

## تمهيد

تتطور عقائد الناس وقناعاتهم مع تطور الحياة ، وقد كان الناس في الزمان القديم يحسون بضرورة خضوعهم لإله ما ، وان هذا الإله هو الذي يحكمهم ، وحيث أن الله لا يباشر الحكم بنفسه فإن الحاكم أو الملك لديه تفويض من الله مباشرة بهذا الأمر فتسري على الحاكم بذلك قدسية الله ، ومن هنا يستمد الحاكم شرعيته ويفرض على الناس طاعته ، فأمره قانون ، وطاعته فريضة ومعصيته جريمة. بل وصل الأمر أن يدعي الحاكم نفسه الإلهوية كما فعل حكام مصر في زمن الفراعنة حين يخاطب فرعون شعبه بكلمات مثل (ما علمت لكم من إله غيري) و(أنا ربكم الأعلى).

إلا أن فكرة أن يعتبر الحاكم نفسه إلها ما فتئت أن اندثرت من الفكر الإنساني ولاسيما حين انتشرت المسيحية في مهدها وفي العالم الغربي ، ولم يبق لها صدى سوى في البلدان الوثنية التي لم تنتشر فيها الديانات السماوية كما هو الحال في اليابان حيث أنهم ولغاية عام ١٩٤٧ كانوا يعتقدون ويسلمون بألهوية الميكادو أو الإمبراطور. وقد أثرت الديانة المسيحية في انتشار الاعتقاد بأن الله هو مصدر السلطة وأن الله يختار الحكام لممارسة هذه السلطة ، فالحكام إذن ليسوا آلهة بل هم بشر ولكن الله اختارهم لهذه المهمة ، وهذه القناعة هي التي أسبغت الهيبة والقدسية على شخص الحاكم ، وإن التعاليم المسيحية تمنع المؤمنين بها من عصيان الحاكم أو التمرد عليه لأن ذلك يعني تمرداً على الله الذي اختارهم.

ولما تطور الفكر الغربي ولم تعد لتعاليم الكنيسة تلك القدسية التي لا يمكن مناقشتها من أصحاب الفكر والعقل ، بدأت فكرة اختيار الله للحكام مباشرة وإضفاء القدسية عليهم تتحسر شيئاً فشيئاً ، ومعها تتحسر جميع النظريات الثيوقراطية ، وبدأت تحل فكرة أن الله هو مصدر السلطة إلا أنه لا يختار الحكام مباشرة بل هو أكرم الناس والمجتمعات بالعقول والإرادة التي يستطيعون من خلالها اختيار حكامهم وفقاً للقواعد الإلهية التي يمكن استنباطها من التعاليم المسيحية ، وهذه الفكرة هي أصل الديمقراطية.

فالديمقراطية إذن هي حكم الشعب، أي أن الشعب هو الذي يختار من يحكمه، ومن هنا فإن السلطة المنتخبة لا تستمد شرعيتها من الله وإنما من تخويل المحكومين الذين هم مصدر السلطة يمارسونها مباشرة أو يخولون من ينوب عنهم بذلك. فإذا مارسها الشعب بنفسه مباشرة سميت بالديمقراطية المباشرة، وإذا مارسها عن طريق ممثليه سميت بالديمقراطية غير المباشرة.<sup>(١)</sup>

وقد كان شعب أثينا يجتمعون في جمعية عامة لاتخاذ القرارات الهامة في الشؤون العامة، فالشعب هنا يمارس السلطة بنفسه دون أن ينتخب ممثليه<sup>(٢)</sup>، إلا أن هذه الممارسة لم يعد لها وجود سوى بعض المظاهر في بعض المقاطعات السويسرية، والسبب في ذلك تضخم عدد السكان في المدن والدول مما يجعل اجتماعهم في مكان واحد ومناقشة أمر ما والتوصل بشأنه إلى اتفاق ضرب من المستحيل، وبالتالي فقد ظهرت الديمقراطية غير المباشرة أو التمثيلية حيث يسهل ممارسة الشعب للسلطة عن طريق ممثليه الذين ينتخبهم بكامل حريته مكونا البرلمان الذي يمارس السلطة باسم الشعب وممثلاً عنه.

فالشعب يمارس السلطة التشريعية من حيث أن ممثليه هم الذين يسنون القوانين، ويمارس السلطة التنفيذية من حيث أنه يقوم بانتخاب رئيس الدولة مباشرة أو عن طريق ممثليه في البرلمان، فضلاً عن أن تكوين الحكومة يتم من خلال الكتلة الأكثر عدداً في البرلمان مع وجوب حصولها على ثقة البرلمان، ويمارس السلطة القضائية من حيث أن ممثليه في البرلمان تكون لهم الكلمة العليا في اختيار القضاة ولاسيما للمحاكم الرئيسية.

