الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي

الولايات المتحدة الامريكية وموريتانيا – أنموذجا –

The legislative function of the president in the presidential system - The United States of America and Mauritania as a model

أ.م.د/ روافد محمد علي الطيار – جامعة كربلاء العراق –

الملخص:

يقوم النظام الرئاسي على مرتكز أساسي وهو مبدأ الفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والذي كان نتيجة طبيعية للاستبداد المطلق بالسلطة، ويقوم هذا المبدأ على فكرة الفصل المطلق بين السلطتين دون أي تداخل بالصلاحيات، إلا إن الواقع العملي تطلب الخروج عن الجمود المطلق واللجوء نوعا ما التداخل الوظيفي وممارسة بعض الصلاحيات التشريعية من قبل رئيس الدولة، والتي تعد جزء من العملية التشريعية سواء كانت بشكل مباشر أم غير مباشر.

الكلمات المفتاحية: الوظيفية التشريعية، رئيس الدولة، النظام الرئاسي.

Summary

The presidential system is based on a basic foundation, which is the principle of rigid separation between the legislative and executive powers, which was a natural result of absolute tyranny of power, and this principle is based on the idea of absolute separation between the two powers without any overlapping of powers, but the practical reality required a departure from the absolute stalemate and resorting to some degree overlapping Employment and the exercise of some legislative powers by the head of state, which is part of the legislative process, whether directly or indirectly.

Key words: legislative function, the president, presidential system.

مقدمة:

يعتبر رئيس الدولة في النظام الرئاسي رئيس السلطة التنفيذية ويباشر مهام السلطة التنفيذية على نحو حقيقي وفعلي وفقا لمبدأ الفصل الجاد والمطلق بين السلطات الذي يعد من أهم سمات النظام الرئاسي، حيث تختص السلطة التشريعية بالوظيفة التشريعية وتستأثر السلطة التنفيذية والمتمثلة برئيس الدولة بأمور التنفيذ نظريا دون وجود أية علاقة تعاون ما بين السلطتين، إلا إن ما جرى عليه العمل على أرض الواقع، وجود تعاون وتداخل بين السلطتين، يظهر جليا" في دور المؤثر والفعال لرئيس في مجال التشريع.[1]

وتقوم دراسة هذا البحث على نموذجين اساسين هما دستور الولايات المتحدة عام 1787 باعتباره مهد النظام الرئاسي، ودستور موريتانيا لعام 1991، حيث حصلت موريتانيا على استقلالها عام 1960 ويقوم نظامها السياسي على النظام الرئاسي تميل فيه السلطة لصالح مؤسسة رئيس الدولة [2] .

لتوضيح هذا الموضوع آثرنا تقسيم موضوع البحث على مبحثين سنستهل الأول :في بيان سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاعتيادية وسنتناوله في ثلاثة مطالب الأول نخصصه لدراسة سلطة رئيس الدولة في مجال اقتراح القوانين، في حين سنتطرق في المطلب الثاني منه لبيان سلطة رئيس الدولة في الإعتراض القانوني على المشاريع، في حين خصصنا المطلب الثالث لبيان سلطة رئيس الدولة في إصدار اللوائح التنظيمية (التشريع الفرعي).

---

(1) د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة– الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص96.

(2) عناصر الدولة، المعلومات الكاملة حول النظام السياسي لموريتانيا، بحث منشور على شبكة الانترنت، الرابط الالكتروني www.pcpsr.org:

أما المبحث الثاني سيتضمن سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية وسنبحثه في ثلاثة مطالب: الأول سنكرسه لدراسة لوائح الضرورة، والثاني سلطة رئيس الدولة خلال فترة إعلان حالة الطوارئ، بينما سنبحث في المطلب الثالث التفويض التشريعي لرئيس الدولة، وسننهي موضوعنا هذا بخاتمة متناولين فيها ابرز ما توصلنا اليه من نتائج .

المبحث الاول: سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاعتيادية

المطلب الأول: سلطة رئيس الدولة في مجال اقتراح القوانين

الاقتراح هو الخطوة الاولى في العملية التشريعية، والذي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، فهو العمل الذي يؤسس اللبنة الاولى للقانون ويحدد مادته ومحتواه[1]، خلا الدستور الامريكي من نص صريح يتعلق بتحديد السلطة المختصة بمباشرة الحق في اقتراح القوانين، بيد إن الاتجاه العام في الفقه الأمريكي يميل إلى قصر هذا الحق على الكونجرس استنادا إلى الطبيعة التشريعية لحق الاقتراح، ووفقا للتفسير الصارم لمبدأ الفصل بين السلطات.

