظل الوضع الراهن تنتمي إلى حزب الرئيس، ولهذا ــ ونظراً إلى ضآلة حجم المعارضة وعدم فاعليتها ــ فإن من الصعوبة بمكان أن تتحقق الأغلبية الخاصة التي نص عليها الدستور للتغلب على اعتراض الرئيس وهي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب جميعاً (أي ١٦٧ عضواً من إجمالي عدد الأعضاء البالغ ٢٥٠ عضواً).

المخالفة أن انتفاء موافقة رئيس الجمهورية يعد مُعدماً للتعديل الدستوري حيث يعد كأنه لم يكن. ومن ثم يكون المشرع الدستوري قد خرج عن منهجه في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك عندما أجاز لرئيس السلطة التنفيذية تعطيل إرادة أكثرية أعضاء السلطة التشريعية، **ولذلك ترى د. "جميلة" أن منهج المشرع الدستوري السوري بالنسبة إلى مرحلة الإقرار النهائي لتعديل الدستور أمرٌ منتقدٌ**، لأنه منح رئيس الجمهورية الأفضلية فيما يتعلق بمصير التعديل الدستوري، وكان الأولى بالمشرع الدستوري أن يحافظ على التوازن المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بمنح رئيس الجمهورية مثلاً (حق الاعتراض) على التعديل قبل إقراره النهائي وذلك أسوة بالسلطة التي يملكها رئيس الجمهورية بالنسبة إلى القانون العادي وهو (القانون الأدنى) استناداً إلى المادة (المئة من الدستور).

لمزيد من التفاصيل، انظر: د. جميلة الشربجي، السلطة التأسيسية المنشأة في دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ (مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد ١ ، العدد الأول، ٢٠٢١)، ص٩٦ــ٩٩.

الفرع الرابع

التطبيق العملي لحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام مجلس الشعب

لجأ رئيس الجمهورية، منذ دخول الدستور السوري الحالي حيز النفاذ بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧ حتى الآن (أواخر عام ٢٠٢٢) ــ إلى استخدم حقه في الاعتراض على القوانين /١٧/ سبع عشرة مرة[١]، كان **أولها** الاعتراض على **قانون تنظيم مهنة الأطباء البشريين** بتاريخ ٢٠١٢/٣/٢٨، **وآخرها** كان الاعتراض على **القانون المالي للوحدات الإدارية** بتاريخ ٢٠٢١/١١/٢٤[٢].

وفيما يأتي ذكر لبعض المناسبات التي استخدم فيها رئيس الجمهورية حقه في الاعتراض على القوانين التي أقرها مجلس الشعب :

أولاً ــ الاعتراض على قانون تنظيم عمل نقابة أطباء الأسنان[٣]:

ورد في كتاب السيد رئيس الجمهورية رقم٦ /و ق تاريخ ٢٠١٣/٣/٢٧ الآتي: « السيد رئيس مجلس الشعب... ورد إلى رئاسة الجمهورية بتاريخ ٢٠١٣/٣/١٢ القانون الذي أقره مجلس الشعب في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٣/٣/٧ المتضمن

---

(١) انظر : منال الشيخ أمين، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب (جامعة حلب، كلية الحقوق، قسم القانون العام، رسالة ماجستير، عام ٢٠٢٢)، ص١٦.

(٢) **المصدر:** مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الأول (٢٠١٢ــ ٢٠١٦)، والدور التشريعي الثاني (٢٠١٦ ــ ٢٠٢٠)، والدور التشريعي الحالي "الثالث" (٢٠٢٠ ــ ٢٠٢٤).

(٣) **المصدر:** مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الأول، الدورة العادية الثالثة، الجلسة السابعة، المنعقدة في يوم الخميس الثامن والعشرين من آذار ٢٠١٣م.

تنظيم عمل نقابة أطباء الأسنان. يتضمن كتاب السيد رئيس مجلس الشعب والمذكرة التبريرية المرفقة بهذا القانون أن المجلس أدخل عدة تعديلات عليه، ومنها التعديل الصياغي الوارد في الفقرة /ب/ البند /٢/ من المادة /٣٤/ والذي خالف فيها عدة قوانين منها: قانون مهنة المحاماة ــ قانون الأطباء البشريين لجهة انتخاب الأعضاء المتممين للمؤتمر العام. إن هذا التعديل سيؤدي إلى خلل في التوازن ما بين الفروع (من حيث العدد) ويفسح المجال لهيمنة الفروع الكبيرة على باقي الفروع، ويصادر قرارات المؤتمر لصالح الأغلبية بسبب رفع نسبة أعضاء المؤتمر العام المتممين إلى واحد لكل مائة بدلاً من واحد لكل خمسين عضواً في المشروع، وبالتالي ستمثل ثلاث محافظات أكثر من نصف أعضاء المؤتمر على عكس ما هو ساري في كافة النقابات الأخرى الذي يفسح المجال للتمثيل المتوازن بطريقة مدروسة دون طغيان فرع على حساب آخر ».

وبعد أن انتهى رئيس الجمهورية من ذكر الأسباب والمسوِّغات ((القانونية)) التي دعته إلى الاعتراض على القانون المذكور، قرر الآتي: « لذلك وبناءً على المادة /١٠٠/ من الدستور، قرَّرنا عدم إصدار هذا القانون، وإعادته إلى مجلس الشعب من أجل إعادة نص البند /٢/ من الفقرة /ب/ من المادة /٣٤/ إلى ما كان عليه في المشروع ». ووفقاً لما ينص عليه النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧، تم إدراج الاعتراض المقدَّم من السيد رئيس الجمهورية في جدول

أعمال أول جلسة تالية لوروده إلى مجلس الشعب، ثم قرّر المجلس إحالة اعتـــراض رئيس الجمهورية إلى " لجنة مشتركة " مؤلفة من "اللجنة المختصة" وهي هنا « لجنة الخدمات » و« لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية » للبحث في كتاب الاعتـــراض المقدَّم من رئيس الجمهورية، وعقدت اللجنة اجتماعاً مشتركاً بناءً على دعـــوة مـــن السيد نائب رئيس مجلس الشعب في الساعة العاشرة من صباح يوم الخميس الواقـــع في ٢٠١٣/٣/٢٨ برئاسة رئيس لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية وعضوية مقرر لجنة الخدمات وحضور أكثرية الأعضاء. بحثت اللجنة المشتركة في كتـــاب الســـيد رئيس الجمهورية المتضمن إعادة قانون تنظيم عمل نقابة أطبـــاء الأســـنان. وبعـــد الاطلاع على مضمون الكتاب خلصت اللجنة إلى الموافقة على نص البند /٢/ مـــن الفقرة /ب/ من المادة (٣٤) بحيث تصبح على الشكل التالي: ٢ ــ انتخاب الأعضاء المتممين للمؤتمر العام من بين أعضاء هيئة الفرع ممن تتوفر فيهم الشروط المطلوبة للترشيح لعضوية المؤتمر العام وذلك بنسبة واحد لكل خمسين عضواً من الأعضـــاء المسجلين في كل فرع على أن لا يزيد عدد الأعضاء المتممين في كل فـــرع علـــى عشرة أعضاء، ويجبر العدد /٢٥/ وأكثر إلى الخمسين[١].

---

(١) انظر : تقرير لجنتي الشؤون الدستورية والتشريعية والخدمات حول كتاب السيد رئيس الجمهورية رقم ٦/ و ق تاريخ ٢٠١٣/٣/٢٧ المتضمن إعادة قانون تنظيم عمل نقابة أطباء الأسنان.

المصدر: مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الأول، الدورة العادية الثالثـــة، الجلســـة السابعة، المنعقدة في يوم الخميس الثامن والعشرين من آذار ٢٠١٣م.

ثانياً ــ الاعتراض على قانون مجلس الدولة[١]:

ورد في كتاب السيد رئيس الجمهورية رقم/٤٨/ تاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٨ الآتي:

« السيد رئيس مجلس الشعب... ورد إلى رئاسة الجمهورية قانون مجلس الدولة والذي أقره مجلس الشعب ويتضمن كتاب مجلس الشعب والمذكرة التبريرية المرفقة بهذا القانون أن مجلس الشعب أدخل عليه بعض التعديلات والتي تضمنت بعض الملاحظات المتمثلة بما يلي:

أولاً ـ المواد التي تم اعتراض على دستوريها أمام المحكمة الدستورية العليا عملاً بأحكام المادة /١٤٧/ من الدستور: المادة /٥/ و /١٨/ و /٢١/ من قانون مجلس الدولة[٢].

ثانياً ـ المواد المعترض عليهم عملاً بأحكام المادة /١٠٠/ من الدستور:

المادة /١/ : والتي نصت على أن "مجلس الدولة هيئة قضاء إداري واستشاري مستقلة" وحيث أن مجلس الشعب برر إعادة صياغة هذه المادة توافقاً مع أحكام الدستور وتوضيحاً للنص باعتبارها هيئة قضاء إداري وليست قضاء عادي، إلا أن المادة /١٣٩/ نصت عند تحديدها لمجلس الدولة على ما يلي: "يتولى مجلس الدولة القضاء الإداري وهو هيئة قضائية واستشارية مستقلة"، لذلك نرى التقيد بعبارة

---

(١) **المصدر :** مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الثاني، الدورة العادية الحادية عشرة، الجلسة الثامنة عشرة المنعقدة في يوم الثلاثاء التاسع والعشرين من تشرين الأول ٢٠١٩م.

(٢) سيتم التطرق إلى هذه المواد بشكل مفصل في المطلب الثاني، راجع ص وما بعدها.

الدستور وإعادة صياغة هذه المادة بحيث تصبح كالتالي: "مجلس الدولة هيئة قضائية واستشارية مستقلة تتولى القضاء الإداري".

المادة /١٣/ : والتي تضمنت اختصاصاً من المحكمة الإدارية في فصل بعض النزاعات من ضمنها المنصوص عليها بالبند (ز) من المادة /٨/ من القانون؛ أي بالفصل بالطلبات الذي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، وحيث المنازعة المنصوص عليها بالبند (ز) هي من اختصاص محكمة القضاء الإداري بحيث أن الصواب هو البند (ط) من تلك المادة، لذلك يتعين تصحيح البند المذكور في هذه المادة ليصبح (ط) بدلا من (ز).

المادة /٢١/: والتي عالجت أحكام ميعاد إقامة الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء الموظفين العموميين، حيث نصت على أن يعد فوات /٦٠/ يوماً على تقديم طلب تظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة قبول له، في حين أن مشروع الحكومة قضى بأن فوات المدة المذكورة يعد بمثابة رفض له، وحيث أن التعديل الذي أجراه مجلس الشعب على المادة المذكورة يخالف الأصل المعمول به في القوانين المقارنة والتي جعلت القاعدة أن السكوت الإداري يعد بمثابة رفض للتظلم وجعلت في بعض الحالات الخاصة والمحددة هذا السكوت بمثابة القبول، ذلك أن الأصل المقرر في القانون الإداري هو افتراض سلامة ومشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة وقابليتها للنفاذ المباشر بمجرد صدورها، وإنما كانت الغاية من

تقرير التظلم هو قيام الإدارة بمراجعة قرارها علها تعدل عنه إذا ثبت لها ما يستوجب ذلك، لم تكن الغاية أبداً إرهاق الإدارة في الإجابة على كل تظلم يقدم إليها تحت طائلة القبول بما قد يترتب على ذلك من إرباك عمل الإدارة من كثير من الأحيان ويحملها قدراً من المشقة لا يمكن تحمله في إدارات ما زالت تسير نحو الخطى الإصلاح الإداري، لذلك نرى تعديل المادة المذكورة بما يتفق مع الصيغة المقترحة من الحكومة والتي قررت أن فوات /٦٠/ يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة يعد بمثابة رفض له.

المادة /٦٦/ وما بعدها، قام مجلس الشعب بتعديل مشروع الحكومة من خلال حذف العبارات المتعلقة بتشكيل إدارة مختصة لمجلس الشعب في القسم الاستشاري للفتوى والتشريع وتلك المتعلقة بإمكانية قيام رئيس مجلس الشعب بطلب من القسم الاستشاري للفتوى والتشريع إبداء الرأي في بعض المسائل أو ندب أحد قضاة المجلس جزئياً إلى مجلس الشعب للاستعانة به في دراسة شؤون القانونية والتظلمات الإدارية، وإذ إن وجود إدارة مختصة في مجلس الدولة تتولى إبداء الرأي في مسائل المعروضة عليها من رئيس مجلس الشعب لا يمس بدور مجلس الشعب كسلطة تشريعية ورقابية، إنما يمنح مجلس الشعب كجهة لها كيان تنظيمي وإداري يضم العديد من العاملين في الدولة إذا ما اعترضته عقبات تتعلق بتفسير نصوص قانونية أو تنظيمية بصدد العاملين لديه أن يطلب من القسم الاستشاري للفتوى والتشريع إبداء

الرأي في هذا الموضوع، علماً أن طلب إبداء الراي أو ندب أحد القضاة ليس إلزامياً لمجلس الشعب، بل يكون بناءً على طلب رئيس مجلس الشعب، لذلك نرى الإبقاء على العبارات الواردة في مشروع الحكومة التي تتعلق بإمكانية قيام الإدارة المختصة في القسم الاستشاري للفتوى والتشريع بإبداء الرأي في المسائل المعروضة عليها من رئيس مجلس الشعب أو في إمكانية ندب أحد قضاة المجلس جزئياً إلى مجلس الشعب للاستعانة به في دراسة الشؤون القانونية والتظلمات الإدارية.

المادة /٦٧/ عالجت هذه المادة أحكام الإدارات المختصة في القسم الاستشاري للفتوى والتشريع، إذ قام مجلس الشعب بتعديل المدة المذكورة من خلال حذف اللجان المختصة في هذا القسم والاقتصار على الإدارات المختصة، إلا أن هذا التعديل لم يترافق مع تعديل مواد القانون المتعلقة به، مما أدى إلى وقوع الكثير من الأخطاء والتناقضات في مواد القانون، ومن ذلك المادة /٦٩/ والتي نصت على أن "تختص الإدارات بإعداد التقارير في المسائل التي يطلب الرأي فيها وتقديمها إلى الجهات المختصة لإبداء الرأي فيها" فمن هي هذه الجهة المختصة؟ والتي كانت في مشروع الحكومة "اللجنة المتخصصة" ومن ثم تم حذفها بموجب القانون الذي أقره مجلس الشعب.

المادة (٧٥/١ب) التي نصت على أن "تختص الجمعية العمومية في المسائل التي ترى فيها إحدى اللجان رأياً يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى".

المادة (١/٧٧) والتي نصت على أن "يرأس رئيس مجلس الدولة جلسات الجمعية العمومية للقسم الاستشاري ولجانه".

المادة (١/٨٢/ب) والتي نصت على أن "يختص المكتب الفني بإعداد مجموعة المبادئ القانونية التي تقررها اللجان المختصة للفتوى والتشريع"، لذلك نرى تعديل مواد القانون المذكورة بما يتوافق مع التعديل الذي أجراه مجلس الشعب على أحكام المادة /٦٧/ من القانون.

المادة /٨٣/ التي نصت في الفقرة /١/ منها على أن "يمارس مكتب صياغة التشريعات مراجعة وضبط وصياغة مشروعات الصكوك التشريعية التي تحال إليه من رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس الوزراء"، وحيث إن مجلس الشعب قام بتعديل هذه الفقرة من خلال حذف عبارة (وحده دون غيره) التي كانت واردة في مشروع الحكومة، وحيث إن الغاية من إيراد هذه العبارة كان توحيد الجهة التي تقوم بصياغة مشروعات الصكوك التشريعية بما يسهم في تحقيق الانسجام والتوافق بين كافة النصوص التشريعية، وهو أمر سارت عليه بعض القوانين المقارنة في الدول الأخرى حتى وصلت إلى حد إلزام الوزارات في عرض أي مشروع تشريع على قسم التشريع في مجلس الدولة لمراجعة صياغته، نرى إعادة إضافة عبارة (وحده دون غيره) التي كانت واردة في مشروع الحكومة بما يضمن تحقيق الانسجام في صياغة المنظومة التشريعية السورية.

المادة /٨٤/ التي نصت في الفقرة /١/ منها على أن "يعامل رئيس مجلس الدولة معاملة الوزير في الأجور والتعويضات والمعاش التقاعدي وسائر المزايا الأخرى" وحيث إن اختلاف طبيعة عمل رئيس مجلس الدولة كأحد أعضاء السلطة القضائية عن عمل الوزير كأحد أعضاء السلطة التنفيذية يترتب عليه في المقابل اختلاف المزايا الممنوحة لكل منهما بحسب الطبيعة الخاصة لعمله، ولا سيما أن المشرع سلك هذا النهج عندما عمد في المرسوم التشريعي رقم /٥٠/ لعام ٢٠١٥ إلى تحديد الراتب الشهري المقطوع لكل من رئيس محكمة النقض ورئيس مجلس الدولة بنص مستقل عن التشريع الذي حدد رواتب الوزراء، فضلاً على أن رئيس مجلس الدولة قد يستفيد من بعض المزايا المالية التي لا يستفيد منها الوزراء كتعويض اللصاقة القضائية، نرى حذف العبارة التي تنص على معاملة رئيس مجلس الدولة معاملة الوزير في الأجور والتعويضات والمعاش التقاعدي وسائر المزايا الأخرى، وفي حال كان هنالك حاجة لذكر أي مزايا خاصة لرئيس مجلس الدولة يتم ذكرها صراحة ضمن نص القانون المادة /١٢١/ التي نصت على أن "يطبق قانون السلطة القضائية وتعديلاته ثم النظام الأساسي للعاملين في الدولة وتعديلاته على قضاة مجلس الدولة في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون" حيث إن مشروع الحكومة كان ينص على تطبيق أحكام قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته، في حين قام مجلس الشعب باستبداله النظام الأساسي للعاملين في الدولة وتعديلاته

بالقانون المذكور، ولما كان هذا يخالف أحكام المادة /١٥٩/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ التي استثنت مجموعة من الفئات من ضمنها قضاة مجلس الدولة من تطبيق أحكامه، وذلك مراعاة للطبيعة الخاصة لهذه الوظائف التي تنقسم إلى مراتب ودرجات وظيفية وليس إلى فئات كما هو الحال في القانون الأساسي للعاملين في الدولة، كما أن هذا التعديل سيحول دون تطبيق أحكام المواد ٨٦-٨٧-٨٨-٨٩ من القانون كونها مبنية على المراتب والدرجات الوظيفية، كما سيحول دون تطبيق أحكام الترقية الوظيفية والتسميات القضائية وتبوؤ الوظائف القضائية، نرى تعديل المادة المذكورة بما يتفق مع الصيغة المقترحة من الحكومة، والتي نصت على تطبيق أحكام قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته.

لذلك، وبناء على أحكام المادة /١٠٠/ من الدستور قررنا عدم إصدار هذا القانون وإعادته إلى مجلس الشعب لتدارك الملاحظات المبداة وانتظار قرار المحكمة الدستورية العليا في الاعتراض المسجل لديها.