ويأتي تقسيم السلطات والفصل بينها ليس لتقسيم السلطة بين ممثلي الشعب وغيرهم، فالسلطة يبقى مصدرها الشعب وممثليه، إلا أن مبدأ الفصل بين السلطات يأتي لإيجاد نوع من الموازنة بين الهيئات التي تمارس السلطة نيابة عن الشعب، ولكي لاتطغى إحدى الهيئات على حساب الأخرى فتحتكر ممارسة السلطة دون غيرها، حيث يمكن أن يتطور هذا الاحتكار إلى مصادرة حق الشعب في حكم نفسه بنفسه إلى ملكية مطلقة أو دكتاتورية غاشمة.

ولم يكن تقسيم السلطة في الدولة الواحدة إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية أمراً مبتدعاً، فقد وزع أرسطو في زمانه السلطة إلى هيئة تشريعية تتولى المداولة والفحص وهيئة

(١) مندر الشاوي، القانون الدستوري ( نظرية الدولة )، بغداد، ١٩٨١، ص ٧١

(٢) The Constitution of Athens, Ch.45, ed. by K.von Fritz and E.Kapp, New York, 1950, p.118

تنفيذية مهمتها الأمر والتنفيذ وهيئة قضائية<sup>(١)</sup>، وشدت على هذا المبدأ يد بوليبس وشيشرون، إلا أن هذه النظرية اندثرت في عهد الإمبراطورية التي تركزت فيها السلطة بيد الإمبراطور، حيث إنها لم تكن معروفة في أوروبا القرون الوسطى في ظل الإقطاع.

ثم برزت فكرة توزيع السلطة من جديد في القرن الرابع عشر على يد مارسيليو الذي وضع فصلاً بين اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعلى يد بودان الذي حذر من مخاطر تولي الملك صلاحية القضاء ونادى بضرورة أن يعهد به إلى فئة مستقلة.<sup>(٢)</sup>

إلا أن الأسس الحقيقية لنظرية الفصل بين السلطات بانث ملامحها في عصر الثورات البرجوازية في القرنين السابع عشر والثامن عشر عندما برزت الحاجة إلى مبادئ جديدة لتنظيم سلطة الدولة ومقاومة تركيزها في يد هيئة واحدة باعتبار أن تركيز السلطة يهدد بعودة الاستبداد ويصفي الحقوق والحريات الشخصية.<sup>(٣)</sup>

ويعتبر الانكليزي جون لوك رائداً في هذا الشأن، حيث قسم السلطة في رسالته ((الحكومة المدنية)) إلى تشريعية وتنفيذية وفدرالية، ويقصد بالأخيرة الهيئة التي تتولى الشؤون الخارجية. أما القضائية فاعتبرها تابعة للسلطة التشريعية لأن البرلمان الانكليزي كان يقوم بمهام قضائية مهمة، ودعا لوك إلى أن لا يكون الأشخاص الذين بيدهم وضع القوانين ذوي سلطة في تنفيذها، ذلك لأنهم يستطيعون حينئذ أن يستثنوا أنفسهم من الخضوع للقانون وأن يجعلوا القوانين في مصلحتهم الشخصية.<sup>(٤)</sup>

(١) Laws, III, The Dialogues of Plato, translated by B. Jowett, 3rd edn., Oxford, 1892, V, 72.

(٢) K. von Fritz, The Theory of the Mixed Constitution in Antiquity, New York 1954.

(٣) راييموند جارفيل، العلوم السياسية، ترجمة الدكتور فاضل زكي، بغداد ١٩٦٠، ج ١، ص ٢٨٤.

A. Gardot, "De Bodin à Montesquieu," in La pensée politique et de constitutionnelle Montesquieu, Paris, 1952

(٤) برووروف، نظرية الفصل بين السلطات والدولة البرجوازية المعاصرة، مجلة الدولة والقانون السوفيتية،

العدد ٩ / ١٩٧٤ ص ٩٣، عن كتاب القانون الدستوري للدكتور علي غالب خضير العاني، والدكتور نوري

لطيف، بغداد، ص ٦٥.

(٥) ايسمن، أصول الحقوق الدستورية، ترجمة الدكتور عادل زعيتر، ص ٢٤٢.

