

حماية الدستورية من خلال الوظيفة التشريعية ودور رئيس الدولة فيها (الجزء الثاني) (*)

أحمد سعيان (*)

د. وداد الشمعة (**)

الجمهورية في تحديد سياسة البلد، فرئيس الجمهورية - حسب المادة ٥ المذكورة - قد لا يجب عليه ان يتدخل إلا في الحالات المشار إليها في هذه المادة، أي عندما يكون استقلال الأمة وتكامل الإقليم الوطني وتنفيذ المعاهدات الدولية في خطر، وهذا التمييز الذي وضعه الدستور بين ادارة شؤون الأمة التي تعود للحكومة وبين حماية المصلحة الدائمة التي تعود لرئيس الجمهورية هو نظري جداً، ذلك أنه لا يطبق ابدأ في الممارسة خاصة عندما يتمتع رئيس الجمهورية بدعم الأغلبية البرلمانية. فالمهام العائدة لرئيس الجمهورية ترتبط بها اختصاصات يمنحها الدستور باعتبارها وسائل ضرورية لتحقيق المهام العامة، وهي أعمال قانونية يتخذها رئيس الجمهورية في

١ - مهام رئيس الدولة

يظهر من خلال قراءة المواد السابقة من دساتير الولايات المتحدة وألمانيا وإيطاليا وفرنسا ولبنان وغيرها من الدول ان المهام العائدة لرئيس الدولة تختلف من نظام إلى آخر. ويقصد بهذه المهام، في فرنسا، القيم والمبادئ التي يجب حمايتها والمحافظة عليها صيانة «لفكرة الحق» التي يقوم عليها المجتمع الفرنسي. بموجب القانون الدستوري في ٢ تشرين الأول ٢٠٠٠، اصبحت مدة ولاية رئيس الجمهورية خمس سنوات قابلة للتجديد لمدد أخرى، ورئيس الجمهورية هو غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في ممارسة وظائفه إلا في حالة الخيانة العظمى (المادة ٦٨). وبموجب المادة ٢٠ «الحكومة تحدد وتقود سيادة الأمة»: نص يظهر إستبعاد المشاركة الطبيعية لرئيس

(*) يُنشر الجزء الثاني من الدراسة بعد أن نُشر الجزء الأول منها في العدد ٨١ من مجلة الحياة النيابية.

(**) أستاذان في الجامعة اللبنانية.

يحدد بنفسه التوجهات الكبرى للسياسة الوطنية ويبت في آخر المطاف بالشؤون العامة. ومن خلال قراءة الدستور الفرنسي، يلاحظ دخول مسألة تعيين الوزير الأول وكذلك حل الجمعية الوطنية في إطار هذه المهمة، بينما - في الحقيقة - يظهر رئيس الجمهورية في مجال آخر كأنه وسيط أكثر منه «حَكَم» عندما يراجع سلطة أخرى: الشعب، البرلمان، المجلس الدستوري.

ج - رئيس الجمهورية هو ضامن المصالح الوطنية الكبرى

وهي مهمة تنطوي على خصوصية دور رئيس الجمهورية، فهو يتحمل مسؤوليات خاصة فيما يتعلق بالسيادة الخارجية للدولة: يجب عليه السهر على المحافظة على استقلال الوطن وتكامل الاقليم الوطني وإحترام موقع فرنسا بين الدول. وترتبط بهذه المهمة سلطاته الخاصة التي يمنحها إياها الدستور في موضوع العلاقات الدولية وقيادة القوات المسلحة، وكذلك نص المادة ١٦ التي تسمح لرئيس الجمهورية بإتخاذ جميع الاجراءات التي تقتضيها ظروف تعرض مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة الاقليم الوطني أو تنفيذ تعهدات فرنسا الدولية لخطر جسيم وفوري^(١).

٢ - حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين (حق الفيتو)

تمنح معظم الدول رئيس الدولة حق الاعتراض أو حق الفيتو، حتى غداً حقاً دستورياً يتمتع به في جميع الأنظمة السياسية، ملكية كانت أم جمهورية، رئاسية كانت أم برلمانية. وحق الاعتراض يكفل لرئيس الدولة ممارسة نوع من التأثير والرقابة على العمل التشريعي بمنعه اعتماد قوانين مخالفة للدستور أو وجود

ممارسة وظائفه، منها «سلطات خاصة» بالرئيس يمارسها منفرداً وأخرى تحتاج لتوقيع الوزير الأول الإضافي.

أ - رئيس الجمهورية يحافظ على الدستور مهمة اصبحت حالياً أقل أهمية مما تصوره الدستور عند وضعه عام ١٩٥٨، وذلك بداعي تطور دور المجلس الدستوري في هذا الشأن. ومع ذلك، فإن رئيس الجمهورية وليس المجلس الدستوري، هو الذي يحافظ على الدستور وبالتالي على الحريات العامة. وترتبط بهذه المهمة إمكانية رئيس الجمهورية في مراجعة المجلس الدستوري بشأن دستورية المعاهدات الدولية (المادة ٦١)، المادة ١٩ من الدستور اللبناني) وحقه في رفض التوقيع على القرارات المخالفة للدستور (القوانين والمراسيم، الخ... المادتان ١٠ و ١٣) وفي اعطاء رأيه حول تفسير الدستور.

ب - رئيس الجمهورية هو «حَكَم» بين السلطات

كلمة «حَكَم» غامضة ويمكن تناولها بالمعنى الضيق والواسع. بالمعنى الضيق، التحكيم يعني السهر على نظامية التنافس دون مشاركة الحَكَم في ذلك التنافس بنفسه، مثلما يكون الحَكَم الرياضي. وبالمعنى الواسع «حَكَم» يعني استعمال سلطته من أجل التوفيق بين المصالح المتعارضة أو حتى التقرير سياسياً بشأن أمر ما: كلمة تنطوي على مفاهيم مختلفة وحتى متعارضة عن دور رئيس الجمهورية؛ فإذا إخترنا المعنى الضيق، يجب على رئيس الجمهورية الامتناع عن المشاركة بنفسه في القرار السياسي ويجب عليه فقط السهر على دفع البرلمان والحكومة على احترام نص الدستور وروحه؛ وإذا إخترنا المعنى الواسع، لا يكتفي الرئيس بتأمين احترام قاعدة اللعبة، وإنما

(١) انظر لاحقاً: حق رئيس الدولة بمراجعة القضاء الدستوري، ص ٦٢.

حول معنى هذا التصديق على القوانين انتهى بتأكيد سيادة البرلمان وهيمنته على السلطة التشريعية، وابتداء من عام ١٦٩٦ نشأ عرف مفاده أن الملك يلتزم بالتصديق على القوانين، وتؤكد غالبية الفقه «أن حق رفض التصديق قد اضحى أثراً تزدان به الحيطان في متحف الاثریات»^(٣). ولقد مات ودفن مع الملكة آن (Anne). وعرفت فرنسا في دساتيرها السابقة حق رفض التصديق، إلا أن غالبية الفقه ترى أنه لم يكن لهذا الحق قيمة عملية، فقد ورد في دساتير (المادة ٢٢ من ميثاق ١٨١٤ «يصدق الملك وحده على القوانين ويصدرها»، المادة ١٣ من ميثاق ١٨٣٠؛ المادة ١٠ من دستور ١٨٥٢ «يصدق رئيس الجمهورية على القوانين والقرارات المشيخية ويصدرها»، والمادة ١٧ من دستور ٢١ آذار ١٨٧٠ «يصدق الامبراطور على القوانين ويصدرها») منحت رئيس الدولة سلطات تشريعية واسعة جداً كفلت له سلطة رقابة تشريعات البرلمان بصورة مسبقة، وهو ما أدى إلى قلة استخدامه. وحالياً، في روسيا، وبدرجة أقل في بولونيا، يعتبر حق الرئيس في الاعتراض على القوانين والذي يكون صعباً تجاوزه من قبيل رفض التصديق. وبالعكس، في إطار حق الاعتراض النسبي، يستخدم رئيس الدولة هذا الحق متقيداً بمدد زمنية معينة يحددها الدستور، وذاكراً أسباب اعتراضه لإمكان الاستناد إليها في التقدير والحكم وتجاوزه بإعادة الموافقة على القانون وفق شروط يحددها الدستور أيضاً.

في الدساتير «الرئاسية»^(٤)، نادراً ما

قوانين غير مدروسة جيداً من جهة، وهو يشكل أداة من أدوات التوازن بين الحكومة والبرلمان، فهو يمكن الحكومة من الحيلولة بين البرلمان وبين نزعتة إلى إساءة استعمال السلطة من جهة ثانية، وهو وسيلة من وسائل التعاون وتبادل الرأي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يهدف إلى معالجة القصور الذي يكشفه رئيس الدولة في التشريع من جهة ثالثة.

كلمة «فيتو» (veto) هي لاتينية الأصل، تعني «إني اعترض» (je m'oppose)، وهي حق أو سلطة أو امتياز يمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان، تعريف ينطوي على طبيعتين: طبيعة تنفيذية، أي قدرة رئيس الدولة على إيقاف نفاذ القانون، وطبيعة تشريعية، أي سلطة رئيس الدولة في الحؤول دون اكمال القانون وخلقه.

يجمع الفقه على أن حق الاعتراض يكون مطلقاً أو نسبياً^(٥). يتميز الاعتراض المطلق أو رفض التصديق على القانون بصفتي الاطلاقية والنهائية، ذلك أن رئيس الدولة يستخدمه دون تسبب ودون تقييده بمدد زمنية معينة، كما لا توجد وسيلة دستورية تمكن البرلمان من تجاوزه، مما يؤدي إلى دفن القانون: إجراء غير ديمقراطي وسمة من سمات الدساتير الملكية، يعطل دور ممثلي الأمة في سن القوانين، هجرته غالبية الدول ولم يعد له سوى قيمة تاريخية ونظرية. في انكلترا، استخدم حق التصديق الملكي من عام ١٤٥٨ الى عام ١٦٨٨، وساد في هذا التاريخ خلاف فقهي

(٢) انظر: فهمي (عمر حلمي)، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٠، ص ١٠٥ وما يليها.

(٣) BOMPARD (R.), Le veto du président de la République et la sanction royale, Paris, 1906, P.48

(٤) «الرئاسية» (Présidentialisme) هي تطبيق مشوه للنظام الرئاسي الكلاسيكي، عن طريق اضعاف سلطات البرلمان وتضخم سلطات رئيس الدولة. و«الرئاسة» مصطلح واسع ينطبق بشكل خاص على بعض الأنظمة اللاتينية أميركية التي اعتمدت ظاهرياً المؤسسات الدستورية لنظام الولايات المتحدة الأميركية، ولكنها اقامتها في مجتمع مختلف يتميز بالتخلف التقني والهيمنة الزراعية والملكيات العقارية الكبيرة وشبه السيطرة الاستعمارية للاقتصاد المجاور والقوي عند الجار الأمريكي =

الامكانية تشكل «فيتو توقيفي» حقيقي لانها تسمح للرئيس بتأخير اصدار القانون واحتمالاً عدم اصداره^(٧). وفي الواقع ليس للتعبير المستعمل بذاته اهمية كبيرة، ذلك ان القدرة التي يعطيها التعبير يجب أن تُدرس استناداً للسياق القانوني الذي تدخل فيه، ويستخلص العميد دوغي في مكان آخر انه ليس بإمكان رئيس الجمهورية في الواقع ممارسة حق الاعتراض وحقه في حل البرلمان إلا في اليوم الذي يكون فيه ممثلاً لقوة اجتماعية حقيقية في البلد، وهذا يعني برأيه ان الرئيس الذي يتمتع بوزن دستوري وسياسي هام هو الذي يكون بإمكانه استعمال حق الاعتراض.

نشير فيما يلي الى حق الاعتراض النسبي بالتفصيل: أشكاله، دواعيه، وطبيعته القانونية.

أ - أشكال حق الاعتراض النسبي وتطبيقاته
يميز الفقه داخل الاعتراض النسبي بين عدة اشكال تختلف فيما بينها شدة وضعفها.

(١) - الاعتراض التوقيفي (veto suspensif).
الاعتراض التوقيفي - أي وقف اصدار القانون - هو أقوى أنواع الاعتراض النسبي، إذ ليس بإمكان البرلمان الذي وافق على القانون في المرة الأولى أن يتجاوز اعتراض رئيس الدولة بأي وسيلة كانت. وبرأي الفقه، يرمي هذا الاعتراض إلى تحكيم إرادة الأمة أو الشعب بصدد قانون اختلف عليه رئيس الدولة والبرلمان مما يعني حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد يعبر عن رأي الإرادة الشعبية بالموضوع، فإذا

تستعمل كلمة «فيتو»، ولكن تستعمل توريثات تصف هذا الإجراء^(٥)، ففي دول أميركا اللاتينية، يتمتع رئيس الدولة في غالب الاحيان بالقدرة على المصادقة أو عدم المصادقة على القوانين (دستور شيلي عام ١٩٢٥، دستور سلفادور عام ١٩٦٢) أو ردّها واستبعادها (دستور الأرجنتين عام ١٨٥٣) أو إعادتها مع اعتراضاته (دستور إكوادور عام ١٩٦٧، دستور كولومبيا عام ١٨٨٦، دستور سانت دومنيك عام ١٩٦٦)، مما يفترض التزام سلطة الرئيس لصالح القانون أو ضده. وبالمقابل، تعتمد الدساتير الافريقية، والمستوحاة من النموذج الفرنسي، صيغاً أو تعابير تبقى واسعة جداً، وتوحي - على الأقل نظرياً - باعتماد الرئيس لموقف أكثر حيادية، فهذا الرئيس يطلب من البرلمان قراءة جديدة أو ثانية للقانون: تعبير ينطوي على فكرة ان الرئيس يمارس هذه السلطة باعتباره «حكماً» غير معني مباشرة بالقرار النهائي للبرلمان؛ ففي دراسته لهذه الامكانية المعطاة لرئيس الجمهورية في القانون الدستوري الفرنسي في ١٦ تموز ١٨٧٥ (الفقرة ٢ من المادة ٧)، استخلص الاستاذ كاره دي ملبورغ ان هذه الامكانية لا يمكن ان تشكل عنصراً في المشاركة في الوظيفة التشريعية، وبالتالي فهي لا تعتبر «فيتو» بالمعنى المحدد للكلمة لانها لا تفترض توافر اغلبية برلمانية مدعمة خلال القراءة الجديدة للقانون^(٦). ويرى العميد ليون دوغي ان هذه

= الشمالي. ومعظم الأمم اللاتينو - اميريكة تحكمها أنظمة دكتاتورية خالصة أو بسيطة، والمؤسسات الرئاسية فيها ليست سوى ظاهر خداع مثلما هي المؤسسات البرلمانية في البلدان النامية الاخرى.

