

## سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنة)

فيصل شطناوي، وسليم سلامه حتامه\*

### ملخص

تحرص الدساتير والأنظمة الداخلية على توضيح الآليات الدستورية والتشريعية التي يمر بها التشريع منذ أن كان فكرة إلى أن يصبح ساري المفعول، إذ يمر مشروع القانون بالعديد من القنوات الدستورية والتي لكل منها متطلبات وأجال زمنية محددة. وقد عالج الدستور الأردني ودساتير دول المقارنة مراحل العملية التشريعية، وما يهمننا بهذا الصدد، سلطة رأس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان. وتبين هذه الوسيلة المعتمدة مكانة رئيس الدولة وتحدد دوره في النظام السياسي.

إنه تصرف يترك عن طريقه رئيس الدولة بصماته على إرادة المجلسين التشريعيين ويتم به العمل الخاص بإعداد القوانين.

الكلمات الدالة: رئيس الدولة، القوانين، النظام الدستوري.

### المقدمة

القانون المقدم إليه من البرلمان عدّ قانوناً نهائياً، وبذلك تكتمل العملية التشريعية، أما إذا تبين لرئيس الدولة أنّ مشروع القانون تشوبه بعض العيوب الشكلية أو الموضوعية، أو أنه لم يحقق الأهداف التي تتوخاها الحكومة من إصداره، فإن من حقّه خلال مدة زمنية محدّدة رفض إصدار القانون.

وقد اصطلح على تسمية حق رئيس الدولة في رفض إصدار القانون بـ "سلطة الاعتراض" وهو حقّ دستوري يمكنّ الرئيس من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان. وتتفاوت قوة اعتراض الرئيس وقدرته على فرض آرائه بالنسبة إلى شكل القانون وأهدافه باختلاف التنظيم القانوني الذي يتبناه الدستور لهذا الحق.

فسلطة رئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين تشكل من الأهمية بمكان، فهي وبدون شك تعدّ واحدة من بين الميكانيزمات الدستورية الأكثر إثارة في علاقة رئيس الدولة بالبرلمان في مجال التشريع، كونها تسهم في تحديد الدور الذي يستطيع أن يلعبه رئيس الدولة في النظام السياسي - فهو عمل وتصرف يظهر مشاركة رئيس الدولة في الإرادة المعبر عنها من قبل البرلمان، من حيث إتمام عمل وإعداد مشروع القانون الصادر عن البرلمان، وكوسيلة مراقبة متبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وإذا كان الأصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى مهمة التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساساً على أعمال القوانين وإحكام تنفيذها، غير أنه استثناءً من هذا الأصل، وتحققاً

لقد حدد المشرع الدستوري القواعد العامة التي تنظم العلاقة بين رئيس الدولة والبرلمان، كما أوجد وسائل للتأثير يمارسها أحدهما على الآخر ضمن إطار تلك القواعد، ويختلف الدور الذي يمارسه رئيس الدولة في التأثير على البرلمان من دستور إلى آخر، وذلك تبعاً لموقف الدستور من مبدأ الفصل بين السلطات، إذ تباينت دساتير الدول في موقفها من مبدأ الفصل بين السلطات، فبعضها أخذ بفكرة الفصل المرن بين السلطات في حين طبقت بعض النظم الفصل التام بين السلطات، وعليه فإن الباحث يرى أن هناك وسائل تأثير متبادلة بين رئيس الدولة والبرلمان، حيث يتضح هذا التأثير في تدخل رئيس الدولة في الوظيفة التشريعية، وكما هو المعلوم فإن مشروع القانون يمرّ بعدة مراحل قبل أن يرى النور متكاملًا ومحققًا لآثاره التشريعية، وتبدأ هذه الإجراءات باقتراح مشروع قانون معين ومناقشته داخل البرلمان، ومن ثم التصويت عليه وإقراره وفقاً للشروط التي تحددها الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمان، ثم بعد ذلك يُعرض مشروع القانون على رئيس الدولة لإصداره خلال مدة زمنية محدّدة؛ فإذا وافق رئيس الدولة على مشروع

\* كلية الشيخ نوح القضاة للشريعة والقانون، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن. تاريخ استلام البحث 2014/4/16، وتاريخ قبوله 2014/6/25.

هذا وينطبق حق الاعتراض على سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان<sup>(2)</sup>، حيث بموجبه يعترض الرئيس على القانون بعد اكتمال وجوده فيعرقل باعتراضه نفاذ القانون، أما إذا وافق الرئيس على القانون فتعتبر هذه الموافقة شرطاً لازماً لوجوده.