بيد إن هناك أتجاه فقهي آخر يرى إنه وإن كان الدستور قد حرم الرئيس من حق الاقتراح إلا إنه مع ذلك يمارس اقتراحا فعليا خارج النصوص الدستورية في المسائل التشريعية مستغلا في ذلك حقه[2] الذي نصت عليه المادة الثانية من الدستور/ الفقرة الثالثة " يزود الرئيس الكونغرس من وقت لآخر، بمعلومات عن حال الاتحاد، ويقدم له للدراسة، توصيات بتلك الإجراءات التي يعتقد أنها ضرورية وملائمة..."

وبمقتضى هذا الحق يقوم الرئيس الأمريكي بالتخاطب مع الكونجرس برسالة مكتوبة أو شفوية

---

(1) أشرف عبد الله عمر؛ السلطة المختصة باقتراح القوانين (دراسة مقارنة)؛ رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ص6.

(2) د.حازم صادق؛سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي –دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص403.

يخطره فيها بأحوال الاتحاد ويوصي باتخاذ بعض الاجراءات اللازمة وقد أطلق على هذا الحق مصطلح (حق الرسالة أو حق التوصية الشرعية).

الفرع الأول: الرسالة (حق التوصية الشرعية)

جرى العرف الامريكي السنوي لافتتاح دورة انعقاد الكونجرس العادي، أن يتقدم الرئيس الامريكي برسالة للكونجرس يضمنها أحوال الاتحاد والتشريعات التي يرى هناك حاجة إليها والتي يطلق (رسالة الاتحاد) يقدم فيها الرئيس حسابا عن نشاطاته الإدارية والحكومية في داخل وخارج أمريكا، كما يقترح فيها التوصيات التي يرى ضرورة اتخاذها، وتعتبر هذه الرسالة برنامج متكامل يعرض فيه الرئيس لخطوط سياسته وبرنامجه الذي ينوي أتخاذه ومن خلال ذلك يستطيع رجال البرلمان تبني هذه المشاريع ومحاولة إقرارها في صورة قوانين[1].

استنادا لنصوص الدستور الامريكي لاتعد هذه الرسائل بمثابة حق اقتراح بالمعنى القانوني المعروف، فما هي إلا وسيلة علم واتصال تساعد رئيس الدولة على إداء واجباته الدستورية، بما تحمله من توصيات تمد الكونجرس بالفكرة الجوهرية التي يراد تحقيقها دون أن يصيغها صياغة كاملة، أي بمعنى إن رئيس الدولة يملك القدرة على منح فكرة قانون للكونجرس.

ورغم ذلك فقد كان الرؤساء في بادئ الامر يتجاهلون حدود سلطتهم الدستورية ويضمنون رسالاتهم للكونجرس مشروعات ومقترحات قانونية كاملة منها رسالة الرئيس (كليفلايد) إلى الكونجرس عام 1895 والتي أقترح فيها إقرار مبدأ حرية التجارة وإلغاء التعريفة الجمركية، فوافق الكونجرس على اقتراحه، كما قدم الرئيس (واشنطن) مقترحات قانونية متكاملة خاصة بما يتعلق بمجال القروض الاجنبية والوطنية.

---

(1) عادل محمد أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، مصر، ص93.

إضافة إلى ما سبق فإن للرئيس أن يقدم ما يشاء من مشروعات القوانين بشكل غير مباشر عن طريق أعضاء الكونجرس المنتمين لحزبه باسمهم الخاص[1]

الفرع الثاني :اقتراح القوانين في المسائل المالية

يتمتع الرئيس الامريكي بمقتضى قانون الميزانية والمحاسبة الصادر عام 1921 بحق عرض مشروع الميزانية على الكونجرس متضمنا: تفاصيل البرنامج المالي للحكومة[2]، وإن سلطة الرئيس بمقتضى هذا القانون في إعداد وعرض الميزانية تمكنه من أن يلعب دور كبير وأساسي في مجال اقتراح القوانين المالية.