DUVERGER (M.), opcit., pp.187-188

(٥) MOULINR le présidentielisme et la classification des régimes politiques; LG. D:J. Paris,1978; 140.

(٦) CARRE DE MAL BERGE (R), Contribution a' la théorie générale de l' Etat, Paris, 1921 (réimp).- (٦)

C.N.R.S.),p.401 (3)

(٧) (4DUGUIT (L.)Traité de droit constitutionnel,t.v,3ème éd; Paris1927-1928,pp.658-659,661). (٧)

مونتسكيو «بمكنة المنع» (la faculte d. empêcher) وأمام رفض الملك التوقيع على قوانين استدعتها الضرورات الأمنية عام ١٧٩٢ واعتبار اعتراضه في نظر الشعب والبرلمان كأنه محاولة من جانبه لخرق الدستور وعرقلة الجهود المبذولة من أجل السلامة الوطنية، سقطت الملكية وانتهى العمل بدستور عام ١٧٩١ وأعدم الملك في ٢١ كانون الثاني^(٨).

(٢) - الاعتراض الموصوف (veto qualifié)

شكل من اعتراض رئيس الدولة يستلزم أن يعيد البرلمان مناقشة القانون والتصويت عليه مجدداً بأغلبية موصوفة تختلف ضعفاً أو شدة حسب دساتير الدول.

في الولايات المتحدة الأميركية، حق الاعتراض هو امتياز اعطاه الدستور الأميركي (الفقرة السابعة من المادة الأولى) للرئيس في علاقته مع الكونغرس: حق الاعتراض الصريح (veto exprès) وحق اعتراض الجيب^(٩) (veto de poche).

يتمثل الاعتراض الصريح برفض الرئيس الأميركي إصدار نص معتمد نظامياً من قبل مجلسي البرلمان وإعادته إليهما مرفقاً برسالة توضيحية يشرح فيها أسباب اعتراضه للقانون المعني؛ واستثنائياً، عندما يقرر الرئيس ان القانون المعتمد هو معيب، يمكنه أن يشرح ذلك بنفسه أمام مجلسي البرلمان المجتمعين في جلسة مشتركة، كما فعل الرئيس روزفلت عام ١٩٣٥ أو أيضاً - وهذا يتطابق مع التقاليد الحالية - دعوة التلفزيون والتوقيع على رسالته التوضيحية حول الاعتراض أمام الكاميرات،

أعاد هذا البرلمان الموافقة على القانون - بأغلبية عادية أو بذات الأغلبية السابقة كما هو الحال في المادة ١٩ من دستور فنلندا لعام ١٩١٩ - وجب على رئيس الدولة إصداره، إلا أن الدستور الفرنسي الصادر في ٣ أيلول ١٧٩١ تبني الصورة المشددة من الاعتراض التوقيفي، إذ نص في المواد من ١ إلى ٨ (الباب الثالث، الفصل الثالث، الفقرة الثالثة) على أن تعرض قوانين الجسم التشريعي (أي البرلمان) على الملك الذي بإمكانه رفض قبولها، وهذا الرفض هو توقيفي، وعلى الملك أن يعبر عن قبوله أو رفضه خلال الشهرين التاليين لتقديم المشروع إليه. وكل قانون رفضه الملك لا يمكن أن يعرض على البرلمان الذي أقره، ويكون لاعتراض الملك نفس الأثر إذا أعاد البرلمان الثاني إقرار القانون ذاته، إلا أنه يكون ملزماً بالتصديق على القانون الذي أقره البرلمان الثالث: اعتراض له أثر مطلق في وقف القانون لمدة أربع سنوات متوالية، وهي مدة المجلسين المتتاليين. وهكذا في ظل اعتماد دستور عام ١٧٩١ للفصل القاطع بين السلطات إلى درجة غياب وسائل التعاون أو حتى مجرد التوافق بين السلطات، كان القانون يولد في حضان الجسم التشريعي، والعمل الوحيد الذي يقوم به الملك هو رفض الموافقة على قانون صادر عن هذا الجسم التشريعي: فالملك الذي لم يكن بإمكانه فعل أي شيء تجاه قانون في طور التكوين، كان بإمكانه الاعتراض على القانون بعد تكوينه؛ والملك الذي لم يكن بإمكانه - شخصياً أو بواسطة وزرائه - إخطار البرلمان أو نصحه، تمتع حسب تعبير

(٨) Cf CADART (J), Institutions politiques et droit constitutionnel t.1,3ème éd., Economica, Paris, 1990;pp.490-492.

(٩) FRANK (C.). Droit constitutionnel et Institutions politiques comparé, les Cours de droit, paris, 1979-1980, pp.183-185.

استعمل حق الإعتراض قليلاً في البداية، إلا أن استعماله تزايد ابتداء من النصف الثاني للقرن التاسع عشر، واستعمله الرئيس ترومان خلال ولايته الأولى والثانية ١٨٠ مرة تمّ تجاوز اثنتي عشرة منها. ومع ذلك يكتسب هذا الحق أهمية كبيرة، إذ أن تهديد الرئيس باللجوء إليه يكفي لمنحه سلطة تأثير كبيرة في الموضوع التشريعي والحصول من الكونغرس على التعديلات الأساسية للنصوص موضوع المناقشة، فالرئيس جورج بوش لم يعترض على قانون خلال ولايته، إلا أنه هدد أكثر من ٤٠ مرة باللجوء إلى حق الإعتراض^(١٠).

في الولايات المتحدة الاميركية، وتبعاً للفكرة الشائعة جداً، ليس بإمكان الرئيس سوى رفض القانون بكليته، مما يعني ان الخاصية الاساسية لحق الاعتراض تفقد فعاليتها، ذلك ان الرئيس يكون في وضع المتردد عندما يعترض ويتحفظ فقط على بعض فقرات النص: ردّ القانون بكليته يبدو عندها وسيلة لا تتناسب مع الهدف المنشود. ولهذا عمد الكونغرس الى اعتياد تضمين القوانين التي يتطلبها عمل الرئيس احكاماً يعلم مسبقاً معارضة الرئيس لها: اعتياد يسمى «الفرسان» (Riders, Cavaliers)

في الواقع، تكشف ممارسة الدستور الاميركي ان اجراء الاعتراض هو اكثر مرونة مما يظهر، وهو يدعم سلطات الرئيس. فالفقرة السابعة من المادة الاولى من الدستور تنص على انه لا يمكن تجاوز اعتراض الرئيس إلا بأغلبية ثلثي أعضاء كل من مجلسي الكونغرس؛ وفي المبدأ، وبما ان الاعتراض هو كلي، و طالما لم يستطع الكونغرس تجاوز هذا الاعتراض بالاغلبية الموصوفة، فإنه لا يمكن اصدار

وهذا ما فعله تحديداً الرئيس نيكسون في ٢٦ كانون الثاني ١٩٧٠ بخصوص القانون حول التربية والرفاه، وحق الاعتراض هذا لا يمكن تجاوزه إلا باعتماده من جديد في كل من مجلسي البرلمان بغالبية ثلثي الاعضاء المصوتين.

وإلى جانب حق الاعتراض الصريح، يوجد اعتراض الجيب، وهو اعتراض نشأ عن عرف تأسس على تفسير الشق الأخير من الفقرة السابعة من المادة الأولى بقولها ان «كل مشروع لا يقوم الرئيس برده خلال عشرة ايام من تاريخ عرضه عليه - باستثناء أيام الآحاد - يعتبر قانوناً كما لو كان الرئيس قد وقعه، ما لم يحل دون رده تأجيل الكونغرس، في هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً». ينتج عن هذا البند أن الرئيس بإمكانه بالتأكيد ان لا يحيل النص المعني إلى الكونغرس مستعملاً حقه في الاعتراض التشريعي عندما لا يكون الكونغرس في دور انعقاد؛ وبما أن مهلة إصدار القانون هي عشرة أيام، فقد وجد الرئيس جورج واشنطن - أول رئيس للولايات المتحدة - حجة بالإحتفاظ في جيبه - ومن هنا جاءت تسمية اعتراض الجيب - بالنصوص التي لا يوافق عليها والتي كان الكونغرس قد اعتمدها في فترة أقل من عشرة أيام قبل التاريخ المحدد لنهاية دور إنعقاد الكونغرس.

حقاً يبدو حق الرئيس الأميركي في الاعتراض على القوانين هام جداً، وحقاً يمكن تجاوز هذا الحق بتصويت الكونغرس بمجلسيه بغالبية ثلثي أعضاء كل منهما وأن الرئيس لا يملك أي سلاح إجرائي لتجاوز التحفظات على المشاريع التي يطرحها، لكن ليس من السهل دائماً تأمين هذه الأغلبية الموصوفة. ولقد

HAMON (F.) TROPER (M.), op.cit., p 273.

(١٠)

لا يمكن ان يحصل إلا بوسيلة تعديل الدستور. وهناك بعض الدساتير في الانظمة الرئاسية تنطوي على احكام لصالح الجهاز التنفيذي أكثر مما تمنحه احكام الدستور الاميركي لعام ١٧٨٧، لكن هذه الاحكام لا تؤسس آليات مختلفة وإنما تؤسس الممارسة الاميركية الشمالية باعطائها للرئيس صراحة سلطة رفض جزء من النص أو اقتراح تعديل هذا النص؛ ومع ذلك، وحسب غالبية فقهاء القانون الدستوري، فإن هذه الامكانية المعطاة غالباً لصالح الرئيس باستعمال الاعتراض ضد بعض احكام النص المصوّت عليه في المجالس النيابية يشكل امتيازاً شاذاً مقارنة مع النموذج الرئاسي الكلاسيكي: تفسير يرتكز على الخلط بين اجرائين مميزين: الاعتراض الجزئي والاصدار الجزئي. فالاجراء الاول يسمح للرئيس برفض اصدار القانون كما هو، إما لرغبته باستبعاد بعض احكامه او لانه يريد إضافة احكام جديدة: تقنية مستعملة بشكل شائع في الولايات المتحدة وتمّ منهجتها في عدد كبير من الدساتير الرئاسية (تجيز المادة ١٣ من دستور ساحل العاج لعام ١٩٦٠ - والمستوحاة من النموذج الفرنسي لعام ١٩٥٨ - لرئيس الجمهورية الطلب من البرلمان قراءة ثانية للقانون أو لبعض احكامه، وكذلك تترك المادة ٧٢ من دستور الارجننتين لعام ١٨٥٣ لرئيس الجهاز التنفيذي الامكانية بردّ مشروع القانون جزئياً أو كلياً)، وهذا النمط من الاعتراض يعتدي على استقلالية المجالس النيابية في الانظمة الرئاسية كما في الولايات المتحدة الاميركية. وفي مجال آخر، لا يعتبر الفقه الاميركي حق الاعتراض كأنه تناول على الوظيفة التشريعية، ولكن يفسره احياناً بضرورة

القانون؛ ومع ذلك، وبما أن رفض الرئيس يتناول النص كله، فإن اعتراضات الرئيس يمكن أن لا تتناول إلا جزءاً من القانون ولا شيء في الدستور الاميركي يمنع مجلسي البرلمان من قبول حجج الرئيس وتعديل القانون بالأغلبية العادية، وبالتالي لم يعد هناك أمام الرئيس أي داع لرفض النص الذي يلبي طلباته وبالتالي التراجع عن اعتراضه: وهذا نوع من الاعتراض الجزئي أو حق التعديل اعطي - في الممارسة - للرئيس، بالرغم من عدم اشارة الدستور اليه صراحة، وهذه السلطة العائدة للرئيس يمكن ان تفسّر كأنها مبادرة تشريعية حقيقية تكون بمتناول الرئيس وذلك خلافاً للمبادئ التقليدية للنظام الرئاسي، وهي سلطة تسمح له أيضاً - عندما تدعمه أغلبية هامة في البرلمان - بوقف النصوص التي يقترحها البرلمانين، وهذا ما يؤدي الى تخويل الرئيس احتكار المبادرة في التشريع. وبالمقابل، عندما لا يكون ممكن تأمين اغلبية برلمانية لصالح التعديلات التي يطلبها الرئيس، فإن هذه التعديلات - كما هي المبادرات التشريعية التي لم يستجب لها - لا تكتسب قوة القانون^(١١). في عام ١٩٩٦، أقرّ الكونغرس قانوناً يسمح للرئيس باستعمال حق الاعتراض تجاه بعض احكام القانون (line item veto) وذلك بهدف الحد من عجز الموازنة وإعطاء الرئيس الوسائل اللازمة لمنع إدخال الاحكام الخاصة في قانون عام أو شامل تحت تأثير جماعات الضغط والتي تهدف الى اعطاء إعانات مالية أو تخفيضات ضريبية، إلا ان المحكمة العليا اعتبرت في قرارها الصادر في ٢٦ حزيران ١٩٩٨ ان هذا القانون مخالف للدستور، إذ يكون من أثره تعديل انماط السلطة التشريعية وان اعطاء مثل هذه السلطة للرئيس

MOULIN (R). op. cit., p.141.

