العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي

The relationship between the legislature and the executive branch In the presidential system

د. إسماعيل فاضل حلواص آدم

جامعة الفلوجة / كلية القانون

المقـــدمـــة

يتم التمييز بين الأنظمة الديمقراطية من خلال المدى الذي تطبق فيه مبدأ الفصل بين السلطات والذي يتجلى واضحاً في الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية إذ أن السلطة القضائية عادةً ما تكون مستقلة. وهذا المبدأ يعد الأساس الذي تقوم عليه الأنظمة الديمقراطية، ولكن المبدأ هذا لم يُعتمد بنفس الصيغة والاسلوب أو المعنى الذي يحمله في كل الأنظمة الديمقراطية المعروفة حالياً في العالم ، ذلك أن الأختلاف في التطبيق المستند إلى المدى المطلوب في الفصل بين السلطات قد أنعكس على تطبيقه ، مما أدى إلى ظهور أنظمة سياسية ديمقراطية وإن كانت تقوم على المبدأ ذاته إلا أنها تختلف في الأُسس الذي تقوم عليها وبالتالي تُميزها عن غيرها من الأنظمة الديمقراطية، ومن هذه الأنظمة النظام الرئاسي والنظام البرلماني والنظام المجلسي ، فإذا كنا أمام فصل مطلق بين السلطات علمنا أن هذا هو النظام الرئاسي ،

وكلما كان هناك فصل مع التعاون المتبادل كان النظام برلمانياً ، أما إذا كانت الهيمنة للسلطة التشريعية وانبثقت عن هذه السلطة هيئة تنفيذية نكون أمام النظام المجلسي.

وتعد الولايات المتحدة الأمريكية البلد الأول والأنموذج الواضح للنظام الرئاسي، وذلك نظراً للنجاح الذي حققه هذا النظام في هذه الدولة ، حيث أن الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ أول دستور أخذ بالنظام الرئاسي اسلوباً للحكم ، وعلى هدى من ذلك سنتخذ هذا النظام أُنموذجا لدراستنا هذه حول دور السلطة التشريعية في النظام الرئاسي، حيث يتحدد هدف البحث في التركيز على الكيفية التي تباشر فيها العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والطريقة التي تعاطى بها النظام مع مبدأ الفصل بين السلطات ، وعلى ذلك سنتناول الموضوع في مبحثين نخصص الأول لبيان الأُسس التي يقوم عليها النظام الرئاسي وهما وحدة السلطة التنفيذية في مطلب أول والفصل بين السلطات في مطلب ثاني، أما المبحث الثاني سنتناول فية السلطة التشريعية في النظام الرئاسي من حيث التكوين والاختصاص في المطلب الاول وعلاقتها مع السلطة التنفيذية في مطلب ثاني، أما الخاتمة ستكون للنتائج التي وصلنا اليها من خلال هذا البحث .

المبحث الأول

الأسس التي يقوم عليها النظام الرئاسي

لبيان طبيعة وخصائص النظام الرئاسي لابد لنا من أن نتعرض إلى الأسس التي يقوم عليها النظام الرئاسي ونشأته. فقد قيل أنه كما كانت انكلترا مهداً النظام البرلماني فإن النظام الرئاسي قد ولد بقيام دولة الولايات المتحدة الأمريكية الذي أخذ دستورها بمبدأ الفصل التام بين السلطات وحدد صلاحيات واختصاصات كل سلطة من سلطات الدولة. وإذا كان هناك تأثيراً من قبل أفكار روسو على نظام الجمعية النيابية في سويسرا فإن افكار لوك ومونتسيكيو تكون أيضاً قد لعبت دوراً مهماً في صياغة المبادئ العامة للنظام الرئاسي ، ولهذا فقد عمد سياسيوا وأقطاب الثورة الامريكية في بناء أسس

دستورهم لعام ١٧٨٧ واضعين بنظر الإعتبار الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع استقلال السلطة القضائية والمساواة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية[١] ، ولذلك فقد طالب الرئيس الامريكي جيفرسن عند وضع الدستور بنظام حكم لايستند فقط إلى الحرية وإنما تنقسم فيه السلطات بين هيئات مستقلة ومتوازنة بما يحول دون الخروج عن الحدود والاختصاص المرسوم [٢].

وقد ذُكرت عدة تعاريف للنظام الرئاسي فقد عرف الدكتور محمد كامل ليلة النظام الرئاسي بانه ((ذلك النظام الذي ترجح فيه كفة رئيس الدولة في ميزان السلطات))[٣]، فيما يعرفه اخرون بأنه ((في هذا النظام يقبض الفرد والمجلس، وكلاهما ينتخبه الشعب، على السلطة غير أن في ممارستهما لهذه السلطة يكون كل منهما في معزل عن الآخر تقريبا))[٤].

ومن خلال التعاريف التي ذكرت في أعلاه يتضح أن النظام الرئاسي يقوم على التخصص العضوي والوظيفي، والمقصود بالتخصص العضوي أن يكون لكل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة استقلال ذاتي في مواجهة باقي السلطات ، وليس لأية سلطة أن تتخذ اجراءات من شأنها المساس بهذا الاستقلال، والمقصود بالاستقلال الوظيفي هو ممارسة كل سلطة وظيفة معينة ليس لها تجاوزها ، فالبرلمان يمارس التشريع والحكومة تختص بالتنفيذ من خلال ماتصدره من قرارات من شأنها تسهيل تطبيق القوانين الصادرة من البرلمان.

---

١) د حسان محمد شفيق العاني : الانظمة السياسية والدستورية المقارنة، ٢٠٠٧ ، مطبعة العاتك ، القاهرة ، ص ٣٧.

٢) د عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، ١٩٨٠، دار الفكر العربي، ص٥٣.

٣) أورده الدكتور علي يوسف الشكري : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١ ، ايتراك للطباعة والنشر ، القاهرة ٢٠٠٨ ،ص١٢٠

٤) د منذر الشاوي (القانون الدستوري ، نظرية الدولة) ط٢، ١٩٨١ بغداد، ص ١٧٥

ويرى أغلب الفقه أن النظام الرئاسي يقوم على أساسيين أو دعامتين هما فردية السلطة التنفيذية والفصل شبه المطلق بين السلطات، فيما يرى آخرون[١] أنه يقوم على مجموعة من الأُسس والمتطلبات يتميز بها عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى بإضافة أُسس أُخرى منها أن يكون رئيس الدولة منتخباً من الشعب ويختار هذا الرئيس وزرائه مع موافقة شكلية من البرلمان، والبعض الاخر يرى أن النظام الرئاسي يتطلب توافر درجة عالية من المرونة الحزبية، أي عدم التصويت ككتلة حزبية واحدة ذلك أن السلطة التشريعية تمتلك الكثير من السلطات ومن بينها السلطة المالية، والحكومة لا تنبثق من حزب الأغلبية البرلمانية في النظام الرئاسي أي قد يكون رئيس حزب رئيس الدولة لا يستند إلى أغلبية حزبية مماثلة في البرلمان، فإذا حصل تصويت لمسألة ما تقدمت بها السلطة التنفيذية، ولتكن تتعلق بأمور مالية وكان هناك انضباط وصرامة حزبية وهناك معارضة للحكومة داخل البرلمان كان التصويت حتماً سيكون لغير صالح الحكومة، مما يعني حدوث نوع من الجمود الحكومي وعدم قدرة الحكومة على العمل وبالتالي إلغاء مبدأ الفصل بين السلطات، أما في حالة المرونة الحزبية فإن النائب لا يُلزم بالتصويت مع أتجاه حزبه بشكل قاطع، ونرى أن هذا الأساس غير ضروري وغير ملتصق بصفة النظام الرئاسي، وبالتالي فان الأساسين الأولين كافيين لتمييز هذا النظام عن غيره من الأنظمة السياسية.