وبالتالي يقصد بحق الاعتراض، مجرد توقيف رئيس الدولة لمشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان برده إلى البرلمان، بحيث إذا أعاد البرلمان النظر في ذلك المشروع وأقره مرة أخرى صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة<sup>(3)</sup>، ويرى آخرون<sup>(4)</sup> أن الاعتراض هو "ذاك الحق الدستوري أو السلطة المخولة لأحد فروع الحكومة لرفض الموافقة على الإجراءات المقترحة من قبل الفرع الآخر وخاصة سلطة رئيس الفرع التنفيذي في رفض مشروع القانون الذي أقره الفرع التشريعي وهذا يمنع أو يؤخر تحويل مثل هذا المشروع إلى قانون نهائي واجب التنفيذ. وفي هذا المجال لا بد أن نميز أو نبين الفارق بين حق التصديق وحق الاعتراض<sup>(5)</sup> على مشروع القانون من قبل رئيس الدولة، حيث أننا نجد أن رئيس الدولة في حق التصديق يكون بمركز مساو للبرلمان في العملية التشريعية، فالقانون لا يصدر إلا إذا أقره البرلمان من جانب ووافق عليه رئيس الدولة من جانب آخر، إذ يعتبر تصديق الرئيس في هذه الحالة شرطاً أساسياً لصدور القانون.

أما حق الاعتراض فإن رئيس الدولة في حال قيامه بالاعتراض على مشروع القانون يتم رده إلى البرلمان مرة أخرى خلال مدة زمنية معينة ويستطيع البرلمان في هذه الحالة التغلب على الاعتراض بتوافر أغلبية معينة توافق على مشروع القانون المعارض عليه من قبل رئيس الدولة، فهذا الحق لا يؤدي إلى إعدام مشروع القانون، وإنما إلى تأجيل إصداره إذا ما أكد البرلمان فيما بعد رغبته في إصدار القانون ويقتصر دور الرئيس في هذا الحق على بيان المصاعب التي يمكن أن تترتب من إجراء تنفيذ هذا القانون، وهناك حالات من الاعتراض تؤدي إلى إلغاء القانون وإعدام وجوده وكأنه لم يكن. وبذلك فإن حق الاعتراض، هو حق تنفيذي يمنح لرئيس السلطة التنفيذية لكي يظهر للبرلمان المساوي المترتبة على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحرية في الأخذ برأي الرئيس أو العدول عنه، وبذلك يكون حق الاعتراض، حق فيتو توقيفي لأنه يتعين على رئيس الدولة في حالة اعتراضه على مشروع القانون أن يرده إلى البرلمان لدراسته مرة ثانية، فإذا عاد الأخير وأقر المشروع مرة أخرى، صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة عليه، بعكس حق التصديق الذي يرى فيه مونتسكيو، حق تقرير، وهو بذلك يعد سلطة مطلقة، أما حق الاعتراض

للتعاون بين السلطات، فقد جعل النظام السياسي التشريع عملية مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولهذا فقط أعطى السلطة التنفيذية في حالات محددة الحق في أن تتدخل في الإجراءات التشريعية العادية، وأن تسهم في عملية سن القوانين، وذلك عن طريق حقها في اقتراح القوانين، والموافقة على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان أو الاعتراض عليها.

وإذا كانت مرحلة اقتراح القوانين هو العمل الذي يحرك الإجراءات التشريعية، ويقدم للتشريع مادته، فإن الاعتراض هو جزء مكمل للعملية التشريعية، فهو حق تقرير يجعل الملك أو رئيس الدولة عضواً تشريعياً مساوياً للبرلمان، وينتج عن رفضه التصديق عدم إمكانية إصدار التشريع المطلوب.

وبناءً عليه، سنتناول بالدراسة في هذا البحث سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على مشاريع القوانين، وذلك من خلال بيان ماهية حق الاعتراض، والتنظيم الدستوري له، وذلك من خلال ثلاثة مباحث رئيسية على النحو الآتي:

#### المبحث الأول: ماهية حق الاعتراض وأنواعه

##### المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض وأهميته

##### المبحث الثالث: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض

#### المبحث الأول

##### ماهية حق الاعتراض وأنواعه

إن دراسة ماهية حق الاعتراض تتطلب منا أن نتعرض لتعريف هذا الحق وهي البداية الطبيعية للحديث عن الاعتراض، ومن ثم التعرض لأنواعه، وذلك على النحو الآتي:

#### المطلب الأول: تعريف حق الاعتراض وتميزه عن حق التصديق

##### الفرع الأول: تعريف حق الاعتراض

يعد البرلمان المؤسسة الدستورية التي تمثل طموحات ورغبات الشعوب نحو التقدم للأمام وذلك عن طريق ما قرر لها من سلطات التشريع والرقابة على أعمال الحكومة. وبما أن حق الاعتراض يعد أحد الأركان الأساسية التي تحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنه لا يكفي لحسن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات أن تمارس كل سلطة الاختصاصات التي حددها الدستور، وإنما يجب إلى جانب ذلك أن تتسلح كل سلطة بما يكفل لها وقف تعدي السلطات الأخرى، وكذلك ضرورة أساسية لديناميكية النظام الدستوري، وتحريراً للسلطة التنفيذية من سيطرة السلطة التشريعية المطلقة.