إلا إن بعض الرؤساء الامريكان مارسوا حق اقتراح في المسائل المالية قبل صدور هذا القانون، كما حدث عندما تقدم الرئيس (واشنطن) في 9 يناير 1790 باقتراح للحصول على قرض وطني في حدود أحد عشر مليونا، ووافق عليه الكونجرس، وأيضا رسالة الرئيس (روزفلت) سنة 1911 والتي تضمنت اقتراح بتخفيض الضرائب إلى ستة وثلاثين مليون من الدولارات، كما أستخدم الرئيس (كليفلايد) حقه في الرسالة لتعديل الرسوم الجمركية.

وبذلك فإن قانون الميزانية والمحاسبة لعام 1921 لم يضف إلى سلطات الرئيس المالية في مجال اقتراح القوانين جديدة، لأن هذا الحق كان معترف به للرئيس منذ وقت طويل عن طريق رئاسة الاتحاد، إلا إن القانون قد منح الرئيس سندا تشريعيا واضحا في إعداد الميزانية وعرضها [3].

أما في الدستور موريتانيا لعام 1991 فقد أشار في الباب الثاني منه والذي يدور حول السلطة التنفيذية في المادة 25 على " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويترأس مجلس الوزراء ".

---

(1) د.حازم صادق، مصدر سابق، ص405.

(2) سامي محمد محمد الغنام رئيس الدولة في الانظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998، ص214.

(3) د.داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الامريكي(بين النص الدستوري والواقع العملي) ط1، مركز الكتاب الاكاديمي، عمان، 2006، ص213.

وقد أشار في المادة 61(جديدة) من الدستور " مبادرة القوانين من اختصاص الحكومة وأعضاء البرلمان. يتم تداول مشاريع القوانين في مجلس الوزراء وتحال إلى الجمعية الوطنية."

ومن خلال تحليل النصين المشار إليهم أعلاه يتضح لنا تمتع رئيس الدولة في موريتانيا بسلطة اقتراح القوانين بشكل صريح وواضح كون رئيس الدولة رئيس الحكومة، علا خلاف الولايات المتحدة الامريكية فلم يمنح هذا الحق بشكل صريح.

المطلب الثاني: سلطة الرئيس في الموافقة والإعتراض على مشروعات القوانين

أشارت المادة الاولى /الفقرة السابعة من الدستور الامريكي لعام 1787 " كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب، قبل أن يصبح قانوناً، أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة: فإذا وافق عليه، وقعه، وإذا لم يوافق عليه أعاده، مقروناً بإعتراضاته إلى المجلس الذي قُدِّمَ فيه، ...، وإذا لم يعد الرئيس أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام (تستثنى منها أيام الأحد) من تقديمه له، أصبح مشروع القانون ذاك قانوناً كما لو أنه وقعه، ما لم يحل الكونغرس، بسبب رفعه لجلساته، دون إعادة المشروع إليه، وفي مثل هذه الحالة لا يصبح المشروع قانونا...".

وبناء على ذلك فإذا وافق الرئيس على المشروع ولم يعترض صراحة خلال عشرة أيام يعطي للمشروع قوة النفاذ.[1]

إضافة إلى حق الموافقة يمتلك الرئيس الامريكي حق الإعتراض على مشروعات القوانين ويكون هذا الإعتراض، إما عادي أو ضمني (إعتراض الجيب)[2]

---

(1) د.إبراهيم عبد العزيز شيحا ود.محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية؛ القاهرة، 2005، ص273.

(2) د.مريد أحمد عبد الرحمن، السلطتين التشريعية والتنفيذية(دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص457.

الفرع الأول: الإعتراض العادي (الصريح)

مفاد هذا الإعتراض أن يرفض الرئيس صراحة توقيع مشروع القانون ويعيده إلى الكونجرس مع إعطاء تفسير تفصيلي لأسباب رفضه، وإن يقدم هذا الإعتراض خلال عشرة أيام من اليوم التالي لإرسال المشروع إلى الرئيس، فإذا فات اليوم العاشر كاملاً دون أن يقوم الرئيس بإخطار الكونجرس بأسباب إعتراضه يعتبر موافقة ضمنية من جانب الرئيس، أي بمعنى آخر تعد مدة العشر أيام مدة سقوط فإذا لم يعترض الرئيس خلالها يسقط حقه في الإعتراض.