ويتضح من كتاب اعتراض السيد رئيس الجمهورية بخصوص قانون مجلس الدولة أمران :

الأمر الأول : أن السيد رئيس الجمهورية قام بممارسة حقه المنصوص عليه في الدستور في الاعتراض على دستورية قانون قبل إصداره، إذ اعترض على عدد من

مواد قانون مجلس الدولة أمام المحكمة الدستورية العليا عملاً بأحكام المادة /١٤٧/ من الدستور[١]، لأسباب تتعلق بضمان الشرعية الدستورية، وصون الدستور القائم، وتأكيد احترامه، وحمايته من أي خروجٍ أو انتهاكٍ لأحكامه[٢].

ويعدّ اعتراض رئيس الجمهورية المذكور آنفاً أول اعتراض يسجل لدى المحكمة الدستورية العليا في ظل الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ .

الأمر الثاني : أن السيد رئيس الجمهورية أبدى ملاحظاته على بعض مواد قانون مجلس الدولة الذي أقره مجلس الشعب، ومن ثم رفض إصداره، وقام بإعادته إلى المجلس عملاً بأحكام المادة /١٠٠/ من الدستور السوري النافذ[٣]، وهذا الحق يملكه رئيس الجمهورية كوسيلة من وسائل حفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[٤].

---

(١) تنص المادة /١٤٧/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ على أن : « تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين على النحو الآتي: ١ــ النظر بعدم دستورية قانون والبت فيها وفقاً لما يأتي: أ ــ إذا اعترض رئيس الجمهورية ... على دستورية قانون قبل إصداره، يوقف إصداره إلى أن تبت المحكمة فيه خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة أن تبت فيه خلال مدة سبعة أيام ... ».

(٢) تنص المادة /٩٦/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ على أن : « **يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور** والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة ».

(٣) تنص المادة /١٠٠/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ على أن : « يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية ... ».

(٤) انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ القضاء الدستوري "دراسة مقارنة" (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثانية ٢٠٢١)، ص١٦٥.

ثالثاً ــ الاعتراض على قانون تعديل بعض أحكام قانون الإدارة المحلية[١]:

ورد في كتاب السيد رئيس الجمهورية رقم ٢٧/ وق تاريخ ٢٠٢٠/٤/٩ المتضمن إعادة القانون المتضمن تعديل بعض أحكام قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ وتعديلاته الآتي: « السيد رئيس مجلس الشعب... ورد إلى رئاسة الجمهورية القانون المتضمن تعديل بعض أحكام قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ وتعديلاته والذي أقره مجلس الشعب ويتضمن كتاب مجلس الشعب والمذكرة التبريرية المرفقة بهذا القانون أن مجلس الشعب أدخل عليه بعض التعديلات ومن ضمنها تعديل المادة /١٠٢/ منه والتي تضمنت بعض الملاحظات المتمثلة بما يلي:

ــ نصت المادة المذكورة على عدم جواز تنفيذ الأحكام الجزائية بحق أعضاء المجالس المحلية إلا بعد الحصول على إذن من المجلس، نرى حذف هذه العبارة بحسبان أن المادة /٢/١٣٨ من الدستور نصت على أن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيل تنفيذها جريمة يعاقب مرتكبها وفق أحكام القانون، وبالتالي لا يصح تضمين القانون نصاً يعلق تنفيذ الحكم القضائي الجزائي على الحصول على إذن من المجلس المحلي.

---

(١) **المصدر:** مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الثالث، الدورة العادية الثالثة عشرة، الجلسة الأولى المنعقدة في يوم الأحد الخامس السابع من حزيران ٢٠٢٠م

ــ نصت المادة المذكورة على عدم جواز توقيف أعضاء المجالس المحلية خلال مدة انعقاد اجتماعاتهم إلا بعد الحصول على إذن من المجلس بموجب القانون الذي أقره مجلس الشعب، تم حذف عبارة إلا أنه يتم توقيفهم في حالة الجرم المشهود وإعــلام المجلس فوراً، نرى أن يتم إعادة إضافة هذه العبارة إلى نهاية المادة المذكورة ذلــك أنه بحذف هذه العبارة يكون قد تم منح أعضاء المجالس المحلية حصانةً من التوقيف أكثر مما تم منحه بموجب الدستور لأعضاء مجلس الشعب الذي أجــاز فــي حالــة الجرم المشهود اتخاذ الإجراءات الجزائية ضد أعضاء مجلس الشعب بما فــي ذلــك توقيفهم من دون الحاجة إلى إذن سابق من المجلس.

لذلك وبناء على احكام المادة /١٠٠/ من الدستور قررنا عــدم اصــدار هــذا القانون وإعادته إلى مجلس الشعب لتدارك الملاحظات المبداة .

ووفقاً لما ينص عليه النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧، تــم إدراج الاعتراض المقدَّم من السيد رئيس الجمهورية في جدول أعمــال أول جلســة تالية لوروده إلى مجلس الشعب، ثم قرّر المجلس إحالة اعتراض رئيس الجمهوريــة إلى " لجنة مشتركة " مؤلفة من "اللجنة المختصة" وهي هنا « لجنة الإدارة المحليــة والتنمية العمرانية » و« لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية » للبحث فــي كتــاب الاعتراض المقدَّم من رئيس الجمهورية، وعقدت اللجنة المشتركة اجتماعاً في الساعة الحادية عشرة من صباح يوم الاثنين الواقع فــي ٢٠٢٠/٦/٨ برئاســة الســيد ...

وعضوية المقرر السيد ... وحضور رئيس لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية السيد ... وأكثرية أعضاء اللجنتين.

وبحثت اللجنة المشتركة في كتاب السيد رئيس الجمهورية المذكور آنفاً، ورأت الموافقة على تعديل المادة /٢/ من مشروع القانون لتصبح كما يأتي: المادة ٢- تعدل المادة /١٠٢/ من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ وتعديلاته لتصبح على النحو الآتي: لا يجوز توقيف أعضاء المجالس المحلية خلال مدة انعقاد اجتماعاتهم إلا بعد الحصول على إذن من المجلس، إلا أنه يتم توقيفهم في حالة الجرم المشهود، وإعلام المجلس فوراً. ثم عرض التقرير على مجلس الشعب فوافق على رأي اللجنة، وتم تبليغ قرار المجلس للسيد رئيس الجمهورية[١].

---

(١) انظر : تقرير لجنة الإدارة المحلية والتنمية العمرانية حول كتاب السيد رئيس الجمهورية رقم ٢٧/و.ق تاريخ ٢٠٢٠/٤/٩ المتضمن إعادة قانون تعديل بعض أحكام قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

المصدر: مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الثاني، الدورة العادية الثالثة عشرة، الجلسة الثالثة، المنعقدة في يوم الثلاثاء التاسع من حزيران ٢٠٢٠ .

رابعاً ــ الاعتراض على القانون المالي للوحدات الإدارية[١]:

ورد في كتاب السيد رئيس الجمهورية رقم /٥٠/ و ق تاريخ ٢٠٢١/١١/٢٤ المتضمن إعادة القانون المالي للوحدات الإدارية والذي أقره مجلس الشعب بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٢١/١١/٤ الآتي: « السيد رئيس مجلس الشعب... ورد إلى رئاسة الجمهورية القانون المالي للوحدات الإدارية، والذي أقره مجلس الشعب. ويتضمن كتاب مجلس الشعب والمذكرة التبريرية المرفقة بهذا القانون أن مجلس الشعب أدخل عليه بعض التعديلات، ومن ضمنها تعديل المادة /٤٥/ منه، والتي تضمنت الملاحظة المتمثلة بما يلي:

- نصت الفقرة (ب) من هذه المادة على أنه يجوز تعديل الحدود المذكورة « الحدين الأدنى والأعلى للرسوم » بقرار من المجلس الأعلى للإدارة المحلية بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية والبيئة وفق دراسات ومقترحات تقدمها المجالس المحلية .

ــ نرى حذف هذه الفقرة، بحسبان أن المادة (١/١٨) من الدستور قد نصت على أنه : « لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون »، أي أن الدستور حرص على منح السلطة التشريعية اختصاص فرض الرسوم بقانون، بما يترتب على

---

[١] **المصدر:** مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الثالث، الدورة العادية الرابعة، الجلسة الثانية والعشرون المنعقدة في يوم الأحد الثامن والعشرين من تشرين الثاني ٢٠٢١م .

ذلك من ضرورة ممارسة هذه السلطة لاختصاصها في تحديد مقدار هذه الرسوم أو تعديلها، وعدم ترك تعديل حدودها إلى قرارات تنظيمية تصدر عن السلطة التنفيذية. لذلك وبناء على أحكام المادة /١٠٠/ من الدستور قررنا عدم إصدار هذا القانون وإعادته إلى مجلس الشعب لتدارك الملاحظة المبداة .

ويتضح من مضمون كتاب اعتراض رئيس الجمهورية، أن السبب الرئيس وراء عدم قيام رئيس الجمهورية بإصدار القانون المالي للوحدات الإدارية الذي أقره مجلس الشعب، هو مخالفة أحد مواده بشكل صريح للدستور، إذ لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يسمح بانتهاك حرمة الدستور، فهو الأمين على الدستور، والساهر على احترام نصوصه[١].

ووفقاً لما ينص عليه النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧، قرّر المجلس إحالة كتاب اعتراض رئيس الجمهورية إلى "لجنة مشتركة " مؤلفة من

---

(١) تنص المادة /٩٦/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ على أن : « **يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور** والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة ».

كما تنص المادة /٩٠/ على أن : «يؤدي رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب قبل أن يباشر مهام منصبه **القسم الدستوري الوارد في المادة السابعة** من الدستور »، ويكون القسم الدستوري ــ بحسب نص المادة /٧/ من الدستور ــ على النحو الآتي: « **أقسم بالله العظيم أن أحترم دستور البلاد** وقوانينها ونظامها الجمهوري، وأن أرعى مصالح الشعب وحرياته، وأحافظ على سيادة الوطن واستقلاله وحريته والدفاع عن سلامة أرضه، وأن أعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية ووحدة الأمة العربية ».

"اللجنة المختصة" وهي هنا « لجنة الإدارة المحلية والتنمية العمرانيـــة » و« لجنـــة الشؤون الدستورية والتشريعية » لدراسته واعداد التقرير اللازم حوله.

عقدت اللجنة المشتركة اجتماعاً في الساعة الرابعة والنصف من مســـاء يـــوم الأحد الواقع في ٢٠٢١/١١/٢٨ برئاسة رئيسها السيد .... وعضوية مقررها المنتدب السيدة .... وحضور رئيس لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية السيد .... وحضور أكثرية الأعضاء. وبحثت اللجنة المشتركة بحضور مندوبي وزارة الإدارة المحليـــة والبيئة في كتاب السيد رئيس الجمهورية رقـــم /٥٠/ و.ق تـــاريخ ٢٠٢١/١١/٢٤ والمتضمن عدم إصدار القانون المالي للوحدات الإدارية لتدارك الملاحظة المبـــداة، ورأت اللجنة الموافقة على حذف الفقرة ب من المادة /٤٥/ . ثم عرض التقرير على المجلس فوافق على رأي اللجنة، وتم تبليغ قراره للسيد رئيس الجمهورية[١].

---

(١) انظر : تقرير لجنتي الإدارة المحلية والتنمية العمرانية والشؤون الدستورية والتشريعية حول كتاب السيد رئيس الجمهورية رقم /٥٠/ و ق تاريخ ٢٠٢١/١١/٢٤ والمتعلق بالقانون المالي للوحدات الإدارية.
المصدر: مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الثالث، الدورة العادية الرابعـــة، الجلســـة الثالثة والعشرون، المنعقدة في يوم الاثنين التاسع والعشرين من تشرين الثاني ٢٠٢١م .

المطلب الثاني

حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أمام المحكمة الدستورية العليا

تبنى المشرع السوري أسلوب **الرقابة القضائية السابقة على إصدار القانون**[١]، أي إن رقابة الدستورية التي تجريها المحكمة الدستورية العليا تتم بعد أن يقوم مجلس الشعب بإقرار القانون، وقبل أن يقوم رئيس الجمهورية بإصداره. ويستفاد ذلك من نص المادة /١٤٦/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢، إذ نصت في بندها الأول على أن : « تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين على النحو الآتي :

١ ــ النظر بعدم دستورية قانون والبت فيها وفقاً لما يأتي :

أ ــ إذا اعترض رئيس الجمهورية أو **خُمس** أعضاء مجلس الشعب على دستورية **قانون قبل إصداره**، يوقف إصداره إلى أن تبت المحكمة فيه خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة أن تبت فيه خلال مدة سبعة أيام » .

---

(١) تجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع السوري تبنى أيضاً **أسلوب الرقابة القضائية اللاحقة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي** .

لمزيد من التفاصيل، انظر : د. جميلة الشربجي، ضوابط الدفع بعدم دستورية القوانين في الجمهوريّة العربيّة السوريّة "دراسة تحليلية"، مرجع سابق، ص٣٦٤ وما بعدها.

وهو أيضاً ما قضت به المادة /١٢/ من قانون المحكمة الدستورية العليا، إذ نصت على أن : « تتولى المحكمة الرقابة على دستورية القوانين وفقاً للآتي :

أ ــ إذا اعترض رئيس الجمهورية أو **خُمس** أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون **قبل** إصداره، يوقَف إصداره فور تسجيل الاعتراض في سجل خاص لدى ديوان المحكمة .

ب ــ تبت المحكمة في الاعتراض خلال مدة **خمسة عشر يوماً** من تاريخ تسجيله.

ج ــ إذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة البت بالاعتراض خلال **سبعة أيام** من تاريخ تسجيله لديها .

د ــ تُبلِّغ المحكمة قرارها إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب خلال ثلاثة أيام على الأكثر تلي تاريخ صدوره » .

وقد تكرَّر الحديث عن موضوع الاعتراض على دستورية القوانين[١]، في المبحث الأول من الفصل السادس من **النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٢٠١٧/٧/٣٠**، إذ نصت المادة /١٦٧/ منه على أنه :

---

[١] لا ينصرف اصطلاح القوانين هنا إلى القوانين بمعناها الموضوعي الأعم الذي يشمل كل قاعدة عامة مجردة أيّاً كان مصدرها أو الموضوع الذي تنظِّمه، بل يقصد بها القوانين بمعناها الشكلي الضيق (أي مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية المختصة في نصوص مكتوبة، ووفقاً لأصول معينة). وبتعبير آخر، يقصد بها **القوانين البرلمانية**، أي **التشريعات** الصادرة عن مجلس الشعب .
انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ القضاء الدستوري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٦١.

« ١ ــ لخُمس أعضاء المجلس حق الاعتراض على دستورية قانون قبل إصداره من قبل رئيس الجمهورية.

٢ ــ يُقدَّم الاعتراض إلى رئيس المجلس الذي يتثبت من أسماء وتواقيع مقدِّميه وعددهم.

٣ ــ يُسجَّل الاعتراض في ديوان المجلس، ويُبلَّغ إلى رئيس الجمهورية لإيقاف إصدار القانون المعترض عليه.

٤ ــ يُبلَّغ الاعتراض إلى المحكمة الدستورية العليا التي يجب عليها البت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، وإذا كان للقانون المعترض على دستوريته صفة الاستعجال وجب على المحكمة أن تبت فيه خلال سبعة أيام من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها ».

كما نصت المادة /١٦٨/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب على أن:

«١ ــ تُبلغ المحكمة الدستورية العليا قرارها إلى رئيس الجمهورية ورئيس المجلس خلال ثلاثة أيام على الأكثر تلي تاريخ صدوره.

٢ ــ إذا قررت المحكمة الدستورية العليا رفض الاعتراض تستكمل إجراءات إصدار القانون، أما إذا قررت المحكمة قبول الاعتراض فيدرج القانون في جدول أعمال أول جلسة تالية لورود قرار المحكمة إلى المجلس.

٣ ــ يُقرِّر المجلس إحالته إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لبحثه، وعلى اللجنة أن تقدم تقريرها وفقاً لقرار المحكمة الدستورية العليا خلال خمسة أيام على الأكثر من تاريخ الإحالة.

٤ ــ يُطبع التقرير ويوزَّع على الأعضاء ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لتوزيعه .

٥ ــ تجري المداولة العامة في التقرير ثم يجري التصويت على المواد التي تم تعديلها لتتوافق مع قرار المحكمة الدستورية العليا، ويبلغ هذا الإقرار إلى رئيس الجمهورية » .

وتجدر الإشارة إلى أن الحق الممنوح لرئيس الجمهورية بموجب المادة /١٤٦/ من الدستور **في الاعتراض** أمام المحكمة الدستورية العليا **على دستورية قانون قبل إصداره** يختلف عن الحق الممنوح له بموجب المادة /١٠٠/ من الدستور **في الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب**[١]؛ فالاعتراض الأول (وفق المادة ١٤٦) يكون أمام **المحكمة الدستورية العليا**، ولأسباب تتعلق **بصون الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه** بحسبانه القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة. أما الاعتراض الثاني (وفق

---

[١] تنص المادة /١٠٠/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أن : « يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، **ويحق له الاعتراض عليها** بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية » .

المادة ١٠٠)، فيكون أمام **مجلس الشعب**، ولأسباب متعددة (قانونية أو سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية ...) [١].

فضلاً عن ذلك، فإن الاعتراض الأول (وفق المادة ١٤٦) ليس من حق رئيس الجمهورية فحسب، بل هو أيضاً من حق خُمس أعضاء مجلس الشعب، أما الاعتراض الثاني (وفق المادة ١٠٠)، فهو حق يملكه رئيس الجمهورية فقط كوسيلة من وسائل حفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[٢].

ويعدّ اعتراض رئيس الجمهورية على دستورية قانون مجلس الدولة (اعتراض على دستورية قانون قبل إصداره) الذي أقره مجلس الشعب في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٩/٩/١٩ أول اعتراض يسجل لدى المحكمة الدستورية العليا في ظل الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ .

وتتلخص وقائع القضية في أنه بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٨ ورد إلى المحكمة كتاب السيد رئيس الجمهورية العربية السورية رقم /٤٨/ و. ق **المتضمن الاعتراض على قانون مجلس الدولة** الذي أقره مجلس الشعب في جلسته المنعقدة يوم الخميس بتاريخ ٢٠١٩/٩/١٩، والمحال إلى السيد رئيس الجمهورية **(للتوقيع عليه وإصداره)** بموجب كتاب السيد رئيس مجلس الشعب رقم /٥١/ ص. د تاريخ ٢٠١٩/٩/٣٠م

---

[١] انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص١٦٤ .

[٢] انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص١٦٥.

مرفق به مذكرة تبريرية محالة برقم /١١٠٢/ ص. د تاريخ ٢٠١٩/٩/٣٠م. والمسجل برئاسة الجمهورية برقم /٤٨/ و. ق تاريخ ٢٠١٩/٩/٣٠.