Locke, John. Two Treatises of Government (1690). A Critical Edition. Edited by Peter Laslett. London, 1960

Maclean, A. H. "George Lawson and John Locke," The Cambridge Historical Journal, Vol. IX, 1947

ثم جاء مونتسيكيو واقتبس أفكار جون لوك وأصلّ لنظرية الفصل بين السلطات وعرضها بتحديد ووضوح وزاد عليها ليضع مبدأً شاملاً لنظام الدولة المثالية، ولم يتوقف عند حد التفريق بين خصائص السيادة، وإنما دعا صراحة إلى الفصل التام بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية مبرراً ذلك بأنه إذا أوكلت أي سلطتين من هذه السلطات إلى هيئة واحدة فإن ذلك معناه هدرٌ للحرية الفردية ومصادرة للحقوق الإنسانية.<sup>(١)</sup> وقد حظيت نظرية الفصل بين السلطات بتأييد كبير من قبل رجال القانون الدستوري، واعتبروها سمة الدولة الديمقراطية الحديثة، فمثلاً يحدد (Girse) سمات الدولة القانونية بوجود الحقوق الأساسية والفصل بين السلطات والرقابة الدستورية، ويرى (Quintano) أن الموازنة بين السلطات هو الاسم الآخر للفصل بين السلطات وهي من أهم الضمانات للحرية ولا يمكن فصلها كما لا يمكن فصل الشخص عن ظله أو فصل الليل عن النهار، وهي التي تحمي المواطن من تعسف الإدارة والقضاء، ويصف (Mawints) الديمقراطية الليبرالية بأنها الفصل بين السلطات، أما الديمقراطية الشعبية فتتسم بتركيز السلطة، ويرى (Vedel) أن مهاجمة الفصل بين السلطات يعني توجيه الضربة إلى نظرية الديمقراطية الكلاسيكية<sup>(٢)</sup>.

ونظرية الفصل بين السلطات التي هي الشعار والأساس الذي قامت عليه أغلب الدساتير الليبرالية تعني استقلالية نسبية لهيئات السلطة مع تحديد سلطة كل هيئة عن طريق تخصيص ميدان نشاطها في الوثيقة الدستورية.

ولكن هذا لا يعني الفصل التام بين السلطات، لأن مثل هذا الفصل شبه مستحيل بل مستحيل أصلاً، وإنما هو في الحقيقة موازنة بين السلطات حتى لا تطغى إحداها على حساب الأخرى، فقد تطغى الحكومة وقد يطغى البرلمان، حتى أن بعض الكتاب يعبر عن ذلك بقوله: إن مبدأ الفصل بين السلطات الذي كان أساساً سلاحاً لمقاومة الملكية المطلقة أصبح الآن على الضد من ذلك ضماناً ضد هيمنة البرلمان.

ومن هنا نجد أن أغلب الكتابات الغربية مع تأكيدها على اعتبار نظرية الفصل بين السلطات من المبادئ الرئيسية للقانون الدستوري، إلا أنها تفرق عادة بين نظرية الفصل بين

(١) منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، بغداد، ١٩٨١، ص ١٩٠.

J. Dedieu, Montesquieu et la tradition politique anglaise en France, Paris, 1902.

(٢) Vedel :-manuel elementair du droit constitutionnal ; Paris , 1949 , p.109

السلطات أي التوزيع الصارم للصلاحيات بين مختلف الهيئات وبين نظام الصد والموازنة أي منح كل هيئة حق الوقوف بوجه نشاط الهيئات الأخرى في مجال الصلاحيات الخاصة، وإن توزيع الوظائف بين هيئات متعاونة فيما بينها هو السائد في الدولة المعاصرة وليس تقسيم السيادة ولا حتى التقسيم الميكانيكي المطلق لوظائف الدولة الممنوحة إلى مجموعات من الهيئات المنفصلة عن بعضها. فهناك إذن الفصل التام والقاسي الذي لا تستقيم معه الأمور وهناك الفصل المرن حيث التعاون بين السلطات، وكل سلطة تكمل الأخرى.<sup>(١)</sup>

وفي هذا يقول ديفرجي إن النظام الأكثر شيوعاً هو ليس نظام الفصل بين السلطات بل التعاون بينها، وفي ظلّه تنفذ مختلف الهيئات وظائفها الخاصة، وفي الوقت عينه هناك صلاحيات مشتركة فضلاً عن امتلاك كل هيئة تأثيراً معيناً على الأخرى. ويقول أندرسون وديديز إن وظائف السلطات الثلاث امتزجت في التطبيق مما أدى إلى أن جميع السلطات تقدم مادة القانون وتدير وتساهم في القضاء مما يدل على أنه إلى جانب الصد والموازنة يوجد تعاون مثالي بين السلطات.<sup>(٢)</sup>