وإذا تم الإعتراض خلال المدة يعاد المشروع إلى الكونجرس الذي يقوم بإعادة مناقشة المشروع فإذا وافق عليه الكونجرس بأغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين يصبح قانونا بالرغم من إعتراض الرئيس [1]

الفرع الثاني: الإعتراض الضمني (إعتراض الجيب)

ويقصد به إن الرئيس لا يوقع مشروع القانون دون إعلان رفضه ولكن يشترط لذلك أن تكون الدورة التشريعية قد أنتهت ويحدث ذلك إذا أرسل مشروع القانون إلى الرئيس قبل فض دور الانعقاد الكونجرس بأقل من عشرة أيام.

وقد أستخدم هذا الإعتراض لأول مرة بواسطة الرئيس (ماديسون) سنة 1812 وأستخدم بعد ذلك الرئيس (أندريو جونسن)[2]

في الدستور الموريتاني ؛أشار المشرع الدستوري في المادة 70 إلى إن " المادة 70: يصدر رئيس الجمهورية القوانين بعد ثمانية (8) أيام على الأقل وثلاثين (30) يوما على الأكثر من يوم إحالتها إليه من طرف البرلمان.

---

(1) تغريد عبد القادر الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003، ص56.

(2) د.مريد أحمد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص 459.

لرئيس الجمهورية في هذه المدة أن يعيد مشروع أو اقتراح القانون لقراءة ثانية، فإذا صادقت الجمعية الوطنية بأغلبية أعضائها، فإن القانون يصدر وينشر في الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة."

يتضح من النص أعلاه إنه يشترط لصدور القانون موافقة رئيس الدولة خلال المدة المحددة في النص ويحق لرئيس الدولة الإعتراض على القانون إعتراض توقيفي وإعادة القانون إلى البرلمان لإعادة النظر به من جديد فإن وافق عليه البرلمان بأغلبية خاصة يصدر وينشر[3]

إلا إن المشرع الدستوري الموريتاني لم يبين ماهي إجراءات الإعتراض؟ وهل إن الرئيس ملزم بتقديم أسباب للإعتراض أم لا؟ وغير ذلك من الاجراءات وهذا يعد قصور في النصوص الدستورية ويتيح لرئيس الدولة الإعتراض بشكل مفرط على القوانين وبالتالي عرقلة عملية صدور القانون.

المطلب الثالث: سلطة الرئيس في إصدار اللوائح التنظيمية (التشريع الفرعي)

تختلف التسميات التي على اللوائح التي يصدرها الرئيس فجانب من الفقه يسميها التشريع التابع أو الفرعي وجانب آخر يسميها سلطة التشريع الاداري أ التنفيذي وجانب ثالث ينظر إلى التشريعات على إنها صادرة بناء على تفويض من الكونجرس فتسمى بالتشريع المفوض أو التابع.

وإن الرئيس مكلف بتنفيذ القوانين وعليه أتخاذ كل التدابير اللازمة لذلك سواء يقوم بذلك تلقائيا أو عن طريق تفويض تشريعي ويسلم الفقه الامريكي بأحقيته في ذلك كامتداد طبيعي وحتمي لسلطاته بوصفه الرئيس الاعلى للسلطة التنفيذية والمكلف طبقا للدستور بتنفيذ القوانين، وبالنظر إلى اللوائح التي يصدرها الرئيس يجد إنها إما تتناول وتنظم مسائل تدخل في الاختصاص المحدد له بمقتضى الدستور فلا مشكلة في هذا الشأن لأن سند مشروعيتها هو إن الدستور أجاز للرئيس ضمنيا إصدارها لتمكنه من

---

(1) عصام عابدين، إعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان، السياسة الداخلية والحكم، أوراق ومقارنات دستورية، بحث منشور على شبكة الانترنت، الموقع الالكتروني :www.pcpsr.org.

تنفيذ القوانين كاللوائح التنفيذية المنظمة لتعيين الموظفين وعزلهم.

إما اللوائح التي تصدر عن تفويض تشريعي والتي يطلق عليها اللوائح التفويضية والتي تنظم مسائل محتجزة أصلا للسلطة التشريعية طبقا للدستور.

من جانب القضاء الامريكي فقد اتجهت المحكمة العليا في البداية إلى القضاء بعدم دستورية القوانين التي تجيز إصدار تلك اللوائح من جانب الرئيس الامريكي ووصفها البعض بأها تخالف مبدأ الفصل بين السلطات المطبق في النظام الرئاسي .