وقد تضمن كتاب اعتراض السيد رئيس الجمهورية الآتي :

السيد رئيس المحكمة الدستورية العليا

بناء على أحكام المادة /١٤٧/ من الدستور، وعلى أحكام المادة /١٢/ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ لعام ٢٠١٤ .

نسجِّل لدى المحكمة الدستورية العليا اعتراضنا على دستورية قانون مجلس الدولة الذي تم إقراره من مجلس الشعب وعلى وجه الخصوص مواد القانون التالية :

- المادة /٥/ : والتي نصّت في الفقرة /٣/ منها على ما يلي : ﴿ ٣ ـ تُشكّل المحكمة المسلكية برئاسة مستشار مساعد على الأقل ، وعضوية نائب من الدرجة الأولى على الأقل ، وممثل عن التنظيم النقابي العمالي ... ﴾.

ذلك أنّ هذا النص أعطى صفة وولاية القضاء لعاملٍ في الدولة، مما يُشكّل انتقاصاً من استقلال السلطة القضائية، واقتطاعاً من اختصاصاتها وضماناتها، ويجرّد أعضاءها من كونهم الضمان لحقوق الناس وحرياتهم، إذا ما نظر للعامل الذي مُنح صفة القضاء على أنه ضمان لحماية العامل المُحال إلى المحكمة .

- المادة /١٢/ : والتي نصّت في الفقرة /١/ منها على ما يلي : ﴿ ١ ـ لا تُقبل الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة﴾.

ذلك أنّ هذا النص يخفي في حقيقته تحصيناً للقرار الإداري، وقد حظّر الدستور في المادة /٥١/ منه النصّ في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء .

- المادة /٢١/ : والتي نصت في الفقرة /١/ منها على ما يلي : ﴿ ١ ـ ميعاد إقامة الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء المتعلقة بالموظفين العموميين والعاملين أو من في حكمهم، خلال ستين يوماً ... ﴾.

ذلك أنّ هذا النص لم يساوِ في تحديد ميعاد إقامة الدعوى بطلبات إلغاء القرارات الإدارية بين فئات العاملين بالدولة وباقي المواطنين، حيث قصر ميعاد دعوى الإلغاء المحددة بستين يوماً على تلك التي ستقام من العاملين في الدولة والذين أولاهم المشرّع العناية والحماية بمقتضى تشريعات نافذة، في حين أنه ترك الميعاد مفتوحاً أمام باقي المواطنين بالنسبة لدعاوى الإلغاء التي ستقام من قبلهم بصدد القرارات الإدارية .

رئيس الجمهورية

بشار الأسد

وقد ناقشت هيئة المحكمة الدستورية العليا اعتراض السيد رئيس الجمهورية من حيث الشكل وقررت **قبوله شكلاً** لتوافر عناصره الشكلية، وجاء في حكم المحكمة : ﴿ ..... وحيث أن الاعتراض أمام المحكمة الدستورية العليا على أي قانون أو نص قانوني أقرّه مجلس الشعب **يكون قبل إصداره** من السيد رئيس الجمهورية، وأن حق الاعتراض مقرّر **لرئيس الجمهورية ولخُمس أعضاء مجلس الشعب**، وأن مدة الاعتراض محدّدة **بشهرٍ واحد** أي ثلاثين يوماً تبدأ من تاريخ ورود القانون وتسجيله في رئاسة الجمهورية، وتنتهي بانتهاء الدوام الرسمي من اليوم الثلاثين استناداً لأحكام المادة /١٤٧/ بدلالة المادة /١٠٠/ من الدستور . وعليه فإن اعتراض السيد رئيس الجمهورية **كان ضمن المدة الدستورية**، وأن تسجيل الاعتراض في ديوان المحكمة يعتبر **قاطعاً لمدة الشهر** المحدّدة استناداً لأحكام المادة /١٠٠/ بدلالة المادة /١٤٧/ من الدستور **فهو مقبولٌ شكلاً** ﴾ .

بناءً عليه، فقد اتبعت المحكمة الدستورية العليا الخطوات الآتية :

١ ــ تمّ استعراض المواد المعترَض عليها على وجه الخصوص ومناقشتها والوقوف على أوجه المخالفة الدستورية فيها .

٢ ــ تمّ استعراض كامل مواد القانون المعترَض عليه للتحرّي فيما إذا كان هناك أي نص لا يتوافق مع أحكام الدستور .

وحيث إن المحكمة بعد استعراض كامل مواد القانون المعترض عليه تبيّن لها أن نص الفقرة /٢/ من المادة /٢٧/ منه، فيها ما يبرِّر بحثها مع النصوص المعترض عليها. مع الإشارة إلى أنه يمكن للباحث أو صاحب المصلحة أن يرى نصوصاً أخرى لا تتفق مع أحكام الدستور، وفي هذه الحال يمكن معالجتها عند طرحها على هذه المحكمة وفق الأوضاع والأحكام المقرّرة في الدستور .

وحيث أنّ الأحكام الناظمة للاعتراض على قانون مستنده أحكام المواد /١٠٠ و١٤٧ و١٤٩/ من الدستور، وأحكام المواد /١٢ و١٥ و٤٧ و٤٨ و٤٩/ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ لعام ٢٠١٤ .

وحيث إن هيئة المحكمة نتيجة المداولة انتهت في مناقشة المواد المعترض عليها إلى الآتي :

أولاً ـ في الاعتراض على الفقرة /٣/ من المادة /٥/ من قانون مجلس الدولة :

حيث أن المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات، وفق أحكام المادة (١٠) من الدستور، هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، وفقاً للشروط والأوضاع التي يبيّنها القانون .

وحيث أن المادة /١٣٥/ من الدستور تنص على أنه: « يُنظِّم القانون الجهاز القضائي بجميع فئاته وأنواعه ودرجاته، ويبيّن قواعد الاختصاص لدى مختلف المحاكم ». والمادة /١٣٦/ منه تنص على أنه : « يُبيّن القانون شروط تعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم » .

وإذ يتبيّن من النصوص الدستورية أنّ للمنظمات الشعبية ... مهمتها، وللقضاء سلطته، **فإن تشكيل محكمة تضم عضواً لم يخوَّل سلطة القضاء وفق الأحكام القانونية الناظمة لتعيين القضاة يعد خللاً في تشكيل المحكمة، ولا يتفق والأحكام المنصوص عليها في المادتين /١٣٥ و١٣٦/ من الدستور .**

ثانياً ـ في الاعتراض على الفقرة /١/ من المادة /١٢/ من قانون مجلس الدولة :

حيث إن مقدمة الدستور تنصّ على الآتي: « ويأتي إنجاز هذا الدستور تتويجاً لنضال الشعب على طريق الحرية والديمقراطية وتجسيداً حقيقياً للمكتسبات واستجابة للتحولات والمتغيرات، ودليلاً يُنظم مسيرة الدولة نحو المستقبل، وضابطاً لحركة مؤسساتها ومصدراً لتشريعاتها، وذلك من خلال منظومة من المبادئ الأساسية تُكرّس الاستقلال والسيادة وحكم الشعب القائم على الانتخاب والتعدّدية السياسية والحزبية وحماية الوحدة الوطنية والتنوع الثقافي والحريات العامة وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية والمساواة وتكافؤ الفرص والمواطنة وسيادة القانون، يكون فيها

المجتمع والمواطن هدفاً وغاية يُكرَّس من أجلهما كل جهد وطني، ويعد الحفاظ على كرامتهما مؤشراً لحضارة الوطن وهيبة الدولة » .

وحيث إن المادة /٢/ من الدستور تنص على أن: « ١ ــ نظام الحكم في الدولة نظام جمهوري ٢ ــ السيادة للشعب لا يجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها، وتقوم على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب ٣ ــ يمارس الشعب السيادة ضمن الأشكال والحدود المقررة في الدستور ».

وحيث إن المادة /٥٠/ منه تنص على أن : « سيادة القانون أساس الحكم في الدولة»، والفقرة /٣/ من المادة /٥١/ منه تنص على أنّ : « حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون ، وتكفل الدولة المساعدة القضائية لغير القادرين وفقاً للقانون » .

وحيث يتبين من الأحكام الدستورية المذكورة أن من يتولى الشأن العام من أبناء الشعب السوري عند أداء مهمته أو وظيفته أو سلطته يكون ممثلاً لكل فرد من أبناء الشعب السوري فيما يقوم به، ولم يجز الدستور بنص واضح تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، وفق ما نصّت عليه الفقرة /٤/ من المادة ذاتها والتي تنص على أنه : « يُحظّر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء ». وكان المشرّع قد نصّ في المادة /١٢/ من قانون مجلس الدولة النافذ رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ على أنه: « لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء

إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة »، أي إن المشرع بالقانون النافذ لم يُغلق باب الادّعاء بمواجهة أي عمل من أعمال الإدارة وإنما ترك لنفسه القول بعدم الاختصاص في حال تبيّن له أن العمل أو القرار المدّعى ضده من أعمال السيادة . وقد خالف المشرع في هذا القانون المعترض عليه هذا النهج عندما أقرّ النص المعترض عليه خلافاً للدستور.

وحيث إنه استناداً إلى ما تقدّم فإن الفقرة /١/ من المادة /١٢/ من قانون مجلس الدولة المعترض عليه لا تتفق وأحكام الدستور .

ثالثاً- في الاعتراض على الفقرة /١/ من المادة /٢١/ من قانون مجلس الدولة :

حيث إن تحديد المهل والمواعيد يُعدُّ أمراً تقديريّاً بيد المشرّع، غايته تنظيم عملية التقاضي وعدم تهديد السلطة الإدارية بدعاوى قد تراخى أصحاب المصلحة برفعها، مما يعني تعطيل أهداف الإدارة المتجسدة في اتخاذ الإجراءات القانونية التي من شأنها تكريس مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد . إلاّ أنّ هذا التحديد لميعاد رفع الدعوى يجب أن يكون شاملاً لجميع المتقاضين سواء أكانوا أفراداً أم موظفين أم عاملين من دون تمييز .

في حين أنّ المشرّع في الفقرة /١/ من المادة /٢١/ من القانون المُعترض عليه قد حدّد ميعاد دعوى الإلغاء لفئة الموظفين والعاملين (أي الخاضعين للقانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته)، ولم يحدِّد ميعاداً لباقي الأفراد، الأمر الذي يعني

أن المشرّع قد عامَلَ الأفراد العاديين معاملة مختلفة عن الموظفين والعاملين فيما يتعلّق بميعاد رفع الدعوى، بحسبان أن ميعاد رفع الدعوى يُعدُّ من الشروط الشكليّة التي يتوجّب تطبيقها على الجميع موظفين وعاملين وأفراد، وأن حق التقاضي مصون للجميع، كما أنّ إجراءات وقيود ومهل تنظيم حق التقاضي يجب تطبيقها على الجميع عملاً بمبدأ المساواة في القانون وأمامه، ومبدأ سيادة القانون.

وحيث إنه استناداً إلى ما تقدّم فإن الفقرة /١/ من المادة /٢١/ من قانون مجلس الدولة المُعترض عليه لا تتفق وأحكام الدستور .

رابعاً ـ النقطة التي اكتشفتها المحكمة الدستورية العليا بعد أن تحرّت نصوص قانون مجلس الدولة :

حيث إن الدستور قد أقرّ حماية القاضي فنصّ في المادة /١٣٤/ على أنّ : « ١ــ القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ٢ــ شرف القضاة وضميرهم وتجردهم ضمان لحقوق الناس وحرياتهم »، وأكد المشرّع على هذه الحماية حيث لم يسمح أن يكون القاضي عرضة للادّعاء عليه بسبب عمله القضائي إلا في أحوال عدّدها على سبيل الحصر في قانون أصول المحاكمات بالنسبة لقضاة الحكم وممثلي النيابة العامة، أمّا قضاة مجلس الدولة فلم يُطبّق عليهم هذا النص، وكان مَنْ يدّعي الضرر من خطأ ينسبه لقاضٍ أو قضاة هيئة محكمة أصدروا حكماً في دعواه لا يجد سبيلاً لمقاضاته أو مقاضاتهم، وحيث أن الفقرة /٣/ من المادة /٥١/ من الدستور تنصّ على أنّ : « حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة

والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون، وتكفل الدولة المساعدة القضائية لغير القادرين وفقاً للقانون » .

وحيث إن قضاة مجلس الدولة هم من السلطة القضائية، وما ينطبق على قضاة الحكم والنيابة يتوجب أن ينطبق عليهم في تعاملهم مع المتقاضين بوضعٍ متساوٍ وذلك استناداً إلى نص الفقرة /٢/ من المادة /٣٣/ من الدستور التي تنصّ على أنّ : « المواطنة مبدأ أساسي ينطوي على حقوقٍ وواجبات يتمتّع بها كل مواطن ويمارسها وفق القانون » .

وحيث إنه استناداً إلى ما تقدّم فإن الفقرة /٢/ من المادة /٢٧/ من القانون المعترض عليه لا تتفق مع أحكام الدستور، مع التنويه إلى أن دعوى المخاصمة ليست طعناً في الحكم وفق ما ورد بالفقرة المشار إليها وإنما هي دعوى تهدف إلى التعويض عن خطأ غير مشروع يُنسب إلى القاضي في قضائه .

ولهذه الأسباب وبعد المداولة، وعملاً بأحكام المواد /٥٠ و٥١ و١٠٠ و١٤٠ و١٤٦ و١٤٧ و١٤٩/ من الدستور، والمواد /١ و٣ و١٠ و١١ و١٢ و١٥ و٤١ و٤٧ و٤٨ و٤٩/ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم /٧/ لعام ٢٠١٤، حكمت المحكمة الدستورية العليا بالإجماع بالآتي :

أولاً ــ قبول اعتراض السيد رئيس الجمهورية شكلاً لتوافر عناصره الشكلية .

ثانياً ــ قبوله موضوعاً والحكم بالآتي :

١ ــ إعلان عدم دستورية الفقرة /٣/ من المادة /٥/ والفقرة /١/ من المادة /١٢/ والفقرة /١/ من المادة /٢١/ والفقرة /٢/ من المادة /٢٧/ من قانون مجلس الدولة المعترض عليه الذي أقرّه مجلس الشعب في جلسته المنعقدة يوم الخميس العشرين من محرّم ١٤٤١ هـ الموافق للتاسع عشر من أيلول ٢٠١٩ م .

٢ ــ تُعدّ النصوص المذكورة في البند /١/ لاغية لمخالفتها أحكام الدستور .

قراراً مبرماً صدر يوم الخميس العاشر من شهر ربيع الأول ١٤٤١ هـ الموافق للسابع من شهر تشرين الثاني من عام ٢٠١٩ م[١].

واستنادا إلى كتاب رئيس الجمهورية رقم ٤٨/ و.ق تاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٨ والمتضمن **عدم إصدار قانون مجلس الدولة لتدارك الملاحظات المبداة على عدد من مواده،** وبعد الاطلاع على **القرار الصادر عن المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ٢٠١٩/١١/٧،** وافق مجلس الشعب في جلسته الرابعة والعشرين من الدورة العادية الحادية عشرة للدور التشريعي الثاني على تعديلات لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بما يخص قانون مجلس الدولة.

وبتاريخ ٢٠١٩/١٢/١٦ **أصدر** السيد رئيس الجمهورية **القانون رقم ٣٢ لعام ٢٠١٩ المتضمن تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته،** بعد أن تم إقراره للمرة الثانية

---

(١) انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا ــ أساس رقم (٢) لعام ٢٠١٩ قرار رقم (٢) ــ منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد (٤٣ ملحق) لسنة ٢٠١٩، ص٧٨٩ .

من قبل مجلس الشعب (في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٩/١١/١٤) وتدارك كافة النقاط المعترض عليها في مواد القانون .

وبعد هذا العرض والتحليل والأمثلة التطبيقية، يتبين لنا أن السلطة التي يملكها رئيس الجمهورية في سورية في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلس الشعب تعد من أخطر الأسلحة التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، بل إنها الأكثر أهمية من بين مجمل الضوابط والتوازنات التي تضمنها دستور الجمهورية العربية السورية.

وسلطة الاعتراض هذه لا تمثل فقط وسيلة لحماية امتيازات السلطة التنفيذية من تجاوزات السلطة التشريعية، ولكنها تشكل ضمانا إضافياً ضد سنّ قوانين غير سليمة أو معيبة جرّاء التسرع أو الإهمال أو التخطيط المقصود، فهي تشكل مراجعة وفحص لأعمال المجلس التشريعي، بهدف حماية المجتمع من آثار الانقسام والتحزّب والاندفاع، أو أي شعور غير ودي تجاه الصالح العام، قد يحدث أن ينفذ تأثيره إلى أغلبية ذلك المجلس؛ فالمشرع ليس معصوماً عن الوقوع في الخطأ، ولهذا كان لا بد من إيجاد رقابة حقيقية على القوانين التي تصدر عن المجلس التشريعي، من قبل هيئة تختلف من حيث التكوين والاختصاص، وتبتعد بحسب موقعها عن جو الإثارة والانفعال الذي يسيطر على المناقشات البرلمانية،

وتتجرد من الأهواء الحزبية والعصبية والمصالح الضيقة التي تؤدي إلى إهدار الحقوق والمصلحة العامة للدولة .

وعلى الرغم من أن هذا الاعتراض من جانب رئيس الجمهورية ليس حكماً بالإعدام على مشروعات القوانين تلك، لأنه مجرد اعتراض توقيفي مؤقت يمكن التغلُّب عليه إذا وافق مجلس الشعب بالأغلبية التي حدَّدها الدستور على مشروع القانون مرة أخرى، إلا أنه سلاح جدّ خطير، وله دور فعَّال ومؤثر من جانب الرئيس في عمل السلطة التشريعية، ليس فقط عن طريق اللجوء إلى استعماله، بل إن مجرد التلويح أو التهديد باستعماله قد يفي بالغرض، ويحمل البرلمان على التراجع عن موقفه، والاستجابة لرغبات الرئيس بتعديل أو إضافة أو حذف فقرة معينة واردة في مشروع القانون محل الخلاف، وخاصة إذا كان البرلمان يعلم مقدَّماً أن ليس لديه الأغلبية الكافية (أغلبية الثلثين) التي تمكِّنه من فرض وجهة نظره والتغلُّب على الاعتراض من جانب الرئيس[١].

---

[١] انظر : د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص٩١٠.

الخاتمة

بعد أن تم بحمد الله تعالى وتوفيقه الانتهاء من عرض موضوع الدراسة « ***دور الاعتراض على القوانين في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة تحليلية مقارنة"*** »، نعرض فيما يأتي أهم النتائج التي تمَّ التوصل إليها في هذه الدراسة، مع بعض المقترحات والتوصيات:

أولاً- النتائج :

١) إن فكرة الاعتراض (أو النقض أو الرفض أو الفيتو)، موجودة، بشكل أو بآخر، في الحكومة المنظَّمة منذ ما قبل العصر المسيحي. وهي في الأساس أداة وقائية، تمارس عادةً نيابةً عن الشعب لحمايته من أية انتهاكات لحقوقه، ولكنها تستخدم أحياناً لفائدة الشخص الذي يمارسها، أي رئيس الدولة نفسه. ولا يمكن للأمريكيين أو الإنجليز أو الفرنسيين أن يدعوا الفضل في اختراع الأداة المتمثلة في حق نقض القوانين أو الاعتراض عليها، إذ إن أصول نشأة هذا الحق تعود إلى روما القديمة.