(١١)

اعطى - بصورته الأولية - لرئيس الجمهورية حق الاعتراض المطلق الذي تحول لاحقاً الى اعتراض توقيفي مع التعديل الدستوري لعام ١٨٧١، كل الانظمة الرئاسية التي تؤسس حق الاعتراض لا تستوجب عدداً من الاصوات يفوق الثلثين لتجاوز هذا الحق. فغالبية الدول الاميركية اللاتينية أو الافريقية (دستور شيلي لعام ١٩٢٥، المادة ٥٤؛ دستور الأرجنتين لعام ١٨٥٣، المادة ٧٢؛ دستور بوليفيا لعام ١٩٦٧، المادة ٧٧؛ دستور البرازيل لعام ١٩٦٧، المادة ٦٢؛ دستور كوستاريكا لعام ١٩٤٩، المادة ١٢٧؛ دستور سانت دومينغ لعام ١٩٦٦، المادة ٤١؛ دستور سلفادور لعام ١٩٦٢، المادة ٥٢؛ دستور غواتيمالا لعام ١٩٦٥، المادة ١٧٦؛ دستور هايتي، المادة ٧٩؛ دستور هندراوس لعام ١٩٦٥، المادة ٢٤٣؛ دستور المكسيك لعام ١٩١٧، المادة ٧٢؛ دستور نيكاراغوا لعام ١٩٥٠، المادة ١٧٣؛ دستور بناما لعام ١٩٤٦، المادة ١٣٠؛ الدستور المصري الحالي لعام ١٩٧١، المادة ١١٣، والدستور الروسي الصادر في ١٢ كانون الأول ١٩٩٣) تستعيد مبدأ الدستور الاميركي. ومع ذلك، هناك دول تفرض توافر اغلبية اقل من ثلثي اعضاء البرلمان، فدستور السنغال لعام ١٩٦٣ يفرض توافر ثلاثة أخماس البرلمانين لاجبار الرئيس على اصدار القانون؛ وهناك ايضاً دول اخرى تقيّد هامش التحرك الرئاسي لانها تستوجب فقط الاغلبية المطلقة لفرض النص القانوني (وهذه هي الحال في دستور الكاميرون لعام ١٩٧٢، المادة ١٤؛ دستور موريتانيا لعام ١٩٦١،

تأمين احترام فصل السلطات في النظام الرئاسي^(١٢).

وفي مجال ممارسته لحق الاعتراض، يلتزم الرئيس الاميركي - حسب الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور - بأن «يعيد القانون الى المجلس الذي صدر منه مصحوباً باعتراضاته». وتسبب الاعتراض هو التزام دستوري من جهة ووسيلة الرئيس في اقناع الكونغرس بتعديل القانون في الاتجاه الذي يريد. ومع ذلك لم يشر الدستور الى التزام الرئيس بذكر اسباب معينة، وبالتالي يمكن للرئيس الاعتراض على القانون لأي اسباب تبدو كافية في نظره سواء تعلق بالمضمون أو بالشكل. ومع ذلك، يرى البعض ان اسباب الاعتراض يجب ان تتمحور حول المسائل الجوهرية في القانون، اي المسائل التي تتعلق بدستورية القانون، وهذا ما حصل بالفعل منذ وضع الدستور الاميركي حتى رئاسة اندرو جاكسون (١٨٢٩ - ١٨٣٧) وذلك لتأمين التوازن بين السلطات العامة الدستورية واحترام الحدود التي يقرها الدستور في هذا الصدد. لكن بعد هذا التاريخ، ونتيجة لاستقرار قواعد الدستور وازدياد نفوذ الرئيس الفعلي، تحول حق الاعتراض الى وسيلة لتحقيق فعالية الادارة وملاءمة القوانين للظروف السائدة «وأصبح امتيازاً ملكياً ما دام في وسع الرئيس الاعتراض على سياسة الكونغرس لمجرد انها لا تتفق وسياسته»^(١٣).

وتعتمد دول اخرى الاعتراض الموصوف، فبإستثناء دستور شيلي لعام ١٨٣٣ الذي

MOULIN (R) ibid., p.142.

(١٢)

COOLY (Th.), The general principle of constitutional law in the United States of America Boston, 1880 p.51.

(١٣)

نقلاً عن: فهمي (عمر حلمي)، مرجع سبق ذكره، ص ١٧٨.

دون ان يعطل طلب رده للقانون، إلا ان الجاري ان لا يعيد الرئيس القانون الى المجلس للنظر فيه ثانية إلا إذا رأى فيه مخالفة للدستور أو مسّ بالمصلحة العامة، ويمكنه ان يبني اسباب الاعادة في حيثيات المرسوم المتخذ لهذه الغاية والموقع منه ومن رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين أو في رسالة يوجهها الى مجلس النواب. وباعتباره حامياً للدستور وحكماً بين السلطات يمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحية بشكل منفرد، ذلك أن دور مجلس الوزراء في هذا الموضوع هو دور محدد لا يصل إلى حد الموافقة حيث اشترطت المادتان ٥٧ و ٥٩ اطلاق مجلس الوزراء فقط من قبل رئيس الجمهورية. وفيما يتعلق بالاغلبية المفروضة لتجاوز اعتراض الرئيس، وهي ثلثا اعضاء المجلس النيابي جميعاً بالنسبة للقوانين الدستورية، فهذا أمر يمكن تفهمه نظراً لأهمية الموضوع؛ أما الأغلبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس النيابي قانوناً (اي ٦٥ من أصل ١٢٨ غائباً) فهي تعتبر أغلبية موصوفة وعالية مقارنة مع الاغلبية المفروضة لاعتماد القوانين وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور بنصها: «لا يكون اجتماع المجلس قانونياً ما لم تحضره الأكثرية المطلقة من الاعضاء الذين يؤلفونه وتتخذ القرارات بغالبية الأصوات. وإذا تعادلت الأصوات سقط المشروع المطروح للمناقشة»، وتتفوق على الاغلبية المفروضة لانتخاب رئيس الجمهورية تبعاً للفقهاء الضيق غير المعتمد بشأن انتخاب رئيس الجمهورية: «ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفى بالغالبية المطلقة في

المادة ٤١؛ ودستور التوغو لعام ١٩٦٣، المادة ٤٣؛ ودستور كولومبيا لعام ١٨٨٦، المادة ٨٦، باستثناء بعض المواضيع الهامة التي تستوجب توافر اغلبية ثلثي الاعضاء). ويميّز دستور البارغواي لعام ١٩٦٧ بين حالتين: حالة الاعتراض الجزئي الذي يمكن تجاوزه بالاغلبية المطلقة (المادة ١٥٧) وحالة الاعتراض الكلي الذي لا يمكن النظر فيه في نفس الدورة إلا بناء على طلب ثلثي اعضاء مجلسي البرلمان، وعندما يتوافر هذا الشرط يمكن تجاوز الاعتراض بالاغلبية المطلقة (المادة ١٥، الفقرة ٨)^(١٤).

في لبنان، تعطي المادة ٥٧ من الدستور لرئيس الجمهورية - إذ رأى ان احد القوانين المحولة اليه للاصدار يحتوي على نص مخالف للدستور أو المبادئ الدستورية الاساسية ولا سيما الحريات العامة والحقوق الفردية - الحق، بعد اطلاق مجلس الوزراء، بالطلب من مجلس النواب «إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لاصداره (في خلال شهر بعد احالته الى الحكومة، وفي خلال خمسة ايام عندما يتخذ المجلس النيابي قراراً بوجوب استعجال اصداره، المادة ٥٦) ولا يجوز ان يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون الى ان يوافق عليه المجلس بعد مناقشة اخرى في شأنه واقارره بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. وفي حال انقضاء المهلة دون اصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذاً ووجب نشره». يتبين من هذا النص ان رئيس الجمهورية يمارس هذه الصلاحية بالاعتراض على القوانين (وكذلك قانون تعديل الدستور، الفقرة ٢ من المادة ٧٩)

MOULIN (R.), op. cit., P. 147.

(١٤)

المعرض العالمي في باريس عام ١٩٨٩، والمرة الثانية عام ١٩٨٥ بخصوص القانون المتعلق بكالدوينا الجديدة والذي اعتبره المجلس الدستوري غير دستوري، كما استعمله الرئيس جاك شيراك في ٥ نيسان ٢٠٠٣ بخصوص القانون حول الانتخابات الاقليمية وفي البرلمان الأوروبي والذي شجبه المجلس الدستوري^(١٥).

ينكر جانب من الفقه وصف الاعتراض على هذا الشكل، فهو مجرد وسيلة لتصحيح الأخطاء الفنية في القانون^(١٦). ومع ذلك، فإن حق الرئيس في المداولة الثانية بوصفه الحد الأدنى للاعتراض والذي ندر استعماله منذ عام ١٨٧٥ وبداعي التشريع الحكومي في دستور ١٩٥٨، يبقى وسيلة تمكنه من منع القوانين المعيبة واحترام مبدأ فصل السلطات ودعم التوازن بينهما من جهة، ويعمل على تفادي سيطرة الرئيس في العملية التشريعية كما هو الحال في الولايات المتحدة من جهة أخرى. وفي حالة «التعايش» أو «المساكنة» المؤسسية (أي عدم انتماء رئيس الجمهورية الى الحزب الأغلب الذي يشكل الحكومة)، وعندما يرفض رئيس الجمهورية - كما حصل في ثلاث مناسبات عامي ١٩٨٦ و ١٩٨٨ - التوقيع على أوامر اشتراعية تمت المداولة بشأنها في مجلس الوزراء، فإنه يمارس حق اعتراض لا يشير اليه الدستور صراحة، ولكن يجعله ممكناً بعدم

دورات الاقتراع التي تلي»، أي ان يتم انتخاب رئيس الجمهورية بغالبية ٤٤ نائباً من أصل ١٢٨ نائباً.

(٣) - حق الاعتراض البسيط أو حق المداولة الثانية

يجمع الفقه على أن هذا الشكل من الاعتراض يمثل أضعف أشكال الاعتراض جميعاً لناحية امكانية تجاوزه بسهولة في نظام ديمقراطي قائم على التعددية الحزبية وعدم فرض الدستور لاغلبية مشددة لتجاوز ارادة الرئيس، إذ يكفي ان يعيد البرلمان الموافقة على القانون بذات الاغلبية التي اقرته في المرة الاولى. تقرر العمل بهذا الحق في فرنسا في دستور ١٨٤٨ (المادة ٥٨) ودستور ١٨٧٥ (المادة ٧ من القانون الدستوري في ١٦ تموز ١٨٧٥ حول العلاقات بين السلطات) ودستور ١٩٤٦ (المادة ٣٦) والدستور الحالي لعام ١٩٥٨ حيث تنص المادة ١٠ منه على ان «يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال خمسة عشر يوماً التي تلي إحالة القانون المعتمد نهائياً الى الحكومة. وبإمكان الرئيس قبل انتهاء هذه المدة أن يطلب من البرلمان مداولة جديدة له أو لبعض مواده. ولا يمكن رفض هذه المداولة الجديدة». ولقد استعمل الرئيس فرانسوا ميتران حقه بالاعتراض مرتين: المرة الاولى عام ١٩٨٣ بخصوص القانون المتعلق بتنظيم

ARDANT (Ph.), op.cit., p.499.

(١٥)

(١٦) شكّل حق رئيس الجمهورية الفرنسي بالطلب من مجلسي البرلمان قراءة ثانية للقانون موضوعاً لنقاش طويل عند وضع دستور عام ١٩٤٦. اعتبر معارضو هذا الحق انه يحيي السلطة الملكية، وهو لا يتوافق مع المبدأ البرلماني المتعلق بلا مسؤولية رأس الدولة، كما انه يلزم ممثلي الأمة (أي المجلس الأدنى، الجمعية الوطنية) بالقيام بعمل تأملي يعود أصلاً للمجلس الأعلى (أي مجلس الجمهورية). وفي مواجهة هذا الطرح، اتبعت الجمعية التأسيسية موقف المقرر العام الذي طلب منها اعتبار حق الرئيس بطلب القراءة الثانية للقانون ليس كحق اعتراض محتمل، ولكن عمل يسمح له بممارسة دور الحكم بين الأحزاب في نفس الوقت الذي يؤمن فيه التعاون الضروري بين الوظيفة التشريعية والوظيفية التنفيذية. والحالات الوحيدة التي مارس فيها رئيس الجمهورية حقه بالمداولة الثانية تم تبريرها بداعي السماح للبرلمان بتصحيح خطأ فني في الصياغة.

HAMON (F.) TROPER (M.), op.cit., p.446.

من جديد الى مجلس (Richsart) ليعيد النظر فيه في مهلة أسبوعين، فإذا اقره بأغلبية تزيد على ثلثي الاعضاء جاز لرئيس الجمهورية إحالة القانون في فترة ثلاثة اشهر الى الاستفتاء الشعبي، أما إذا وافق عليه المجلس بأغلبية تقل عن ثلثي أعضائه فإنه بإمكان الرئيس ان يصمت خلال هذه الفترة، فيسقط القانون من تلقاء نفسه، أو ان يحيله الى الاستفتاء كما هو الحال في الفرضية السابقة.

وبموجب المادة ٦١ من الدستور الفرنسي الحالي، يحق لرئيس الجمهورية - من بين اطراف اخرى - متى اعترض على القانون قبل اصداره أن يحيله الى المجلس الدستوري الذي يقع عليه ان يبت بالمسألة في مهلة شهر تصبح ثمانية أيام إذا طلبت الحكومة ذلك في حالة الاستعجال، ومراجعة المجلس الدستوري بهذا الشأن توقف مهلة إصدار القانون، وهي خمسة عشر يوماً من تاريخ احالة القانون المعتمد نهائياً الى الحكومة (المادة ١٠).

وعليه يتبين أن الاعتراض الناقل الى هيئة سياسية يختلط عادة مع الرقابة على دستورية القوانين، ويتناوله الفقه في اطار موضوع هذه الرقابة. اما الاعتراض الناقل الى الاستفتاء الشعبي، فهو تطبيق مباشر للاعتراض التوقيفي الذي يهدف بالاساس الى تحييد طرفي النزاع واستفتاء الشعب أو الامة في مصير القانون.

ب - دواعي حق الاعتراض على القوانين يرى غالبية الفقه ان لحق الاعتراض دواعي سياسية تهدف بشكل أساسي الى تفادي تعسف السلطة التشريعية وخرقها لمبدأ فصل السلطات وانتهاكها لحقوق المواطنين وبالتالي حماية الدستور، ودواعي تشريعية تهدف الى الحد من سن قوانين معيبة.