وعلى ذلك سنتناول في المطلب الأول الدعامة الأولى وهي فردية السلطة التنفيذية ومباشرة رئيس الدولة للسلطات الفعلية أما المطلب الثاني فسنتناول فيه الدعامة الثانية وهي التوازن بين السلطات مع شدة الفصل بينهما.

١) د حسان محمد شفيق العاني، مصدر سابق ، ص٣٨

المطلب الاول

فردية السلطة التنفيذية

من نافلة القول وقبل الدخول في الموضوع لابد من الاشارة إلى أن النظام الرئاسي لايمكن تطبيقه إلا في الدول الجمهورية ، ذلك إن ما يميز هذا النظام هو أنتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب وايضاً عدم وجود رئيس وزراء، إذ أن الرئيس المنتخب هو ممثل السلطة التنفيذية والوزراء ماهم الا مساعدون أو معاونين له يعينون من قبله ومسؤولون أمامه وليس أمام البرلمان كما هو الحال في النظام البرلماني[١].

وإذا كان النظام البرلماني يقوم على عنصر ثنائية السلطة التنفيذية المكونة من رئيس الدولة ورئيس الوزراء ، وأن رئيس الدولة هو شخص غير رئيس الوزراء، وأن رئيس الدولة لا يمتلك من السلطات إلا جانبها الشكلي ، وهناك من الناحية الثانية وزارة مسؤولة تمتلك سلطات فعلية، فإن النظام الرئاسي يعتمد على مبدأ فردية السلطة التنفيذية، حيث يملك رئيس الدولة مهام السلطة الفعلية في شؤون الحكم دون الوزراء ومن ذلك يمكن أن نتوصل إلى السمات أو الخصائص التي تتميز فيها السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي والتي يمكن اجمالها بما يأتي :

١. رئيس الدولة يمارس مهام السلطة التنفيذية على نحو حقيقي وهو مايسمى بفردية السلطة التنفيذية.

٢. رئيس الدولة هو رئيس الحكومة في ذات الوقت.

٣. الوزراء في النظام الرئاسي لا يشكلون مجلساً متضامناً يهيمن على شؤون الحكومة في الدولة، فرئيس الدولة يملك الحرية الكاملة في تعيين الوزراء وإقالتهم.

٤. مصدر قوة الرئيس في النظام الرئاسي يستمدها من وسيلة اختياره.

---

١) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، الانظمة السياسية ، وزارة التعليم العلي والبحث العلمي، ١٩٩١، ص٧٧

وعلى ذلك نجد أن رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي يملك المهام الفعلية في شؤون الحكم ويقوم الرئيس باختيار وزراءه ، وهم مجرد معاونون له، لذا يطلق عليهم في الولايات المتحدة الامريكية تسمية أُمناء، وهم يعملون على تنفيذ سياسة الرئيس كما رسمها وحددها ، ومن هنا فإن النظام الرئاسي يتسم بفردية السلطة التنفيذية على العكس من النظام البرلماني الذي يتبنى الثنائية لهذه السلطة.

كما أن رئيس الدولة لايسأل أمام البرلمان سياسياً غير أنه قد يسأل جنائياً من قبل مجلس الشيوخ بعده السلطة المختصة بمحاكمة الرئيس ونائبه، ويتضح مما سبق أن الوزراء في النظام الرئاسي مجرد معاونين لايحق للبرلمان استدعائهم من أجل مسائلتهم وهم لا يشكلون هيئة متضامنة وهم ليسوا برلمانيين ، وعندما يختارهم الرئيس فإنه لا يطلب الثقة عليهم في البرلمان وان الوزراء لا يحق لهم دخول البرلمان بصفتهم وزراء وإنما يدخلونه كما يدخله أي مواطن عادي.

والسلطة التنفيذية منوطة بالرئيس وهذا ما أشارت اليه الفقرة ١ من المادة٢ من دستور الولايات المتحدة الأمريكية التي نصت على((تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الامريكية وهو يشغل منصبه مدة أربعة سنوات ويُنتخب معه نائب الرئيس الذي يختاره للمده عينها)).

ويُنتخب الرئيس بطريقة الانتخاب غير المباشر أي على مرحلتين ، وطريقة اختياره عن طريق الانتخاب من قبل الشعب تعطيه قوة وهيبة تجاه الهيئات الأخرى في الدولة إذ يكون عضو مجلس النواب منتخب من قبل منطقة معينة ، أي من قبل عدد محدود من المواطنين ، بينما يكون الرئيس منتخب من كل أو أغلبية الشعب، لذلك نجد أن اختصاصاته واسعة جداً، فهو رئيس الدولة وهو صاحب السلطة التنفيذية بشكل كامل ، ولا توجد قرارات تخرج عن إراده غير إرادته، أما الوزراء فهم مجرد تابعين له كعمال شخصيين للرئيس لا يملكون الحياد عن سياسته التي رسمها لهم فهم أداة إدارة وتنفيذ وليس أداة تفكير للسياسة الشخصية للرئيس، وهم لا يستقلون بسياسة خاصة ينفردون بها ، ومثال ذلك أنه قد حدث اثناء مرض الرئيس ويلسون أن قام لانسنج وزير

الخارجية بدعوة زملائه محاولاً تصريف الأمور بحسب سياسته الخاصة فلما شفي الرئيس ولسون من مرضه أرسل إليه خطاباً ضمنه قرار عزله جاء فيه ((أنني أُقيلك لأنك حاولت أن تتبع سياسة تختلف عن سياستي التي يجب أن تسير عليها البلاد وفقاً لأحكام الدستور))، والرئيس لا يكون مقيداً بما تسفر عنه مناقشاته مع وزرائه، وإنما يكون حراً إن شاء أخذ بها وإن شاء أعرض عنها دون اية قيود على سلطانه ، وتعد هذه الاجتماعات وسيلة استشارية وليس أداة جماعية للحكم كما هو الحال في النظام البرلماني ولا يستطيع الوزراء أن يفرضوا أرائهم على الرئيس حتى وإن كان ذلك باجماع الاصوات ، وخير شاهدٍ على ذلك ما حدث في عهد الرئيس ابراهام لنكولن الذي تولى الرئاسة في الفترة ((١٨٦١-١٨٦٥)) حيث دعا وزرائه ذات مرة للأجتماع وكانوا سبعة وأجمعوا على رأي مخالف لرأيه بشأن موضوع معين فقال لنكولن عبارته الشهيرة سبعة لا، واحد نعم الذين يقولون نعم ينتصرون [١].