٢) إن الاعتراض على القوانين يعدّ واحداً من أهم وأخطر الصلاحيات الدستورية التي يملكها رئيس الدولة في مواجهة البرلمان، وفي الوقت ذاته يعدّ ضمانة أساسية لكفالة وحفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية داخل الدولة، إذ لا يكفي لتطبيق الفصل بين السلطات أن تمارس كل سلطة صلاحياتها المخولة لها في

الدستور، وإنما لا بد أن تتسلح بسياج من الضمانات يكفل لها عدم تعدي السلطات الأخرى، ومن هنا برزت أهمية النص على حق رئيس السلطة التنفيذية في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان، وهذا الحق يتفق مع مبدأ فصل السلطات، ويعد من أسس التوازن، فهو ــ كما يقول الفقيه الفرنسي "مونتسكيو" ــ حق منع لا حق تقرير، وهو بهذه الصفة وسيلة من وسائل الحكمة والحيطة تمكِّن السلطة التنفيذية من تلطيف اندفاع السلطة التشريعية واستبدادها، وحماية لحقوقها التنفيذية في الوقت نفسه.

٣) يمكن تعريف الاعتراض على القوانين بأنه حقٌّ دستوري، يمكِّن رئيس الدولة ــ سواء كان ملكاً أو امبراطوراً أو قيصراً أو شاهاً أو أميراً أو سلطاناً أو رئيس جمهورية ــ من وقف مشروع القانون الذي أقره البرلمان بصورة نهائية، أو تأخير إصداره لمدة معينة، وذلك بإعادته إلى البرلمان لفحصه مرة أخرى وإعادة النظر فيه على ضوء الأسباب التي بُنيَ عليها الاعتراض، فإذا أعاد البرلمان إقرار القانون مرةً ثانيةً، وجَبَ على رئيس الدولة إصداره فوراً .

٤) يميز الفقه الدستوري بين حق التصديق وحق الاعتراض سواء من حيث المضمون، أو طبيعة كل منهما، أو الآثار المترتبة على استخدام كل منهما، فالأول (حق التصديق) هو "**حق تقرير**" يجعل الملكَ عضواً تشريعياً مساوياً للبرلمان، وينتج عن رفضه التصديق عدم إمكان إصدار التشريع المطلوب، فهو بذلك سلطة مطلقة.

أما الثاني (حق الاعتراض) فهو عبارة عن "**حق منع**"، وينتج عنه سلطة محـــدودة، وهذا المنع مؤقت، يمكِّن رئيس السلطة التنفيذية من تأخير إصدار القانون، وإعادتـــه إلى البرلمان لفحصه مرة أخرى، وإعداد قرار جديد بصدده على ضوء الأسباب التي بُنيَ عليها الاعتراض. كما أن هنالك اختلافاً آخر بين حقَّيْ التصديق والاعتـــراض، يتمثل في أن التصديق حق تشريعي مطلق يؤدي عدمه (رفض التصديق) إلى إنهـــاء وجود القانون الذي صوَّت عليه البرلمان، وهذا لا يمكن تصوره في الاعتراض، إذ إنه في أحد صوره يكون حقاً تنفيذياً مقيَّداً يؤدي إلى إعاقة مؤقتة لصدور القانون مدة معينة لتمكين البرلمان من دراسة القانون بشكل متقن من أجل سد القصور والـــنقص فيه، وبالشكل الذي يحقِّق مصلحة البلاد.

٥) إذا قرر رئيس الدولة ردَّ مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيـــه، فـــإن على البرلمان إجراء مداولة ثانية بشأن مشروع القانون، وهو بالخيار، إما أن يأخـــذ في الحسبان ملاحظات الرئيس، فيعيد إقرار القانون خالياً من تلك الملاحظات، أو أن يصر على موقفه، فيعيد إقرار القانون بالأغلبية التي يحددها الدستور. وهذا يعني أن اعتراض رئيس الدولة قد يكون اعتراضاً **موصوفاً** (وذلك عندما يحتاج البرلمان إلى أغلبية مشددة، كالثلثين مثلاً، للتغلب على اعتراض الرئيس)، أو مجـــرد اعتـــراضٍ **بسيط** (إذ يمكن للبرلمان التغلب على اعتراض الرئيس إذا أعاد الموافقة على القانون

مرة أخرى في المداولة الثانية بالأغلبية ذاتها المقررة لإقرار القوانين، أي لا يتطلب المشرع أغلبية خاصة أو مشددة) .

٦) إذا كان الاعتراض المطلق أو ما اصطُلِحَ على تسميته برفض التصديق هو بمنزلة قَبْرٍ وإعدامٍ لمشروع القانون، فإنَّ الاعتراض النسبي (أو ما يسمى بالاعتراض المُوقِف أو التوقيفي أو التعليقي) عكس ذلك، إذ يمكن للبرلمان التغلُّب على هذا الاعتراض بإعادة الموافقة على القانون من جديد وفقاً للشروط التي يحدّدها الدستور، ويتقيّد رئيس الدولة عادةً في استخدام هذا الحق بمُدَدٍ زمنيةٍ تُعنَى الدساتير بتحديدها، كما يلتزم بذكر أسباب اعتراضه لإمكان تقديرها والحكم عليها.

٧) أورد الفقه الدستوري داخل الاعتراض النسبيّ عدّة صور تختلف فيما بينها شدةً وضعفاً، فهناك الصور الصريحة لحق الاعتراض على القوانين (حق الاعتراض الموقف، وحق الاعتراض الموصوف، وحق الاعتراض البسيط)، وأخرى ضمنية (الاعتراض الناقل، واعتراض الجيب) تتشابه في تنظيمها مع حق الاعتراض.

٨) إنّ حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان، لا يعد نوعاً من أنواع التدخل والتعسف في استخدام السلطة، وإنّما هو امتياز استثنائي لمبدأ الفصل بين السلطات، يكون رئيس الدّولة بموجبه ضامناً لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، ومنع احتكار السلطة التشريعيّة للعملِ التشريعيّ، فتتسلح كل سلطة بما يكفل لها أن توقف تعدي السلطات الأخرى، ومِن هنا تتّضح

الحاجة إلى حق الاعتراض، فالمشّرع ليس معصوماً مِن الوقوعِ في الخطأ، فقد لا تتقيّد السّلطة التشريعيّة بالحدود الدّستوريّة في أثناءَ ممارسةِ اختصاصاتها، وقد تُصدر قوانين غيرَ سليمة مِن جراءِ التّسرع في إقرار القوانين، لذلك كان يتوجب إيجاد رقابة على ممارسة هذِهِ الصلاحيات، تُمارس مِن قبلِ سلطة مستقلة لتحقيق التوازن التشريعيّ، فالضمير القانوني في العصر الحديث لم يعد يقبل أن تكون السلطة التشريعية سلطة مطلقة، لذلك تُفرض على السلطة التشريعية حدودٌ يجب عليها أن تحترمها ولا تتجاوزها.

٩) يهدف حق الاعتراض إلى تفادي تعسف السلطة التشريعيّة في ممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها، ففي بداية ظهور هذا الحق كان يعطى للسلطة التنفيذيّة الفرصة لعرقلةِ القوانين التي تضعها السلطة التشريعيّة، وذلك لأنّ التصويت على القانون في المرّة الثّانية يتطلب أغلبيّة معينة يَصْعب الوصول إليها، وتطورت الغايّة مِن استخدام هذا الحق ليُتجاوز ذلك بتعديل النَصوص الواردة في مشروع القانون بما يتماشى مع سياسة الحكومة، بعد أن اعترض عليها رئيس الدّولة في المرة الأوّلى، ليتحقق التوازن بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، ويظهر دور حق الاعتراض في النظم التي تتبنى الفصل الشديد والجامد بين السلطات، كما هو مطبق في النظام الرئاسي، إذ إنّ السلطة التنفيذيّة غير مسؤولة أمام البرلمان، والسّلطة التشريعيّة مستقلة عن السّلطة التنفيذيّة في الاختصاصات، فيظهر حق الاعتراض كوسيلة

لحماية رئيس الدّولة من اندفاع السلطة التشريعيّة في إقرارها للتشريعات من دون وجود معقب عليها. من هنا جاءت أهميّة حق الاعتراض من الناحية السياسيّة، في حين أن أهميّة حق الاعتراض من الناحية التشريعيّة، تكمن في سلطة رئيس الدّولة في التشريع، وتزويد السلطة التنفيذيّة بأداةٍ تُمكنها مِن كفالة تنفيذ برامجِها التشريعيّة والماليّة، وتفادي احتمالية إعداد السلطة التشريعيّة لقوانين معيبة. وبحكم عدّ رئيس الدّولة قمّة الجهاز التنفيذيّ وحامي الدستور، فهو أعلم بمواضع النقص في التشريع، فيمارس حقّهُ في الاعتراض على مشروعات القوانين التي توافق عليها السلطة التشريعيّة بصورة سريعة بسبب قرب انتهاء الفصل التشريعيّ، أو الحالات التي يُوافق عليها البرلمان مِن دونِ مُشاركة عدد كبير من النواب (خاصة في الدّول التي تأخذ نظام المجلس الواحد)، فحق الاعتراض حينها يُعدُّ ضمانة لصدورِ تلك التشريعات من دُون أن يعتريَها عيب عدم الدستوريّة، أو لا تتوافق مع المصلحة العامة للدّولة.

١٠) لم يتفق الفقه الدستوري بشأن الطبيعة القانونية لحق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين، وسبب الاختلاف هو تحديد موقع رئيس الدولة في أثناء ممارسته هذا الحق، فمنهم من رأى أن هذا العمل جزءٌ من العملية التشريعيّة ومكملٌ للإجراءات التشريعيّة، ومنهم من أيّد أن عمل رئيس الدولة في أثناء ممارسته لحق الاعتراض هو عمل تنفيذي فقط، وآثار اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون لا تمس

طبيعة القانون ذاته، وتقتصر هذه الآثار على الإصدار، بحسبان أن اعتراض الرئيس على القانون يمنع نفاذه.

١١) لحق الاعتراض الذي يمارسه رئيس الدولة ضوابط تحكمه، وشروط من شأنها أن تجعل الاعتراض على مشروعات القوانين وإرجاء التصديق عليها التي تحال إليه من السلطة التشريعية لا يشوبها أي عيب، ولذلك وضعت قيود لممارسة حق الاعتراض على القوانين .

١٢) إذا كان لرئيس الدولة الحرية في الاعتراض على أي نص تشريعي، فإنه لضمان عدم تسرُّع الرئيس في الاعتراض على القوانين المحالة إليه من البرلمان وعرقلة صدورها، ملزمٌ بذكر الأسباب التي دفعته إلى استخدام هذا الحق. والتسبيب، أمر ضروري لصحة الاعتراض؛ لأن رئيس الجمهورية عندما منح حق الاعتراض بحسبانه يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، فإن الاعتراض يجب أن يحمل بين طياته دليل صحته من خلال التسبيب. ولقد حصل تطور في أسباب الاعتراض، إذ كان الاعتراض للأسباب الدستورية (عدم دستورية القوانين) هو القاعدة العامة، إلا أن التحول في حق الاعتراض جعله وسيلة فعالة لتحقيق فعالية الإدارة، وملاءمة القوانين للظروف السائدة. ولهذا فقد جرى تقسيم أسباب الاعتراض على القوانين إلى ثلاثة أسباب: أسباب شكلية وتقنية، وأسباب موضوعية، وأسباب دستورية.

١٣) إن سلطة رئيس الدولة في ممارسة حق الاعتراض على القوانين ليست مطلقة؛ فالمدة الزمنية التي يجب أن يلتزم بها وفقاً لما ينص عليه الدستور تجعل هذه السلطة مضبوطة، وبانقضاء هذه المدة يسقط حق الرئيس في ممارسة هذا الحق، فرئيس الدولة يستطيع أن يمارس حق الاعتراض ضمن المدة المحددة، أو يتنازل عن هذا الحق بتصديق مشروع القانون.

١٤) نظَّم دستور الولايات المتحدة الأمريكية حقّ الاعتراض بحسبانه أحد العناصر المهمة لتحقيق التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يكفي لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات أن تباشر كل سلطة الاختصاصات التي حدَّدها الدستور، وإنما عليها أن تتسلَّح بما يكفل لها وقف تعدي السلطات الأخرى، ومن هنا نشأت الحاجة إلى تكملة مبدأ الفصل بين السلطات بمبدأ آخر هو "**التوازن وتبادل المراقبة**"، إذ خوَّل الدستور الأمريكي رئيس الجمهورية ــ في الفقرة السابعة من المادة الأولى منه ــ سلطة الموافقة على مشروعات القوانين ومختلف أشكال القرارات التي تحظى بموافقة فرعَيْ السلطة التشريعية معاً، كما خوَّله في الوقت ذاته سلطة الاعتراض أو عدم الموافقة عليها، إلا أنَّ هذه السلطة الأخيرة المخوَّلة للرئيس ليست سلطة نهائية أو مطلقة ، بل تحمل معنى التقييد الذي استهدفه واضعو الدستور الأمريكي، فهي مجرد **اعتراض توقيفي مؤقّت**، فأثر اعتراض رئيس الجمهورية ينحصر في إعادة القانون ــ أو بالأحرى مشروع القانون ــ المعترَض عليه إلى الكونجرس ثانيةً

لإعادة المداولة بشأنه، فإذا أقرَّه الكونجرس مرةً ثانية **بأغلبية ثلثَيْ أعضاء مجلسَيْه** (النواب والشيوخ معاً)، سقط اعتراض الرئيس وبَطُلَ مفعوله، ويعد القانون في هذه الحالة واحداً من قوانين البلاد، ويكون جاهزاً **للنشر** كقانونٍ ملزم.

وعلى الرغم من أن رؤساء الجمهورية في الولايات المتحدة لم يلجؤوا حتى بداية القرن التاسع عشر إلى استعمال حقهم في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرُّها الكونجرس إلا نادراً، إلا أن الرؤساء فيما بعد أجبروا على استعمال هذا الحق بإفراط شديد، لدرجة جعلت منه سلاحاً حقيقياً قلب التوازن بين السلطات العامة لمصلحة الرئيس، وكفل له السيطرة الفعلية على العمل التشريعي، وإذا كان الحق في الاعتراض قد بدأ كوسيلة لحماية التوازن بين السلطات العامة، فإنه قد تحول منذ عهد الرئيس "أندرو جاكسون" ليصبح وسيلة لحلّ الخلاف بين الرئيس والكونجرس، وتحقيق التوافق بين ما يريده الكونجرس وما تطلبه الحكومة الاتحادية. والذي يستفاد من تاريخ الاعتراض أنه يمثل مرحلة ييأس فيها الرئيس من التفاهم مع الكونجرس، فلا يجد بُدّاً من الاحتكام إلى الرأي العام، ولذا يحرص الرؤساء عادة على أن يكون موقفهم قوياً حتى لا تخذلهم الأمة فيتأثر مركزهم وتتضاءل شعبيتهم، كما أن الأمة تتوقع من رئيسها أن يصمد أمام نشاط الكونجرس التشريعي إذا كان صادراً تحت تأثير قوة طبقة من الطبقات أو طائفة من الطوائف، ولا تَألُ جهداً في تأييده ونصرته. ويتضح أثر هذين التقديرين عند إعادة النظر في المشروع المعترض

عليه، إذ يصبح من العسير أن تجتمع كلمة ثلثي أعضاء الكونجرس على غير ما تتجه إليه إرادة الأمة. ويؤكد ذلك كثرة استخدام رؤساء الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية لسلطتهم في الاعتراض على القوانين، وقلة عدد المرات التي تغلَّب فيها الكونجرس على هذا الاستخدام. ولقد زاد من فاعلية حق الاعتراض الأغلبية (أغلبية الثلثين) التي تطلبها الدستور الأمريكي للتغلب على إرادة رئيس الجمهورية، فهي أغلبية كبيرة، يصعب الحصول عليها في نظام حزبي يقوم على وجود حزبين كبيرين ومتقاربين.

١٥) وفقاً لدستور الجمهورية العربية السورية النافذ بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧، يحق لرئيس الجمهورية أن يعترض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب أمام مؤسستين مهمتين من مؤسسات الدولة : الأولى هي مجلس الشعب، بحسبان أنه الجهة التي أقرت القانون بعد مداولات ومناقشات مطولة . والثانية هي المحكمة الدستورية العليا، بحسبان أنها الجهة التي تستهدف ضمان الشرعية الدستورية، بصون الدستور القائم، وتأكيد احترامه، وحمايته من أي خروجٍ أو انتهاكٍ لأحكامه.

١٦) أعطى المشرع السوري لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب ضمن ضوابط معينة حددتها المادة /١٠٠/ من الدستور النافذ لعام ٢٠١٢ بقولها : « يُصدِرُ رئيس الجمهورية القوانين التي يُقرُّها مجلس الشعب، ويحقُّ له الاعتراض عليها بقرارٍ معلَّلٍ خلال شهرٍ من تاريخ ورودها

إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرَّها المجلسُ ثانيةً بأكثرية ثلثَيْ أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية ». وقد بيَّنت المادة /١٥٤/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ٢٠١٧ الإجراءات المتعلقة باعتراض رئيس الجمهورية على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب.

١٧) إن حق رئيس الجمهورية العربية السورية في الاعتراض على مشروع قانون أقره مجلس الشعب ليس حق اعتراضٍ مطلقاً أو ما يسمى بحق التصديق الذي يؤدي إلى منع إصدار القانون نهائياً، وإنما هو حق اعتراض توقيفي مؤقت، وذلك مثلما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية؛ فأثر اعتراض رئيس الجمهورية ينحصر في إعادة القانون ــ أو بالأحرى مشروع القانون ــ المعترَض عليه إلى مجلس الشعب ثانيةً لإعادة المداولة بشأنه، فإذا أقره المجلس ثانيةً بموافقة أكثرية ثلثي أعضائه، سقط اعتراض رئيس الجمهورية وبطل مفعوله، وعدَّ القانون نهائياً، ووجب على رئيس الجمهورية في هذه الحالة إصداره على الفور.