بيد إنه ونظرا للظروف الدولية المختلفة والحروب أدى ذلك إلى التجاء الرؤساء إلى استخدامها بكثرة مما أدى إلى أتجاه المحكمة العليا إلى القضاء بعدم دستورية هذه القوانين على أساس إن الكونجرس لا يفوض الرئيس في سلطة عمل القوانين وإنما يسند له أن يكمل تفاصيل ما يسنه ويوافق عليه من تشريعات[1].

المبحث الثاني

سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية

رغم اتساع سلطات رئيس الدولة في أمريكا في الظروف الاعتيادية إلا إن هذه السلطات تتسع مع الظروف الاستثنائية كحالة حدوث حرب أو أزمات كبرى وذلك حتى يتمكن من أتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف وتلك الازمات والتي يكون من شأنها أن تفرض العديد من القيود على حقوق الافراد وحرياتهم واتخاذ بعض التدابير التي تخص الكونجرس وحده في الاصل بمباشرتها[2]

---

(1) د.حازم صادق، مصدر سابق، ص413.

(2) د.داوود مراد حسين، مصدر سابق، ص 236.

وسنعرض لسلطات الرئيس التي يمارسها في الظروف الاستثنائية في ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: لوائح الضرورة

خلا الدستور الامريكي لعام 1787 من أي نص يجيز للكونجرس الامريكي أن يفوض الرئيس الامريكي لسلطاته التشريعية بإصدار لوائح الضرورة في حالة غيبة الكونجرس أو عجزه عن التشريع لمواجهة الظروف الاستثنائية .

إلا إنه جرى العمل على تدخل الدولة في كثير من ميادين النشاط الاقتصادي وغيره من العلاقات الاخرى المركبة والمعقدة، التي اقتضت التدخل السريع لمواجهة هذه المشكلات التي يمكن أن تثور في هذا المجال، خاصة وإن إحاطة البرلمان بجزئيات هذه المسائل غير متصور من الناحية الواقعية، لذلك أضطر البرلمان إلى الاكتفاء برسم المحاور الرئيسية للتشريع وتحديد أصوله واتجاهاته مع ترك بقية القواعد التفصيلية للإدارة خاصة في أوقات الضرورة[1].

هذا وقد سلم الكونجرس منذ سنة 1795 للرئيس بأن يصدر لوائح في مجال الأمن القومي ومراقبة وزارة الدفاع وله حق استدعاء المليشا في حالات محددة في الدستور.

وقد قام الرئيس (ترومان) سنة 1952 بالاستيلاء على مصانع الصلب عندما أضرب العمال ورفضوا الانصياع لأوامره بوقف الأضراب والعودة للعمل[2].

أما الرئيس (لنكولن) فقد أستند لنظرية الضرورة السياسية لتبرير الاجراءات التي أتخذها بالمخالفة

---

(1) د.علي يوسف الشكري، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص 419.

(2) د.عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص440.

للدستور في رسالته التي وجهها إلى الكونجرس سنة 1864 وأعلن أنه يتعين تصديق الكونجرس على أستمرار هذه الحالات[1].

المطلب الثاني: سلطات رئيس الدولة خلال فترة إعلان الطوارئ

حالة الطوارئ عبارة عن نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية ويلجأ إليها بصفة استثنائية ومؤقته لمواجهة الظروف الطارئة التي تقتصر عنها الحكومة الشرعية وتنتهي بانتهاء مسوغاته.

وتشمل الظروف الاستثنائية الحرب والغزو الخارجي والاضطرابات الداخلية والازمات الاقتصادية الخطيرة والكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين وغيرها[2].

يمارس الرئيس الامريكي خلال هذه الفترة ثلاث أنواع من التشريعيات هي:

أولاً: تشريعات سابقة على الطوارئ مثل قانون الأمن الداخلي الذي يفوض رئيس الدولة إعلان قيام الغزو الخارجي أو إعلان الحرب أو وقوع خطر.

ثانياً: تشريعات معاصرة لحالة الطوارئ لتمكين الرئيس من مواجهة الحالة الماثلة بالفعل وهي تنتهي بانتهاء حالة الطوارئ.