إن هذه الدعامة التي يقوم عليها النظام الرئاسي وهي فردية السلطة التنفيذية قد أشارت اليها بعض الدساتير التي تأخذ بالنظام الرئاسي إضافة لدستور الولايات المتحدة الامريكية منها الدستور الأرجنتيني لسنة١٨٥٣ حيث نصت المادة ٧٤ منه على ((السلطة التنفيذية في الدولة خولها المواطنون لرئيس الدولة)) والدستور البرازيلي لسنة١٩٦٧ حيث اشارت المادة ١١٨ في الفقرة الاولى منه إلى ان رئيس الدولة يمارس مهام عمله بمساعدة الوزراء[٢].

من كل ذلك يتبين أن الرئيس في النظام الرئاسي لا يحتل مركزاً فخرياً كما هو الحال في النظام البرلماني ، فهو يتخذ القرارات الحيوية مما يجعل لإرادته المكانة العليا في الدولة ويحتل في نفس الوقت مكاناً بارزاً ومركزاً مرموقاً بين السلطات[٣].

١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل للنظام الدستوري المصري، منشأة المعارف ، الاسكندرية، دون سنة طبع ، ص٤٢٢ .

٢) د. علي يوسف الشكري ، مصدر سابق ، ص١٢١ .

٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة ، دراسة تحليلية بين النصوص والواقع ، منشأة المعارف ،الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص٨٦.

ومع أن الرئيس الأمريكي هو الموظف التنفيذي الوحيد الذي ينص عليه الدستور صراحةً فثمة سلطات تنفيذية غيره خاضعة له إضافة للوزراء منها المكتب التنفيذي الذي يوفر الكثير من المساعدين لتنسيق الأعمال بين الدوائر والإشراف عليها مثل مكتب الموازنة وهيئات أخرى تسمى بالوكالات ويتم تعيين رؤوساء الوكالات وإقالتهم عادةً بنفس الطريقة المتبعة بالنسبة للوزراء[١].

المطلب الثاني

الفصل شبه المطلق بين السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات قد أُتخذ معياراً للتمييز بين صور الأنظمة السياسية الديمقراطية النيابية المعاصرة ، وجوهر هذا المبدأ هو الفصل بين وظائف الدولة فصلاً عضوياً أو شكلياً ، بمعنى تخصيص عضو مستقل لكل وظيفة من وظائف الدولة. فيكون هناك جهاز خاص للتشريع ، وجهاز خاص للتنفيذ ، وجهاز ثالث للقضاء . ومتى تحقق ذلك أصبح لكل عضو اختصاص محدد لا يمكنه الخروج عليه دون الاعتداء على اختصاص الأعضاء الآخرين.

فأساس مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على ركيزتين أساسيتين هما عدم تركيز وظائف الدولة في يد هيئة واحدة، وتقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف أساسية هي: الوظيفة التشريعية ، والوظيفة التنفيذية ، والوظيفة القضائية.

ويتصف النظام الرئاسي في شدته وتطبيقه لمبدأ الفصل بين السلطات بأقصى حد ممكن في دستور الولايات المتحدة الأمريكية ، وقد كان قصد واضعي الدستور الأمريكي اعتماد الفصل المطلق بين السلطات وتحقيق المساواة بينها، باعتباره سدا منيعاً وسلاحاً يقي من الاستبداد والطغيان وكانوا يعتبرون خطأ الحكومة البريطانية

١) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي : الدول الاتحادية الفدرالية، السلطة التنفيذية ، ط١، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٤، ص٨٩.

الذي دفع المستعمرات الامريكية إلى الثورة التحررية هو أن تلك الحكومات لم تحترم مبدأ الفصل بين السلطات [١].

ولهذا المبدأ تاريخ قديم يعود إلى فلاسفة الاغريق إذ رأى افلاطون ضرورة توزيع وظائف الدولة وأعمالها المختلفة على هيئات متعددة مع إقامة التوازن والتعادل بينهما حتى لا تستبد هيئة بالحكم في الدولة فتضطرب أحوالها ويؤدي ذلك إلى حدوث ثورات وانقلابات... الخ ، وأن افلاطون قد رأى ضرورة فصل وظائف الدولة وفصل الهيئات التي تمارسها عن بعضها على أن تتعاون كلها للوصول إلى الهدف النهائي أو الرئيسي للدولة وهو تحقيق النفع العام للشعب، وفي سبيل عدم انحراف هيئات الحكم عن اختصاصها وأهدافها تقرر لها بعض الوسائل الرقابية فيما بينها. ومع أن البعض يرى أن النظام الرئاسي يقوم على الفصل التام بين السلطات. إلا أنهم استخدموا عبارة الفصل بين السلطات وهم يقصدون مجرد توزيع السلطات بين هيئات مختلفة دون أن يستلزم ذلك إقامة فصل جامد أو حواجز منيعة بين تلك الهيئات.

بيد ان المنظر الحقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات كما يرى أغلب الفقه هو المفكر الفرنسي مونتسكيو الذي عاش في القرن الثامن عشر (١٦٨٩-١٧٥٥) ، وقد عرض مونتيسكو مبدأ الفصل بين السلطات بوضوح كامل في كتابه الشهير ((روح القوانين)) الذي أصدر مونتسكيو عام ١٧٤٨. ومما يميز آراؤه المتصلة بالمبدأ هي قدرته على صياغته بكيفية أعطت وزناً ومكانة بارزة ضمن المبادئ والنظريات السياسية التي شهدتها أوربا في أعقاب العهود الاستبدادية التي سحقت الإنسان الأوربي عموماً والفرنسي على وجه الخصوص، ومضمون المبدأ عند مونتسكيو ان تركيز السلطات العامة في هيئة واحدة أو في يد فرد واحد من شأنه ان يؤدي حتماً إلى الاستبداد ، وضياع الحريات الفردية حتى لو كانت تلك الهيئة هي مجلس نيابي شعبي ، فلابد ان ينتج عن تركيز السلطات في مثل هذا المجلس شيوع المطلق واهدار

١) د. علي يوسف الشكري ، مصدر سابق ، ص ١٢١.

الحريات، ويبنى مونتسكيو هذا الرأي على ملاحظة الحقيقة الواقعية التي أبرزها التاريخ ، وهي أنه في كل مرة تتجمع السلطة أو السلطات في قبضة فرد أو هيئة واحدة . كانت النتيجة دائماً واحدة وهي سيادة الديكتاتورية والاستبداد وفي النهاية اختفاء حريات الأفراد [١].