١٨) تبنى المشرع السوري أسلوب الرقابة القضائية السابقة على إصدار القانون، أي إن رقابة الدستورية التي تجريها المحكمة الدستورية العليا تتم بعد أن يقوم مجلس الشعب بإقرار القانون، وقبل أن يقوم رئيس الجمهورية بإصداره. ويستفاد ذلك من نص المادة /١٤٦/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢، التي أعطت المحكمة

الدستورية العليا صلاحية النظر في عدم دستورية قانون والبت فيها إذا اعترض رئيس الجمهورية أو **خُمس** أعضاء مجلس الشعب على دستورية **قانون قبل إصداره.**

١٩) إن الحق الممنوح لرئيس الجمهورية بموجب المادة /١٤٦/ من الدستور السوري النافذ لسنة ٢٠١٢ **في الاعتراض** أمام المحكمة الدستورية العليا **على دستورية قانون قبل إصداره** يختلف عن الحق الممنوح له بموجب المادة /١٠٠/ من الدستور **في الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب؛** فالاعتراض الأول (وفق المادة ١٤٦) يكون أمام **المحكمة الدستورية العليا،** ولأسباب تتعلق **بصون الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه** بحسبانه القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة. أما الاعتراض الثاني (وفق المادة ١٠٠)، فيكون أمام **مجلس الشعب،** ولأسباب متعددة (قانونية أو سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية ...). وفضلاً عن ذلك، فإن الاعتراض الأول (وفق المادة ١٤٦) ليس من حق رئيس الجمهورية فحسب، بل هو أيضاً من حق خُمس أعضاء مجلس الشعب، أما الاعتراض الثاني (وفق المادة ١٠٠)، فهو حق يملكه رئيس الجمهورية فقط كوسيلة من وسائل حفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

٢٠) إن حق الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب يعد من الأسلحة المهمة التي يستخدمها رئيس الجمهورية في سورية للضغط على المجلس النيابي من

أجل تنفيذ رغباته التي يتقدم بها في شكل مشروعات للقوانين كما بينا آنفاً، إذ يكفي أن يلوح به رئيس الجمهورية مقدماً في وجه البرلمان لإجباره إما على إضافة أمر ما يرغب فيه إلى مشروع القانون المقترح، وإما على التخلي عن أمر معين يتضمنه هذا المشروع ولا يرغب الرئيس في نفاذه؛ كما أنه يعد وسيلة مهمة يستطيع الرئيس بمقتضاها التغلب على أي قانون يتعارض وسياسته الخاصة، وخاصة أن الأغلبية البرلمانية في ظل الوضع الراهن تنتمي إلى حزب الرئيس، ولهذا ــ ونظراً إلى ضآلة حجم المعارضة وعدم فاعليتها ــ فإن من الصعوبة بمكان أن تتحقق الأغلبية الخاصة التي نص عليها الدستور للتغلب على اعتراض الرئيس، وهي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب جميعاً .

ثانياً ـ المقترحات والتوصيات :

يجب أن يحظى موضوع حق رئيس الجمهورية العربية السورية في الاعتراض على القوانين باهتمام أكبر من قبل المشرع الدستوري من حيث إعادة تنظيم هذا الحق في أقرب تعديل دستوري في ضوء المقترحات الآتية :

١) إضافة النص الآتي إلى متن الوثيقة الدستورية عند أقرب تعديل دستوري : « إذا لم يُصدر رئيس الجمهورية القانون في مدته الدستورية، أو لم يعده إلى مجلس الشعب، أو لم يرسله إلى المحكمة الدستورية العليا خلال المدة ذاتها، نشره رئيس

مجلس الشعب وأصبح نافذاً » كون الدستور لم يعالج مصير النص التشـريعي فـي حال انقضاء مدة الشهر.

٢) بيان حالة صمت رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في حال انتهـاء الدورة البرلمانية قبل انتهاء مدة الاعتراض، فمن الملاحظ أن عدم استعمال الرئيس لهذا الحق يعد تنازلاً عنه.

٣) إعادة تنظيم المدة الزمنية المقررة لممارسة حق الاعتراض على القوانين بحيـث تكون المدة بالأيام وليست بالشهور، ولا سيما أن الأيام في كافـة الشـهور ليسـت متساوية، مع عدم احتساب العطل والإجازات الرسمية من تلك المدة.

٤) إعادة النظر في النصاب اللازم لتجاوز اعتراض الرئيس لتحقيق التوازن المنشود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومنع تجاوز أو هيمنة إحداهما علـى الأخـرى، كون أكثرية ثلثي أعضاء المجلس من النادر أن تتحقق، كون الأغلبيـة البرلمانيـة تنتمي إلى حزب الرئيس وهو الحزب الحاكم "حزب البعث العربي الاشتراكي"، لهذا فإن من الصعوبة بمكان أن تتحقق الأغلبية الخاصة التي نص عليها الدستور للتغلب على اعتراض الرئيس، وهي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب جميعاً، وبالتالي تبني ما نص عليه الدستور الصادر عام ١٩٥٠ والدستور المؤقت الصادر عـام ١٩٦٩ والأخذ بالصورة المصغَّرة لحق الاعتراض على غرار الطريقة الفرنسية، أي **الأخذ بالاعتراض البسيط**؛ بحيث يملك مجلس الشعب تجاوز اعتراض الـرئيس إذا أقـر

القانون المعاد إليه مرة أخرى بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة، مع بيان مصير مشروع القانون في حال لم تتحقق الأغلبية المطلوبة. بحيث تصبح صياغة المادة /١٠٠/ من الدستور النافذ لعام ٢٠١٢ على النحو الآتي: « **يُصدِرُ رئيس الجمهورية القوانين التي يُقرُّها مجلس الشعب، ويحقُّ له الاعتراض عليها بقرارٍ معلَّلٍ خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، و إذا صادف آخر الميعاد عطلة أسبوعية أو رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها، فإذا أقرَّها المجلسُ ثانيةً بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة ضمن حدود الاعتراض أصدرها رئيس الجمهورية، وفي حال عدم تحقق الأغلبية المطلوبة يكون مشروع القانون لاغياً** ».

٥) النص على حق رئيس الجمهورية في تكرار طلب إعادة النظر في مشروعات القوانين بما ينسجم مع النظام السياسي القائم في الدولة.

٦) النص على إمكانية سحب رئيس الجمهورية اعتراضه بشكل نهائي، أو بشكل مؤقت لأي سبب من الأسباب التي يراها تستدعي إلغاء الاعتراض، أو تأجيله إلى دور انعقاد آخر، بهدف إتاحة الفرصة للرئيس إذا ارتأى عدم الحاجة على الاستمرار في الاعتراض على القوانين، أو الحاجة الى تأجيل عرضها في دور الانعقاد ذاته.

٧) التمييز بين القوانين العادية، والقوانين المستعجلة، فيما يتعلق بمدة الاعتراض على غرار ما كان معمولاً به في ظل الدساتير السورية السابقة، ولا سيما أن

المشرع في الدستور النافذ تبنى صورة الاعتراض الناقل، أي إرسال مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية العليا للنظر في مدى دستوريته، وعلى المحكمة الدستورية العليا أن تبت في الاعتراض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة أن تبت فيه خلال سبعة أيام.

٨) ضرورة تعديل نص المادة /١٥٠/ من الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ بما ينسجم مع منهج المشرع الدستوري السوري في تحقيقه للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يصبح نصها على النحو الآتي:

١ ــ لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور.

٢ ــ يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك.

٣ ــ يشكِّل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه.

٤ ــ يناقش المجلس اقتراح التعديل، فإذا أقره بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة، عُدَّ التعديل نهائياً، ويُرسل إلى رئيس الجمهورية لإصداره.

٥ ــ لرئيس الجمهورية الاعتراض على التعديل بقرار معلل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وروده إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقره المجلس ثانيةً بأكثرية ثلثي أعضائه أصدره رئيس الجمهورية .

والسبب في هذا الاقتراح أنه بعد إقرار التعديل الدستوري من قبل (ثلاثة أرباع) كامل عدد أعضاء مجلس الشعب، يكون مصير هذا التعديل مرهوناً بإرادة رئيس الجمهورية، إذ اشترط المشرع الدستوري لعدّ التعديل نهائياً (اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية) بمعنى أنه من الضروري موافقة الرئيس على التعديل وإلا وبمفهوم المخالفة إذا لم تتوافر هذه الموافقة عدَّ التعديل كأن لم يكن. وبذلك يكون المشرع الدستوري السوري قد خرج عن نهجه في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال سماحه لرئيس السلطة التنفيذية بتعطيل إرادة أغلبية أعضاء السلطة التشريعية، ومنحه من ثمَّ مركزاً مرجحاً عليها، وهو أمر منتقد وجدير بالتعديل، وخاصة أن رئيس الجمهورية لا يعدم الوسائل التي تمكنه من مناقشة التعديل الدستوري ورفضه بداية إذا قدَّر ضرورة ذلك في المرحلة الأولى للتعديل، ونعني بها مرحلة الاقتراح؛ لأن النظام الداخلي لمجلس الشعب قد منح رئيس الجمهورية الحق في إرسال من يمثِّله لبحث الاقتراح في اللجنة الخاصة التي يشكِّلها المجلس لدراسة الاقتراح.

٩) ضرورة تعديل المادة ١٥٤ الفقرة /٣/ في الفصل الثاني من النظام الداخلي لمجلس الشعب الصادر عام ٢٠١٧، بحيث تصبح: « إذا تبين للجنة ضرورة إجراء تعديلات على مواد غير المواد المعترض عليها، جاز لها إجراء هذه التعديلات على أن تبين الأسباب الموجبة لذلك، وبما يتوافق مع اعتراضات رئيس الجمهورية » .

وذلك لأن إجراء التعديلات على مواد أخرى غير المواد التي اعترض عليها رئيس الجمهورية من قبل اللجنة المشتركة (وهي اللجنة المؤلفة من اللجنة المختصة ولجنة الشؤون الدستورية والتشريعية) وتم التصويت عليها، ففي حال تم إقرار مشروع القانون بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب، فإنه يتوجب على رئيس الجمهورية إصدار القانون، وبالتالي تكون المواد المعدلة (خارجة عن رقابة رئيس الجمهورية وفق المادة ١٠٠من الدستور) وإلا سنكون أمام مشروع قانون جديد يجب الإقرار وفق الأغلبية المطلوبة.

١٠) تعديل نص المادة ١٦٨الفقرة /٢/ في الفصل السادس من النظام الداخلي لمجلس الشعب الصادر عام ٢٠١٧، بحيث تصبح : « إذا قررت المحكمة الدستورية العليا رفض الاعتراض تستكمل إجراءات إصدار القانون **المطابق لأحكام الدستور**، أما إذا قررت المحكمة قبول الاعتراض فيدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لورود قرار المحكمة إلى المجلس ». وهذا يعني أنه في حال اعتراض خُمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره من قبل رئيس الجمهورية، وتقرير مطابقته لأحكام الدستور من قبل المحكمة الدستورية العليا، لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس حقه في الاعتراض على دستورية القانون أمام المحكمة الدستورية العليا، لأن ذلك يعد طعناً ضمنياً في قرار المحكمة الدستورية العليا التي

أقرت بمطابقة القانون لأحكام الدستور، إذ إن قراراتها غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة.

وفي الختام أسأل الله تعالى أن أكون قد وُفقت في إعداد هذه الأطروحة، وفي تقديم قدر من العون والإفادة العلمية، فإن وفقت فمن الله، وإن أخطأت فمن نفسي، فإن نوع الإنسان قلّما يخلو من السهو والنسيان، ومن ألقى معاذيره، يكن عند أكرم الناس معذوراً.

الملاحق



الجمهورية العربية السورية

الرقم: ٥٠/و. ق

السيد رئيس مجلس الشعب

ورد إلى رئاسة الجمهورية القانون المالي للوحدات الإدارية، والذي أقره مجلس الشعب.

ويتضمن كتاب مجلس الشعب والمذكرة التبريرية المرفقة بهذا القانون أن مجلس الشعب أدخل عليه بعض التعديلات، ومن ضمنها تعديل المادة /٤٥/ منه، والتي تضمنت الملاحظة المتمثلة بما يلي:

- نصت الفقرة (ب) من هذه المادة على أنه يجوز تعديل الحدود المذكورة « الحدين الأدنى والأعلى للرسوم » بقرار من المجلس الأعلى للإدارة المحلية بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية والبيئة وفق دراسات ومقترحات تقدمها المجالس المحلية .

ـ نرى حذف هذه الفقرة، بحسبان أن المادة (١/١٨) من الدستور قد نصت على أنه : « لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة **إلا بقانون** »، أي أن

الدستور حرص على منح السلطة التشريعية اختصاص فرض الرسوم بقانون، بما يترتب على ذلك من ضرورة ممارسة هذه السلطة لاختصاصها في تحديد مقدار هذه الرسوم أو تعديلها، وعدم ترك تعديل حدودها إلى قرارات تنظيمية تصدر عن السلطة التنفيذية.

لذلك وبناء على أحكام المادة /١٠٠/ من الدستور قررنا عدم إصدار هذا القانون وإعادته إلى مجلس الشعب لتدارك الملاحظة المبداة .

دمشق في ١٤٤٣/٤/١٩ هجري الموافق لـ ٢٠٢١/١١/٢٤ ميلادي

رئيس الجمهورية

بشار الأسد



الجمهورية العربية السورية

الرقم: ١٧/و . ق

السيد رئيس مجلس الشعب

ورد إلى رئاسة الجمهورية قانون الاستثمار، والذي أقره مجلس الشعب .

ويتضمن كتاب مجلس الشعب والمذكرة التبريرية المرفقة بهذا القانون أن مجلس الشعب أدخل عليه بعض التعديلات، والتي تضمنت بعض الملاحظات المتمثلة بما يلي:

- المادة /٣/ الفقرة / أ/: والتي نصت على أن تطبق أحكام هذا القانون على المشروع الذي يقيمه المستثمر .... باستثناء ... **مؤسسات التمويل الأصغر**.

ـ نرى أن يتم استبدال عبارة « مؤسسات التمويل الأصغر » لتصبح « مصاريف التمويل الأصغر » لتتوافق مع أحكام القانون رقم /٨/ لعام ٢٠٢١ .

- المادة /٦/ الفقرة /أ/: والتي نصت على تشكيل المجلس الأعلى للاستثمار، حيث تمت إضافة « **رئيس الاتحاد العام لنقابات العمال، ورئيس الاتحاد العام للفلاحين** » إلى عضوية هذا المجلس.

ـ نرى حذف عضوية رئيسي الاتحادين المذكورين من هذا المجلس لعدم وجود مبرر لإضافة عضويتهما في ضوء الاختصاصات الموكلة إلى المجلس الأعلى للاستثمار.

- المادة /١٢/ الفقرتين / أ ـ ب /: والتي نصت على تشكيل مجلس إدارة الهيئة، والذي ضم في عضويته:

ممثل عن وزارة الدولة المكلفة بشؤون الاستثمار .

ممثل عن الاتحاد العام لنقابات العمال .

ممثل عن الاتحاد العام للفلاحين .

وحيث أنه يوجد وزراء دولة وليس وزارات دولة، كما أنه لا يوجد مبرر لإضافة عضوية ممثلين عن رئيسي الاتحادين المذكورين في ضوء الاختصاصات الموكلة إلى مجلس إدارة الهيئة .

ـ لذلك نرى:

١ـ تعديل العضوية المتعلقة بممثل وزارة الدولة المكلفة بشؤون الاستثمار، لتصبح « ممثل عن وزير الدولة المكلف بشؤون الاستثمار ».

٢ـ حذف عضوية ممثلي الاتحاد العام لنقابات العمال والاتحاد العام للفلاحين، وما يستتبع ذلك من حذف عبارة « أو عضو مكتب تنفيذي » الواردة في الفقرة /ب/ من ذات المادة.

- المادة /١٧/ الفقرة /هـ/: والتي نصت على مهام مركز خدمات المستثمرين، والتي من ضمنها :

هـ ـ تسجيل الشركات واستصدار السجلات **حسب الاتفاقيات** مع الجهات المعينة .

وحيث أن مركز خدمات المستثمرين هو وحدة تنظيمية ضمن الهيئة لا يتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالتالي لا يصح أن يعقد اتفاقية مع جهات عامة لتسجيل شركة أو استصدار سجلات لديها.

ـ لذلك نرى حذف عبارة « حسب الاتفاقيات » من الفقرة المذكورة، وتعديلها لتصبح « تسجل الشركات واستصدار السجلات **لدى** الجهات المعينة ».

- المادة /٥٠/ : والتي نصت على مراعاة أحكام الفقرة /أ/ من **المادة /٤٢/** من هذا القانون عند إلغاء بعض التشريعات .

ـ تصحيح رقم مادة الإحالة الواردة في النص لتصبح /٤٠/ بدلاً من /٤٢/.

ـ لذلك وبناء على أحكام المادة /١٠٠/ من الدستور قررنا عدم إصدار هذا القانون وإعادته إلى مجلس الشعب لتدارك الملاحظات المبداة .

دمشق في ١٤٤٢/٩/٣ هجري الموافق لـ ٢٠٢١/٤/١٥ ميلادي

رئيس الجمهورية

بشار الأسد

الجمهورية العربية السورية

الرقم: ١١/و . ق

السيد رئيس مجلس الشعب

ورد إلى رئاسة الجمهورية بتاريخ ٢٠٢١/٢/١٧ القانون المتضمن تعديل بعض مواد القانون رقم /١١/ لعام ٢٠١١ المتعلق بتملك غير السوريين للعقارات في أراضي الجمهورية العربية السورية، والذي أقره مجلس الشعب .

ويتضمن كتاب مجلس الشعب والمذكرة التبريرية المرفقة بهذا القانون أن مجلس الشعب قد أقر المادة /٣/ من المشروع بعد أن قدم بإعادة صياغتها.

وحيث أن المادة المذكورة لم تعالج حالة العقارات المملوكة لغير السورين منذ فترات زمنية طويلة، والموجودة في المناطق الحدودية ضمن مسافة الابتعاد، وذلك من حيث مدى إمكانية انتقال هذه العقارات إلى الورثة غير السوريين بعد وفاة المورث.

- لذلك نرى تعديل المادة المذكورة من خلال إضافة فقرة إليها تعالج هذه الحالة، بحيث تجيز « لغير السوري الذي انتقل إليه العقار بطريق الإرث في المناطق الحدودية تملكه دون التقيد بمسافة الابتعاد، شريطة أن يكون هنالك معاملة

بالمثل من قبل الدولة التي يحمل جنسيتها ، والحصول على ترخيص يصدر عن وزير الداخلية ، وإلا يجب عليه نقل ملكيته إلى مواطن سوري خلال مدة ثلاث سنوات من تاريخ انتقاله إليه » .

وبحيث تنتقل ملكية العقار إلى أملاك الدولة لقاء دفع القيمة المقدرة وفقاً لأحكام قانون الاستملاك إذا لم يتم تنفيذ هذه الفقرة من المادة أيضاً.

- لذلك وبناءً على أحكام المادة /١٠٠/ من الدستور قرَّرنا عدم إصدار هذا القانون وإعادته إلى مجلس الشعب لتدارك الملاحظة المبداة .