تحديد مهلة لتوقيع رئيس الجمهورية. وحق الرئيس الفرنسي بطلب قراءة جديدة للقانون يحتاج للتوقيع الوزاري الاضافي، ولكن بإمكان الوزير الاول رفض التوقيع على الطلب ومنع عودة القانون الى البرلمان. هنا هل بإمكان الرئيس أن يتذرع بهذا الرفض لكي يرفض بدوره إصدار القانون مستنداً إلى امتيازاته الدستورية؟ في الواقع، يرى البعض ان الرئيس الذي يتصرف بهذه الطريقة ينتهك بشكل خطير التزامه بإصدار القانون (المادة ١٠ من الدستور) كما ينتهك حق الحكومة المطلق برفض اعطاء توقيعها الوزاري الاضافي بشكل كامل، ومع ذلك لا توجد أي سلطة مختصة لتسوية هكذا خلاف، كما لا يوجد أي جهاز قضائي مختص بهذا الشأن كالمجلس الدستوري مثلاً^(١٧).

(٤) - الاعتراض الناقل (veto translatif)

في الاشكال السابقة للاعتراض، يُعاد القانون الى البرلمان الذي وافق عليه (أو للبرلمان التالي) لكي يقرر في مصير القانون وتجاوز إعتراض رئيس الدولة، بينما تعود سلطة التقرير النهائي في اطار الاعتراض الناقل والبت في الخلاف بين رئيس الدولة والبرلمان الى جهة ثالثة يحددها الدستور: تكون إما الشعب أو هيئة سياسية، أي انه اعتراض ناقل سلطة التقرير النهائي بشأن القانون المعترض عليه الى الاستفتاء الشعبي في الانظمة التي تأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة أو الى هيئة سياسية حيث يختلط الاعتراض عادة برقابة دستورية القوانين.

بموجب المادة ٧٤ من دستور جمهورية ويمار في ألمانيا، في حالة وجود خلاف بين مجلسي البرلمان حول قانون معين، يُعاد القانون

CADART (J.) op.cit.,pp.1160-1161.

(١٧)

(١) - الدواعي السياسية

يعتبر حق الاعتراض عنصراً هاماً في تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وفي احترام الدستور ودولة القانون. يقول مونتسكيو في كتابه «روح القوانين» انه «... وثمة تجربة خالدة وهي أنه لا بد لكل انسان، يتمتع بسلطة، من ان يميل الى الاساءة في استعمالها، وهو يظل متجهاً نحو هذه الإساءة الى أن يجد حدوداً أمامه... ولكي لا تقع الإساءة، بالسلطة، فإنه يقتضي، بحكم طبيعة الأشياء، ان توقف السلطة سلطة أخرى»^(١٨). وتنص المادة ١٦ من الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن لعام ١٧٨٩ على أن «كل مجتمع لا تقرر فيه ضمانات لحقوق الأفراد ولا يسود فيه مبدأ الفصل بين السلطات ليس له دستور».

لكن لا يكفي عمل كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث على حدة وفي ميدان اختصاصها - وهو أمر تستوجبه كما اشرنا سابقاً دواعي الفاعلية المتعلقة بالتخصص وتقسيم العمل في الدولة والحكمة السياسية، أو بشكل آخر دواعي تأمين التوازن بين السلطات الذي يعتبر شرطاً من شروط تحقيق الحرية - للحؤول دون تعدي الواحدة منها على اختصاصات الاخرى، وانما يجب الى جانب ذلك ان تتسلح بما يكفل إيقاف تعدي السلطات انطلاقاً من ان فصل السلطات هو قاعدة أساسية تمليها الحكمة السياسية ويمكن تطبيقها بمرونة بحيث تستطيع السلطات الثلاث بالرغم من انفصالها، ان تتعاون في اداء وظائفها. من هنا تنبع الحاجة الى وسائل التأثير المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومنها حق الاعتراض. في النظام البرلماني الذي تكون فيه

الحكومة إئتلافية، أي غير نابعة من أغلبية برلمانية منظمة ومتجانسة، يلعب حق الاعتراض دوراً هاماً في إيجاد الحلول للمشاكل الجارية، ذلك ان وسيلة حل البرلمان تعتبر إجراء استثنائياً يثير صعوبات عملية وتحيطه الدساتير بقيود شديدة: فإذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني يتمتع بحق حل البرلمان، وهو وسيلة قصوى تضع حداً نهائياً لحياة البرلمان بقلبها حق الأخير بطرح مسؤولية الحكومة وإسقاطها، فإن حق الاعتراض هو وسيلة معتدلة بيد السلطة التنفيذية لوقف تعسف السلطة التشريعية وتحقيق التوازن معها. وتزداد أهمية حق الاعتراض كوسيلة في حفظ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الرئاسي القائم على الفصل القاطع بين السلطات، ولقد استعمله رئيس الولايات المتحدة بفاعلية بالرغم من وجود وسائل اتصال غير رسمية مع الكونغرس، كالاتصال بالقيادة والرسائل المتعددة إلى رؤساء اللجان.

ويعتبر مونتسكيو، أول من أشار الى الداعي السياسي للاعتراض باعتباره وسيلة تحد من تعدي السلطة التشريعية على امتيازات السلطة التنفيذية وتأمين احترام مبدأ فصل السلطات. ففي كلامه عن النظام الانكليزي، المنبثق عن ثورة عام ١٦٨٨ والذي انبهر به واعتبره اكثر ملاءمة للحرية، حيث يقول: «هدف الدستور الانكليزي هو الحرية. الوسيلة هي ملكية مختلطة... امتيازات الملك، الكبار، الشعب، يعدل بعضها بعضاً لدرجة كبيرة بحيث يساند بعضها بعضاً. في الوقت نفسه، كل السلطات الثلاث التي تشارك في الحكم تستطيع ان تضع عقبات لا تقهر أمام المشاريع التي قد تريد احدي السلطتين الاخرتين أو حتى الاثنتان معاً ان

لا تعترف لرئيس الدولة بحق اقتراح القوانين كما هو الحال في الولايات المتحدة. فالرئيس الأميركي «يستخدم حقه في الاعتراض كما لو أنه يملك حق اقتراح، لأن البرلمان يعتمد غالباً على استيضاح وجهة نظر الرئيس في المشروعات المعروضة، وما إذا كان سيستخدم حقه في الاعتراض إذا ما عرض المشروع بصورته الحالية، وما هي التعديلات التي يمكن إدخالها لشراء موافقته»^(٢٢). وإذا كانت معظم حالات الاعتراض تتعلق باعتبارات الملاءمة المستندة إلى تعارض القانون مع الدافع السياسي والاجتماعي وتهدف إلى تحقيق التوافق والانسجام بين القانون المعترض عليه والتشريع القائم، فإن الفقه الأميركي يعترف للرئيس بحق الاعتراض على القوانين المناقضة للدستور حتى ولو كان القانون المعترض عليه محلاً لتفسير قضائي مؤيد للتشريع.

في الواقع، وكما أشرنا سابقاً، يشكل حق الاعتراض في الولايات المتحدة حجر عثرة أمام إصدار القانون طالما لم يتم تجاوزه بغالبية ثلثي أعضاء كل من مجلسي الكونغرس، وبالتالي تكون آثاره هامة جداً. من هنا أتت محاولة الرؤساء في استعمال هذا الإجراء في كل مرة يبدو لهم أن القانون هو غير ملائم أو في غير محله، إلا أن الرئيس الأميركي جورج واشنطن والرؤساء الذين تلوه مباشرة اعتبروا أن الاعتراض يجب أن يقتصر استعماله على القوانين غير الدستورية. ومع ذلك، ابتداء من عهد الرئيس جاكسون، أعطت قضية «مصرف الولايات المتحدة» للفقه الأميركي الفرصة

تعملها لتجعلاً نفسيهما مستقلتين»، ولذلك «يجب على السلطة التنفيذية أن تأخذ دورها في التشريع عن طريق مكنة المنع وإلا فقدت كل امتيازاتها»، ولكي يستطيع الملك حماية امتيازاته وحقوقه يجب أن يتمتع بحق وقف القوانين التي تشكل عدواناً عليها»^(١٩): تصوّر لحق الاعتراض اقتره غالب الفقه، فذهب البعض إلى اعتباره «حقاً يباشره الأمير دفاعاً عن امتيازاته، وحفاظاً على اختصاص السلطة التنفيذية بوصفه رئيساً لها»^(٢٠): «وأنه يمثل ضماناً للفصل بين السلطات واحترام الحدود المنصوص عليها في الدساتير»^(٢١).

٢ - الدواعي التشريعية

في إطار العملية التشريعية، قد تسنّ قوانين تحت تأثير السرعة والاندفاع والانفعال وتدخل الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة لتحقيق مصالحها الخاصة، مما يجعلها معيبة ومناقضة لنص الدستور وألروحه، الأمر الذي يستلزم إخضاعها لدراسة أخرى من قبل سلطة مستقلة (القضاء الدستوري والرقابة على دستورية القوانين)؛ وقبل الوصول إلى هذه المرحلة، يبرز حق الاعتراض كوسيلة فعالة لوقف القوانين المعيبة وتفاديها، من هنا جاء اقتراح النائب (Hatchins) بتشديد الأغلبية المطلوبة لتجاوز اعتراض الرئيس الأميركي على القوانين ورفعها إلى ثلاثة أرباع الأعضاء الحاصرين في كل من مجلسي الممثلين والشيوخ.

وهناك فائدة أخرى لحق الاعتراض، إذ تحقق السلطة التنفيذية من خلاله برامجها المختلفة، وخصوصاً في الأنظمة السياسية التي

MONTESQUIEU, ibid., livre XI Chapitre VI. (١٩)

BOMPARO (R.), op. cit.p.9. (٢٠)

VIATTE (A.) veto législatif dans la constitution française de 1791 et la constitution des Etats-Unis; thèse doct. Paris, 1901,p.76. (٢١)

MATIOT (A.), La vie politique aux Etats - unis et les tendemces recentes, Paris, 1964 ,p281. (٢٢)

على الكونغرس أو على الجهاز التنفيذي، عندما يتدخلان في ممارسة الوظيفة التشريعية، كما انه ليس لها قيمة سوى قيمة الدواعي التي تثيرها». بالنسبة للرئيس، التفسير الذي أعطته المحكمة العليا ليس له سوى قيمة نسبية، وبالتالي يجب أن لا يؤثر على الاجهزة المولجة بخلق القانون قبل اصداره: حل فرض نفسه، لان الكونغرس بمجلسيه لم يؤمن ثلثي الاعضاء اللازمين لتجاوز معارضة الرئيس. وهكذا في الولايات المتحدة الاميريكية، يمكن ان يمارس حق الاعتراض استقلالاً عن أي تدخل من قبل جهاز ذي خاصية قضائية^(٢٤).

ولكن الامر لا يكون دائماً هو ذاته من النظام الرئاسي خارج الولايات المتحدة، ذلك ان الاعتراض الرئاسي يثير احيانا التحرك الفوري للمحاكم العليا أو المحاكم الدستورية التي تفرض قراراتها على الجهازين التشريعي والتنفيذي (دستور فنزويلا لعام ١٩٦١؛ دستور الإكوادور لعام ١٩٦٧، المادة ١٥١؛ دستور سلفادور لعام ١٩٦٢، المادة ٥٣؛ دستور هندراوس لعام ١٩٦٥، المادة ٢٣٤؛ دستور بناما لعام ١٩٥٦، المادة ١٣١؛ دستور كولومبيا ١٨٨٦، المادة ٩٠). ولكن في الممارسة تتردد المحاكم الدستورية في اعتماد موقف المعارضة الصريحة للأغلبيات البرلمانية، موصوفة كانت أم غير موصوفة، وخاصة عندما تكون هذه الأغلبيات كافية جداً لمواجهة وتجاوز الاعتراضات الرئاسية، مما يعني ان هذه الوسيلة في تدعيم الجهاز التنفيذي هي ذات فعالية نادرة، وفي اغلبية النظم الرئاسية، لا تعطي طرق الاعتراض بالنهاية لرئيس الدولة امتيازات أكثر أهمية من الامتيازات العائدة

للتمييز بين الاعتراض الذي تبرزه إعتبارات الملاءمة - أي ملاءمة القوانين في مضمونها واهدافها لظروف الامة ومصلحتها^(٢٣)، باعتبار ان هذه القوانين هي انعكاس لواقع المجتمع وظروفه وحاجاته - والاعتراض الذي يتأسس على عدم الدستورية.

ومفاد قضية المصرف المذكور كما يلي: تمّ التجديد لامتياز المصرف الوطني من قبل مجلس الشيوخ في ٢ تموز ١٨٣٢ (٢٨ صوتاً و ٢٠ صوتاً ضد) ومن قبل مجلس الممثلين في ٣ تموز ١٨٣٢ (١٠٧ أصوات مع و ٨٥ صوتاً ضد)؛ إعتراض الرئيس الأميركي على هذا الاجراء معتبراً ان هذا القانون هو غير دستوري لدواعي عديدة، وتحديداً لأنه يمنع الكونغرس في المستقبل من إنشاء مصرف آخر، الأمر الذي يحد من سلطاته، ردّ معارضو الرئيس على ذلك بأن المحكمة العليا في قرارها لعام ١٨١٩ (MC Culloch v/marry land) اعتبرت ان انشاء المصرف الوطني هو دستوري، وبالتالي ليس هناك من داع لاستعمال حق الاعتراض؛ ردّ الرئيس جاكسون بأن رأي المحكمة في مسألة خاصة لا يمكن أن يشكل سابقة تربط الرئيس والكونغرس الى الأبد، وبرأيه: «الكونغرس والجهاز التنفيذي والمحكمة العليا، كل من جهته، يجب أن يعمل وفق الرأي الذي يكونه حول الدستور، فكل مأمور عمومي يحلف اليمين بالدفاع عن الدستور يجب أن يدافع عنه كما هو يفهمه وليس كما يفهمه الآخرون. فرأي القضاة ليس له سلطة على الكونغرس، كما أنه ليس لرأي الكونغرس سلطة على القضاة، والرئيس لهذه الناحية هو مستقل عن كل منهما. فسلطة المحكمة العليا لا تنطوي على أي رقابة تمارس

(٢٣) فهمي (مصطفى ابو زيد)، مبادئ الاظمة السياسية الطبعة الاولى، منشأة المعارف الاسكندرية، ١٩٨٤، ص ٤٨١.
(٢٤) MOULIN (R.), op. cit., P. 149

يمكن للجهاز التنفيذي أن يؤثر على قرارات الجمعيات النيابية، استقلال هذا الجهاز لا يمكن أن يتحقق عملياً إلا من خلال حق الاعتراض العائد اليه والتجربة تبين ذلك بشكل جيد»^(٢٨) وهكذا عن طريق الدمج المبكر بين الاسقلالية والتخصص، استخلص بعض الفقه ان حق الاعتراض يشكّل امتيازاً من طبيعة تنفيذية مؤكداً بالتالي الفصل القاطع والمطلق بين السلطات في النظام الاميركي الشمالي.