وسلطات الدولة تتمثل في رئيس الدولة، والسلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. ويرى كثير من كتاب القانون الدستوري أن رئيس الدولة ليس هيئة مستقلة، بل يعد جزءاً من السلطة التنفيذية. ولكن نرى أن في هذا الاتجاه نوعاً من المغالطة، ذلك أن هذا الأمر إذا كان صحيحاً في عدد محدود من الدول، فإن رئيس الدولة في أغلب الدساتير يمارس الكثير من السلطات التشريعية وحتى القضائية، ولذا نرى اعتباره هيئة مستقلة، وله سلطات واضحة وعليه يعتمد في إيجاد نوع من التوازن بين سلطات الدولة الأخرى.

ورئيس الدولة قد يكون ملكاً أو سلطاناً أو رئيساً للجمهورية أو أميراً، ولا تؤثر التسمية في واقع الحال على ماله من سلطات أو اختصاصات بل يعتمد ذلك على نوع نظام الحكم في كل دولة.

ورئيس الدولة يتسلم السلطة عن طريق الوراثة عادة في الأنظمة الملكية، أو الانتخاب في الأنظمة الرئاسية، وينتخب رئيس الجمهورية من قبل هيئة الناخبين بصورة مباشرة في

(١) الدكتور علي غالب خضير العاني والدكتور نوري لطيف، المصدر السابق، ص ٧١.

G. Burdeau droit constitutionnel et institutions politiques ' 1957 ' p. 118

(٢) الدكتور علي غالب خضير العاني والدكتور نوري لطيف، المصدر السابق، ص ٧٧.

النظام الرئاسي ومن قبل البرلمان في النظام البرلماني، أو من قبل هيئة خاصة يحددها الدستور.

واختصاصات رئيس الدولة ليست واحدة في جميع الدول ففي بعض الدول يعتبر رئيس الدولة رئيساً للدولة مع الحكومة في نفس الوقت، وفي بعضها يقوم بتعيين رئيس الوزراء لقيادة نشاط الحكومة ويحتفظ لنفسه بالإشراف العام على سياسة الدولة ومراقبة أنشطة السلطات، كما يقرر لرئيس الدولة في أغلب الدول حق اقتراح مشاريع القانون، وإصدار مراسيم لها قوة القانون والاعتراض على مشاريع القوانين الصادرة من البرلمان. كما أن له في بعض الأنظمة الحق في حل البرلمان وإعلان انتخابات جديدة. وغالبا ما يقوم رئيس الدولة بإبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها بصورة مستقلة أو بعد موافقة البرلمان.

وأما السلطة التنفيذية فتتمثل عادة بمجلس الوزراء الذي يرأسه إما رئيس الدولة أو رئيس الوزراء الذي يمثل عادة الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً في البرلمان ويكلفه رئيس الدولة بتشكيل الحكومة.

والوزراء في أغلب الدساتير متضامنون في المسؤولية، ويمكن أن تسقط الوزارة ككل بسحب الثقة منها من قبل البرلمان، أو يمكن أن يجبر الوزير منفرداً على الاستقالة عند طرح الثقة فيه من قبل البرلمان ويكون ذلك عادة بعد السؤال أو الاستجواب أو التحقيق.

وأما السلطة التشريعية فتتمثل بالبرلمان الذي إما أن يتكون من مجلس واحد يتم انتخابه من قبل الشعب، وهو حال أغلب البرلمانات العربية، أو من مجلسين يتم انتخاب أحدهما وهو مجلس النواب وينشأ الآخر بعدة وسائل كالوراثة أو التعيين أو الانتخاب أو بالأسلوب المختلط، ويسمى المجلس الثاني بمجلس الشيوخ أو الأعيان أو اللوردات أو الشورى أو المستشارين إلى غير ذلك.

ورغم أن للبرلمان وظائف مالية وقضائية وسياسية تتمثل المالية بإقرار البرلمان لميزانية الدولة وضبط واردات الدولة ونفقاتها، والقضائية بتدخل البرلمان في تعيين القضاة ولا سيما أعضاء المحاكم العليا، والسياسية وتتمثل بمسؤولية الحكومة تجاه البرلمان ومراقبة البرلمان لنشاط السلطة التنفيذية، قلنا رغم أن للبرلمان هذه الوظائف إلا أن وظيفته الأولى والرئيسية تتمثل باقتراح مشاريع القوانين وإقرارها.