لقد تصور رجال الثورة الفرنسية أن الدولة التي لا تقوم على مبدأ فصل السلطات تفقد أساسها الدستوري وفسروا مبدأ الفصل بين السلطات بمعنى الفصل التام والمطلق والجامد ما بين السلطات، إذ تنفي كل علاقة أو تداخل بين الهيئات التي تتولى هذه السلطات، وفوق هذا وذاك لم يجعل رجال الثورة الفرنسية من مبدأ الفصل بين السلطات مجرد وسيلة لتحديد السلطة أو ضمانة لحريات الأفراد بل وجدوا فيه مبدأ قانونياً يسند إلى عد كل وظيفة من وظائف الدولة جزءاً منفصلاً ومستقلاً عن أجزاء السيادة الأخرى ، وتأسيساً لذلك تأسس أول دستور للثورة الفرنسية في ٣ ايلول ١٧٩١ الذي جعل كل سلطة مستقلة تماماً عن السلطات الأخرى متأثراً بالدستور الأمريكي[٢] ، كما أصبح هذا المبدأ عقيدة سياسية تبنته الثورة الفرنسية التي وصل بها الحد إلى التصريح في المادة ١٦ من إعلان حقوق الإنسان الصادر عام ١٧٨٩ بأن ((كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها)) كما أخذ به أول دستور للثورة الصادر عام ١٧٩١ ودستور ١٨٤٨ اللذين نصا على ان ((فصل السلطات هو الشرط الأول لكل حكومة حرة)) [٣].

ومن أهم مظاهر الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي هي حرمان السلطة

---

١) تغريد عبدالقادر علي الدليمي: الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية ، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام مقدمة إلى جامعة بغداد ، ٢٠٠٣ ص ٨.

٢) لمزيد من التفاصيل عن مبدأ الفصل بين السلطات يراجع الدكتور اسماعيل الغزال : الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٩٦ ، ص١٦٣ وما بعدها.

٣) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، مصدر سابق ، ص٦٤.

التنفيذية من حق اقتراح القوانين وحرمان الوزراء ورئيس الدولة من الاشتراك في مناقشات البرلمان وحرمانهم ايضاً من حل المجلس النيابي ويقابل ذلك حرمان البرلمان من حق سحب الثقة من الرئيس أو الوزراء.

ويقوم النظام الرئاسي على أساس الفصل التام بين السلطات العامة في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية مع التوازن والمساواة بينهم بحيث تستقل كل سلطة استقلالاً كاملاً عن بقية السلطات في ممارستها لوظيفتها المحددة لها في الدستور، وتتمثل السلطة التنفيذية في رئيس الجمهورية وحدة فهذه السلطة غير مجزأه إلى عنصرين منفصلين (رئيس الدولة والوزارة)، فالرئيس هو في الوقت ذاته رئيس الدولة ورئيس الحكومة ويمارس فعلاً هذه الوظيفة وتستقل السلطة التنفيذية في مباشرة وظيفتها عن السلطة التشريعية تمام الاستقلال ، لذلك يستقل رئيس الجمهورية بوظيفته ويعتبر على قدم المساواة مع البرلمان دون أن يكون لهذا الأخير أدنى نفوذ عليه. كما تستقل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية إذ لا يملك رئيس السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للانعقاد العادي أو فض دورته أو حله ، ويباشر البرلمان وظيفته التشريعية باستقلال تام، بحيث لا تستطيع السلطة التنفيذية اقتراح القوانين أو التدخل في إعداد ميزانية الدولة .

بيد أن حق الاعتراض الموصوف[١] في دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧ والذي يوصف بانه استقلال واضح للسلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية ذلك أنه يقوم على اعتبارين أولهما أن سلطة الاعتراض هي السبيل الوحيد الذي يمكن بمقتضاه للرئيس ان يحافظ على اختصاصاته الممنوحة له بمقتضى الدستور من اعتداء الكونجرس عليها أو العبث بها ومرده تأثرهم بنصائح مونتسكيو من انه ((إذا لم يكن للسلطة التنفيذية الحق في إيقاف مشروعات الهيئة التشريعية فان هذه الأخيرة تستبد بها ... فالسلطة التنفيذية .. يجب ان تساهم بنصيب في التشريع عن

١) لمعرفة المزيد عن هذا الحق وتطبيقاته في الولايات المتحدة الامريكية يراجع الدكتور عمر حلمي فهمي ، مصدر سابق ، ص١٦٣ وما بعدها.

طريق مكنتها المانعة ، وبغير هذه المكنة لا تلبث ان تسلب منها امتيازاتها)). . وثانيهما أن هذه السلطة يجب أن تحدد بقيود معقولة ومرده أن سلطة الاعتراض لم تكن غريبة على واضعي الدستور إذ كان يتمتع بها حكام الولايات المتحدة الأمريكية في عهد الاستعمار تحت اسم (**Power of Disallowance**) وعانوا من سعة تلك السلطة وإساءة استعمالها الشيء الكثير. ولقد استخدم الرئيس الأمريكي حقه في الاعتراض بفاعلية ملحوظة وساعده في ذلك طبيعة النظام الرئاسي والتي تعتبر من أهم المسوغات التي تؤدي إلى سهولة وكثرة استخدام هذا الحق ، فالرئيس الأمريكي يباشر سلطاته الدستورية بنفسه ويسأل مباشرة أمام شعبه ، ولذلك فهو يستخدم حقه في الاعتراض باستقلال تام، وشعبية الرئيس وقدرته على التأثير في شعبه، وفي الكونجرس[١]. غير أن النصوص التي قررها الدستور أسفرت عن فصل نسبي سمح ببعض التداخل في الاختصاصات كما إن العمل قد أدى إلى رجحان كفه السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة.

وبسبب من حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية المنتخب من الشعب والفصل الشديد بين السلطات، أصبح رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذية بشكل كامل ، لذلك نرى أن رئيس الدولة الأمريكية هو صاحب السلطة الفعلية والقانونية للسلطة التنفيذية على المستوى الوطني والمستوى الدولي ، فعلى المستوى الوطني يناط بالرئيس حماية الدستور وتطبيق القوانين واقتراح مشروعات القوانين بطريقة غير مباشرة (غير رسمية) ودعوة الكونجرس إلى عقد دورات استثنائية وتوجيه رسائل شفوية للكونجرس وتعيين كبار القضاة وتعيين المساعدين (الوزراء) وكبار الموظفين.

أما على المستوى الدولي فرئيس الدولة هو المسؤول بصورة أساسية عن علاقات الولايات المتحدة الأمريكية بالدول الأجنبية وهو الذي يعين السفراء والقناصل وهو الذي يستقبل السفراء الأجانب ويجري الاتصالات الرسمية بحكوماتهم ولذلك قيل بأن رئيس

١) تغريد عبدالقادر علي الدليمي ، مصدر سابق ، ص ١٢٥.

الولايات المتحدة الأمريكية هو الدبلوماسي الأول ، لذلك أصبح من المهم جداً في الأنظمة الجمهورية التقيد دستورياً في النظام الرئاسي أن يتولـــى الشعب انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام سواء كان مباشراً أو غير مباشر. ومن هنا تأتي مكانة وقوة رئيس الدولة الذي يتساوى فيها مع البرلمان في شرعيته الديمقراطية والشعبية.