ومع ذلك، هناك فقه آخر يركّز تحليله على نقطة الإنطلاق نفسها، ولكن يصل إلى نتائج مغايرة، فالعميد ليون دوغي كان مقتنعاً بعدم تكييف النظام الأميركي، وقدّر أن فصل السلطات الذي أريد اعتماده ليس سوى مبدأ بقي دون تطبيق، وركّز شروحاته تحديداً حول الجزاء وحق الاعتراض باعتبارهما أعمالاً وقرارات ولكن غير مندمجة في نظام نظري لفصل السلطات، ويستشهد دوغي ببعض الفقهاء^(٢٩) الذين يرون «أن القوة الحقيقية للسلطة التنفيذية، المتراس الذي يمكن أن تتحصّن وراءه لمقاومة الجمعية النيابية، هي - في الاوقات العادية - حقها في الاعتراض. بتعابير اخرى، انها تستمر في الحياة كجهاز تنفيذي ليس بمقتضى وظائفها الخاصة، ولكن بسبب الحصّة العائدة لها في الوظائف التشريعية، فهي تحتفظ بموقعها بقوة الاشياء، ليس لأنها منفصلة عن السلطة التشريعية ولكن بالأحرى لأنها تشارك في حق يعود في الواقع لهذه السلطة»، ويستنتج دوغي قائلاً: «وهكذا فإن الدستور الذي يظهر لنا دائماً كأنه يتأسس على مبدأ فصل السلطات، هو لا

لرئيس الولايات المتحدة في هذا الشأن، وبرأي البعض بدون شك «يكون حق الاعتراض هاماً جداً فيما يتعلق بسلطات الحكومة، لأنه يكفي ان يؤمّن الرئيس ثلث أعضاء البرلمان لكي لا تتم الموافقة على أي قانون لا يتوافق وآراءه. وهكذا تحكم الدولة عن طريق حق الاعتراض»^(٢٥).

ج - النقاش الفقهي حول الطبيعة القانونية لحق الاعتراض

عندما قرّر المجتمعون في فيلاديلفيا إدراج حق الاعتراض في نص الدستور الاميركي - وهو حق لم يكن يستعمل عملياً في بريطانيا - كانت لديهم النية في الحدّ من سلطات المشرع الواسعة؛ ماديسون (Madison) لاحظ أن «الجهاز التشريعي يمد دائرة نشاطه في كل مكان ويلتهم كل السلطات في اعصاره العنيف»، أما هاملتون (Hamilton) فقد استعاد نفس الفكرة ورفع من شأنها معتبراً أن «أول سبب يستدعي إعطاء هذه السلطة للجهاز التنفيذي هو وضع هذا الجهاز في حالة تمكنه من الدفاع عن نفسه»^(٢٦). هذا الوجه الدفاعي لحق الاعتراض قاد منظري القانون الدستوري التقليدي الى اعتبار حق الاعتراض كأنه قبل كل شيء وسيلة للحفاظ على استقلال الجهاز التنفيذي؛ ألح البعض^(٢٧) على الضرورة الدستورية بتسليح الرئيس بسلطات خاصة للدفاع عن نفسه، بينما رجع اسمان - عندما درس حق الاعتراض في الولايات المتحدة وفي فرنسا عام ١٧٩١ - الى فكر مونتيسكيو ورأى أنه «وُجد هنا بالتأكيد خلاصة عميقة جداً؛ في نظام الفصل الكامل للسلطات الذي بمقتضاه لا

HAURIUO (A.), Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed., Montchrestien, Paris, 1972, p.601. (٢٥)

Fédéraliste" trad. fr. paris,,pp.408,612 Le. (٢٦)

STORY (J.) Commentaires sur la cosntitution fédérale de Etats - unis, 2 vol. trad. fr., paris, 1943, p.373 (3). (٢٧)

ESMEIN (A.), Eléments de droit constitutionnel, t.1, Paris, 1972,pp.515. (٢٨)

BRYCE (J.), la république américaine. t.1 trad. fr., paris; 1911,pp.324-325. (٢٩)

الأخرى التي تشكل تشويهاً لهذا النموذج.

ومع ذلك، فإن حق الاعتراض في الولايات المتحدة يعتبر كأنه إجراء حقاً من طبيعته تشريعية، ولكنه يبقى مجرد استثناء لمبدأ فصل السلطات، وهو يكتسب ميزة سلبية بشكل أساسي، واستعماله لا يمكن أن يسمح للرئيس بتدخل حقيقي في العملية التشريعية. وبالعكس في الأنظمة الرئاسية الأخرى، تنطوي أنماط حق الاعتراض على توسع الاختصاص التشريعي للرئيس، وهذا الإجراء - حسب قول غالبية الفقهاء الدستوريين - قد يعادل في هذه الأنظمة التمتع بسلطة حقيقية في فرض النصوص التي يريدها الجهاز التنفيذي. وعليه يتحول حق الاعتراض هنا من اعتباره وسيلة دفاعية في الولايات المتحدة الأميركية ليصبح أداة تشريعية في الأنظمة الرئاسية الأخرى^(٣٢).

وإذا كان الفقه - كما رأينا - يختلف حول طبيعة الاعتراض النسبي، فإنه يجمع على إضفاء الطبيعة التشريعية على حق الاعتراض المطلق أو رفض التصديق. فهذا الاعتراض يعتبر من قبيل الأعمال التشريعية بالاستناد إلى فكر مونتسكيو عند تصويره للعلاقة بين مجلسي البرلمان (المجلس الشعبي ومجلس النبلاء) المتميزين بحس المولد والثروة: فالمجلس الشعبي يمارس مكنة التقرير في عمل القوانين بينما يزاول النبلاء دوراً مغايراً يمكنهم من حماية امتيازات طبقتهم عن طريق التمتع بمكنة المنع. وحسب مونتسكيو تتمثل مكنة التقرير كأنها «الحق في إصدار الأوامر أو في تصحيح أمر صدر عن سلطة أخرى»، ومكنة المنع بأنها «الحق في إبطال قرار صدر من

يعمل بشكل طبيعي إلا بفضل الحصة التي يعطيها لرئيس السلطة التنفيذية في إتمام القوانين»^(٣٠).

وعليه، يبدو في الواقع أن إعطاء الرئيس امكانية في الاعتراض على نص صوت عليه الكونغرس يؤدي إلى منحه دوراً في المشاركة في السلطة التشريعية، لأن موافقته تعتبر ضرورية لتحويل المشروع المصوّت عليه في مجلسي البرلمان إلى قانون. بدون شك، يمكن معارضة ذلك بالقول أن الاعتراض الرئاسي هو اعتراض توقيفي فقط، وبإمكان أغلبية ثلثي البرلمان أن تلغي فعاليته، إلا أن هذا القيد لا يعدل أبداً في طبيعة العمل الذي يبقى عملاً تشريعياً مثلما يكون الحال مع التصديق على مشروع قانون صادر عن الأقلية البرلمانية.

معظم فقهاء القانون الدستوري في الولايات المتحدة - أمثال توماس كولي - يعتمدون هذا التحليل ويعتبرون حق الاعتراض وبشكل شائع كأنه السبب الأساسي لسلطة الرئيس في النظام الدستوري الأميركي، ولقد كتب ويلسون^(٣١) «أن الرئيس يستمد قوته الخاصة من حقه بالاعتراض، فهو قوي باعتباره جزءاً من الجهاز التشريعي أكثر من كونه رئيس الجهاز التنفيذي».

وهكذا إذا كان حق الاعتراض يشكل امتيازاً ذا طبيعة تشريعية، فإن مبدأ فصل السلطات أساس الصورة النظرية الرئاسية - هو غير محترم في النظام الأميركي. فتوسع دور عضو في الجهاز التنفيذي إلى ممارسة الوظيفة التشريعية يمكن أن يؤدي إلى إثارة الشك في التمييز بين النموذج الخالص للنظام الرئاسي في الولايات المتحدة وبين الأنظمة الرئاسية

t.II, Paris, 1928,p. DUGUIT(L.), op.cit.

WILSON (W.), Le gouvernement congressionnel, trad. fr., Paris, 1900,p.280.

Cf. MOULIN (R.) op.cit., pp. 138-140 (2)

(٣٠)

(٣١)

(٣٢)

متضمناً صراحةً أو ضمناً «فكرة الحق» المسيطرة في المجتمع والنابعة من الإرادة الشعبية والرأي الغالب في المجتمعات الديمقراطية والتي رضي الحكام خدمتها وتوجيه حياة البلد على أساسها وبين السلطة التأسيسية «المشتقة» (كالسلطة التشريعية مثلاً) التي يناط بها مهمة تعديل الدستور، وتمنح اختصاصاً محدداً بمقتضى نصوص دستورية قائمة، وتقدم السلطة الأولى على السلطة الثانية. فعلى هذه السلطة الأخيرة (وعرضياً كذلك على السلطة التنفيذية) عند وضعها القوانين ان تحترم الدستور لا في حرفيته فقط بل في روحه أيضاً أي في مبادئه. كل ذلك يعني في العمق إيجاد اجراء قادر على منع تعسف المشرع، وبما أن القانون - كما أشرنا سابقاً - هو وسيلة الحكم الفضلى، فإنه من المفيد أن يكون هذا القانون تابعاً لفكرة الحق الواردة في الدستور، وعلى هذا الأساس تتمثل مسألة مراقبة دستورية القوانين العائدة للقضاء الدستوري - نظرياً - بطريقة بسيطة هي: تأمين خضوع القوانين العادية للقوانين الدستورية وبالتالي تحقيق العدالة الدستورية عبر اعتماد مجموعة من المؤسسات والتفنيات بفضلها يتأمن - بدون قيود - سمو الدستور. ويجمع الحقوقيون ورجال السياسة في الدول الليبرالية حالياً حول مبدأ الرقابة على دستورية القوانين ويرون فيه عنصراً أساسياً في دولة القانون.

يختلف أسلوب الرقابة على دستورية القوانين في الانظمة التي تعتمد على الرقابة عن طريق الدعوى الاصلية أو رقابة الإلغاء التي تحرم القانون من انفاذ آثاره (عدم اصداره من حالة الرقابة المسبقة الوقائية، واعتباره كأنه لم يكن في حالة الرقابة اللاحقة الهجومية)، وهي

سلطة أخرى»، ولقد نقل مونتسكيو هذا التصور للعلاقة بين مجلسي البرلمان الى مجال العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: ينحصر دور السلطة التشريعية في مباشرة مكنة التقرير بينما تمارس السلطة التنفيذية حماية لامتيازاتها مكنة المنع^(٢٣) وان الاعتراض يعادل مكنة المنع. ويجمع الفقه على ان حق التصديق يعادل مكنة التقرير وان حق الاعتراض يعادل مكنة المنع، وبالتالي يظهر من خلال ممارسة رئيس الدولة لحق التصديق انه يمارس سلطة تشريعية (جزئية) ولا يمكن للعمل التشريعي ان ينجز دون مساهمته.

ويستند الفقه الى حجة اخرى في تبرير الطبيعة التشريعية لحق التصديق، وهي أنه إذا كان البرلمان هو الذي يحدد محتوى القانون بصورة نهائية كمرحلة أولى، فإن التصديق هو الذي يضفي قوة الامر التشريعي على هذا المحتوى مما يؤدي إلى خلق القانون حالاً ومباشرة وجعله نافذاً.

٣ - حق رئيس الدولة بمراجعة الدولة بمراجعة القضاء الدستوري

يتحدد دور القضاء الدستوري بشكل أساسي في تأمين الرقابة على دستورية القوانين وإبطال القواعد القانونية الجديدة المخالفة للدستور. فسمو الدستور يصبح مجرد كلمة جوفاء غير ذي مضمون إذا كان عرضة للانتهاك من قبل هيئات الدولة دون ان يكون هناك عضو يفرض الجزاء المقرر على ذلك الانتهاك، مبرزاً عدم الدستورية ومانعاً القانون المخالف من إحداث آثاره. ويجد سمو الدستور أساسه في التمييز بين السلطة التأسيسية «الأصلية» التي تضع الدستور

MONTISQUIEU, op. cit., livre xl, chapitre VI.

(٢٣)

على خطر تقليل فعالية الرقابة من جهة وخطر تدخل هذه الجهات ليس من أجل الدفاع عن الدستور ولكن قد يكون التدخل تبعاً لتقديراتهم للملاءمة السياسية من أجل تحقيق بعض الأهداف السياسية؛ إعطاء المحاكم نفسها، عندما تشك بدستورية قانون يطبق على نزاع معروض أمامها، إمكانية مراجعة الجهاز الذي يتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين طالبة اليه حسم مسألة مدى تطابق هذا القانون مع الدستور: إمكانية توجد مثلاً في ألمانيا وإيطاليا، وهذا ما يبعد مسألة المراجعة عن الاعتبارات السياسية ويشكل ضماناً فعالة للمواطنين^(٣٤).