ومن هنا كانت الحاجة إلى النص على حق الاعتراض في الدستور<sup>(1)</sup>.

فهو حقٌ منع ذو سلطة محددة<sup>(6)</sup>.

### الفرع الثاني: حق التصديق وتمييزه عن حق الاعتراض

يقصد بالتصديق حق رئيس الدول في أن يوافق على مشروع القانون الذي أقره البرلمان قبل إصداره<sup>(7)</sup> وبالتالي يعتبر حق التصديق عملاً تشريعياً بحتاً، وهو يشكل مشاركة رئيس الدولة للبرلمان في السلطات التشريعية الممنوحة له، لأن التصديق يعطي القانون صفة القاعدة القانونية الإلزامية، ويعتبر عمل البرلمان وعمل الرئيس في صناعة وإصدار التشريع عملاً مشتركاً، لأن إرادتهما اتجهت إلى صناعة وإقرار تشريع واحد، بالتالي لا يمكن اعتبار عملية صناعة التشريع عملية خالية من أي قيمة قانونية إلزامية، فهي مرحلة من مراحل العملية التشريعية اعتنت بها الأنظمة القانونية كافة وضمنتها ضمن أحكام دستورها.

ومما لا شك فيه أن حق التصديق هو حق تشريعي يجعل من رئيس الدولة عضواً مساوياً في التشريع للبرلمان، وإرادته مساوية تماماً لإرادة ممثلي الأمة.

أما حق الاعتراض وكما أسلفنا، فهو حق يمنح لرئيس الدولة لكي يظهر للبرلمان المساوي المترتبة على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحرية في الأخذ برأي الرئيس أو العدول عنه، وبذلك يكون حق الاعتراض، حق فيتو توقيفياً لأنه يتعين على رئيس الدولة في حالة اعتراضه على مشروع القانون أن يردّه إلى البرلمان لدراسته مرة ثانية، فإذا عاد الأخير وأقر المشروع مرة أخرى، صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة عليه، بعكس حق التصديق الذي يرى فيه مونتسكيو، حق تقرير، وهو بذلك يعد سلطة مطلقة، أما حق الاعتراض فهو حق منع ذو سلطة محددة<sup>(8)</sup>.

ويرد الاتفاق عموماً مع ما ذهب إليه فقهاء القانون العام من أن حق التصديق يعتبر جزءاً من العملية التشريعية، باعتباره العمل الذي يعطي به رئيس الدولة الإقرار الضروري لنفاذ القانون، حيث لا يمكن بدون هذا الإقرار أعمال هذا القانون وتطبيقه، ومن ثم تعتبر موافقة البرلمان على مشروع القانون هي المرحلة الأولى التي لا بد منها لإمكان تصديق رئيس الدولة عليه، بينما تعتبر حق الاعتراض حقاً تنفيذياً يمنح لرئيس السلطة التنفيذية لكي يظهر للبرلمان ما شاب القانون المعروض عليه من عيوب، وللبرلمان الحرية في إعادة النظر في مشروع القانون، وتصحيح ما لحق به من عوار وأخطاء، أو تأييده بحالته، وإذا كان من الصعب الفصل بين حق التصديق وحق الاعتراض لأن من يملك التصديق يملك الاعتراض، إلا أن سلطة رئيس الدولة في التصديق على القوانين هي التي تبرز الدور التشريعي له، والحقيقة أن حق

الاعتراض، وحق التصديق، هما وجهان لعملة واحدة، على الأقل من الناحية الموضوعية، فالنصوص الدستورية - كما سنرى - تمكن السلطة التنفيذية من الهيمنة على العمل التشريعي الذي لا يمكن أن يتأتى على وجه يناقض مبتغى السلطة التنفيذية.

### المطلب الثاني: أنواع حق الاعتراض<sup>(9)</sup>

لقد قسم حق الاعتراض وفقاً لدرجة المرونة والجمود إلى اعتراض مطلق، أو اعتراض نسبي، وذلك بحسب الآثار المترتبة على ممارسته، الذي إما أن يكون إعدام مشروع القانون بصفة نهائية، أو منعه من أن يصبح قانوناً ما لم يتم إقراره مرة ثانية بأغلبية الأصوات المطلوبة أو باتباع الإجراءات الشكلية الأخرى، أو قد يكون مجرد اعتراض توقيفي.