ثالثاً: تشريعات لاحقة يعرفها الكونجرس بأثر رجعي وهي إجراءات التي أتخذها الرئيس، مثال ذلك قانون الحماية المصرفية عام 1923، للتصديق على قرار الرئيس (روزفلت) بإغلاق البنوك الأمريكية ابان الأزمة الاقتصادية التي اجتازت البلاد في ذلك الوقت.

---

(1) د.حازم صادق، مصدر سابق، ص428.

(2) د.سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، القاهرة، 1999، ص132.

وبناء على ذلك يحق لرئيس الدولة الامريكي أن يعلن حالة الطوارئ والحكم العسكري مما يترتب عليه وقف العمل بالقوانين العادية وتولي السلطات العسكرية بصفة مؤقته حكم المنطقة التي قامت بها حالة الطوارئ.

ونلاحظ إن إعلان الطوارئ يعطي للرئيس الامريكي سلطات شبه دكتاتورية، ولذلك يجب أن يكون خطر محدق بالأمة وهو كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتهددها بالانتقاص أو الزوال ويجب أن يكون الخطر جسيماً وحالاً، واستثنائيا في طبيعته ومداه، لأن السلطات الاستثنائية وسلطات الأزمة بوجه عام، أياً كان مصدرها وأياً كانت الوسيلة التي توجب تطبيقها يجب أن تكون خاضعة دائما لأي ظرف طارئ يوصف بالاستثنائية، ويؤدي الخطر إلى إعاقة مؤسسات الدولة عن إداء دورها، وإن يكون اللجوء إلى إعلان الطوارئ هو الوسيلة الوحيدة الممكنة لرفع الخطر والتغلب على الازمة أي أن تكون حالة الأزمة من الجسامة بحيث تستعصي مواجهتها بالوسائل القانونية أو الدستورية العادية.

ويكفي أن يتيقن رئيس الدولة، إن الوسائل العادية غير كافية حسب حجم وطبيعة الأزمة وما تتطلبه من علاج مما يدفعه إلى اللجوء إلى الوسائل الاستثنائية، ويقصد بالوسائل القانونية العادية: التشريعات العادية والقرارات التي تحمي المصالح المهددة بالخطر.

ويجب أن يهدف الرئيس إلى ضمان أداء السلطات الدستورية لدورها في أقصر فترة ممكنة وفي ظل الوضع الامريكي تراقب المحكمة العليا هذه الشروط ومدى التزام الرئيس بها[1].

أما في الدستور الموريتاني فقد أشار المشرع الدستوري إلى حالة الطوارئ في المادة (71) من الدستور والتي تشير إلى " الأحكام العرفية وحالة الطوارئ يقرها رئيس الجمهورية لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما. للبرلمان أن يمدد هذه الفترة. وفي هذه الحالة يجتمع البرلمان وجوبا إذا لم يكن في دورة يحدد

(1) د.مريد احمد عبد الحسين، مصدر سابق، ص195.

القانون السلطات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بمقتضي الأحكام العرفية وحالة الطوارئ." ويتضح من النص أعلاه إن رئيس الدولة الموريتاني ينفرد بممارسة السلطة في حالة الظروف الاستثنائية .

وبينت المادة 39 (جديدة) من الدستور الموريتاني الاجراءات التي يتبعها رئيس الدولة لممارسة سلطاته الاستثنائية والتي تنص " يتخذ رئيس الجمهورية بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ولرئيس الجمعية الوطنية وللمجلس الدستوري، التدابير التي تقتضيها الظروف حينما يهدد خطر وشيك الوقوع، مؤسسات الجمهورية والأمن والاستقلال الوطنيين وحوزة البلاد، وكذلك حينما يتعرقل السير المنتظم للسلطات العمومية الدستورية، ويطلع الأمة على الحالة عن طريق خطاب. تنبع هذه الإجراءات من الرغبة في ضمان استعادة السير المطرد والمنتظم للسلطات العمومية في أقرب الآجال، وينتهي العمل بها حسب نفس الصيغ حالما تزول الظروف المسببة لها. يجتمع البرلمان وجوبا. لا تحل الجمعية الوطنية خلال ممارسة السلطات الاستثنائية."