ولكن وعلى الرغم من القاعدة الشعبية التي تستند أليها مشروعية اختيار رئيس الدولة إلا أن نجاحـــه في مهامه وصلاحياته يتوقف على حكمته وكياسته في القيادة بل وقدرته على كسب المؤيدين في الكونجرس فهو يعتمد بشكل كبير على أنصاره حزبياً في الكونغرس والسعي إلى تكوين أغلبية برلمانية تدعمه في سياساته وقراراته.

إن اللجان البرلمانية التي اقامها الكونغرس الامريكي والتي تعمل تحت إشرافه لتنفيذ بعض القوانين وعلى الكثرة التي تعددت بها مهامها أدت إلى الحفاظ على مبدأ الفصل العام كما قرره دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ فلقد كان مما يقتضي به هذا المبدأ عدم اتصال الوزراء بالبرلمان بل قد حرم عليهم وصوله (الا في شرفة الزائرين)، ولكن ضرورات الحياة ومقتضيات حسن سير المشروعات الحكومية قد عملت على إيجاد اتصال (لا انفصال) بين الحكومة والبرلمان ولقد تحقق فعلاً هذا الاتصال والتعاون بينهما على يد اللجان البرلمانية (وبخاصة لجان مجلس النواب) وتلك اللجان لم تدخل في حساب واضعي الدستور اذ أن الدستور لم يشِر إليها بين نصوصه مجرد إشارة وإنما كانت تلك اللجان من صنع اللوائح الداخلية التي وضعها مجلسا الكونغرس ، فهذه اللجان هي التي تقوم بتحضير المشروعات التي ستعرض على الكونغرس. وقد تركز فيها تدريجياً النشاط الحقيقي للكونغرس بعده السلطة التشريعية ، ففي ساحتها تتخذ القرارات الهامة لان فيها تجري الأبحاث الدقيقة بصدد المسائل ومشروعات القوانين التي ستعرض على كل من مجلسيه ، اما المناقشات العلنية التي تدور في جلساته (وبخاصة مجلس النواب) فإنها في أغلب الحالات ليست ذات أهمية كبيرة، لذلك فإن الوزير الذي يريد صدور قانون معين (يتعلق بشؤون وزارته) نجده

يعمل على الاتصال برئيس اللجنة البرلمانية التي سيحال مشروع القانون عليها لدراسته ويلاحظ ان هذا الاتصال يتم خارج جلسات البرلمان ، الخلاصة ان هذه اللجان البرلمانية هي حلقة اتصال وادارة تعاون بين الرئيس ووزرائه من ناحية والبرلمان من ناحية أخرى.

وخلاصة ما سبق تبين لنا إن النظام الرئاسي يقوم على مبدأ الفصل الحاد بين السلطات لذلك نجد الدستور الأمريكي يجعل اختيار القضاة بالانتخاب وينص على عدم إمكانية تعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا إلا وفقاً للأوضاع الخاصة بتعديل الدستور نفسه[١] ، وكذلك عدم إمكانية الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري، وفي مقابل عدم مسؤولية الرئيس والوزراء سياسياً أمام البرلمان، لا يحق للرئيس حل البرلمان سواء بالنسبة لمجلس الشيوخ أو لمجلس النواب، وليس للوزراء أن يحضروا جلسات مجلس البرلمان بهذه الصفة. ولكن في حقيقية الأمر ليس فصلاً مطلقاً وإنما توجد له بعض الاستثناءات فلرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي وافق عليها البرلمان، ولكنه اعتراض توفيقي فقط إذ إن البرلمان يستطيع إقرار القانون الذي اعترض عليه الرئيس وجعله نافذاً مباشرةً دون اشتراط موافقة الرئيس في حالة موافقة ثلثي أعضاء البرلمان على المشروع، وفي المقابل يقر الدستور الأمريكي بعض الامتيازات لمجلس الشيوخ يمارسها تجاه السلطة التنفيذية فيستلزم موافقة مجلس الشيوخ لتعيين بعض كبار موظفي الدولة مثل السفراء وقضاة المحكمة الاتحادية العليا وكذلك ضرورة موافقته في مسألة المعاهدات والاتفاقات الدولية ، إذ إن موافقة مجلس الشيوخ ضرورية ولازمة لإبرام أي معاهدة أو اتفاقية دولية.

ومع أن تعين كبار موظفي الدولة لا يتم الا بموافقة مجلس الشيوخ فإنه قد جرى عرفاً في الأنظمة الرئاسية وخصوصاً في الولايات المتحدة الأمريكية– أن يقوم رئيس

١) لمزيد من المعلومات عن المعلومات عن المحكمة الاتحادية الامريكية يراجع الدكتور اسماعيل ميرزا : القانون الدستوري – دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية ، دار الملاك ، بغداد ،٢٠٠٤ ، ص١٩٨.

الدولة دون تدخل من احد بتعيين وزراءه أو مساعديه وهو يعينهم كما يحق له إقالتهم دون تدخل من أحد .

والواقع ان فكرة التعاون بين السلطات سرعان ما أضعفت هذا الرأي حيث أن مما يجري عليه العمل حتى في ظل هذه الدساتير التي تبنت انفراد السلطة التشريعية بحق الاقتراح هو قيام الوزراء فعلاً باقتراح القوانين عن طريق اتصالهم باللجان البرلمانية ، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تتصل السلطة التنفيذية باللجان البرلمانية للحصول على التشريعات والاعتمادات الضرورية لسير أعمالها، كما أعطى الدستور ذاته الحق لرئيس الدولة بتنبيه السلطة التشريعية إلى أي موضوع مهم يستحق التشريع من خلال ما يعرف بحق الرسالة أو حق التوصية التشريعية[١].

مما سبق نستطيع ان نشير إلى النتائج المترتبة على الفصل الجامد والمطلق بين السلطات في النظام الرئاسي بالمقارنة مع النظام البرلماني وهي:

١. ان الوزراء يأتون من خارج البرلمان اي انهم ليسوا اعضاء في البرلمان على عكس النظام البرلماني الذي يقوم على وجوب تمتع الوزارة بثقة الاغلبية في البرلمان ويسمح بأن يكون الوزراء اعضاء فيه.

٢. الوزراء لا يدخلون البرلمان بصفتهم وزراء حيث ان النظام الرئاسي لا يسمح بالجمع بين الوزارة والعضوية في المجلس النيابية ولا يسمح لهم ايضا بالدخول إلى البرلمان بصفتهم وزراء ولا يحق لهم المناقشة أو الاشتراك في المداولات التي تجري فيه.

٣. البرلمان لا يملك سلطة مراقبة الحكومة مجتمعة أو الوزراء منفردين حيث لا يجوز توجيه اسئلة او استجواب للوزراء في النظام الرئاسي ولا يجوز له انتقاد سياسة

١) تغريد عبدالقادر علي الدليمي، مصدر سابق، ص٣٢.

الحكومة ولا يملك أعضاء البرلمان تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الدولة[١] .