دمشق في ١٤٤٢/٧/٢٥ هجري الموافق لـ ٢٠٢١/٣/٩ ميلادي

رئيس الجمهورية

بشار الأسد



الجمهورية العربية السورية

الرقم: ٢٧/و . ق

السيد رئيس مجلس الشعب

ورد إلى رئاسة الجمهورية القانون المتضمن تعديل بعض أحكام قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ وتعديلاته، والذي أقره مجلس الشعب.

ويتضمن كتاب مجلس الشعب والمذكرة التبريرية المرفقة بهذا القانون أن مجلس الشعب أدخل عليه بعض التعديلات، ومن ضمنها تعديل المادة /١٠٢/ منه، والتي تضمنت بعض الملاحظات المتمثلة بما يلي:

- نصت المادة المذكورة على عدم جواز تنفيذ الأحكام الجزائية بحق أعضاء المجالس المحلية إلا بعد الحصول على إذن من المجلس.

ـ نرى حذف هذه العبارة بحسبان أن المادة (١٣٨ /٢) من الدستور نصت على أن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية او تعطيل تنفيذها جريمة يعاقب مرتكبها وفق أحكام القانون.

ـ وبالتالي لا يصح تضمين القانون نصاً يعلق تنفيذ الحكم القضائي الجزائي على الحصول على إذن من المجلس المحلي.

- نصت المادة المذكورة على عدم جواز توقيف أعضاء المجالس المحلية خلال مدة انعقاد اجتماعاتهم إلا بعد الحصول على إذن من المجلس .

ـ بموجب القانون الذي أقره مجلس الشعب تم حذف عبارة « إلا أنه يتم توقيفهم في حالة الجرم المشهود ، وإعلام المجلس فوراً ».

ـ نرى أن يتم إعادة هذه العبارة إلى نهاية المادة المذكورة، ذلك أنه بحذف هذه العبارة يكون قد تم منح أعضاء المجالس المحلية حصانة من التوقيف أكثر مما تم منحه بموجب الدستور لأعضاء مجلس الشعب، والذي أجاز في حالة الجرم المشهود اتخاذ الإجراءات الجزائية ضد أعضاء مجلس الشعب « بما في ذلك توقيفهم » دون الحاجة إلى إذن سابق من المجلس.

ـ لذلك وبناء على أحكام المادة /١٠٠/ من الدستور قرَّرنا عدم إصدار هذا القانون وإعادته إلى مجلس الشعب لتدارك الملاحظات المبداة .

دمشق في ١٤٤١/٨/١٦ هجري الموافق لـ ٢٠٢٠/٤/٩ ميلادي

رئيس الجمهورية

بشار الأسد

الجمهورية العربية السورية

الرقم: ٤٨/و . ق

السيد رئيس مجلس الشعب

ورد إلى رئاسة الجمهورية قانون مجلس الدولة، والذي أقره مجلس الشعب .

ويتضمن كتاب مجلس الشعب والمذكرة التبريرية المرفقة بهذا القانون أن مجلس الشعب أدخل عليه بعض التعديلات، والتي تضمنت بعض الملاحظات المتمثلة بما يلي:

أولاً ـ المواد التي تم الاعتراض على دستوريتها أمام المحكمة الدستورية العليا عملاً بأحكام المادة /١٤٧/ من الدستور:

- **المادة /٥/:** والتي نصت في الفقرة /٣/ منها على ما يلي:

« ٣ـ تشكل المحكمة المسلكية برئاسة مستشار مساعد على الأقل، وعضوية نائب من الدرجة الأولى على الأقل، وممثل عن التنظيم النقابي العمالي .... » .

ذلك أن هذا النص أعطى صفة وولاية القضاء لعامل في الدولة، مما يشكل انتقاصاً من استقلال السلطة القضائية، واقتطاعاً من اختصاصاتها وضماناتها، ويجرد أعضاءها من كونهم الضمان لحقوق الناس وحرياتهم، إذا ما نظر

للعامل الذي منح صفة القضاء على أنه ضمانٌ لحماية العامل المحال إلى المحكمة.

- **المادة/١٢/ :** والتي نصت في الفقرة /١/ منها على ما يلي:

« ١ ـ لا تقبل الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة ».

ذلك أن هذا النص يخفي في حقيقته تحصيناً للقرار الإداري، وقد خطر الدستور في المادة /٥١/ منه النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء .

- **المادة/٢١/:** والتي نصت في الفقرة / ١/ منها على ما يلي:

« ١ ــ ميعاد إقامة الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء المتعلقة بالموظفين العموميين والعاملين، أو من في حكمهم، خلال ستين يوماً ... » .

ذلك أن هذا النص لم يساوِ في تحديد ميعاد إقامة الدعوى بطلبات إلغاء القرارات الإدارية بين فئات العاملين بالدولة وباقي الموظفين، وذلك أنه قصر ميعاد دعوى الإلغاء المحددة بستين يوماً على تلك التي ستقام من العاملين في الدولة والذين أولاهم المشرع العناية والحماية بمقتضى تشريعات نافذة، في حين أنه ترك الميعاد مفتوحاً أمام باقي الموظفين بالنسبة لدعاوى الإلغاء التي ستقام من قبلهم بصدد القرارات الإدارية .

ثانياً ـ المواد المعترض عليها عملاً بأحكام المادة /١٠٠/ من الدستور:

- **المادة /١/ :** والتي نصت على أن مجلس الدولة هيئة قضاء إداري واستشاري مستقلة .... .

وحيث أن مجلس الشعب برر إعادة صياغة هذه المادة توافقاً مع أحكام الدستور، وتوضيحاً للنص باعتبارها هيئة قضاء إداري وليس قضاء عادي، إلا أن المادة /١٣٩/ من الدستور نصت عند تحديدها لمجلس الدولة على ما يلي : « يتولى مجلس الدولة القضاء الإداري، **وهو هيئة قضائية واستشارية مستقلة** ... ».

ـ لذلك نرى التقيُّد بعبارة الدستور، وإعادة صياغة هذه المادة بحيث تصبح كالتالي « مجلس الدولة هيئة قضائية واستشارية مستقلة، تتولى القضاء الإداري، مقره ... » .

- **المادة /١٣/ :** والتي تضمنت اختصاص المحكمة الإدارية بالفصل في بعض المنازعات، من ضمنها تلك المنصوص عليها بالبند / ز/ من المادة / ٨/ من القانون، أي بالفصل في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية .

وحيث أن المنازعة المنصوص عليها بالبند / ز/ هي من اختصاص محكمة القضاء الإداري، في حين أن الصواب هو البند / ط/ من تلك المادة .

ـ لذلك يتعين تصحيح البند المذكور في هذه المادة ليصبح / ط/ بدلاً من / ز/.

- **المادة /٢١/:** والتي عالجت أحكام ميعاد إقامة الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء المتعلقة بالموظفين العموميين، حيث نصت على أن « يعد فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة **قبول** له .... »، في حين أن مشروع الحكومة قضى بأن فوات المدة المذكورة يعد بمثابة **رفض** له.

وحيث أن التعديل الذي أجراه مجلس الشعب على المادة المذكورة يخالف الأصل المعمول به في القوانين المقارنة والتي جعلت القاعدة ان سكوت الإدارة يعد بمثابة رفض للتظلم، وجعلت في بعض الحالات الخاصة والمحددة هذا السكوت بمثابة قبول.

ذلك أن الأصل المقرر في القانون الإداري هو افتراض سلامة ومشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة وقابليتها للنفاذ المباشر بمجرد صدورها، وإنما كانت الغاية من تقرير التظلم هو قيام الإدارة بمراجعة قرارها علّها تعدل عنه إذا ثبت لها ما يستوجب ذلك، ولم تكن الغاية أبداً إرهاق الإدارة في الإجابة على كل تظلم يقدم إليها تحت طائلة القبول، بما قد يترتب على ذلك من إرباك عمل الإدارة في كثير من الأحيان، ويحملها قدراً من المشقة لا يمكن تحمله في إدارات ما زالت تسير نحو خُطا الإصلاح الإداري .

ـ لذلك نرى تعديل المادة المذكورة بما يتفق مع الصيغة المقترحة من الحكومة، والتي قررت أن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة يعد بمثابة رفض له.

- **المادة/٦٦/ وما بعدها:** قام مجلس الشعب بتعديل مشروع الحكومة من خلال حذف العبارات المتعلقة بتشكيل إدارة مختصة لمجلس الشعب في القسم الاستشاري للفتوى والتشريع، وتلك المتعلقة بإمكانية قيام رئيس مجلس الشعب بالطلب من القسم الاستشاري للفتوى والتشريع إبداء الرأي في بعض المسائل، أو ندب أحد قضاة المجلس جزئياً إلى مجلس الشعب للاستعانة به في دراسة الشؤون القانونية والتظلمات الإدارية .

وحيث أن وجود إدارة مختصة في مجلس الدولة تتولى إبداء الرأي في المسائل المعروضة عليها من رئيس مجلس الشعب لا يمس بدور مجلس الشعب كسلطة تشريعية ورقابية، وإنما يمنح مجلس الشعب كجهة لها كيان تنظيمي وإداري يضم العديد من العاملين في الدولة، إذا ما اعترضته عقبات تتعلق بتفسير نصوص قانونية أو تنظيمية بصدد العاملين لديه، ان يطلب من القسم الاستشاري للفتوى والتشريع إبداء الرأي في هذا الموضوع.

علماً أن طلب إبداء الرأي أو ندب أحد القضاة ليس إلزاماً لمجلس الشعب، بل يكون بناء على طلب رئيس مجلس الشعب.

ـ لـذلك نـرى الإبقـاء علـى العبـارات الـواردة في مشـروع الحكومـة والـتي تتعلـق بإمكانية قيام الإدارة المختصة في القسم الاستشاري للفتوى والتشريع بإبداء الرأي في المسائل المعروضة عليها من رئيس مجلس الشعب، أو في إمكانية ندب أحد قضاة المجلس جزئياً إلى مجلس الشعب للاستعانة به في دراسة الشؤون القانونية والتظلمات الإدارية.

- **المادة/٦٧/:** عالجت هذه المادة أحكام الإدارات المختصة في القسم الاستشاري للفتوى والتشريع، حيث قام مجلس الشعب بتعديل المادة المذكورة من خلال حذف اللجان المختصة في هذا القسم والاقتصار على الإدارات المختصة، إلا أن هذا التعديل لم يترافق مع تعديل باقي مواد القانون المتعلقة به، مما أدى إلى وقوع الكثير من الأخطاء والتناقضات في مواد القانون. ومن ذلك:

ـ المادة / ٦٩/ والتي نصت على ان تختص الإدارات بإعداد التقارير في المسائل التي يطلب الرأي فيها.. وتقدمها إلى الجهة المختصة لإبداء الرأي فيها.

فمن هي هذه الجهة المختصة؟ والتي كانت في مشروع الحكومة (اللجنة المختصة) ومن ثم تم حذفها بموجب القانون الذي أقره مجلس الشعب .

ـ المادة (١/٧٥/ ب) والتي نصت على أن تختص الجمعية العمومية في المسائل التي ترى فيها إحدى اللجان رأياً يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى ..

ـ المادة (١/٧٧) والتي نصت على أن يرأس رئيس مجلس الدولة جلسات الجمعية العمومية للقسم الاستشاري ولجانه ...

ـ المادة (٨٢ /١/ ب): والتي نصت على أن يختص المكتب الفني بإعداد مجموعات المبادئ القانونية التي تقررها ... اللجان المختصة للفتوى والتشريع.

ـ لذلك نرى تعديل مواد القانون المذكورة، بما يتوافق مع التعديل الذي أجراه مجلس الشعب على أحكام المادة /٦٧/ من القانون.

- **المادة/٧٣/:** والتي نصت في الفقرة /١/ منها على أن يمارس مكتب صياغة التشريعات مراجعة وضبط وصياغة مشروعات الصكوك التشريعية التي تحال إليه من رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس الوزراء .

وحيث أن مجلس الشعب قام بتعديل هذه الفقرة من خلال حذف عبارة « وحده دون غيره » التي كانت واردة في مشروع الحكومة.

وحيث أن الغاية من إيراد هذه العبارة كانت توحيد الجهة التي تقوم بصياغة مشروعات الصكوك التشريعية، بما يسهم في تحقيق الانسجام والتوافق بين كافة النصوص التشريعية، وهو أمر سارت عليه بعض القوانين المقارنة في الدول الأخرى، حتى وصلت إلى حد إلزام الوزارات بعرض أي مشروع تشريع على قسم التشريع في مجلس الدولة لمراجعة صياغته.

ـ لذلك نرى إعادة إضافة عبارة « وحده دون غيره » التي كانت واردة في مشروع الحكومة، بما يضمن تحقيق الانسجام في صياغة المنظومة التشريعية السورية.

- **المادة /٨٤/:** والتي نصت في الفقرة /١/ منها على أن يعامل رئيس مجلس الدولة معاملة الوزير في الأجر والتعويضات والمعاش التقاعدي وسائر المزايا الأخرى.

حيث أن اختلاف طبيعة عمل رئيس مجلس الدولة كأحد أعضاء السلطة القضائية، عن عمل الوزير كأحد أعضاء السلطة التنفيذية، يترتب عليه بالمقابل اختلاف المزايا الممنوحة لكل منهما بحسب الطبيعة الخاصة لعمله، لا سيما وأن المشرع سلك هذا النهج عندما عمد في المرسوم التشريعي رقم /٥٠/ لعام ٢٠١٥ إلى تحديد الراتب الشهري المقطوع لكل من رئيس محكمة النقض ورئيس مجلس الدولة بنص مستقل عن التشريع الذي حدد رواتب الوزراء. فضلاً عن أن رئيس مجلس الدولة قد يستفيد من بعض المزايا التي لا يستفيد منها الوزراء كتعويض اللصاقة القضائية .

ـ لذلك نرى حذف العبارة التي تنص على معاملة رئيس مجلس الدولة معاملة الوزير في الأجر والتعويضات والمعاش التقاعدي وسائر المزايا الأخرى، وفي حال كان هنالك حاجة لذكر أية مزية خاصة برئيس مجلس الدولة، فيتم ذكرها صراحة ضمن نص القانون .

- **المادة /١٢١/ :** والتي نصت على أن يطبق قانون السلطة القضائية وتعديلاته ثم **النظام الأساسي للعاملين في الدولة** وتعديلاته على قضاة مجلس الدولة في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون .

حيث أن مشروع الحكومة كان ينص على تطبيق أحكام قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته، في حين قام مجلس الشعب باستبداله بالنظام الأساسي للعاملين في الدولة وتعديلاته.

ولما كان هذا يخالف أحكام المادة /١٥٩/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/لعام ٢٠٠٤ والتي استثنت مجموعة من الفئات من ضمنها قضاة مجلس الدولة من تطبيق أحكامه، وذلك مراعاة للطبيعة الخاصة لهذه الوظائف التي تنقسم إلى مراتب ودرجات وظيفية، وليس إلى فئات كما هو الحال في القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

كما أن هذا التعديل سيحول دون تطبيق أحكام المواد (٨٦ ـ ٨٧ ـ ٨٨ ـ ٨٩) من القانون، كونها مبينة على المراتب والدرجات الوظيفية، كما سيحول دون تطبيق أحكام الترقية الوظيفية والتسميات القضائية وتبوء الوظائف القضائية.

ـ لذلك نرى تعديل المادة المذكورة بما يتفق مع الصيغة المقترحة من الحكومة، والتي نصت على تطبيق أحكام قانون الموظفين الأساسي رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ وتعديلاته .

ـ لذلك وبناء على أحكام المادة /١٠٠/ من الدستور قررنا عدم إصدار هذا القانون وإعادته إلى مجلس الشعب لتدارك الملاحظات المبداة، وانتظاراً لقرار المحكمة الدستورية العليا في الاعتراض المسجَّل لديها .

دمشق في / /١٤٤١ هجري الموافق لـ ٢٠١٩/١٠/٢٨ ميلادي

رئيس الجمهورية

بشار الأسد

قائمة المراجع

أولاً ـ باللغة العربية :

١) الكتب والمؤلفات العامة والمتخصصة :

- **د. إبراهيم حمدان عنزاوي :** رئيس الدولة في النظام الديمقراطي " دراسة مقارنة" (الأردن، الجامعة الأردنية، طبعة عام ١٩٨٠) .
- **د. إبراهيم دسوقي أباظة و د . عبد العزيز الغنام :** تاريخ الفكر السياسي (بيروت؛ دار النجاح، طبعة عام ١٩٧٣) .
- **د. إبراهيم عبد العزيز شيحا :** النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري" (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ٢٠٠٠) .
- **د. إبراهيم عبد العزيز شيحا :** مبادئ الأنظمة السياسية "الدول والحكومات" (بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، طبعة عام ١٩٨٢) .
- **د. أحمد شوقي محمود :** مبادئ النظم السياسية للقانون الدستوري (جامعة القاهرة، فرع الخرطوم، طبعة عام ١٩٩٠) .
- **د. أحمد عبد الحميد الخالدي :** المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري (القاهرة، دار المكتبة القانونية، طبعة عام ٢٠١١) .

- **د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد :** حل البرلمان، دراسة مقارنة "بريطانيا ــ فرنسا ــ مصر" (الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى ٢٠١٤) .
- **د. اسكندر غطاس :** أسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية "دراسة تأصيلية مقارنة" (القاهرة؛ دار الهنا للطباعة، طبعة عام ١٩٧٢) .
- **د. إسماعيل الغزال :** الدساتير والمؤسسات السياسية (لبنان، بيروت، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بلا رقم أو تاريخ الطبعة) .
- **د. أشرف ابراهيم سليمان :** مبادئ القانون الدستوري، دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم السياسية (القاهرة، الطبعة الأولى ٢٠١٥).
- **د. ألكسندر هاملتون، جيمس ماديسون، جون جاي :** الأوراق الفيدرالية، ترجمة أ. عمران أبو حجلة، مراجعة: د. أحمد ظاهر (عمّان؛ دار الفارس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ١٩٩٦) .
- **د. أمير فرج يوسف :** النظام البرلماني لدول الخليج العربي « الإمارات ــ الكويت ــ السعودية ــ البحرين ــ سلطة عمان ــ قطر » دراسة قانونية مقارنة بالدول العربية والأجنبية (الإسكندرية، دار الكتب والدراسات العربية، ٢٠١٦).
- **د. بدر محمد حسن الجعيدي :** التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠١١) .

- **د. ثروت بدوي :** أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٦٧) .
- **د. ثروت بدوي :** النظم السياسية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٩٤).
- **د. جابر جاد نصار :** الاستفتاء الشعبي والديمقراطية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٩٣).
- **د. جان جاك شوفالييه :** تاريخ الفكر السياسي من المدينة الدولة إلى الدولة القومية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا (لبنان، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ١٩٨٥) .
- **د. جميلة الشربجي :** القانون الدستوري والنظم السياسية (الجمهورية العربية السورية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة الافتراضية السورية، برنامج الإجازة في الحقوق، طبعة ٢٠٢١/٢٠٢٢) .
- **د. جوي تابت :** حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن/ تقديم : دومينيك بريّا؛ ترجمة : د. محمد عرب صاصيلا المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨.
- **د. حازم صادق :** سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي "دراسة مقارنة" (القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣) .

- **د. حسن كيرة :** أصول القانون (دار المعارف بمصر، الطبعة الثانية، ١٩٥٩).
- **د. حسن مصطفى البحري :** الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية "دراسة تحليلية مقارنة" (دمشق، بلا ناشر، طبعة عام ٢٠٢١) .
- **د. حسن مصطفى البحري :** القانون الدستوري المقارن (دمشق، بلا ناشر، طبعة عام ٢٠٢١) .
- **د. حسن مصطفى البحري :** القضاء الدستوري "دراسة مقارنة" (دمشق، بلا دار نشر، الطبعة الثانية، عام ٢٠٢١) .
- **د. حسن مصطفى البحري :** النظم السياسية المقارنة (دمشق، جامعة الشام الخاصة، كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية، العام الدراسي ٢٠٢٠/٢٠٢١).
- **د. حميد حنون خالد :** مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق (بغداد، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، الطبعة الثانية ٢٠١٠-٢٠١١) .
- **د. رأفت دسوقي :** هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان (الإسكندرية، منشأة المعارف، طبعة عام ٢٠٠٦).
- **د. رمزي الشاعر :** النظام الدستوري المصري "دراسة تحليلية لدستور ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩ مقارناً بالدساتير السابقة (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠١٩) .

- **د. رمزي الشاعر** : النظرية العامة للقانون الدستوري (مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الثانية ١٩٧٣).
- **د. رمزي طه الشاعر** : الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة (القاهرة؛ مطبعة جامعة عين شمس، طبعة عام ١٩٨٨) .
- **د. رمضان بطيخ** : النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الثانية ١٩٩٩) .
- **د. سام سليمان دلّه** : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق؛ مطبعة المحبة، طبعة عام ٢٠٠٢).
- **د. سعاد الشرقاوي** : النظم السياسية في العالم المعاصر "الدولة ــ المؤسسات ــ الحريات" (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠٧).
- **د. سعاد الشرقاوي** : النظم السياسية في العالم المعاصر "تحديات وتحولات" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠٢) .
- **د. سعد عصفور** : المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ١٩٨٠).
- **د. سعيد بو الشعير** : القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني ــ النظم السياسية "طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها" (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية عشر، ٢٠١٣).

- **د. سعيد بو الشعير** : القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة ٢٠٠٤).
- **د. سليمان صالح الغويل** : الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، الطبعة الأولى، بنغازي، ليبيا، ٢٠٠٣.
- **د. سليمان محمد الطماوي** : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي "دراسة مقارنة " (القاهرة؛ دار الفكر العربي، الطبعة السادسة عام ١٩٩٦) .
- **د. سليمان محمد الطماوي** : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، تكوينها واختصاصاتها والعلاقة بينها (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٦٧) .
- **د. سمير تناغو** : النظرية العامة للقانون (الاسكندرية، منشأة المعارف، طبعة عام ١٩٧٤) .
- **د. السيد صبري** : حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا (القاهرة؛ المطبعة العالمية، طبعة عام ١٩٥٣) .
- **د. السيد صبري** : مبادئ القانون الدستوري (القاهرة؛ مكتبة عبد الله وهبة، الطبعة الرابعة ١٩٤٩) .

- **د. سيفان باكراد ميسروب :** تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة (مصر، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر، طبعة عام ٢٠١٧).
- **د. طعيمة الجرف :** نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم "دراسة مقارنة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، عام ١٩٧٨) .
- **د. عادل عبد الرحمن خليل :** الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٩٥) .
- **د. عاصم أحمد عجيلة :** النظم السياسية (القاهرة؛ دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، ١٩٩٣) .
- **د. عبد الحميد متولي :** أزمة الأنظمة الديمقراطية (الإسكندرية، دار الطالب، طبعة عام ١٩٥٤) .
- **د. عبد الحميد متولي :** القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ١٩٩٩) .
- **د. عبد الحميد متولي :** الوسيط في القانون الدستوري (القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٥٦) .

- **د. عبد الرضا حسين الطعان، د. علي عباس مراد، د. عامر حسن فياض :** موسوعة الفكر السياسي عبر العصور (لبنان، بيروت، دار الروافد الثقافية ـــ ناشرون، الطبعة الأولى ٢٠١٥) .
- **د. عبد الغني بسيوني عبد الله :** النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ١٩٩٧) .
- **د. عبد الغني بسيوني عبد الله :** سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني (بيروت؛ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ١٩٩٥).
- **د. عبد الغني بسيوني عبدالله :** القانون الدستوري، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٩ .
- **د. عز الدين البغدادي :** الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري "دراسة مقارنة مع النظام المصري" مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى ٢٠٠٩.
- **د. عصمت سيف الدولة :** النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية (القاهرة، المطبعة العربية الحديثة، طبعة عام ١٩٧٦).

- **د. عفيفي كامل عفيفي :** الأنظمة النيابية الرئيسية "نشأتها، تطورها، تطبيقاتها" دراسة تحليلية مقارنة (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة عام ٢٠٠٢) .
- **د. علي خطار شـــطناوي :** الأنظمة السياسية والقـــانون الدســـتوري الأردنـــي والمقارن، الكتاب الثالث، النظام الدستوري الأردني، دار وائل للنشر، الطبعـــة الأولى، ٢٠١٣ .
- **د. علي سعد عمران :** ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة فـــي بعـــض الـــنظم الدستورية (الإسكندرية، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٦) .
- **د. علي يوسف الشكري :** مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (القـــاهرة، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤).
- **د. عمر حلمي :** إصدار القانون ودوره في العملية التشـــريعية (القـــاهرة، دار الثقافة الجامعية، طبعة عام ١٩٨٨) .
- **د. عمر حلمي فهمي :** القانون الدستوري المقارن (القاهرة؛ دار نصر للطباعة الحديثة، العام الجامعي ٢٠٢٠/٢٠٢١) .
- **د. عمرو فؤاد أحمد بركات :** إصدار القوانين "دراسة مقارنـــة" (القـــاهرة، دار الكتب، طبعة عام ١٩٨٨ــ١٩٨٩) .

- **د. غسان محمد رشاد حداد :** من تاريخ سورية المعاصـــر "١٩٤٦ ــ ١٩٦٦" أوراق شامية (الأردن، عمان، مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية، الطبعـــة الأولى ٢٠٠١).
- **د. فتحي فكري :** وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية، كليـــة الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣/٢٠٠٤ .
- **د. فؤاد العطار :** النظم السياسية والقانون الدستوري (القـــاهرة؛ دار النهضـــة العربية، طبعة عام ١٩٧٣) .
- **د. فؤاد بيطار :** القانون الدستوري والمؤسسات السياســـية، الطبعـــة الأولـــى، المطبعة البوليسية ، بيروت، ١٩٩٥.
- **كارل فان دورين :** التجربة الدستورية الكبرى في الولايات المتحـــدة، ترجمـــة أ. محمد مأمون نجا (القاهرة، دار النهضة العربية، بدون ذكر تاريخ النشر) .
- **د. كمال الغالي :** مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق، منشورات جامعة دمشق، طبعة عام ١٩٩٠) .
- **كمال ديـــب :** تاريخ سورية المعاصر "من الانتداب الفرنسي إلى صيف ٢٠١١" (لبنان، بيروت، دار النهار للنشر، الطبعة الثانية ٢٠١٢) .

- **لاري إلويتز** : نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة العربية الأولى، عام ١٩٩٦) .
- **د. لطيفة عبدالعزيز علي الذوادي** : النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين "دراسة مقارنة" (مملكة البحرين: معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة دراسات، الطبعة الأولى ٢٠٢١) .
- **د. ماجد راغب الحلو** : الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية (الإسكندرية؛ دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية عام ١٩٨٣) .
- **د. ماجد راغب الحلو** : أنظمة الحكم ودستور الإمارات (الإمارات العربية المتحدة، مكتبة العين الوطنية، دون تاريخ) .
- **مجموعة من الباحثين : بإشراف ميشيل فورتمان، بيار مارتان** : النظام السياسي الأمريكي. ترجمة: د. محمد عرب صاصيلا (دمشق، وزارة الثقافة، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، ٢٠١٨).
- **د. محسن خليل** : النظم السياسية والدستور اللبناني (بيروت؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٩) .
- **د. محسن خليل** : النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، الطبعة الثانية، ١٩٧١) .

- **د. محمد الشافعي أبو راس :** نظم الحكم المعاصرة، دراسة مقارنة في أصـــول النظم السياسية، الجزء الأول (القاهرة؛ عالم الكتب، طبعة عام ١٩٧٧) .
- **د. محمد حسين عبد العال :** القانون الدستوري، دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٩٢.
- **د. محمد طي :** القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (لبنـــان، دون ناشـــر، الطبعة السادسة ٢٠٠٩) .
- **د. محمد عبد الحميد أبو زيد :** توازن السلطات ورقابتها (القاهرة، مطبعة النسر الذهبي، طبعة عام ٢٠٠٣) .
- **د. محمد عرب صاصيلا :** القانون الدستوري والنظم السياســية (دمشـــق، دار الأنس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ٢٠١٣) .
- **د. محمد عرب صاصيلا :** أنظمة الحكم المعاصرة في الدول العربية (دمشـــق، دار الأنس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ٢٠١٥) .
- **د. محمد فتح الله الخطيب :** دراسات في الحكومات المقارنـــة (القـــاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة عام ١٩٦٦).
- **د. محمد كامل ليلة :** القانون الدستوري (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٧١) .

- **د. محمد كامل ليلة :** النظم السياسية "الدولة والحكومة" (القاهرة؛ دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٧١) .
- **د. محمد مرغني خيري :** الوجيز في النظم السياسية (القاهرة؛ بلا ناشر، طبعة عام ٢٠٠٠).
- **د. مروان محمد محروس المدرس :** مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي "دراسة مقارنة" (الأردن، عمان، دار الأعلام، الطبعة الأولى ٢٠٠٢) .
- **د. مصطفى أبو زيد فهمي :** النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة (الإسكندرية؛ دار المعارف، طبعة عام ١٩٦٥) .
- **د. مصطفى أبو زيد فهمي :** النظم السياسية والقانون الدستوري (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، طبعة عام ٢٠٠٦) .
- **د. مصطفى كامل :** شرح القانون الدستوري "المبادئ العامة والدستور المصري" (القاهرة، مطابع دار الكتاب العربي بمصر، الطبعة الثانية، ١٩٥٢) .
- **د. مصطفى كامل :** شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي (بغداد، مطبعة السلام، الطبعة الخامسة ١٩٤٧ــ ١٩٤٨) .
- **د. منذر الشاوي :** نظرية السيادة (بغداد، منشورات العدالة، ٢٠٠٢) .

- **د. موريس دوفرجيه :** المؤسسات السياسية والقانون الدستوري "الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة د. جورج سعد (بيروت؛ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى عام ١٩٩٢) .
- **د. موريس دوفرجيه :** دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حسيب عباس، مراجعة: د. السيد صبري (القاهرة، مكتبة الآداب، ١٩٥٩) .
- **هارولد زينك وآخرون :** نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: محمد صبحي (القاهرة، مطبعة المعرفة، ١٩٥٨).
- **هارولد لاسكي :** الحريات العامة في الدولة الحديثة، القاهرة، مطابع شركة الإعلانات الشرقية، طبعة عام ١٩٣٧ .
- **د. هشام القاسم :** المدخل إلى علم القانون (دمشق، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، الطبعة السادسة، ٢٠٠٤/ ٢٠٠٥).
- **وجيه الحفار :** الدستور والحكم في الجمهورية السورية (دمشق، مطبعة الإنشاء، طبعة عام ١٩٤٨) .
- **د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم :** القانون الدستوري (القاهرة، المطبعة العصرية، طبعة عام ١٩٣٧) .

- **وزارة الخارجية الأمريكية : انتقال الرئاسة الأمريكية**، منشورات وزارة الخارجية الأمريكية، مكتب برامج الإعلام الخارجي، *eJournal USA* كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٩، المجلد ١٤، العدد ١ .
- **وزارة الخارجية الأمريكية : حول أمريكيا "دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية"**، منشورات وزارة الخارجية الأمريكية، مكتب برامج الإعلام الخارجي، طبعة ٢٠٠٤.
- **وودرو ولسن :** الحكومة الدستورية في الولايات المتحدة. تعريب وديع الضبع (القاهرة، مطبعة رعمسيس بالفجالة، ١٩٢٤) .
- **د. يحيى الجمل :** الأنظمة السياسية المعاصرة (القاهرة؛ دار الشروق، طبعة عام ١٩٧٧) .
- **د. يحيى محسن ناصر المسوري :** مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري "دراسة مقارنة" (مصر، الإسكندرية، دار الكتب والدراسات العربية، طبعة عام ٢٠١٨).
- **يوسف صبَّاغ :** سجل الدستور السوري (دمشق، دار الشرق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى ٢٠١٠) .

٢) الرسائل العلمية :

أ- رسائل الدكتوراه :

- **د. أحمد سلامة أحمد بدر** : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، قسم القانون العام، أطروحة دكتوراه، عام ٢٠٠٣) .
- **د. أحمد شوقي محمود** : الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٨٠).
- **د. أحمد كمال أبو المجد** : الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري (القاهرة؛ مكتبة النهضة المصرية، طبعة عام ١٩٦٠) .
- **د. أنور مصطفى الأهواني** : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي (القاهرة، جامعة فؤاد الأول، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٤٥) .
- **د. جميلة مسلم شربجي** : الاتحاد الفيدرالي، دراسة تطبيقية عن الوطن العربي (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٣) .

- **د. حسن مصطفى البحري** : الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ٢٠٠٦) .
- **د. دعاء الصاوي يوسف** : القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، قسم القانون العام، أطروحة دكتوراه، عام ٢٠٠٧) .
- **د. ساجد محمد كاظم** : سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني "دراسة مقارنة" (بغداد، جامعة بغداد، كلية القانون، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٩٨) .
- **د. سعيد السيد علي** : حقيقة الفصل بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه عام ١٩٩٩) .
- **د. السيد محمد مدني** : مسؤولية الدولة عن أعمالها المشروعة: القوانين واللوائح في القانون المصري "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٥٢.
- **د. صلاح سعود الكعابنة** : أثر تصديق رئيس الدولة أو امتناعه على مشاريع القوانين "دراسة مقارنة" (الأردن، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، كلية الدراسات القانونية، أطروحة دكتوراه، عام ٢٠٠٧) .

- **د. عبد الله إبراهيم ناصف :** مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٨١).
- **د. عمر حلمي فهمي :** الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٨٠) .
- **د. فادي محمد جديد :** الكونغرس الأمريكي "دراسة تحليلية" (جامعة دمشق، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ٢٠١٥) .
- **د. محمد ربيع مرسي :** السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة (القاهرة، جامعة القاهرة، أطروحة دكتوراه، ١٩٩٥).
- **د. مهند رجب العبود :** النظرية الليبرالية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة (جامعة دمشق، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ٢٠١٨) .
- **د. نومان فالح الظفيري :** الاختصاصات التشريعية لرئيس الدّولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٩٧) .
- **د. يحيى السيد الصباحي :** النظام الرئاسي "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ١٩٩١).

- **د. محمود حسين علي ناجي :** العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النـــواب في دستور الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة (القاهرة، جامعة القـــاهرة، كليـــة الحقوق، أطروحة دكتوراه، عام ٢٠١٤).

ب.رسائل الماجستير :

- **إسراء محمود بدر علي السميع :** الاختصاص التشريعي لرئيس الدولـــة فـــي النظام البرلماني العربي "دراسة مقارنة" (العراق، جامعة الكوفة، كلية القـــانون والعلوم السياسية، قسم القانون العام، رسالة ماجستير، ٢٠١٠).
- **آلاء قاسم النجم :** اللجان البرلمانية ودورها في تفعيل العمل البرلماني (جامعة دمشق، كلية الحقوق، رسالة ماجستير، ٢٠٢٢) .
- **بيداء عبد الجواد محمد توفيق العباسي :** الاستفتاء الشعبي وبعض التطبيقـــات المعاصرة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعـــة الموصـــل، عـــام ٢٠٠٣ .
- **تغريد عبد القادر علي الدليمي :** الاختصاصات التشريعية الاعتياديـــة لـــرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية "دراسة مقارنة" (بغداد، جامعة بغـــداد، كليـــة القانون، رسالة ماجستير، عام ٢٠٠٣) .

- **خليل سليمان خليل الرحامنه :** سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القانون "دراسة مقارنة" (الأردن، عمان، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، كلية الدراسات العليا، قسم القانون المقارن، رسالة ماجستير، عام ٢٠١٧) .
- **سعود باديس :** قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، الجزائر، العدد ٢٠١٢.
- **علاء الدين معتز بالله محمود :** الاستفتاء الشعبي و أثره في الديمقراطية "دراسة مقارنة" (دمشق، جامعة دمشق، كلية الحقوق، رسالة ماجستير، عام ٢٠١٣) .
- **منال الشيخ أمين :** العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب (جامعة حلب، كلية الحقوق، قسم القانون العام، رسالة ماجستير، عام ٢٠٢٢) .
- **منى محمود الأمين :** الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الخرطوم، ٢٠٠٣ .

٣) الأبحاث والمقالات :

- **د. إبراهيم الحمود :** توسيع اختصاصات المجلس الدستوري الفرنسي في الرقابة على دستورية القوانين (جامعة الكويت، مجلة الحقوق، السنة ١٨، العدد الأول، مارس ١٩٩٤) .

- **د. أحمد بن حميد بن سعيد الشبلي :** حق جلالة السلطان في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري العُماني "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، المجلد ٢٨،العدد ١، ٢٠٢٠ .
- **د. أحمد حافظ عطية نجم :** الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية (القاهرة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو سنة ١٩٨١) .
- **د. أحمد كمال أبو المجد :** العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الرئاسي، دراسة للتوازن الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية (القاهرة؛ مجلة مصر المعاصرة، تصدرها الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، السنة السابعة والستون، العدد ٣٦٥، يوليو سنة ١٩٧٦).
- **د. أحمد كمال أبو المجد :** رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، انتخابه وسلطاته، بحث قانوني يقع في ثلاثة أجزاء، منشور في مجلة الحقوق والشريعة التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، الجزء الثاني، السنة الثانية، العدد الأول، يناير ١٩٧٨ .
- **د. باهي سمير :** العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدستور المصري على ضوء التحولات السياسية بعد عام ٢٠١١، بحث منشور في مجلة الفكر، الجزائر، المجلد ١٤، العدد ٢، ٢٠١٩.