نظم المشرع الدستوري الموريتاني في المادة 39 الظروف الاستثنائية من حيث حالات اللجوء إلى السلطات الاستثنائية وهي: وجود خطر وشيك الوقوع يهدد مؤسسات الجمهورية والأمن والاستقلال الوطنيين وحوزة البلاد، وكذلك حينما يتعرقل السير المنتظم للسلطات العمومية الدستورية.

ومن ثم بين المشرع الإجراءات الواجب إتباعها من قبل رئيس الدولة في حالة إعلان الطوارئ وهي: الاستشارة الرسمية للوزير الأول ولرئيس الغرفتين التمثيلتين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) وللمجلس الدستوري وأن يُطلع الأمة على على الحالة عن طريق خطاب.

الهدف من هذه الاجراءات الرغبة في ضمان استعادة السير المطرد للسلطات العمومية في أقرب الآجال، وينتهي العمل بها حسب الصيغ نفسها حالما تزول الظروف المسببة[1] .

---

(1) مفهوم تداول السلطة في الدساتير العربية، إعداد قسم البحوث والدراسات، بحث منشور على شبكة الانترنت، الرابط الالكتروني: www.amanjordan.org/c1mauritania.htm

المطلب الثالث: التفويض التشريعي لرئيس الدولة

التفويض التشريعي إجراء فرضته اعتبارات الضرورة العملية وبمقتضاه يفوض الكونجرس الرئيس في مباشرة جانب من سلطاته التشريعية، ولا يقتصر التفويض التشريعي على مجالات محددة بل يشمل كافة الحياة الاقتصادية والاجتماعية والعسكرية والمالية.

وقد ذهب الفقه الأمريكي إلى إن المصدر الأساسي لسلطات الضرورة ليس الدستور، أو نظرية السلطات المرتبطة وإنما تستند إلى قوانين التفويض مباشرة[1] وترجع ظاهرة التفويض إلى تاريخ الدستوري للولايات المتحدة فقد أصدر الكونجرس سنة 1794 قانوناً فوض فيه الرئيس في مصادرة السفن الراسية في موانئ الولايات المتحدة وإنهاء هذه المصادرة وفقاً لتقديره.

وغالبا ما يأخذ التفويض التشريعي ظاهرة في الواقع في حالات الحروب والظروف الاستثنائية على أساس أنه إذا كان الالتزام بالقواعد الدستورية والتشريعية أمرا لابد منه في الاحوال العادية إلا إنه لا يسوغ الاحتجاج بذلك في ظروف الحروب والأزمات التي تتطلب تركيز العمل في يد رئيس الدولة من أجل تحقيق وحدة العمل وسرعته؛ لذلك فقد مارس الرؤساء (لينكوين وويلسون وكذلك روزفلت) سلطات شبه دكتاتورية واسعة في حالة الحرب العالمية الأولى، فقد قام الرئيس (ويلسون) بدعوة الكونجرس إلى الانعقاد ثم طالبه بتفويضه سلطات واسعة للدفاع عن أمن الولايات المتحدة ضد اعتداءات المانيا المتكررة، ففوضه الكونجرس بموجب قانون التجنيد سنة 1917، وكذلك منح الكونجرس الرئيس (نيكسون) سنة 1917 ولمدة ستة أشهر سلطة رفع الرسوم الجمركية بنسبة 10% على الواردات ومنح الرئيس (كنيدي) قانونا بتخفيض الرسوم الجمركية أيضا سنة 1962 ومنحه سلطات واسعة لتحقيق التوافق مع الاتحاد الأوربي الاقتصادي ومتابعة سياسة تخفيض الرسوم أو رفعها بالنسبة لبعض السلع التي يحددها الرئيس[2].

أما بالنسبة للدستور الموريتاني فلم يشر إلى أي تفويض تشريعي إلى رئيس الدولة.

---

(1) د.عمر حلمي فهمي، مصدر سابق، ص458.

(2) د.حازم صادق، مصدر سابق، ص430.