المبحث الثاني

السلطة التشريعية في النظام الرئاسي

من المسلم به ان السلطة التشريعية في اي نظام من الأنظمة الدستورية هي السلطة المختصة بالتشريع من بين السلطات التي تتكون منها الدولة ولكن عمل هذه السلطة وممارستها لاختصاصها التشريعي يختلف من نظام سياسي إلى أخر ، ويعتمد أيضاً على طبيعة الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وحيث نجد أن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تشترك مع السلطة التشريعية في مسائل التشريع من خلال حقها في اقتراح القوانين وعرضها على السلطة التشريعية نجد أن النظام الرئاسي يمنع السلطة التنفيذية من هذا العمل. لذلك سنتناول في هذا المبحث تكوين السلطة التشريعية في النظام الرئاسي والصلاحيات الخاصة التي تمتلكها في مجال التشريع في مطلب أول ، وطبيعة العلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية في مطلب ثاني.

المطلب الاول

تكوين السلطة التشريعية

تتكون الهيئة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية من مجلسين يعرفان معاً باسم الكونغرس ويسمى احدهما مجلس النواب والثاني مجلس الشيوخ ، ومجلس النواب هو المجلس الأدنى والأكبر حجماً ، أما مجلس الشيوخ فهو المجلس الأعلى وتتمثل فيه الصفة الاتحادية للدولة الامريكية المتحدة ، أما الثاني وهو أصغر حجماً من مجلس النواب بكثير وقد قصد منه أن يكون ضابطاً لمجلس النواب إلا أن مجلس الشيوخ فذ

١) لمزيد من المعلومات عن طريقة انتخاب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الامريكية والشروط المطلوبة في شخصه يراجع الدكتور علي يوسف الشكري ، مصدر سابق ، ص١٢٣ وما بعدها .

في قوته لأنه يساوي مجلس النواب إن لم يفقه في السلطان[١].

ومن أهم الفروق بين المجلسين هو اختلاف أساس التمثيل في كل منها إذ أن مقاعد مجلس النواب توزع على أساس عدد السكان في عموم البلاد، أما مقاعد مجلس الشيوخ فهي موزعة بالتساوي بين الولايات بغض النظر عن حجم الولاية وعدد سكانها ، ويرأس المجلس نائب الرئيس الامريكي. ويُنتخب مجلس النواب من قبل عموم الشعب ولمدة سنتين وهي أقصر مدة في العالم وعدد أعضاء المجلس يكون بنسبة واحد لكل ٤٠٠الف نسمة ، على أن يكون نائب لكل ولاية مهما قل عدد سكانها ، أما التمثيل في مجلس الشيوخ فهو متساو لجميع الولايات ولكل ولاية شيخين في هذا المجلس ومدة العضوية فيه هي ست سنوات على أن يجدد كل سنتين ثلث أعضاء المجلس ، ويعقد المجلسان اجتماعاتهما بصورة منفردة ولايجتمعان بهيئة مؤتمر إلا في حالات خاصة منها فرز اصوات الناخبين الرئاسيين لرئاسة الجمهورية والاستماع لخطاب الرئيس.

إن الاختصاص الأساس للكونغرس الامريكي شأنه في ذلك شأن جميع برلمانات العالم هو التشريع ولكنه يتميز عن غيره في أنه يجمع في يده كل العملية التشريعية من (اقتراح – مناقشة – اقرار) ثم يرفع مشروع القانون إلى الرئيس الامريكي للتصديق وللاخير حق الاعتراض فقط.

وقد أشار الدستور الامريكي إلى أن هناك اختصاصات مشتركة بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ تشمل التشريع العادي حيث يجوز لاي المجلسين أن يكون هو البادئ باقتراح ومناقشة أي تشريع باستثناء التشريعات الضريبية (المالية) التي أكد الدستور على ضرورة المبادرة في اقتراحها من قبل مجلس النواب . ويوضع التشريع في الغالب بواسطة لجان في كلا المجلسين ففي كل مجلس عدد من اللجان الدائمة

١) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي : الدول الاتحادية الفدرالية ، السلطة التشريعية ، ط١ ، المكتبة القانونية ، بغداد، ٢٠٠٤ ، ص١١١.

الخاصة بالتشريع وقد تنشأ بعض اللجان الخاصة كلما دعت الضرورة لذلك ويجب تصديق مشروع القانون في المجلسين بنص واحد.

وتشمل صلاحيات الكونغرس اضافة للتشريع فإنه يمكن له أن يقترح التعديلا ت الدستورية وفق المادة ٥ من الدستور ويصوت عليها بثلثا أعضاء المجلسين ، ويشترك مجلس الشيوخ مع السلطة التنفيذية في ممارسة سلطة عقد المعاهدات من خلال الموافقه عليها من قبل ثلث الشيوخ الحاضرين مادة٢ فقرة ٢ ، وأيضاً لمجلس الشيوخ المصادقة على التعينات لكبار الموظفين في الدولة المقدمة من رئيس الدولة كالسفراء والقضاة ، وله ايضاً صلاحية الحكم في جميع الطعون الاتحادية شرط أن يبدأ مجلس النواب في اجراءات الطعن[١].

المطلب الثاني

العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

إن بحث مسألة علاقة السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تطلب أن ينظر إليها من الناحية النظرية (الدستورية) ومن الناحية العملية ذلك أن النظام الرئاسي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات كما بينا ذلك سابقا وكما مشار إليه النصوص الدستورية وهذا قد بيناه في المبحث الاول ولذلك سنحاول القاء الضوء على النصوص الدستورية التي تنضم العلاقة بين سلطات الدولة وماجرى عليه العمل في الواقع لنستخلص المدى الموجود في الواقع العملي لمستوى التعامل والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وهل هناك مرونة معينة أم أنها قائمة على الفصل التشديد كما توحي به النصوص الدستورية.

١) لمزيد من التفاصيل عن الكونغرس الامريكي وتشكيله واختصاصاته يراجع الدكتور علي يوسف الشكري ، مصدر سابق ، ص١٣٢ وما بعدها كذلك القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي ، مصدر سابق ، ص١١٦ وما بعدها.

أولا: مظاهر استقلال السلطة التشريعية

●رئيس الدولة لا يملك حق دعوة البرلمان، حيث لا يملك هذا الحق في مجال الانعقاد العادي كما لا يملك فض دورات انعقاده ، وأن كل مايملكه الرئيس في هذا الخصوص هو دعوة (الكونغرس) لدورة انعقاد استثنائية لمواجهة ظرف خطير أو أزمة خطيرة تمر بها البلاد يقتضي معالجتها أن تأحذ طابع الاستعجال .

●ليس لرئيس الدولة المساهمة رسميا أو وفق الدستور في أمور التشريع كما هو الحال بالنسبة للنظام البرلماني، فهو لا يستطيع أن يقدم مشروعات قوانين ذلك أنه حق مقتصر على أعضاء الكونغرس وحدهم .

●لا تمتلك السلطة التشريعية حق تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أو للوزراء في النظام الرئاسي ، وفي المقابل لا تملك السلطة التنفيذية حق حل الكونغرس أو أحد مجلسيه، وبالتالي هذا يعني عدم وجود وسائل للتأثير المتبادل لكل من السلطتين تجاه الاخرى ، وحظر حق الاقالة والحل في النظام الرئاسي هو الذي يكفل لكل من السلطتين كيانهما واستقلالهما.