#### الفرع الأول: الاعتراض المطلق

يتميز هذا الحق بصفتي النهائية والإطلاق، إذ يؤدي اعتراض رئيس الدولة إلى قبر مشروع القانون نهائياً، فلا توجد أية وسيلة دستورية تُمكن البرلمان من تجاوزه، كما أنّ رئيس الدولة لا يتقيد عند استخدام هذا الحق بضرورة تسبب اعتراضه في مُددٍ زمنية معينة؛ وهذا الاعتراض في الواقع ليس له سوى قيمة تاريخية لأن خصائص النهائية والإطلاق تتعارضان مع المبدأ الديمقراطي الذي أساسه مبدأ سيادة الأمة، فإذا كانت الأمة هي مصدر السلطات فكيف يمكن أن تعترض إرادة رئيس الدولة وحدها قانوناً أقرّه البرلمان، وهو يمثل الأمة، وقد يكون قراره بالإجماع؟ ولذلك فقد هجرت غالبية الدول هذا النظام، كما أنه لم يعد يستخدم في الدول التي أبقّت عليه كالمملكة المتحدة<sup>(10)</sup>.

#### الفرع الثاني: الاعتراض التوقيفي

يتميز هذا الاعتراض بكونه يمكن البرلمان التغلب عليه من خلال إعادة الموافقة على مشروع القانون من جديد وفقاً للشروط التي يحددها المشرع الدستوري ويتقيد رئيس الدولة في هذه الحالة بالمدة الزمنية المحدد دستورياً، كما يجب على رئيس الدولة، بيان أسباب اعتراضه<sup>(11)</sup>. إن إعادة مشروع القانون بعد رفضه من قبل رئيس الدولة إلى البرلمان، فإن هذا الرفض لا يشكل عقبة أمام تنفيذ الإرادة العامة المعبر عنها بالقوانين التي يضعها البرلمان وذلك من خلال إمكانية التغلب على اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون، من خلال إعادة بحث ومناقشة المشروع، ومن ثم التصويب عليه مجدداً وإقراره لمشروع القانون من قبل البرلمان، بالأغلبية العادية أو الخاصة طبقاً لما هو مقرر في الوثيقة الدستورية<sup>(12)</sup>.

هذا وقد اعتبر الفقه<sup>(13)</sup> أن حق الاعتراض التوقيفي يمنح

باحدى عمليتين: إما بتبني اعتراض رئيس الدولة، ومن ثم يقوم بتعديل القانون، أو أن يتجاوز البرلمان اعتراض الرئيس، ويبقى على موقفه من مشروع القانون كما تم التصويت عليه أول مرة، وفي هذه الحالة، فإن البرلمان يثبت وجود القانون، وكذلك الإجراء الذي قام به من قبل.

وتأسيساً على ما تقدم فإن تحديد طبيعة حق الاعتراض يجب النظر إليها من زاوية موقع السلطة التنفيذية، ومكانة رئيس الدولة، باعتبار أن حق الاعتراض يعد عملاً رئيسياً من أعمال وصلاحيات رئيس الدولة، وذلك للسماح له بحماية وضمان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. (16)

### المطلب الثاني: أهمية حق الاعتراض

يعد حق الاعتراض التوقيفي استثناء لكفالة مبدأ الفصل بين السلطات، والذي جوهره هو توزيع السلطة في الدولة بين السلطات الثلاث<sup>(17)</sup>. وتأسيساً على مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، فإن حق الاعتراض يعد ضماناً أساسياً لقيام الدولة القانونية، باعتبار أن البرلمان يستطيع سن القوانين دون وجود أية رقابة من قبل السلطة التنفيذية، وأن دور السلطة التنفيذية يقتصر على التنفيذ فقط.

إن أهمية الاعتراض على القوانين تتمثل في أن الدستور للسلطة التشريعية وظيفة وضع القوانين، وطبقاً لما يقضي به مبدأ الفصل بين السلطات، ينبغي أن تلتزم هذه السلطة حدودها الدستورية منعا من تركيز السلطة في يدها وبالتالي استبدالها، فتكون السلطة التنفيذية بالتالي خاضعة لها وتحت تصرفها ونفوذها، فكيف يكون الوضع إذا تركت هذه السلطة بيد الهيئة التشريعية؟، وهل يؤدي ذلك حقاً إلى استبدال البرلمان؟، وهل يمكن أن يستبدل البرلمان وهو الممثل للأمة، وهل يدفع عنه ذلك الاتهام أنه الممثل لسيادتها والمعبر عن الإرادة العامة؟

وما الضمان الذي يضمن لنا عدم تنفيذ تلك القوانين، أو ما هي الأسباب التي تحول دون استبدال البرلمان؟، وما مدى أهمية الاعتراض على القوانين في دفع ذلك الاستبدال؟