الخاتمة

بعد العرض الذي قدمناه عن الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة؛ نتوصل في هذا المجال إلى النتائج الآتية:

1. إن منح رئيس الدولة الاختصاصات التشريعية هو حصيلة تطور مبدأ الفصل بين السلطات فالأصل إن هذا المبدأ فهم في بادئ الأمر بأنه يدعو للإستقلال والانعزال التام لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية في ممارسة أعمالها عن السلطة الأخرى ودون تدخل في وظائفها وعليه فقد كان هذا الفصل المطلق بين السلطات يؤدي إلى الاعتداء على الحقوق والحريات الفردية وكذلك التحكم والاستبداد الأمر الذي يؤدي إلى الاضرار بالمصلحة العامة للجميع.
2. وطبقا لما تقدم كان لابد من إضفاء قدر من المرونة على هذا المفهوم باعتماد الفصل بين السلطات القائم على أساس التوازن بين السلطات في الدولة مع التعاون بينهما فضلا عن وجود الرقابة المتبادلة بينهما، وعليه فإن هذا التعاون بين السلطات مقبول طالما كان هدف الجميع هو سيادة القانون والعدالة مع الحفاظ على كيان الدولة واستقلالها ونظامها السياسي.

وكان من أبرز سمات هذا التعاون منح السلطة التنفيذية وبالذات رئيس هذه السلطة (رئيس الدولة) الاختصاصات التشريعية التي تجعله يشارك السلطة التشريعية في وظيفتها التشريعية عن طريق منحه حق الاقتراح التشريعي والاعتر اض عليها.

وعلى الرغم من اعتبار ما يتمتع به رئيس الدولة من اختصاصات تشريعية، تدخلا في ميدان خاص بالسلطة التشريعية، إلا إن هذا التدخل فسر بالدور الأساسي الذي تقوم به السلطة التنفيذية، فلم تعد مهمة السلطة التنفيذية تتمثل في إعطاء إرادة السلطة التشريعية البعد العملي في التنفيذ المالي دون سواه، فالسلطة التنفيذية اليوم أصبحت سلطة التصور والتخطيط والانجاز والتشريع، ذلك إن لهذه السلطة وحدها من المعطيات والكفاءات ما يؤهلها لضبط حاجات الدولة الحديثة والقيام تبعا لذلك بتقديم مشروعات القوانين الازمة، والقدرة على تقييم

هذه القوانين ومدى ملائمتها للقانون والمصلحة العامة، وعليه فإن التدخل المقصود منه تحقيق التعاون وتبادل الرأي والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

3. فيما يتعلق بالدستور الامريكي لعام 1787 فإن فكرة الضرورة والتفويض التشريعي فهي كما بينا سابقا، أفكار لم ينص عليها الدستور، لذلك كانت عاملاً أساسياً لإرساء قاعدة وهي على النقيض من مبدأ الفصل بين السلطات الذي يشكل أحد أركان النظام الرئاسي فكان لتشابك وتعقد المشاكل الاجتماعية وانعدام النص الدستوري، في منح الرئيس مزيداً من التوسع في سلطاته، فشكلت هذه الحقائق مفارقه بين الوثيقة الدستورية الصادرة عام 1787 والتي حددت اختصاصات رئيس الدولة وبين الممارسة العملية لهده الاختصاصات التي حتمت مزيدا من التوسع في السلطات.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: القوانين

1. دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام 1787.
2. الدستور موريتانيا لعام 1991.

ثانيا: الكتب

1. د.إبراهيم عبد العزيز سيحا ود.محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
2. د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة– الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
3. د.حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي –دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

4. د.داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الامريكي(بين النص الدستوري والواقع العملي) ط1، مركز الكتاب الاكاديمي، عمان، 2006.

5. د.سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، القاهرة، 1999.

6. د.عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.

7. د.مريد أحمد عبد الرحمن، السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

8. علي يوسف الشكري، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2012.

ثالثا: المذكرات والأطروحات العلمية

1. أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة بإقتراح القوانين (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل.

2. تغريد عبد القادر الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003.

3. سامي محمد محمد الغنام رئيس الدولة في الانظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998.

4. عادل محمد أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، مصر.

رابعا: المواقع الالكترونية

1. عصام عابدين، إعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان، السياسة الداخلية والحكم، أوراق ومقارنات دستورية، بحث منشور على شبكة الانترنت، الموقع الالكتروني :www.pcpsr.org.
2. عناصر الدولة، المعلومات الكاملة حول النظام السياسي لموريتانيا، بحث منشور على شبكة الانترنت، الرابط الالكتروني:www.pcpsr.org.
3. مفهوم تداول السلطة في الدساتير العربية، إعداد قسم البحوث والدراسات، بحث منشور على شبكة الانترنت، الرابط الالكتروني:

www.amanjordan.org/c1mauritania.htm