ثانيا: مظاهر استقلال السلطة التنفيذية

- الوزير لا يكون عضواً برلمانياً .
- لا تطلب ثقة البرلمان في الوزارة .
- لا يحق للبرلمان مسألة الوزارء ولا مراقبة اعمالهم ولامسألة الرئيس أو مراقبة اعماله.
- الوزراء لا يحضرون جلسات البرلمان بصفتهم وزراء.
- ليس للوزير حق المشاركة في مداولات البرلمان ولا المناقشة أو التصويت.
- الوزراء لا يسألون إلا أمام الرئيس.

إن استعراض صلاحيات واختصاصات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وفق مايشير اليه الدستور الامريكي نجد أن الفصل التام موجود من الناحية النظرية ، أما

الواقع العملي أننا نجد أن التعاون قائم بين هذه السلطات وفي حالات عديدة.

ولكن يمكن القول أن هناك فصل مطلق اذا اقتصرنا المسألة على التأثير المتبادل بين السلطات في النظام الرئاسي فنجده معدوم فعلا إذ لا يحق للبرلمان مناقشة السلطة التنفيذية ومراقبة اعمالها كما أن موضوع سحب الثقة غير وارد في النظام الرئاسي ، ومن ناحية أخرى فإن السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها ليس لها أي تأثير على الكونغرس، فلا يحق لها حله أو حل أحد مجلسيه كما ليس للوزراء أن يكونوا أعضاء في أحد المجلسين ولا دخوله أو التحدث فيه بصفتهم وزراء غير أن الرئيس الامريكي يعمد أحياناً إلى طرح أفكار معينة في رسالته السنوية عن أحول الاتحاد وقد تكون مصدرا لاقتراح مشروع قانون أو يعمد إلى اقتراح مشروع معين عن طريق انصاره من أعضاء الكونغرس[١].

ثالثا: مظاهر التأثير المتبادل بين السلطتين

أ – تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

- حق الرئيس في الاعتراض على قانون أقره الكونغرس خلال العشرة ايام التي تلي صدوره ، وإن كان هذا الاعتراض لا يؤدي إلى منع صدوره بل إلى وقف تنفيذه ورده إلى الكونغرس وفي هذه الحالة لايصدر إلا بموافقة الثلثين من أعضائه إلا إن هذا الشرط صعب التحقق عمليا.
- إثارة الرأي العام على الكونغرس
- اقتراح مشاريع قوانين ملحقة بالخطاب السنوي للرئيس عن حالة الاتحاد.
- شراء بعض النواب في الكواليس وذلك عن طريق تعيين اصدقائهم في مناصب عليا.

ب – تأثير الكونغرس على السلطة التنفيذية

١) د. اسماعيل الغزال ، مصدر سابق ، ص ٤٥٧.

- اشتراك مجلس الشيوخ مع الهيئة التنفيذية في بعض الصلاحيات ، مثل إبرام المعاهدات والقيام ببعض التعينات.
- مجلس الشيوخ مختص بمحاكمة الرئيس ونائبه.
- وجود لجان برلمانية تقوم من الناحية العملية برقابة برلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.
- إثارة الرأي العام على عمل الحكومة من خلال مناقشة اعمال الحكومة في الكونغرس بصف غير رسمية.

وصفوة القول إن تمركز السلطات بيد رئيس الدولة نتيجة انتخابه من الشعب سرعان ما أدى إلى أن تبرز مكانة الرئيس السياسية وقوة تأثيره على الكونغرس مستعيناً بذلك من فقدان حقه في حل البرلمان ومن هنا بدى إن مسألة التوازن اصبحت تميل في أغلب الاحيان لصالح الرئيس ومثال ذلك أن الرؤساء الأمريكيون لم يكتفوا بالسلطات الدستورية الحربية الممنوحة لهم فاهتدوا إلى أسلوب جديد يمنحهم صلاحية إعلان الحرب بدون االطريق الدستوري الرسمي حيث يجب الحصول على موافقة الكونغرس لإعلان حالة الحرب ، وأُطلِق على هذا النوع من الحرب اسم (الحرب غير المعلنة) ومقتضى اسلوب الحرب غير المعلنة هو أن يتخذ رئيس الدولة اجراءات تعد من الناحية الفعلية حرباً ولا يبقَ أمام الكونغرس إلا إعلانها ومثال هذه الحالة احتجاج الرئيس الأمريكي جورج بوش على ضم العراق للكويت سنة ١٩٩٠ واتخاذه اجراءات تعد من الناحية العملية حرباً، ولم يبقَ أمام الكونغرس إلا إعلان الحرب بعد أن فوت عليه الرئيس آية فرصة للرفض ، وأيضاً ما فعله ابنه عام ٢٠٠٣ عندما قاد الحرب ضد العراق تحت مبرر جديد آخر هو محاربة الإرهاب.

والمثال الآخر على استحداث الرؤساء الامريكيين صلاحيات جديدة لتجاوز اختصاص الكونغرس المشترك مع السلطة التنفيذية حالة عقد المعاهدات إذ اشرك الدستور الامريكي مجلس الشيوخ مع رئيس الدولة في عقد المعاهدات وفق المادة(٢/٢/٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية التي تشير إلى أن للرئيس وبناءً

على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ أن يعقد المعاهدات بشرط موافقة ثلثا اعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين ، وظاهر النص يشير إلى أن الرئيس ملزم باستشارة مجلس الشيوخ والحصول على موافقته قبل عقد المعاهدة لكن العمل جرى على أن يتجاوز الرئيس الامريكي هذا الالزام من خلال القيام بعقد اتفاقات تنفيذية والتي تعد صورة مبسطة للمعاهدات حيث لايحتاج الاتفاق إلى التصديق من مجلس الشيوخ ويكفي أن تبرمه الحكومة مع أي طرف دولي ليصبح نافذاً بحقها، وقد يلجأ الرئيس احيانا إلى عقد الاتفاقات التنفيذية كوسيلة للتخلص من معارضة مجلس الشيوخ لمعاهدة يروم الاول عقدها[١].

وقد أجازت المحكمة العليا للولايات المتحدة الامريكية هذه الوسيلة أو الممارسة في قرارات صادرة عام١٩٣٧ في قضية (بليمونت) وعام ١٩٤٢ في قضية (بينك) ولم تكتفي بالحكم بصحة الاتفاقات التنفيذية ولكنها وسعت كذلك من الاعتراف للرئيس بسلطة أكبر لتنظيم النزاعات مع الدول الاجنبية بالاتفاقات التنفيذية .

إن الخلاف في توزيع الاختصاصات في مسألة ابرام المعاهدات في الولايات المتحدة فقد اهميته بمواجهة الوقائع الدولية وبالدور المتنامي للرئيس في النظام الدستوري الامريكي[٢].