إن بيان تلك الأمور هو الذي يؤكد لنا أهمية هذا الموضوع، وهو الذي يؤكد لنا أهمية الاعتراض على القوانين، كأحد الحلول اللازمة التي تتعرض لها الأنظمة الديمقراطية فكما هو معلوم أن وجود مبدأ سيادة الأمة، لا يكفل ولا يضمن منع استبدال السلطة التشريعية، خاصة في ظل هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بسبب ضعف الأخيرة.<sup>(18)</sup> وعليه فإن الاعتراض التوقيفي يشكل ضماناً ضد استبدال البرلمان وسيطرته، من خلال اللجوء إلى الاستفتاء في بعض الأحيان، إلا أنه تبقى هذه الوسيلة ضعيفة بوجود معارضة

رئيس الدولة، سلطة مراقبة البرلمان، من أجل أن يفكر البرلمان بجدية وبعمق، وكذلك يعد وسيلة جيدة لمساعدة البرلمان في وظيفته التشريعية.

ومما لا شك فيه أنّ هذا النوع من الاعتراض يمثل الصورة الأضعف من حيث تساؤل فرص نجاحه، خاصة في ظل نظام ديمقراطي يقوم على تعدد الأحزاب، إذ يكفي لتجاوز إرادة رئيس الدولة في هذه الحالة أن تعيد الأغلبية ذاتها التي أقرت القانون أول مرة الموافقة عليه من جديد.

يتضح مما تقدم بأن البرلمان هو صاحب القرار النهائي باعتبار أن حق الاعتراض لا يؤدي إلى إعدام أو محو مشروع القانون المعترض عليه.

### المبحث الثاني

#### الطبيعة القانونية لحق الاعتراض وأهميته

يشكل حق الاعتراض على مشروعات القوانين أحد الأركان التي تحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ثم فإن تأثيره على النظام السياسي ككل، باعتبار أن التشريع هو الذي يحرك النظام السياسي بأكمله.

#### المطلب الأول: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض

لقد اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية لحل الاعتراض التوقيفي، فهناك من يرى<sup>(14)</sup> بأن حق الاعتراض يعتبر عملاً تشريعياً، ذلك أن مشروع القانون لن يصبح قانوناً كون رئيس الدولة يستطيع أن يعترض عليه. كما يرون بأن الطبيعة التشريعية لحق الاعتراض لا تمس مبدأ الفصل بين السلطات طالما أن ليس هناك ما يمنع السلطة التنفيذية ممارسة أعمال تدخل بطبيعتها في الأساس في الوظيفة التشريعية.

وقد ذهب اتجاه آخر من الفقه،<sup>(15)</sup> إلى اعتبار الحق في الاعتراض عملاً تنفيذياً، باعتبار أن الإجراءات السابقة على إقرار مشروع القانون، هي عبارة عن إجراءات تمهيدية ليس لها طبيعة العمل التشريعي كونها لا تؤدي مباشرة إلى خلق القانون، وبرهان ذلك أن الإجراءات التي تلي الموافقة على مشروع القانون والتي تتمثل بإقراره، هي التي تلزم لنهاذ القانون. كما أن آثار اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون، لا تمس طبيعة القانون ذاته، إلا أن هذه الآثار تقتصر على الإصدار، باعتبار أن الرئيس باعتراضه على القانون فهو يمنع نفاذه وبالنتيجة، فإن الاعتراض التوقيفي، والذي يتمثل بإرسال مشروع القانون إلى البرلمان ليكون محل بحث جديد، يشكل بدوره تصرف من طبيعة تنفيذية، فالبرلمان في بحثه للاعتراض، وفي إعادة مراجعة مشروع القانون، فإنه يقوم

وجب عندئذ إصداره، وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق، فإذا لم تحصل أكثرية الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال تلك الدورة، على أنه لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية".

وبإمعان النظر فيما ورد في النص الدستوري المتقدم (نص المادة 93)، نجد انه إذا أقر مجلس الأمة بمجلسه النواب والأعيان مشروع قانون ما، وأرسل إلى الملك بحسب الأصول للمصادقة عليه، فإن مصيره يتوقف على الفروض الآتية:

1. أن يوقع الملك على مشروع القانون، فيصبح عندئذ قانوناً صالحاً للتنفيذ بعد إصداره ونشره في الجريدة الرسمية.
2. أن يحتفظ الملك بمشروع القانون المقدم إليه خلال المدة المنصوص عليها في الدستور (وهي ستة شهور) وذلك لإمعان النظر فيه، ودون أن يوقفه أو يعيده إلى مجلس الأمة، فإذا انقضت مدة الستة شهور على تاريخ تقديمه له، فإن مشروع القانون يصبح عندئذ قانوناً، ولا حاجة لتوقيع الملك عليه.
3. أن يعترض الملك على مشروع القانون، خلال الستة شهور من تاريخ تقديمه له، فيردّه، مرفقاً بأسباب اعتراضه وأسباب عدم التصديق عليه إلى مجلس الأمة، لكي يعيد النظر فيه مرة ثانية، فإن أقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره، ولا حاجة حينئذ لتوقيع الملك عليه، ويسقط من ثم حق اعتراض الملك نهائياً.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا أن الاعتراض التوقيفي غالباً ما ينتهي إلى تعديل النص وفق رغبة الملك وبالتالي فالنص الدستوري على صورته هذه يؤدي إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب البرلمان في هذا الشأن.