في ألمانيا، تتأمن الرقابة على دستورية القوانين من قبل المحكمة الدستورية الفدرالية المؤسسة بموجب المادة ٩٢ والمنظمة بقانون ١٢ آذار ١٩٥١؛ وهي تتكون من ستة عشر عضواً يتم اختيارهم لمدة اثنتي عشرة سنة من بين الشخصيات ذات الاختصاص القانوني، تصفهم من قبل البندستاغ والنصف الآخر من قبل البندسرات وبغالبية ثلثي الأعضاء في كل منهما. تعتبر المحكمة - من خلال فصلها للنزاعات المتعلقة بسير السلطات العامة - حارساً للنظام وضابطاً للتوازن السياسي بين أجهزة الدولة والقوى السياسية في البلد من جهة، وهي تتولى الرقابة على دستورية القوانين والاعمال ما دون التشريعية حيث يمكن مراجعتها تجريبياً خارج أي نزاع بناء لطلب الحكومة الفدرالية أو طلب لاند أو ثلث أعضاء البندستاغ، كما يمكن مراجعتها عملياً من قبل محكمة أو فرد عن طريق الدفع بعدم الدستورية في حالة انتهاك حق أساسي من جهة ثانية، وهي تؤمن نوعاً من الشرطة الاخلاقية باعلانها - بناء لطلب الحكومة - إسقاط الحقوق الأساسية

رقابة من شأنها تركيز سلطة الرقابة في هيئة واحدة (المحكمة العليا في قمة النظام القضائي المطبق في الدولة كما هو الحال في الدستور السويسري الحالي لعام ١٨٧٤، المادة ١١٣ أو محكمة دستورية خاصة ومستقلة كالمجلس الدستوري في فرنسا ولبنان) الامر الذي يكفل اصدار احكام حاسمة نهائية ذات حجية مطلقة تجاه الكافة، وبين الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية (رقابة الامتناع أو النظام اللامركزي في الرقابة كما هو الحال في الولايات المتحدة الاميركية) وهي وسيلة دفاعية تقرر لجميع المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها ويكون للاحكام الصادرة عنها حجية نسبية ومقصورة على القضية المطروحة أمامها، وما يؤدي اليه ذلك من اشاعة القلق وعدم الاستقرار في المعاملات القانونية، إذا قد تتناقض الاحكام في هذا النظام بخصوص الموضوع الواحد، فتقرر احدى المحاكم دستورية نص قانوني معين بينما تقرر محكمة اخرى عدم دستوريته.

تختلف الانظمة السياسية التي تعتمد القضاء الدستوري فيما بينها حول مسألة تحديد الجهة أو الجهات التي يعود اليها مراجعة هذا القضاء بمسألة الرقابة على دستورية القوانين، وهنا يمكن ان تتنوع الحلول في هذا الشأن ما بين: إعطاء حق المراجعة الى كل المواطنين، فكل مواطن يكون له الحق في تأمين احترام الدستور ويجب أن تكون لديه الامكانية بالدفاع عن هذا الحق بنفسه، إلا أن كثرة المراجعات وسهولتها تضعف قوة القانون وسيادته، كما أنها تنطوي على خطر شل المنظومة الرقابية؛ إعطاء حق المراجعة الى عدد محدود من الجهات (رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو رؤساء المجالس النيابية أو البرلمانين) ينطوي بدوره

البرلمان في جلسة مشتركة لمجلسيه (بغالبية ثلثي الاعضاء في الدورتين الاولى والثانية وبغالبية ثلاثة أخماس الاعضاء في الدورات التي تلي)، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الثاني، والثلث الاخير يتم تعيينه من قبل الاجهزة القضائية العليا (محكمة التمييز، مجلس الدولة، وديوان المحاسبة). وتتمتع المحكمة باختصاصات هامة جداً في الرقابة على دستورية القوانين، وهي رقابة مسبقة فيما يتعلق بالقوانين الاقليمية ورقابة لاحقة فيما يتعلق بقوانين الدولة والاقاليم، ويمكن مراجعة المحكمة من قبل المحاكم وفق طريقة الدفع بعدم الدستورية.

في فرنسا، قطع دستور عام ١٩٨٥ الحالي مع التقليد الفرنسي المتعلق بسيادة القانون والمعادي للرقابة على دستورية القوانين، وأسس رقابة عن طريق الدعوى الاصلية من قبل المجلس الدستوري. يتكون هذا المجلس من فئتين من الاعضاء: أعضاء معينين وعددهم تسعة أعضاء يعين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ الثلث منهم واعضاء حكميين حيث يكون كل رئيس جمهورية سابق حكماً عضواً لمدى الحياة في المجلس الدستوري، ويتم تعيين الاعضاء لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد (في لبنان يتألف المجلس الدستوري المشار اليه في المادة ١٩ من الدستور والمنشأ بموجب القانون رقم ٢٥٠ الصادر في ١٤ تموز ١٩٩٠ من عشرة أعضاء مدة ولايتهم ست سنوات غير قابلة للتجديد، يعين مجلس النواب نصفهم بالأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه في

عن الافراد الذين يمارسون انشطة معارضة لمبادئ النظام العام أو منع حزب سياسي يشكل خطراً على الديمقراطية^(٣٥).

في اسبانيا، تأسست المحكمة الدستورية بموجب المادة ٩٢ من الدستور، وهي تتكون من اثني عشر عضواً يعينهم الملك (أربعة أعضاء بناءً على اقتراح «مؤتمر النواب» بغالبية ثلاثة أخماس الأعضاء، أربعة بناءً على اقتراح مجلس الشيوخ وبذات الاغلبية، اثنين بناءً على اقتراح الحكومة، واثنين بناءً على اقتراح «المجلس العام للسلطة القضائية»). رقابة المحكمة واسعة تطل ليس فقط القوانين ولكن أيضاً كل أعمال السلطات العامة، وهي رقابة لاحقة تحصل خلال ثلاثة أشهر من نشر القوانين، باستثناء المعاهدات الدولية؛ ومراجعة المحكمة من قبل الهيئات السياسية واسعة إذ يمكن مراجعتها بشأن دستورية قوانين الدولة وقوانين جماعة مستقلة ذاتياً من قبل رئيس الحكومة أو من قبل ٥٠ نائباً أو ٥٠ شيخاً أو من قبل الاجهزة التنفيذية للجماعات المستقلة ذاتياً أو من قبل «المدافع عن الشعب». وكما هو الحال في المانيا - وكذلك في ايطاليا - يمكن مراجعة المحكمة ايضاً عن طريق الدفع بشأن دستورية أي قانون ومهما كان تاريخ اصداره؛ كما أنه وبالتشابه مع المراجعات الدستورية في المانيا، بإمكان أي شخص طبيعي أو معنوي أن يراجع المحكمة مباشرة بشأن عمل إداري وحتى ضد قرار قضائي، ولكن ليس ضد قانون بشكل مباشر^(٣٦).

في إيطاليا، تتكون المحكمة الدستورية من خمسة عشر عضواً يتم اختيارهم وفق اجراء معقد: ثلث الاعضاء يتم اختيارهم من قبل

HAMON(F.) TROPER (M.),op.cit.,pp.233- 234.

(٣٥)

HAMON(F.) TROPER (M.),ibid.,pp.251-252.

(٣٦)

الدستور، كما يطلب رأيه حول الاجراءات التي يتخذها بالاستناد الى هذه المادة التي تنص على أنه «إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية او استقلال الأمة أو سلامة اقليمها او تنفيذ تعهداتها الدولية لخطر جسيم وفوري، وعندما يتوقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الاول ورؤساء مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري ويحيط الامة علماً بذلك برسالة. ويجب أن يكون الغرض من هذه الاجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أقصر المهل. وتتم استشارة المجلس الدستوري بشأن هذه الاجراءات. ويجتمع البرلمان حكماً. ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية». بموجب هذه المادة، تتركز جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بيد رئيس الجمهورية: «نص يعكس فكرة الرومان عن الدكتاتور الذي يباشر سلطات مطلقة في وقت الأزمات»، وأثناء تطبيقه «لا يبقى سارياً من النصوص الدستورية سوى نص المادة ١٦ ذاته، أما تطبيق بقية النصوص الدستورية فيصبح مسألة تتوقف على حسن نية الرئيس»^(٢٨): أنها سلطة خاصة برئيس

الدورة الاولى والأكثرية النسبية من أصوات المقترعين قي الدورة التالية، ويعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي أعضاء الحكومة).

تبعاً للفقرة الاولى من المادة ٦١ من الدستور الفرنسي، رقابة المجلس الدستوري هي الزامية فيما يتعلق بالقوانين العضوية والانظمة الداخلية لكل من مجلسي البرلمان، وهي رقابة اختيارية بشأن القوانين العادية والمعاهدات الدولية، وهي رقابة تحصل بعد مراجعته من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الاول أو رئيس كل من مجلسي البرلمان أو ٦٠ نائباً و ٦٠ شيخاً^(٢٧)، وهذه المراجعة يجب أن تكون بعد الاعتماد النهائي للقانون، ولكن قبل اصداره من قبل رئيس الجمهورية (في لبنان يعود لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ولعشرة أعضاء في مجلس النواب على الأقل مراجعة المجلس الدستوري فيما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين وتقدم المراجعة بعد صدور القانون وخلال خمسة عشر يوماً من نشره في الجريدة الرسمية).

ويظهر دور رئيس الجمهورية تجاه المجلس الدستوري من خلال ما يلي:

- يطلب رئيس الجمهورية رأي المجلس الدستوري قبل اللجوء الى تطبيق المادة ١٦ من

(٢٧) بموجب تعديل الدستور في ٢٣ تموز ٢٠٠٨، تم اضافة المادة ٦١/١ ونصت على أنه عندما يتأكد خلال دعوى قضائية مرفوعة أمام احدى المحاكم ان حكماً تشريعياً نال من الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، يمكن للمجلس الدستوري النظر في هذه المسألة بناء على احالة من مجلس الدولة أو محكمة النقض: رقابة لاحقة على صدور القانون أحاطها المشرع الدستوري بعدة ضوابط:

أن ينال القانون المطعون فيه من حق أو حرية كفلها الدستور.

التأكد من مساس القانون بالحق أو الحرية أثناء نظر دعوى مرفوعة أمام المحاكم الادارية أو العادية.

بامكان الأفراد الدفع بمخالفة القانون للدستور: فإذا تأكد لمجلس الدولة (إذا كان الدفع مبدي أمامه) أو لمحكمة النقض (إذا كان الدفع المبدي من الخصم أمام محكمة عادية) ان القانون المطعون فيه قد اعتدى على إحدى الحقوق والحريات الواردة في الدستور، أحالت القانون أمام المجلس الدستوري ليقول كلمته. وحسب المادة ٦٢ المعدلة أيضاً في ٢٣ تموز ٢٠٠٨، إذا أعلن المجلس الدستوري عدم دستورية النص التشريعي استناداً للمادة ٦١/١ يتم الغائه من تاريخ نشر قرار المجلس الدستوري أو من تاريخ يحده هذا القرار.

(٢٨) فهمي (عمر حلمي)، مرجع سابق ذكره، ص ٣٣.

المجلس الدستوري بشأن كل قرار من القرارات التي يتخذها، إلا أنها تبقى مجرد إستشارة لا يكون الرئيس ملزماً بالأخذ بها، وهي تبقى سرية ولا تنشر مما يعني عدم اطلاع الرأي العام على تحفظات المجلس الدستوري الواردة في فتواه، وبالتالي لا يكون لها التأثير المعنوي العائد لفتوى المجلس حول القرار الأولي بتطبيق المادة ١٦^(٤٠).

يجمع الفقه أن المادة ١٦ تعتبر بمثابة ترخيص دستوري يجيز لرئيس الجمهورية مباشرة سلطة التشريع، وهذا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الشهير (Rubin de servens) في ٢ آذار ١٩٦٢ عقب تطبيق المادة ١٦ بمناسبة التمرد العسكري في الجزائر في ربيع ١٩٦١، والذي بتّ بمسألة الطبيعة القانونية لقرار الرئيس باللجوء إلى تطبيق المادة ١٦ من جهة، والقرارات التي يتخذها استناداً للمادة ١٦ خلال تطبيقها. فيما يتعلق بالقرار الأولي باللجوء إلى تطبيق المادة ١٦، أكد مجلس الدولة أن هذا القرار يمثل «خاصية الأعمال الحكومية» وبالتالي لا يعود إليه صلاحية «تقدير قانونيتها أو مراقبة مدة تطبيقها»، أي أنه عمل لا يخضع - بداعي موضوعه الخاص - لأي مراجعة قضائية، وذلك استثناء للمبدأ العام بخضوع أعمال السلطة التنفيذية لرقابة القاضي الإداري، باعتبار أن الدستور يعطي رئيس الجمهورية عدداً معيناً من «السلطات الخاصة» يمارسها دون التوقيع الوزاري الإضافي، ومن بينها تظهر السلطات المحددة في المادة ١٦، وبالتالي أعلن مجلس الدولة - كما أوحى بذلك مفوض الحكومة

الجمهورية يمارسها دون التوقيع الوزاري الإضافي، وهو «سيد» في هذا الشأن يقرر وحده بشأن الظروف الاستثنائية، وما يجب عمله لمواجهةها، إلا أنه يقع عليه طلب الرأي والمشورة من قبل الجهات المشار إليها في المادة ١٦ بهدف تجنب اتخاذ اجراء خطر جداً على شكل انقلاب. وهذه الاستشارات تتعلق بمدى توافر شروط تطبيق المادة ١٦، إلا أنها تبقى مجرد فتاوى اجبارية في طلبها واختيارية من حيث العمل بها، ذلك أن الرئيس يبقى قانونياً «سيد» قراره، لكن بالتأكيد يكون لهذه الفتاوى وزن سياسي هام؛ وبموجب المادة ٥٣ من الامر الاشتراعي رقم ٥٨ - ١٠٦٧ تاريخ ٧ تشرين الثاني ١٩٥٨ (القانون العضوي حول المجلس الدستوري)، فتاوى المجلس الدستوري السابقة على تطبيق المادة ١٦ يجب أن تكون مسببة وتنشر في الجريدة الرسمية مما يضفي عليها قوة معنوية هامة، هذا وقد رفضت الحكومة - عند وضع قانون المجلس الدستوري - محاولات الاستاذ فالين وبعض مؤيديه من الاشتراكين حول جعل المجلس الدستوري حكماً على تطبيق المادة ١٦ بحجة «أن المسألة تتعلق أساساً بدواعي الثقة في شخص رئيس الجمهورية. فأما أن نثق به وأما أن تلغى المادة نهائياً، كما أن المجلس الدستوري غير مؤهل بطبيعته للفصل في المنازعات السياسية»^(٣٩).
وجميع الاجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية تدخل في اطار السلطات الخاصة العائدة له، وبالتالي فهي لا تستوجب التوقيع الوزاري للوزير الأول، ولكن هناك شكلية واحدة أشارت إليها المادة ١٦ (وكذلك المادة ٥٣ من القانون العضوي للمجلس الدستوري)، وهي استشارة

LAMARQUE (J.) "la théorie de nécessité et l' article 16 de la constitution de 1958", in: R.S.D.P, 1961, (٣٩) p.612.