ورغم أن تشريع القوانين في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية، وكما سنرى ذلك بوضوح في الفصول القادمة، إلا أنه غالباً مايكون رئيس الدولة جزءاً من العملية التشريعية جنباً إلى جنب مع البرلمان، وتنص أغلب الدساتير العربية شأنها في ذلك شأن دساتير الدول الأخرى على ذلك لإيجاد نوع من الموازنة بين السلطين التشريعية والتنفيذية.

وتتمثل الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة عادة باقتراح القوانين، أو إصدارها بعد إقرارها من البرلمان، أو الاعتراض على البرلمان في إصداره قانوناً ما، أو برفضه مقترح قانون تقدم به البرلمان، أو بإصدار مراسيم لها قوة القانون لاسيما في الفترات التي لا يكون فيها البرلمان منعقدًا، أو بإبرام المعاهدات والمصادقة عليها.

ففي العراق يتولى رئيس الجمهورية تصديق وإصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب، وكذلك المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.<sup>(١)</sup>

وفي سوريا يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب ويحق له الاعتراض على هذه القوانين بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية.

ويبرم رئيس الجمهورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويلغيها وفقاً لأحكام الدستور. ولرئيس الجمهورية أن يعد مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها.

ويتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب على أن تعرض جميع التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دورة انعقاد له.

كما ويتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية أو بمقتضيات الأمن القومي على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس في أول جلسة له.

ويتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين ولا تعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب ويكون حكمها في التعديل أو الإلغاء حكم القوانين النافذة.<sup>(٢)</sup>

(١) الدستور العراقي، المادة ٧١

(٢) الدستور السوري، المواد ٩٨ و ١٠٤ و ١١٠-١١١

وفي اليمن يتولى رئيس الجمهورية إصدار القوانين التي وافق عليها مجلس النواب ونشرها وإصدار القرارات المنفذة لها. وله إصدار قرار المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي يوافق عليها مجلس النواب. وكذلك المصادقة على الاتفاقيات التي لا تحتاج إلى تصديق مجلس النواب بعد موافقة مجلس الوزراء.<sup>(١)</sup>

وفي فلسطين يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية. إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

ولرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، على أن يعرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات.<sup>(٢)</sup>

وفي لبنان يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهل المحددة في الدستور بعد أن يكون وافق عليها المجلس، ويطلب نشرها.

ويتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء. وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب. ويحيل مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب.

ويصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها.

(١) دستور اليمن، المادة ١١٩

(٢) القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، المواد ٤١ و ٤٣

ولرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره.

وكل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت فيه، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء.<sup>(١)</sup>

وفي مصر لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين. وله عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون.<sup>(٢)</sup>

وإذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون.

ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته.<sup>(٣)</sup>

ورئيس الجمهورية هو الذي يبرم المعاهدات، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة. على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب

(١) دستور لبنان، المواد ٥١-٥٨

(٢) دستور مصر، المواد ١٠٨-١٠٩

(٣) المادة ١٤٧

عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها.<sup>(١)</sup>

وفي المغرب يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوماً التالية لإحالاته إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه.

ويوقع الملك المعاهدات ويصادق عليها غير أنه لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون.

إما إصدار مراسيم لهل قوة القانون فقد جعلها الدستور المغربي للحكومة بنصه إن للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود ولغاية معينة بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما.<sup>(٢)</sup>

وفي موريتانيا يصدر رئيس الجمهورية القوانين بعد ثمانية أيام على الأقل وثلاثين يوماً على الأكثر من يوم إحالتها إليه من طرف البرلمان.

ولرئيس 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.

كما أن الرئيس يمضي المعاهدات ويصدقها.<sup>(٣)</sup>

وفي الجزائر يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات الدولية ويصادق عليها.

ولرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، على أن تعرض على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. ويصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوماً، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. غير أنه إذا أخطر المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري.

(١) المادة ١٥١

(٢) دستور المغرب، المواد ٢٦ و ٣١ و ٤٥

(٣) دستور موريتانيا، المواد ٧٠ و ٣٦

ويمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوماً الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

ويصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة. والمعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون.<sup>(١)</sup>

وفي تونس لرئيس الجمهورية أن يتخذ خلال عطلة المجلس باتفاق مع اللجنة القارة المختصة مراسيم يقع عرضها على مصادقة المجلس في دورته العادية المقبلة.