#### الزامية تسبب الاعتراض

فكما هو معلوم فإن السلطة التنفيذية لا تختص بالتشريع وإنما يقوم اختصاصها أساساً على تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، غير أنه استثناء من الأصل وتحقيقاً للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد أخذ المشرع الدستوري الأردني بالقاعدة التي تجعل التشريع عملية مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(20)</sup>. وعليه فإن السلطة التي يملكها الملك في الاعتراض على مشاريع القوانين تعد من أخطر الصلاحيات التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان<sup>(21)</sup>. علاوة على ذلك فإن سلطة الاعتراض تمثل وسيلة لحماية امتيازات السلطة التنفيذية من تجاوزات البرلمان، كما تشكل ضماناً ضد سن القوانين غير السليمة أو معيبة

برلمانية قوية ومنظمة، وعليه فإنه لا يوجد وسيلة أفضل من منح رئيس الدولة سلطة الاعتراض للحد من استبداد البرلمان، ووسيلة هامة لكفالة الحرية<sup>(19)</sup>. وأخيراً فإن حق الاعتراض يعد وسيلة عملية حقيقية لإلزام السلطة التشريعية حدودها، بأن هناك وسيلة متخصصة يملكها رئيس الدولة في مواجهتها لوضع حد لانحرافاتها في ما تصنعه من القوانين، وأنه بواسطة تلك الوسيلة يمكن وضع حد لذلك القانون، فإنها ستلتزم - إلى حد كبير - بحدود اختصاصاتها، وعلى ذلك فحق الاعتراض هو وسيلة لإعمال مبدأ فصل السلطات وضمن عدم استبداد البرلمان حقاً، وبالتالي حماية وكفالة الحريات.

#### المبحث الثالث

##### التظيم الدستوري لحق الاعتراض

تحرص الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات على توضيح الآليات الدستورية والتشريعية التي يمرّ بها التشريع منذ أن يكون فكرة إلى أن يغدو سارية المفعول، إذ يمرّ المشروع بالعديد من القنوات الدستورية والتي لكل منها متطلبات وأجال زمنية محددة. وبشكل عام تمر العملية التشريعية بأربع مراحل هي: الاقتراح والمناقشة والتصديق والإصدار، وتتقاسم كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية هذه الأدوار، وفقاً لما هو مناط بها في الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان. وما يعيننا في هذا الصدد سلطة رئيس الدولة، في الاعتراض على مشاريع القوانين التي ترد إليه من البرلمان.

##### المطلب الأول: حق الاعتراض في النظام الدستوري الأردني

يستند حق الملك في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الأمة بمجلسه النواب والأعيان إلى ما ورد في المادة 93 من الدستور الأردني لسنة 1952، والتي جاء فيها:

"1. كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه.

2. يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومروور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر.

3. إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق.

4. إذا رد مشروع أي قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفترة السابقة، وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين

اشترك رئيس الدولة في الوظيفة التشريعية من خلال قيامه بالتصديق على القوانين ذلك لأن إعداد القانون من قبل البرلمان لا يعد سبباً كافياً لوجوده وتطبيقه وإنما يتعين التصديق على القوانين، لأن إعداد القانون من قبل البرلمان لا يعد سبباً كافياً لوجوده وتطبيقه وإنما يتعين التصديق عليه من قبل رئيس الدولة لأنه التصديق هو شهادة ميلاد القانون ولكن تجدر الإشارة إلى أن رئيس الدولة غير ملزم بوجوب التصديق على مشروعات القوانين التي تقدم إليه وإنما يستطيع أن يعترض عليها متى ما وجد بها بعض القصور أو كان لديه على القانون بعض الملاحظات وبالتالي يتم إعادتها إلى البرلمان للنظر فيها مرة أخرى<sup>(25)</sup>، هذا وتتألف السلطة التشريعية في بريطانيا من الملك (أو التاج) ومجلس اللوردات ومجلس العموم<sup>(26)</sup>، ولهذا فإن أي قانون يصدر حالياً في المملكة لا بد أن تصدره العبارة الآتية: "شُرِعَ من قبل عظمة صاحبة الجلالة الملكة، بناء على نصيحة وموافقة اللوردات الروحانيين والدينويين، وأعضاء مجلس العموم، في هذا البرلمان الحالي المنعقد، ويتخويل منهم، كما يلي:..."<sup>(27)</sup>. وفي ذلك تأكيد على أن اتفاقهم جميعاً ضروري لإصدار أي قانون إذ لا بد أن يمر مشروع القانون بجميع مراحل في مجلسي البرلمان، وفي حال تم إقراره من قبل البرلمان، يرسل بعد ذلك إلى الملكة للتصديق عليه<sup>(28)</sup>.