HAMON(F) TROPER(M),op.cit.p.640.

(٤٠)

تشريعية، وبالتالي لا يمكن أن يشكّل موضوعاً لأي مراجعة أمام مجلس الدولة: وبالمقابل تكون القرارات التي يتخذها الرئيس - في إطار «الزدواج الوظيفي» (Le dedoublement fonctionnel) الذي تؤسسه المادة ١٦ - بصفته سلطة تنظيمية - خاضعة لرقابة القاضي الإداري لتجاوز حد السلطة.

في الواقع يثير حكم مجلس الدولة المذكور مخاوف معينة فيما يتعلق بالحماية التي تتمتع بها الحريات العامة وقت تطبيق المادة ١٦. وبالفعل، بما أن الحريات العامة تشكل جزءاً من الميدان التشريعي، فكل قرار يتخذه رئيس الجمهورية وينتهك بشكل خطر حرية ما يعتبر بفعل الواقع كأنه عمل تشريعي، وبالتالي فهو، بسبب هذا الداعي، لا يخضع لرقابة القاضي الإداري؛ وكذلك وبما أنه لا يمكن مراجعة المجلس الدستوري بشأن عدم دستورية هذا العمل، فإنه ينتج عن ذلك أن القرارات التي يتخذها الرئيس تطبيقاً للمادة ١٦ لا تخضع لأي شكل من أشكال الطعن إلا إذا كانت قرارات تنطوي على مواضيع من طبيعة تنظيمية، أي مواضيع ذات أهمية قليلة. وهنا - كما يقول الأستاذان هامان وتروبر - يكون صعباً برهنة هكذا إختلاف للنظام القانوني بين القرارات المتخذة في إطار المادة ١٦ وبين الأوامر الاشتراعية الصادرة بموجب المادة ٣٨ المذكورة، وبرأيهما يتمثل التفسير العام لهذا الإختلاف في أنّ رئيس الجمهورية - فيما يتعلق بالمادة ١٦ - يستمد سلطته في اتخاذ إجراءات في المواضيع التشريعية مباشرة من الدستور، في حين أنه - فيما يتعلق بالمادة ٣٨ - يكون تفويض الحكومة بإتخاذ أوامر اشتراعية بموجب قانون تفويض من قبل البرلمان، وهو بالتالي لا ينتج مباشرة من الدستور. إلا أن هذا البرهان ليس مقنعاً بالمطلق، كما لا يكون مقنعاً القول أنّ القوانين البرلمانية يمكن أن تخضع حالياً

(M.Henry) وكما يفرضه المنطق - إنه ليس له صلاحية بمراقبة مدة تطبيق المادة ١٦، كما أنه رفض البحث بوسيلة تمديد تطبيق المادة ١٦ مستبعداً بالتالي ومقديماً وجوب إختصاصه في تقدير قرار الرئيس بوضع حد لتطبيق المادة ١٦. وعلى عكس قرار الرئيس بالجوء إلى تطبيق المادة ١٦، لا تعتبر قراراته المتخذة تطبيقاً لها «أعمالاً حكومية»: إجتهد إعتدده مجلس الدولة الذي لم يكن بإمكانه ان يفعل غير ذلك، باستثناء رجوعه الى نظريه «الحراك السياسي» (Le mobile politique) التي تم التخلي عنها في قرار «الأمير نابليون» في ١٩ شباط ١٨٧٥، واستنتاجات مفوض الحكومة المذكور توضح دواعي وانماط الرقابة التي حدد قرار مجلس الدولة المذكور حدودها كما يلي: اعتمد مجلس الدولة حلاً وسطاً، فإذا كان المجلس قد رفض بالفعل القيام بالرقابة التي يمارسها - بطريقة متساهلة بدون شك ولكن بشكل كلي - في إطار نظرية الظروف الاستثنائية وبخصوص المادة ١٦، فإنه استبعد أيضاً النظرية القائلة بأن منطلق المؤسسات يستبعد أيضاً إخضاع جميع القرارات المتخذة إستناداً للمادة ١٦ لأي رقابة بإعتبارها «أعمالاً حكومية». وهكذا أقرّ مجلس الدولة أن المادة ١٦ تخولّ رئيس الجمهورية ممارسة السلطة التشريعية في المواضيع العائدة لميدان القانون (المادة ٣٤ من الدستور) والسلطة التنظيمية في المواضيع العائدة للسلطة التنظيمية (المادة ٣٧ من الدستور) وبالتالي فإن الذي يحدد الطبيعة القانونية لقرار الرئيس ليس هو صاحب القرار - كما هو الحال بالنسبة للأوامر الاشتراعية للمادة ٣٨ من الدستور - وإنما الموضوع الذي يتناوله القرار. وعليه أعلن مجلس الدولة عدم إختصاصه بتقدير قانونية قرار رئاسي يتناول المواضيع المحددة في المادة ٣٤ من الدستور، ذلك أن هكذا قراراً يتمتع بالضرورة بقيمة

ومن تاريخ مراجعة المجلس الدستوري، يكون أمامه مهلة شهر لدراسة الملف وإصدار قراره؛ ولكن إذا أعلنت الحكومة حالة الإستعجال، تصبح المهلة ثمانية أيام، مما يعني أن المجلس الدستوري يكون ملزماً دائماً بالبت بالمسألة بشكل سريع.

في قراره، يحلل المجلس الدستوري بطريقة معمقة كل الوسائل المطروحة، وقراراته هي غالباً طويلة، وقراءتها تكون أحياناً صعبة لأنها تستند إلى حجج قانونية كثيفة جداً. وبالرغم من تطور بعض الممارسات الإجرائية، تتحدد مهمة المجلس الدستوري بفحص مدى تطابق النصوص المحالة إليه مع الدستور أكثر من كونها ترمي إلى البت بالنزاع القائم بين الأطراف؛ بتعابير أخرى، عندما تتم مراجعة المجلس الدستوري، متابعة الإجراء لم تعد تخضع إلى إرادة الجهة أو الجهات المراجعة، إستقلالية المجلس الدستوري تظهر من خلال أمرين^(٤٢): «فمن جهة أولى، «وخارج حالة الخطأ المادي، الخداع أو عيب الرضى»، لا تتمتع الجهة المراجعة بحق الإنسحاب أو التراجع، بمعنى آخر أن الرسائل الفردية أو الجماعية للنواب أو الشيوخ (٦٠ نائباً أو ٦٠ شيخاً) بالإنسحاب لا يمكن أن تشكل عائقاً أمام متابعة المجلس الدستوري لعمله بالرقابة؛ ومن جهة أخرى وبالرغم من أن المراجعات تكون دائماً مسببة ومدعمة جداً بالحجج والوثائق، يكون المجلس الدستوري صاحب صلاحية بإبطال الأحكام الواردة في المراجعات مستنداً إلى وسائل وحجج لم تشر إليها المراجعات، ولكن تبدو له هامة جداً ويمكنه أن يثيرها حكماً وتلقائياً. كما يكون بإمكانه أيضاً أن يبطل بنفس

لرقابة المجلس الدستوري في حين أنّ البرلمان نفسه أيضاً يستمد سلطاته مباشرة من الدستور^(٤١).

- رئيس الجمهورية يراجع المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين والمعاهدات الدولية. ففي حين إستعمل الرئيس هذا الحق ثمانين مرات بين عامي ١٩٥٨ و ٢٠٠٤ بشأن المعاهدات الدولية، فإنه لم يستعمله أبداً بشأن القوانين، ذلك أنه لا يربح أي شيء من خلال مراجعة المجلس الدستوري الذي يمكن أن يخيب أمله. وعندما لا يكون الرئيس راضياً عن قانون ما، بإمكانه - حسب الأحوال - دفع الوزير الأول إلى القيام بهذه المراجعة (في حالة إنتماء الرئيس والأغلبية البرلمانية إلى نفس التيار السياسي: حالة عدم التعايش) أو دفع ٦٠ برلمانياً من المعارضة إلى القيام بهذه المراجعة (في حالة عدم إنتماء الرئيس إلى التيار السياسي للأغلبية البرلمانية: حالة التعايش أو المساكنة).

ومراجعة المجلس الدستوري - مهما كان مصدرها - تقطع مهلة إصدار القانون وهي خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالة القانون المعتمد نهائياً إلى الحكومة، علماً أنه لم يشر في الدستور إلى أي مهلة حداً أدنى للإصدار، وبالتالي يمكن لرئيس الجمهورية أن يحول دون مراجعة المجلس الدستوري عندما يقوم بإصدار القانون فور إحالته إلى الحكومة؛ ولكن حسب العادة، يتجنب رئيس الجمهورية القيام بذلك عندما يعلم أن هناك مراجعة معينة في طور التحضير؛ ومع ذلك، حصل عام ١٩٩٧ سوء فهم عندما تمّ إصدار قانون يتناول الخدمة الوطنية في الوقت الذي كانت فيه مراجعة المجلس الدستوري في طور التحضير.

HAMON(F) TROPER(M),op.cit,pp.809-810

HAMON(F) TROPER(M),ibid.,p.827.

(٤١)

(٤٢)

بالقانون العادي، ولكن وفق إجراء أكثر صعوبة من التشريع العادي، والتي يمكن أن تتناول مواضيع مختلفة: تنظيم السلطة، حقوق الانسان وحرياته العامة، أو حتى مواضيع اخرى لا تتعلق بما سبق، ولكنها تكتسب أهمية رمزية كالنشيد الوطني، وألوان العلم الوطني أو شعار معين أو أيضاً الاعلان عن معتقد ديني أو فلسفي. تبعاً لما تقدم، يرتكز تنظيم الديمقراطية بصلافة على مبدأ وتفوق «فكرة الحق» الواردة في الدستور، ويجب على الشعب أن يعتبر الحرية كأنها أساس أو أحد الاسس الرئيسية للحياة في المجتمع، وإذا لم يفعل ذلك، فإن أفضل الدساتير يتدهور لأنه يكون غير قادر على الدفاع عن الحرية ومنع تعسف السلطة. ودساتير «البلدان الحرة» أي البلدان التي تحترم الحقوق والحرريات وتكفلها هي دائماً - باستثناء بريطانيا - دساتير جامدة تتضمن أسس الديمقراطية نفسها بتكريسها ثلاثة مبادئ: مبدئين يشكلان وسائل لتحقيق الديمقراطية وهما مبدأ سيادة الشعب أو الأمة ومبدأ فصل السلطات، ومبدأ ضمان الحقوق والحرريات وهو هدف الديمقراطية. «فحقوق المواطن» المشار إليها في الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٨٩ تلعب دوراً هاماً في ضمان حقوق الإنسان، لأنها تصبو إلى تأسيس الديمقراطية التي بدونها تبقى ممارسة الحقوق والحرريات العامة نظرية وليست فعلية، فالمادة الأولى من الإعلان تكرر مبدأ المساواة في الحقوق مع ما ينجم عنه من نتائج ملموسة لهذه المساواة في مجالات عديدة (المساهمة في صياغة القانون وحق تقلد الوظائف العامة، المادة ٦؛ الحق بالتصويت على الضريبة، المادة ١٤؛ «حق الجسم الاجتماعي في محاسبة كل موظف عام مهما كانت إدارته وبدلاً عنها»، المادة ١٥). وانطلاقاً من هذه السمة المساواتية تتوجه حقوق المواطن إلى إقامة حكم الشعب أو

الطريقة أحكاماً لم يُشر إليها في المراجعات، لأنه يعتبر نفسه دائماً مهتماً ومراجعاً بشأن كلية القانون. ففي قراره الصادر في ١٨ تشرين الثاني ١٩٨٣ أبطل المجلس الدستوري - لدواعي إنتهاكه مبدأ المساواة بين المواطنين - حكماً ينص على أن لوائح المرشحين للإنتخابات البلدية - في المدن التي لا يزيد عدد سكانها عن ٣٥٠٠ شخص - لا يمكنها أن تضم أكثر من ٧٥٪ من الأشخاص من جنس واحد، بالرغم من أنه لم يكن هناك طعن بهذا الحكم من القانون.

الخاتمة

في خاتمة هذه الدراسة حول حماية الدستورية من خلال الوظيفة التشريعية ودور رئيس الدولة فيها، دراسة تناولنا فيها «فكرة الحق» التي يشير إليها الدستور والاطراف المشاركة في العملية التشريعية وما تلعبه من دور في هذا الشأن، يمكن القول أن الغاية الأساسية من وراء ذلك هو تأمين حماية الدستور، وبشكل خاص ضمان الحقوق والحرريات التي يكرسها ويكفلها هذا الدستور في اطار نظام ديمقراطي. ذلك أن العلاقة تكون حميمة جداً بين الحرية والديمقراطية وليس بالامكان الفصل بينهما، لانه بدون الحرية لا توجد إرادة شعبية، كما أنه بدون الديمقراطية تكون الحرية مؤقتة ودائماً معرضة للخطر، وذلك حتى في الانظمة المعتدلة كما وصفها مونتسكيو.