- **د. جميلة الشربجي** : الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧٣ "دراسة تحليلية" (مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ــ المجلد ٢٩ ــ العدد الأول ــ ٢٠١٣) .
- **د. جميلة الشربجي** : دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري ١٩٧٣ و ٢٠١٢ (مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩ ، العدد الثالث، ٢٠١٣) .
- **د. جميلة الشربجي** : السلطة التأسيسية المنشأة في دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ (مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد ١ ، العدد الأول، ٢٠٢١) .
- **د. جميلة الشربجي** : ضوابط الدفع بعدم دستورية القوانين في الجمهوريّة العربيّة السوريّة "دراسة تحليلية" (مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية ــ المجلد الأول ــ العدد الثالث ــ ٢٠٢١).
- **د. حسن البحري** : السلطة (بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية، المجلد الرابع، الطبعة الأولى، ٢٠١٠) .

- **د. حسن البحري :** دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤، العدد الأول/ ٢٠٠٨.
- **د. حسن البحري :** سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين "دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد الأول/ ٢٠١٢.
- **زهير أحمد قدورة :** حق رئيس الدولة في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية "دراسة مقارنة" (الكويت، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، مجلة الحقوق، المجلد ٣٩، العدد الثالث، ٢٠١٥).
- **د. سعد عصفور :** رئيس الجمهورية الأمريكية، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية، كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، السنة الرابعة، العددان الثالث والرابع، يوليو/ ديسمبر ١٩٥٠.
- **د. عدنان حمودي الجليل :** مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية، السنة التاسعة، العدد الثاني، يونيو ١٩٨٥ .

- **د. فيصل شطناوي وسليم سلامة حنامله :** سلطة رئيس الدّولة في الاعتـــراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني (الأردن، مجلة دراســـات، علـــوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٢، العدد ٢، ٢٠١٥) .
- **د. كريم كشاكش :** جماعات الضغط وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصـــرة (بحث قانوني منشور في مجلة جامعة مؤتة بالمملكة الأردنية الهاشمية، المجلـــد السابع، العدد الخامس " كانون أول١٩٩٢ ").
- **د. محمد أنس قاسم جعفر :** العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية " دراسة مقارنة تأصيلية وتطبيقية على النظام السياسي في الجزائـــر"، مجلـــة البحـــوث القانونية والاقتصادية تصدرها كلية الحقوق ببني سويف (جامعة القاهرة)، السنة الثانية، العدد الأول يناير ١٩٨٧.
- **د. نواف سالم كنعان :** النصاب القـــانوني لاجتماعـــات وقـــرارات المجلـــس التشريعية، دراسة مقارنة في الدساتير العربية، دراسات علوم الشريعة والقانون المجلد ٤٥، عدد ٢ ، ٢٠١٨ .
- **د. وليد حسن حميد الزيـــادي :** التنظيم الدستوري للاعتراض علـــى القـــوانين "دراسة مقارنة" (العراق، جامعة القادسية، كلية القانون، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد السادس، الإصدار الثاني، ٢٠١٥) .

٥) المعاجم والقواميس :

- **د.** إبراهيم إسماعيل الوهب، **القاموس القانوني "انكليزي ــ عربي"** (بغداد، جامعة بغداد، الطبعة الأولى، عام ١٩٦٣) .
- **د.** أحمد مختار عمر، **معجم اللغة العربية المعاصرة** (القاهرة، عالم الكتب، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٨) .
- **حارث سليمان الفاروقي : المعجم القانوني "إنكليزي ــ عربي"** (بيروت، مكتبة لبنان، الطبعة الخامسة، عام ٢٠٠٨) .
- سهيل إدريس؛ **المنهل "قاموس فرنسي ــ عربي** (لبنان، بيروت، دار الآداب، الطبعة الرابعة والأربعون، عام ٢٠١٢) .
- **عبد الوهاب الكيَّالي وآخرون : موسوعة السياسة** "الجزء الأول" (بيروت؛ المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بلا تاريخ) .
- **د. عبد الوهاب الكيَّالي وآخرون :** موسوعة السياسة "الجزء الثاني" (بيروت؛ المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى ١٩٨١) .
- **المعجم الكبير :** الجزء السادس، حرف الخاء (القاهرة، مجمع اللغة العربية، الإدارة العامة للمعجمات وإحياء التراث، الطبعة الأولى ٢٠٠٤) .
- **المعجم الوجيز** (القاهرة؛ مطابع الدار الهندسية، الطبعة الأولى ١٩٨٠) .
- **المعجم الوسيط** (القاهرة؛ مكتبة الشروق، الطبعة الرابعة ٢٠٠٤) .

- منير البعلبكي، ود. رمزي منير البعلبكي؛ **المورد الحديث "قاموس إنكليزي ــ عربي"** (لبنان، بيروت، دار العلم للملايين، طبعة عام ٢٠٠٨) .

٦) متفرقات :

- مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الأول (٢٠١٢ــــ ٢٠١٦)، والدور التشريعي الثاني (٢٠١٦ ــ ٢٠٢٠)، والدور التشريعي الحالي "الثالث" (٢٠٢٠ ــ ٢٠٢٤).
- مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الأول، الدورة العادية الثالثة، الجلسة السابعة، المنعقدة في يوم الخميس الثامن والعشرين من آذار ٢٠١٣م.
- مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الثاني، الدورة العادية الحادية عشرة، الجلسة الثامنة عشرة المنعقدة في يوم الثلاثاء التاسع والعشرين من تشرين الأول ٢٠١٩م.
- مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الثاني، الدورة العادية الحادية عشرة، الجلسة الرابعة والعشرين من تشرين الثاني ٢٠١٩.
- مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الثاني، الدورة العادية الثالثة عشرة، الجلسة الأولى المنعقدة في يوم الأحد السابع من حزيران ٢٠٢٠م.

- مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الثاني، الدورة العادية الثالثة عشرة، الجلسة الثالثة، المنعقدة في يوم الثلاثاء التاسع من حزيران ٢٠٢٠.
- مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الثالث، الدورة العادية الرابعة، الجلسة الثانية والعشرون المنعقدة في يوم الأحد الثامن والعشرين من تشرين الثاني ٢٠٢١م .
- مذاكرات مجلس الشعب السوري خلال الدول التشريعي الثالث، الدورة العادية الرابعة، الجلسة الثالثة والعشرون، المنعقدة في يوم الاثنين التاسع والعشرين من تشرين الثاني ٢٠٢١م .
- تقرير لجنتي الشؤون الدستورية والتشريعية والخدمات حول كتاب السيد رئيس الجمهورية رقم ٦/ و ق تاريخ ٢٠١٣/٣/٢٧ المتضمن إعادة قانون تنظيم عمل نقابة أطباء الأسنان.
- تقرير لجنة الإدارة المحلية والتنمية العمرانية حول كتاب السيد رئيس الجمهورية رقم ٢٧/و.ق تاريخ ٢٠٢٠/٤/٩ المتضمن إعادة قانون تعديل بعض أحكام قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

- تقرير لجنتي الإدارة المحلية والتنمية العمرانية والشؤون الدستورية والتشريعية حول كتاب السيد رئيس الجمهورية رقم /٥٠/ و ق تاريخ ٢٠٢١/١١/٢٤ والمتعلق بالقانون المالي للوحدات الإدارية.
- حكم المحكمة الدستورية العليا في سورية ــ أساس رقم (٢) لعام ٢٠١٩ قرار رقم (٢) ــ منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد (٤٣ ملحق) لسنة ٢٠١٩ .
- دستور الجمهورية العربية السورية النافذ بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧ .
- النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٢٠١٧/٧/٣٠.

ثانياً ـ باللغة الأجنبية :

١) باللغة الإنكليزية :

1- *A W Bradley, K D Ewing & C J S Knigh: Constitutional and Administrative Law (United Kingdom, Hoboken: Pearson, Sixteenth Edition, 2015).*

2- *About America; How the United States Is Governed (U.S. Department of State; Bureau of International Information Programs, 2005 edition).*

3- *Bagehot, Walter; The English Constitution "Second Edition 1873" (London; Oxford University Press, World's Classics, 1928).*

4- *Barnett, Hilaire; Constitutional & Administrative Law (London: Routledge: Tenth Edition, 2013).*

5- *Bompard, Raoul; Le veto du Président de la République et la sanction royale (Paris: A. Rousseau, 1906).*

6- Borden, Morton; The Antifederalist Papers, Michigan State University Press, 1965.

7- *Bouvier, John ; A Law Dictionary, Adapted to the Constitution and Laws Of The United States Of America and of the several states of the American Union with References to the Civil and Other Systems of Foreign Law, Sixth Edition, 1856.*

8- *Britannica CONCISE ENCYCLOPEDIA (Encyclopædia Britannica, Inc. Chicago, London, 2006).*

9- *Bryan A. Garner; Black's Law Dictionary (Dallas, Texas: West, Thomson Reuters: Ninth Edition, 2010).*

10- *Carroll, Alex; Constitutional and Administrative Law (United Kingdom, Hoboken: Pearson, Tenth Edition 2021) .*

11- *Catherine J.M. McKenna; The Curious Evolution of the Liberum Veto: Republican Theory and Practice in the Polish-Lithuanian Commonwealth,*

1639-1705 (Washington, D.C. Georgetown University, Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Master of Philosophy in History, 2012).

***12**- Corwin, Edward S; The Constitution and what it Means Today (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, Eleventh Edition 1954).*

***13**- Daniel E Brannen; Checks and Balances "The Three Branches of the American Government" in three Volumes (Thomson Gale, 2005).*

***14**- Dicey, A. V; Introduction to the Study of the law of the Constitution (London, Macmillan, Eighth Edition, 1926).*

***15**- Drew, Katherine Fischer; Magna Carta (Westport, Connecticut & London, Greenwood Press, 2004).*

***16**- Elizabeth A. Martin; Oxford Dictionary of Law (Oxford University Press, Fifth Edition, Reissued with new covers 2003).*

***17**- Elliot, Jonathan, ed.; The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution, 2d ed. rev. 5 vols. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1907. Available at: https://oll.libertyfund.org/title/elliot-the-debates-in-the-several-state-conventions-5-vols*

***18**- Finer, Herman; The Theory and Practice of Modern Government (London, Methuen & CO. LTD, First Published in 1932).*

***19**- Fisher, Louis; The Line Item Veto Act: Procedural Issues (The Library of Congress, C R S, Report for Congress, December 2, 1996).*

***20**- Fisher, Louis; The Pocket Veto: Its Current Status (Library of Congress, Congressional Research Service (C R S) Report for Congress, March 30, 2001).*

***21**- Galemore, Gary; The Presidential Veto and Congressional Procedure (U.S Library of Congress, Congressional Research Service (C R S), Report No.95-1195, October 16, 1996).*

22- *Gerhard Peters and John T. Woolley. "Presidential Vetoes." The American Presidency Project. Ed. John T. Woolley and Gerhard Peters. Santa Barbara, CA: University of California. 1999-2021. available at: https://www.presidency.ucsb.edu/node/323889*

23- *Hamilton, Alexander & Jay, John & Madison, James; The Federalist; A Commentary on The Constitution Of The United States Being a Collection of Essays Written in Support of the Constitution Agreed Upon September 17, 1787, by the Federal Convention (Washington, D.C, Robert B. Luce, Inc., 1976).*

24- *House of Commons Information Office: A Brief Chronology of the House of Commons (Factsheet G3 General Series August, London: 2010). Available on the Internet from: http://www.parliament.uk/factsheets*

25- *Jack N. Rakove; The Annotated U.S. Constitution and Declaration of Independence (The Belknap Press of Harvard University Press, 2009).*

26- *John Dunn; The Political Thought of John Locke (London, Cambridge. University Press, 1969).*

27- *Kosar, Kevin R.; Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview (U.S Library of Congress, Congressional Research Service (C.R.S), Report No. RS22188, October 18, 2010).*

28- *Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution. (Chicago, University of Chicago Press, 1987).*

29- *Laski, Harold J; Parliamentary Government in England "A Commentary" (London George Allen & Unwin Ltd, Fourth Impression, 1950).*

30- *Lynne E. Ford, Barbara A. Bardes, Steffen W. Schmidt, Mack C. Shelley II; American Government and Politics Today (United States: Boston, Cengage, Enhanced Eighteenth Edition, 2020).*

31- *Madison, James; The Debates in the Federal Convention of 1787. Available online at: https://oll.libertyfund.org/page/1787-madison-s-notes-of-debates-in-the-federal-convention*

32- *Mason, Edward C.; The Veto Power: Its Origin, Development And Function In The Government Of The United States, 1789-1889 (Boston: U.S.A., Ginn and Company, 1891).*

33- *McLaughlin, Andrew C.; A Constitutional History Of The United States (New York & London, D. Appleton - Century Company, Inc., 1936).*

34- *Meghan M. Stuessy.; Regular Vetoes and Pocket Vetoes: In Brief (U.S Library of Congress, Congressional Research Service (C.R.S), Report No. RS22188, Updated July 18, 2019).*

35- *MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de; The Spirit of Laws [1748], translated from the French by Thomas Nugent [1752], (Canada: Ontario, Batoche Books, 2001).*

36- *Nicola, Thomas J; Line Item Veto Act Unconstitutional: Clinton v. City of New York (The Library of Congress, C R S, Report for Congress, August 18, 1998) .*

37- *Olga Tellegen-Couperus; A Short History of Roman Law (London: Taylor & Francis e-Library, 2003).*

38- *P. Sharan, M. A; Political Organisation and Comparative Government, published by S. Chand & Co., New Delhi, 1965.*

39- *Patterson, Perry C; Presidential Government in the United States " The Unwritten Constitution" (The University of North Carolina Press, 1947).*

40- *Peters, Ronald M.; The Massachusetts constitution of 1780: a social compact (USA; Amherst: University of Massachusetts Press, 1978).*

41- *Pyle, Christopher H & Pious, Richard M; The President, Congress, and the Constitution, "Power and Legitimacy in American Politics" (The Free Press, Macmillan, New York, 1984).*

42- *Rossiter, Clinton; The American Presidency, "The Powers and Practices, the personalities and problems of the most important office on earth" (New York, Second Edition, 1960).*

43- *Rybicki, Elizabeth; Veto Override Procedure in the House and Senate (U.S Library of Congress, Congressional Research Service, Report No.RS22654, July 19, 2010).*

44- *Samuel Rawson Gardiner; The constitutional documents of the Puritan Revolution, 1625-1660 (Oxford, Clarendon Press, Third Edition, 1927).*

45- *Spitzer, Robert J.; The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency (Albany, New York; State University of New York Press, 1988).*

46- *Sullivan, John V.; How Our Laws Are Made (U.S. Government Printing Office, Washington, 24rd edition, 2007).*

47- *The Congress of the United States: The United States Senate, Vetoes by President Donald J. Trump. Available online at the following link: https://www.senate.gov/legislative/vetoes/TrumpDJ.htm*

48- *The Congress of the United States:116th Congress, Second Session (2020):Veto Message On H.R. 6395 : Message From The President Of The United States, Transmitting Notification Of The Veto Of H.R. 6395, The "National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2021", December 24, 2020 (U.S. Government Publishing Office Washington: 2020).*

49- *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation, with annotations of Cases Decided by the Supreme Court of the United States to AUGUST 26, 2017 (Washington, DC; U.S. Government Printing Office, Centennial Edition 2017, With supplement 2020).*

50- *The Constitution of the United States with Index and The Declaration of Independence (Washington: U.S. Government Printing Office, Twenty-Third Edition, 2007).*

51- *Turner, Ralph; Magna Carta, Through the Ages (London: Longman, 2003).*

52- *U.S. Congress, Senate, Presidential Vetoes, 1789–1988.Compiled by the Senate Library under the direction of Walter J. Stewart, Secretary of the Senate, by Gregory Harness, S. Pub. 102–12 (Washington, DC : Government Printing Office, 1992).*

53- *U.S. Congress, Senate; Presidential Vetoes, 1989 -2000, Compiled by the Senate Library under the direction of Jeri Thomson, Secretary of the Senate by Zoe Davis, Senior Reference Librarian, S. Pub.107–10 (U.S. Government Printing Office, Washington, DC: 2001).*

54- *U.S. House of Representatives, Office of the Clerk: Final Vote Results For Roll Call 253: H R 6395, 28-Dec-2020, 7:05 PM Available online at: https://clerk.house.gov/evs/2020/roll253.xml#N*

55- *U.S. House of Representatives; Our American Government (Washington: U.S Government Printing Office, 2003 edition).*

56- *U.S. Senate, Secretary of the Senate: Roll Call Vote 116th Congress - 2nd Session: Measure Number: H.R. 6395 (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021), Available online at: https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_votes/vote1162/vote_116_2_00292.htm*

57- *United States House of Representatives: office of the Clerk, Presidential Vetoes (1789 to Present: 2022), Available at: http://clerk.house.gov/art_history/house_history/vetoes.html*

58- *United States Senate: 'Summary of Bills Vetoed, 1789-present' Web page, Available at: https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm*

59- *Wilson, Geoffrey; Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law (London, Cambridge University Press, 1966).*

60- *Wootton, David; Liberty, Metaphor, and Mechanism "checks and balances" and the origins of modern constitutionalism (University of London, Annual meeting of the British Society for Eighteenth Century Studies, 2002).*

61- *Young, William H; Ogg and Ray's Essentials of American National Government (New York, Appleton-Century-Crofts, Ninth edition, 1963).*
62- *Zinn, Charles J., The Veto Power of the President (Washington, D.C., United States Government Publishing Office, 1951).*

ثانياً ـ باللغة الفرنسية :

1- *Duverger (Maurice); Les constitutions de la France (Paris: Presses universitaires de France, 1950).*
2- *Hauriou (Maurice); Précis de droit constitutionnel (Paris, Sirey, 2e édition 1929).*
3- *Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni; Droit constitutionnel (Paris Dalloz, 21e édition Edition, 2019).*

Summary

The right to veto laws is one of the basic elements that would achieve a balance between the legislative and executive powers in the state.

It is not sufficient for the good application of the principle of separation of powers that each authority exercise the powers specified for it by the constitution, but rather it must be armed with what guarantees it to stop the infringement of other authorities, hence the need to stipulate such a right.

Therefore, it has become imperative to grant the executive authority represented by the head of state broad powers that take him out of his traditional framework represented in the process of implementing laws to broader and more welcome areas so that he has an active role in legislative work such as his role in objecting to draft laws referred to him by Parliament, and this in turn leads to the creation of legislation In addition, it is undoubtedly one of the important issues as it expresses a form of cooperation and joint contribution between the legislative and executive authorities in the process of enacting laws.

Keywords: *The Head of State - The Executive Authority - The Legislative Authority, Veto of laws - Absolute veto - Relative veto - Separation of powers.*

Syrian Arab Republic
University of Damascus
Faculty of Law
Department of Public Law

The Role of Vetoing Legislation in Achieving A Balance between the Legislative and Executive Powers

Comparative Analytical Study

A Thesis Prepared For Obtaining A Master's Degree In Public Law

Prepared by the student

Rima Al-Rifai

Supervised by

Dr. Jamila Al-Sharbaji

Professor in the Department of Public Law

Faculty of Law/University of Damascus

2023 A.D **1444 A.H**