وفيما يتعلق بسلطة الاعتراض لرئيس الدولة في بريطانيا، فإن الملكة تتمتع بحق الاعتراض المطلق على مشاريع القوانين.

إذ لا يمكن للبرلمان التغلب على هذا الاعتراض بإعادة الموافقة على القانون من جديد، فهذا الحق يتميز بصفتي النهائية والإطلاق، حيث يؤدي إلى اعتراض رئيس الدولة إلى قير مشروع القانون نهائياً، فلا توجد أي وسيلة دستورية تمكن البرلمان من تجاوزه أو التغلب عليه. وفي حال رفضت الملكة الموافقة على مشروع القانون - فإن صيغة هذا الرفض تكون برداً مقتضب فيه شيء من المراوغة، وذلك كي لا يُستنزف البرلمان فيقوم بحجب الأموال عن التاج<sup>(29)</sup>.

ولكن مع تطور النظام البرلماني، أخذ حق الاعتراض في بريطانيا بالتلاشي، نتيجة ظهور المسؤولية الوزارية وانتقال حقوق الملك إلى الوزارة التي أصبحت حجر الزاوية في هذا النظام. وتجدر الإشارة إلى أن آخر استعمال لحق رفض التصديق على القوانين، كان في عهد الملكة آن Anne، عندما رفضت التصديق على مشروع قانون الميليشيا الاسكتلندية Scottish militia Bill في 11 آذار سنة 1708<sup>(30)</sup>، ومنذ ذلك التاريخ، فإن العبارة المشؤومة (La Reyne (or Le Roy)

جزاء التسرع أو الإهمال أو عدم كفاءة أعضاء البرلمان، لذا فهي تشكل مراجعة وفحصاً لأعمال البرلمان بهدف حماية النظام القانوني للدولة وبالتالي حماية حقوق وحرية الأفراد والصالح العام. هذا ويجب أن يتقيد الملك عند استخدام حق الاعتراض بسبب اعتراضه لأمكان تقديرها والحكم عليها، لأن إعادة مشروع القانون قد لا يجد صداه بدون ذكر هذه الأسباب. أن أهمية تسبب الاعتراض تتمثل في تصحيح الأخطاء الفنية الموجودة في مشروع القانون، مما يؤدي إلى تحقيق التقارب والتعاون بين العمل التشريعي والتنفيذي. كما أن تسبب الاعتراض ليس مجرد التزام دستوري على الملك، وإنما هو وسيلة للملك لإقناع البرلمان إما بتعديل أو إضافة أو حذف نص معين وارد في مشروع القانون محل الخلاف. كما يمكن للاعتراض أن يمنع القوانين السيئة، بما يسهم ذلك في احترام مبدأ الفصل بين السلطات، ودعم التوازن بينها<sup>(22)</sup>، وفق ما هو مقرر في الدستور، كما قد يستخدم حق الاعتراض لما تتضمنه النصوص مخالفة للدستور<sup>(23)</sup> أو التشريع المعمول به. حيث للملك أن يتدخل بالاعتراض عندما يكون القانون متناقضاً مع الدستور، في حكم من أحكامه، أو لبعض المبادئ الدستورية الأساسية، أو غير متطابق مع المبادئ المكرسة للدستور مستهدفاً تحقيق الانسجام بين القانون المعترض عليه وبين التشريع الأساسي القائم، باعتباره ملزماً بالسهر على دستورية القوانين، وكحارس للدستور ملزم بضمان السير المنتظم للسلطات العامة وأيضاً استمرارية الدولة.

فالمالك له أن يعترض على القانون لأسباب دستورية، بهدف ضمان أفضل لتطبيق الأحكام الدستورية، وخاصة مع عدم وجود رقابة سياسية في الأردن، كما هو الحال في فرنسا. هذا ويجب الإشارة هنا إلى أن سلطة الملك في الاعتراض على مشاريع القوانين امتازت بالطابع الشخصي، ذلك ان اعتراض الملك لا يتطلب أن يكون محل توقيع وزاري مجاور من قبل رئيس الوزراء أو أي وزير يتعلق به الأمر وفق نص المادة 40 من الدستور، ان عدم وجوب التوقيع الوزاري المجاور في هذه الحالة، يجعل من الاعتراض سلطة شخصية وفعلية وحقيقية للملك، لا مجرد سلطة شكلية. وبناء عليه فإن الملك يستطيع استخدام هذا الحق بحرية تامة<sup>(24)</sup>.