تبعاً للمفهوم الشكلي، الدستور هو مجموعة القواعد القانونية التي تكون قيمتها أعلى من قيمة كل القواعد الاخرى والتي تشكل الاساس الرفيع لصحة هذه القواعد، والتي لا تكون بذاتها مؤسّسة على قواعد قانونية اخرى، بمعنى آخر لا توجد قاعدة أخرى أعلى من الدستور، وهو يتضمن قواعد تحتل قمة تسلسلية النظام القانوني، ولا يمكن تعديلها

التصويت عليه، ثم يقوم البرلمان بمناقشته أو تعديله، ولكن لا يصوّت عليه إلا بعد مناقشة جدية ومكثفة جداً مع الحكومة إلى درجة أن اعتماد القانون يكون في النهاية كناية عن اتفاق حقيقي بينهما. وهذا الإتفاق لا يظهر دائماً بوضوح من الناحية القانونية، إلى أنه إتفاق حقيقي من الناحية السياسية، وهذه الظاهرة توجد عملياً في مختلف الأنظمة السياسية^(٤٣):

- في النظام البرلماني، يظهر الإتفاق بين البرلمان والحكومة في عملية وضع القانون بشكل مطلق، فعندما تطلب الحكومة من البرلمان التصويت على نص قانون، يجري حوار بينهما يؤدي إلى انتاج القانون بمواقفة الطرفين إلا إذا رفض البرلمان القانون بشكل كلي عندها فهو يحكم على الحكومة بتقديم استقالتها لان عدم الاتفاق يعني نزع الثقة منها، وهكذا نكون أمام حالتين: حالة عدم تصويت البرلمان على القانون وبالتالي استقالة الحكومة، وحالة التصويت على القانون ولكن باتفاق بين الحكومة والبرلمان.

- ويكون الحال كذلك في النظام الرئاسي، ونموذجه الحقيقي هو النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الاميركية حيث يكون الرئيس في الواقع المصدر الذي تنبع منه مشاريع النصوص التشريعية الهامة، كما هو الحال بالنسبة للحكومة في النظام البرلماني؛ وهي نصوص يتم التصويت عليها - تبعاً لتقنيات مشابهة لتلك المعتمدة في النظام البرلماني - من قبل الكونغرس الذي ينظم نوعاً من النقاش مع وزراء الرئيس، تحديداً في اطار اللجان البرلمانية - وليس استناداً للدستور الاميركي - خلال الجلسات العامة لمجلسي الكونغرس؛ وهذا النقاش يؤدي الى توافق بين الرئيس من خلال وزرائه وبين الكونغرس؛ وإذا كان بإمكان

الديمقراطية، إلا أن هذه الديمقراطية ليست منشودة في الإعلان كهدف قائم بذاته، وإنما كوسيلة تسمح بتحويل حقوق الإنسان إلى حريات عامة، وهذا ما أشارت إليه المادة الثانية من الإعلان بنصها «إن هدف كل تجمع سياسي هو الحفاظ على حقوق الإنسان غير القابلة للتقادم» وتضيف المادة ١٦ «إن كل مجتمع لا تكون فيه ضمانات الحقوق مؤمنة ... هو مجتمع لا دستور له إطلاقاً».

من هنا تنبع أهمية تأمين توافق إنتاج الوظيفة التشريعية مع نص الدستور وروحه. وهذه الوظيفة التي تضع الدولة بموجبها قواعد عامة وغير شخصية لا يمكن ان تعهد كلياً إلى البرلمان، ذلك أن جزءاً من هذه السلطة في وضع القانون بالمعنى المادي يعود إلى الحكومة التي تمارسها عن طريق «أنظمة» تسمى إعتيادياً في فرنسا (ولبنان) مراسيم تنظيمية. وإذا كانت السلطة التشريعية بالمعنى الشكلي وحسب النظريات القانونية للقانون الدستوري، تعود للبرلمان وحده، إلا أنها سلطة تشارك فيها دائماً الحكومة والبرلمان، أي الجهازان الأكثر رفعة في الدولة الديمقراطية، فهما يمثلان الواحد مع الآخر الشعب أو الأمة حسب نظرية التمثيل السياسي الأكثر جدية والأكثر تطابقاً مع الواقع السياسي للديمقراطيات: ففي أي نظام سياسي لا يمكن للحكومة أن تكون غير مبالية بالوظيفة التشريعية للبرلمان، حتى أنه - في جميع الأنظمة السياسية - تكون القوانين ذات مصدر حكومي (٩٠٪ من القوانين المصوت عليها في بريطانيا مصدرها الحكومة)، وذلك منذ زمن طويل، واحتمالياً منذ أصول النظام التمثيلي. فالحكومة هي التي تأخذ المبادرة في التشريع، وتقدم مشروع قانون للبرلمان طالبة منه

CADART(J.), op.cit., t.1, pp.113-115.

(٤٣)

بمعنى المعاقبة على الأغلط او الأخطاء^(٤٤). وبالإجمال لم تعد الوظيفة التنفيذية مركزة فقط على مهمة تنفيذ القوانين وحسب، بل توسعت واصبح للحكومة في الدولة العصرية - خاصة الدولة الغربية - الدور المهيمن، حيث تتمتع في غالب الاحيان بسلطة خاصة بها «ومستقلة» يكون مصدرها المباشر الدستور وليس القانون. وفي هذه الحال، لا تكون الحكومة خاضعة للمشرّع، ولكن هي في مركز المساواة معه. وبالتالي يتجاوز دور الحكومة في الوقت الحاضر بشكل واسع، المفهوم التقليدي لتنفيذ القوانين لكي يصبح في الحقيقة كما يلي^(٤٥): الحكومة هي جهاز قرار، ناجم عما يتمتع به من سلطة تنظيمية من جهة، وما يلجأ اليه من تحكيمات وموازنات مالية مختلفة في عملية اعداد موازنة الدولة من جهة أخرى؛ الحكومة هي جهاز دفع وتحريك، تعود له المبادرة في رسم البرنامج التشريعي ودفع البرلمان للموافقة عليه، كما أنه يقوم بإحياء وتوجيه الإدارة كلها لخدمة الأهداف التي يحددها (المادة ٢٠ من الدستور الفرنسي المذكورة سابقاً)؛ الحكومة هي جهاز تبصر يتحمل المسؤوليات في عملية الإقتصاد الوطني وتحديد برنامج يوجه تطور البلد كله لعدة سنوات على الأقل ووضعه تحت رقابة ومشاركة البرلمان لوضع اصلاحات تشريعية تكون دائماً ضرورية.

وإذا كانت معظم الدول اليوم تأخذ بالمفهوم الشكلي أو العضوي للقانون، فإن الجمعية النيابية لا تتمتع بالتفوق المطلق في الوظيفة التشريعية التي يعهد الدستور عادة ممارستها إلى عدة أجهزة (الجمعية النيابية، الشعب، السلطة التنفيذية، القضاء الدستوري)، لكن لا

الكونغرس أن يصوّت على قوانين لا تتفق وإرادة الرئيس، فإن الدستور الاميركي أعطى الأخير حق الاعتراض التشريعي الذي بدونه لا يمكن للنظام الاميركي أن يعمل؛ ذلك أن القوانين لا تصبح نافذة الا بتوقيع الرئيس وانه يملك حق الاعتراض عليها، وبالتالي يكون الكونغرس مضطراً الى اعتماد حلول توافقية مع الرئيس بهدف تجنب استعماله لحق الاعتراض.

- وينطبق نفس التحليل على النظام المجلسي في سويسرا، فهنا لا تملك الحكومة حق الاعتراض ولا حق حل البرلمان، وهي غير مسؤولة أمام الأخير، ولكن توجد في سويسرا تقنيات تؤدي الى قيام اتفاق بين البرلمان والحكومة وهي تقنيات يكون صعباً الاحاطة بها بوضوح تام: فهناك أولاً الاعتبار الهام الذي يحتله المجلس الفدرالي (اي الحكومة) تجاه البرلمان، والمجلس الفدرالي هو حكومة جماعية إئتلافية يمكن أن تتحرك وتعمل وتؤثر بفاعلية أكثر تقريباً من حكومة متجانسة تسند الى الأغلبية البرلمانية المكونة ايضاً من أحزاب متعددة وتكون واسعة جداً، وثالثاً إذا لم يكن الرأي العام في البلد راضياً عن القانون، يمكن للشعب دائماً أن يأخذ المبادرة بإجراء استفتاء قد يؤدي الى الغاء القانون.

تبعاً لما تقدم يمكن الاستنتاج أنه في كل الأنظمة الديمقراطية يكون القانون ثمرة توافق بين الحكومة والبرلمان، وبالتالي تملك الحكومة حصة هامة في السلطة التشريعية العائدة أصلاً للبرلمان، بل وصل الأمر - في فرنسا تحديداً - الى تقليص الدور التشريعي للبرلمان الذي يراقب في أيامنا أكثر مما يشرع: رقابة توجهات السياسة الحكومية اكثر مما هي رقابة جزاء

ARDANT(ph.), op.cit.,p.264.

(٤٤)

JEANNEAU(B.).op.cit, pp.67-68.

(٤٥)

درجة يوجد الى جانب سلطة القرار سلطة أخرى تتولى مهمة الرقابة»^(٤٦).

ومهما يكن من امر هذه السلطة، تنفيذية أم تشريعية أم حكومية، المهم ان تخضع بشكل كلي لمبدأ الدستورية، فقد جاء في قرار المجلس الدستوري الفرنسي في ١٦ كانون الثاني ١٩٨٢^(٤٧): «وحيث أن المادة ٣٤ من الدستور تضع في ميدان القانون «تأميمات المشروع وتحويل مشاريع القطاع العام الى الخاص»، «فإن هذا البند مثل البند الذي يعهد الى القانون مهمة تحديد المبادئ الأساسية لنظام الملكية لا يعفي المشرع، في ممارسته لاختصاصه، من احترام القواعد والمبادئ ذات القيمة الدستورية التي تفرض نفسها على جميع أجهزة الدولة» (الحيثية ١٨)، اي بمعنى اخر لا يوجد اي جهاز في الدولة ولا اي سلطة «مشتقة» تفلت من احترام القاعدة الدستورية. يترتب على هذه الحيثية الاساسية والهامة عدة نتائج ابرزها: اولاً، ككل أجهزة الدولة، يخضع المشرع لمبدأ احترام الدستور: تأكيد أساسي لتمامية دولة القانون في فرنسا، باعتبار ان المشرع الذي كان - حتى عهد قريب - لا يخضع واقعياً ان لم يكن قانونياً للقاعدة العليا، هو من الان فصاعداً يخضع ايضاً - كباقي

أجهزة الدولة، رئيس الجمهورية و الحكومة - لمبدأ احترام القاعدة التي تكون أعلى منها مرتبة، والمجلس الدستوري كرّس هنا وضعا قائماً منذ عدة سنوات ولكنه لم يشكّل موضوعاً لتأكيد احتفائي و نهائي مثلما فعل المجلس الدستوري و أكدّه من جديد في قراره اللاحق حول اصلاح اللامركزية في ٢٥ شباط

يكون من السهل دائماً تحديد هذه الاجهزة، لأن الدستور قد لا يحددها كلها بشكل واضح؛ كما أنه يلاحظ في غالبية الدول الحديثة تطوّر كبير جداً في شروط الوظيفة التشريعية (تحديد أدوار الانعقاد، عدم الجمع بين النيابة والوظائف، اصول التصويت، اللجان النيابية، الخ.)، ناهيك عن الصعوبات التي تعترض البرلمان في الدولة الحديثة في تأمين الوظيفة التشريعية (التقنية الزائدة في إعداد مشاريع القوانين، البطء وطول المدة الزائدين في الإجراءات المعتمدة، تردد البرلمانين في اعتماد اجراءات مفيدة ولكن غير شعبية، الانقسامات السياسية وغياب الأغلبية البرلمانية وما ينجم عن ذلك ان كل قرار يكون نتيجة مفاوضة حامية).

وهكذا تشمل الوظيفة التنفيذية حالياً التنفيذ المادي للقوانين والسلطة التنظيمية والمبادرة في التشريع والاعتراض عليه، وتولي الادارة وقيادة العلاقات الدولية وهونشاط لا يتمثل بالتأكد كأنه تنفيذ للقوانين ولا يمكن نزعه من الحكومة لأنه يتطلب السرية في المفهوم والسرعة في العمل ولا يمكن ممارسته من قبل جمعية مكونة من عدد كبير من الأعضاء؛ يضاف الى هذه الاختصاصات التي تستمدها الحكومة من الدستور، تلعب الحكومة دوراً سياسياً هاماً يدفعنا الى القول أنها تمارس «وظيفة حكومية»، فالاستاذ جورج بيردو يرى أن الحكومة تمارس كلية «القوة العامة» في الدولة بما فيها الوظيفة التشريعية: مفهوم برأي الأستاذ بيردو «لا يؤدي أبداً... إلى تركيز كلية السلطة الحكومية بأيدي عضو وحيد. وبالعكس يكون ضرورياً أن تساهم عدة أعضاء في المسعى الحكومي الى

BURDEAU (G.), "Remarques sur la classification des fonctions étatiques", in: R.D.P., 1945, pp.202-208. (٤٦)

132 DC 16 janvier 1982 (loi des Nationalisations), in: FAVOREU (L.) PHILIP(L.), op.cit., p.454. (٤٧)

ذلك المجموعة الاشتراكية في الجمعية الوطنية، وتدافع عن موقف وسطي: عندما يحدد القانون القواعد والمبادئ الأساسية تبعاً للمادة ٣٤ من الدستور، فهو ملزم دائماً باحترام «بعض الحدود» - فالمجلس الدستوري رفض اعتماد التمييز بين حالات يكون فيها المشرع ملزماً باحترام بعض القواعد العليا «الموضوعية» وحالات أخرى يكون فيها «سيد نفسه».

١٩٨٢^(٤٨) «حيث جاء فيه: وحيث ان مبدأ القانونية يتطلب احترام اختصاصات المشرع واحترام القواعد العليا القانونية التي بموجبها اعلن الدستور، الذي إعتمده الشعب الفرنسي، عدم تجزئة الجمهورية و أكد تكامل الاقليم وحدد تنظيم السلطات»؛ ويترتب ثانياً على الحيثية ١٨ انها تستبعد امكانية وجود حالات لا يمكن فيها مراقبة المشرع - كما كانت تدعم

137 DC, 15 février 1982 (lois de décentralisation); 196 DC, 8 août 1985, in: FAVOREU (L.) PHILIP (L.), (٤٨) ibid., p.486.