ويختم رئيس الجمهورية المعاهدات، وكذلك القوانين الدستورية والأساسية والعادية ويسهر على نشرها بالرائد الرسمي ( الجريدة الرسمية ) للجمهورية التونسية في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوماً ابتداء من بلوغها إليه من طرف رئيس مجلس النواب. ولرئيس الجمهورية الحق أثناء الأجل المذكور في رد مشروع القانون إلى مجلس النواب لتلاوة ثانية وإذا وقعت المصادقة على المشروع من طرف المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه فإنه يقع إصداره ونشره في أجل آخر لا يتجاوز خمسة عشر يوماً.

ولرئيس الجمهورية أثناء الأجل الأول وبناء على الرأي الذي يبديه المجلس الدستوري أن يرجع مشروع القانون أو البعض من فصوله في صيغة معدلة إلى مجلس النواب لمداولة جديدة، وبعد المصادقة على التعديلات بأغلبية أعضاء مجلس النواب ختم مشروع القانون ونشره في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوماً ابتداء من تاريخ بلوغه إلى رئيس الجمهورية.<sup>(٢)</sup>

وفي الكويت للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها. ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة، وتخضع هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال، ويكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم.

(١) دستور الجزائر، المواد ٧٧ و ١٢٤-١٣٢

(٢) دستور تونس، المواد ٣١ و ٣٢ و ٤٨ و ٥٢

ويكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب، فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه. فان لم تتحقق هذه الأغلبية امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه. فإذا عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه.

ويبرم الأمير المعاهدات بمرسوم ويبلغها مجلس الأمة فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

على أن معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة، والإقامة، والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين الكويت يجب لنفاذها أن تصدر بقانون.

وإذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية، وأن تعرض على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي<sup>(١)</sup>.

وفي البحرين ينص الدستور على أن نظام الحكم يقوم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه.

والسلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقاً للدستور، وللملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها.

ويعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه من مجلسي الشورى والنواب دون أن يردده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه.

(١) دستور الكويت، المواد ٦٥-٦٦ و ٧٠-٧١

وإذا رد الملك في خلال الفترة أعلاه مشروع القانون إلى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب، لإعادة النظر فيه، حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تتم في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له. وإذا أعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني إقرار المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك، وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية.

ويبرم الملك المعاهدات بمرسوم، ويبلغها إلى مجلسي الشورى والنواب فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

على أن معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة والإقامة، والمعاهدات التي تُحمّل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين البحرين، يجب لنفاذها أن تصدر بقانون.

وإذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور.

ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورهما إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي.<sup>(١)</sup>

وفي المملكة العربية السعودية تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية.<sup>(٢)</sup>

وفي قطر يباشر الأمير اختصاص المصادقة على القوانين وإصدارها. ولا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الأمير.

ويبرم الأمير المعاهدات والاتفاقيات بمرسوم، ويبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في

(١) دستور البحرين، المواد ٣٢-٣٨

(٢) النظام الأساسي السعودي، المادة ٧٠

الجريدة الرسمية، على أن معاهدات الصلح والمعاهدات المتعلقة بإقليم الدولة أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة أو التي تتضمن تعديلاً لقوانين الدولة، يجب لنفاذها أن تصدر بقانون.

ويجوز للأمير في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقداً، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون.

وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له، وللمجلس في موعد أقصاه ٤٠ يوماً من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أياً منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد.<sup>(١)</sup>

وتبدأ العملية التشريعية باقتراح مشروع القانون، ثم إحالته إلى اللجنة المختصة في البرلمان والتي تقوم بدراسته ورفع تقرير عنه إلى رئيس البرلمان الذي يقوم بعرضه على المجلس لمناقشته والتداول فيه والتصويت عليه وإقراره ثم رفعه إلى رئيس الدولة لإصداره ونشره في الجريدة الرسمية.

وهذه المراحل التي تمر بها العملية التشريعية تحكمها قواعد وإجراءات تختلف من دولة لأخرى حسب ما هو مقرر في الدستور أو النظام الداخلي لكل دولة.

وسنبين في فصول هذه الدراسة القواعد والإجراءات التي تمر بها عملية تشريع القانون في البلاد العربية بصورة مقارنة مع تحديد فصل خاص لكل من قانون الموازنة العامة للدولة واقتراح تعديل الدستور.

---

(١) دستور قطر، المواد ٦٧-٧٠