ويمارس رئيس الدولة في النظام الرئاسي دوراً تشريعياً ملحوظاً فقد استغل الرئيس الامريكي حقه في الاعتراض على القوانين واستخدمه بفاعلية شديدة في تحقيق أهدافه التشريعية مما دفع البعض إلى القول إن الرئيس الأمريكي يستخدم لغة الاعتراض كما لو كان يملك حق اقتراح تشريعي، وأيضاً هناك واقعاً عملياً قد جرى في الولايات المتحدة الامريكية يرى أن الرئيس الامريكي يمارس اقتراحاً فعلياً خارج النصوص الدستورية من خلال حقه في توجيه الرسائل إلى الكونغرس فهو يرفع توصيات بشأن

١) د. علي يوسف الشكري ، مصدر سابق ، ص١٣٠ .

٢) هيلين توران : تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة باسيل يوسف ، بيت الحكمة ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٧.

مسائل يراها ضرورية ولازمة لاتخاذ اجراءات تشريعية فيها[١] .

ورغم السلطات الواسعة التي يمارسها الرئيس اللامريكي سواء التي نص عليها الدستور أو التي يمارسها واقعياً فإن الكونغرس –وإن لم يكن له حقٌ دستوري في مراقبة أعمال الحكومة– فإنه يمارس في واقع الأمر كثيراً من المراقبة على هذه الأعمال من خلال إمكانية الحد من تصرفات الرئيس في معظم المجالات منها أنه لايصدق على الاعتمادات المالية التي يطلبها الرئيس أو أن يختصر عدد الوكالات الحكومية أو يلغيها وقد انشأ في المدة الأخيرة بعض اللجان المستقلة عن رقابة الرئيس لإدارة بعض القوانين ، وكثيراً ما تجري لجان الكونغرس التحقيق في تصرفات الدوائر التنفيذية فتعرضها بذلك للنقد العام وتمهد لوضع التشريعات الصحيحة ، اضافة إلى الحق الدستوري للكونغرس في المصادقة على التعينات التي يقدمها الرئيس وإن كان في الغالب يوافق عليها إلا أنها تعد من حقوقه في التدخل في تعينات الرئيس[٢] .

١) د. عمر حلمي فهمي ، مصدر سابق ، ص ٥٧ وما بعدها.

٢) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي ، السلطة التشريعية ، مصدر سابق، ص١١٦.

الخاتمة

من خلال دراسة واقع السلطة التشريعية في النظام الرئاسي وجدنا أن هذا النظام دستورياً يقوم على مبدأ الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات وغياب التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعدم وجود سلاح لكل سلطة في مواجهة الأخرى كما في النظام البرلماني .

وبما أننا قد جعلنا النموذج الرئاسي الذي أتخذهُ الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ مجالاً لدراستنا باعتباره النموذج الذي يمثل النظام الرئاسي فقد وجدنا أن السلطة التنفيذية والمتميزة بالاحادية والمتمثلة بالرئيس هي السلطة المتفوقة على السلطة التشريعية رغم أن واضعي الدستور الامريكي حاولوا أن يضعوا نصوصاً عند صياغتهم للدستور تجعل الاستقلال بين السلطات جامداً وشديداً إلا أن السلطة التنفيذية ولأسباب تتعلق بكون ممثلها منتخب مباشرةً من الشعب وعوامل أخرى جعلها في الواقع العملي سلطة أعلى من السلطة التشريعية وإن كانت الأخيرة أيضاً منتخبة من الشعب.

ووجدنا أنه حتى في مجال الاختصاصات المشتركة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية التي نص عليها الدستور قد استفردت بمعظمها السلطة التنفيذية ومنها عقد المعاهدات والتعينات في الدرجات العليا أو الموافقة على الوزراء وحتى وصل الأمر إلى الاختصاصات المالية حيث خول الكونغرس اختصاصه هذا إلى الرئيس الامريكي بموجب قانون التفويض الصادر عام ١٩٢١ .

ويمكن القول إن السلطة التشريعية في النظام الرئاسي لا تملك أية وسائل أو اسلحة في مواجهة السلطة التنفيذية كما هو الحال في النظام البرلماني إذ أن حقها الحصري في التشريع قد تعرض للانتهاك من قبل الرئيس الامريكي من خلال ممارسته الفعالة لحق الاعتراض على القوانين وكذلك اقتراحه مشاريع القوانين من خلال الرسائل التي يوجهها الكونغرس والتي تتضمن في بعض الاحيان قوانين كاملة مرتبة على شكل مواد ونصوص ملحقة بهذه الرسائل.

المصادر

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا (النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل للنظام الدستوري المصري)، منشأة المعارف ، الاسكندرية، دون سنة طبع.

٢. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا (وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والواقع) ، منشأة المعارف الاسكندرية ، ٢٠٠٦.

٣. د. إسماعيل الغزال (الدساتير والمؤسسات السياسية)، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٩٦.

٤. د. إسماعيل ميرزا (القانون الدستوري – دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية) دار الملاك ، بغداد ،٢٠٠٤.

٥. تغريد عبدالقادر علي الدليمي (الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية – دراسة مقارنة) رسالة ماجستير في القانون العام مقدمة إلى جامعة بغداد ، ٢٠٠٣.

٦. د. حسان محمد شفيق العاني (الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة) ٢٠٠٧ ، مطبعة العاتك ، القاهرة .

٧. د. صالح جواد الكاظم والدكتور علي غالب العاني(الأنظمة السياسية) وزارة التعليم العلي والبحث العلمي، ١٩٩١.

٨. د. علي يوسف الشكري (مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية) ط١ ، ايتراك للطباعة والنشر ، القاهرة ٢٠٠٨ .

٩. د. عمر حلمي فهمي (الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة) الطبعة الاولى، ١٩٨٠، دار الفكر العربي.

١٠.د. منذر الشاوي (القانون الدستوري ، نظرية الدولة) ط٢، بغداد ، ١٩٨١ .

١١. القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي (الدول الاتحادية الفدرالية، السلطة التنفيذية) ، ط١،المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٤

١٢. القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي (الدول الاتحادية الفدرالية ، السلطة التشريعية) ط١ ، المكتبة القانونية ، بغداد، ٢٠٠٤.

١٣. هيلين توران (تدويل الدساتير الوطنية) ، ترجمة باسيل يوسف ، بيت الحكمة، ٢٠٠٤.

المـلخـص:

تتميز أنظمة الحكم الديمقراطية بأنها تستند في حكمها على مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن تطبيق هذا المبدأ يختلف بشكل ما لكل نوع من أنواع أنظمة الحكم الديمقراطية المعروفة ، ففي النظام البرلماني نجد أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات قائم على أساس الفصل الوظيفي المرن ووجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، أما في الأنظمة الديمقراطية التي تتخذ من النظام الرئاسي شكلاً للحكم نجد أن هناك فصل مطلق وجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مثل هذا النظام.

ويقتصر هذا البحث على بيان العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي متخذةً النموذج الرئاسي المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية.

ABSTRACT :

The democratic system of governance is characterized by its principle of separation of powers, but the application of this principle differs in some way to each of the types of democratic systems known in the parliamentary system, we find that the application of the principle of separation of powers based on flexible separation of employment and the existence of mutual cooperation and control Between the legislative and executive branches. In the democratic systems that take the presidential system as a form of government, we find that there is an absolute and rigid separation between the legislative and executive .