### المطلب الثاني: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في بريطانيا

من أهم مظاهر التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو أن الوظيفة التشريعية لم تعد قاصرة على البرلمان يمارسها بمفرده وإنما نصت التشريعات الدستورية على حق

### المطلب الثالث: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الدستور الأمريكي

لقد نظم الدستور الأمريكي لعام 1787 حق الاعتراض (Veto Power) باعتباره أحد العناصر المهمة لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يكفي لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات أن تباشر كل سلطة الاختصاصات التي حددها الدستور وإنما عليها أن تتسلح بما يكفل لها وقف تعدي السلطات الأخرى ومن هنا نشأت الحاجة إلى تكملة مبدأ الفصل بين السلطات بمبدأ آخر هو التوازن والرقابة<sup>(38)</sup>، حيث ورد النص على سلطة الرئيس في الاعتراض على مشروعات القوانين في المادة الأولى الفقرة السابعة البند الثاني والتي جاء فيها: على أن "كل مشروع قانون يحصل على موافقة مجلس النواب والشيوخ، يجب قبل أن يصبح قانوناً، أن يعرض على رئيس الولايات المتحدة، فإذا وافق عليه هذا الأخير وقعه، أما إذا لم يوافق عليه، فيتعين إعادته إلى المجلس الذي يكون مشروع القانون قد بدأ منه مرفقاً به اعتراضاته عليه، وعلى أعضاء هذا المجلس تسجيل هذه الاعتراضات تفصيلاً في سجلات المجلس وإعادة النظر في المشروع. وإذا حصل المشروع على موافقة ثلثي أعضاء المجلس فإنه يرسل مرفقاً به الاعتراضات التي سبق تسجيلها إلى المجلس الآخر الذي يتعين عليه إعادة النظر فيه أيضاً، فإذا وافقت عليه أغلبية ثلثي أعضاء هذا المجلس فإنه يصبح قانوناً نافذ المفعول. غير أنه في جميع هذه الحالات تكون أصوات أعضاء كل من المجلسين محددة بنعم أو لا... وإذا لم يقر الرئيس بإعادة أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام (ما عدا أيام الأحد) بعد عرضه عليه فإن مشروع القانون هذا يصبح قانوناً كما لو أن الرئيس قد وقعه ما لم يتسبب الكونجرس عن طريق تأجيل جلساته في منع إعادة مشروع القانون، إذ أنه في هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً".

يتضح من هذا النص الدستوري أن مشروع القانون الذي يحظى بموافقة المجلسين يبقى أمامه احتمالية إما أن يوافق الرئيس عليه فيصبح قانوناً نافذاً، وإما أن يعترض عليه وهذا الاعتراض يسمى بالفيتو الرئاسي (Veto Power)، وهو حق دستوري يُمكن الرئيس من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان.

واستناداً للنص الدستوري المتقدم نجد مصير مشروع القانون يتوقف على أحد الفروض التالية<sup>(39)</sup>:

1. أن يوقع الرئيس على مشروع القانون، فيصير عندئذ قانوناً صالحاً للتنفيذ.
2. أن يحتفظ الرئيس بمشروع القانون المقدم إليه خلال

لم تستخدم من قبل أي ملك<sup>(31)</sup>، حتى عُذ حق الاعتراض الملكي ساقطاً بعدم الاستعمال Fallen into desuetude<sup>(32)</sup>.

وعليه فقد غدا حق الاعتراض الملكي على مشاريع القوانين مجرد قاعدة نظرية، لا وجود لها من الناحية العملية منذ عام 1707 حتى الآن. ومع انتقال حقوق الملك إلى الوزارة، انتقل حق الاعتراض على القوانين إليها تبعاً لذلك، فالوزارة تستطيع أن تعطل مشروع القانون الذي لا توافق عليه، عن طريق ما تملكه من أغلبية في البرلمان<sup>(33)</sup>. وإذا أيدت الأغلبية البرلمانية قانون ما، وأصررت الوزارة على المعارضة على ذلك، وجب على الوزارة تقديم استقالتها، وتشكل وزارة جديدة من الأغلبية التي تؤيد القانون، كما يمكن للوزارة إذا رفضت الاستقالة أن تشير على الملك بحل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة، وفي كلتا الحالتين لن يستخدم حق رفض التصديق، فإذا لم تقدم استقالتها، ولم تشر على التاج بحل البرلمان، فمعنى ذلك أنها رضخت لقرار البرلمان، فإذا أشارت على التاج بعد ذلك برفض التصديق، فإنها تصبح (كلاعب سيء النية، يحطم الكأس متى فقده)<sup>(34)</sup>.

وكما يجوز للتاج التصديق على القانون بنفسه، وإن كان ذلك نادر الحصول، يجوز له التصديق عليه بالوكالة، فيمكن له أن يوكل عنه من يتولى التصديق على القوانين في أثناء غيبته؛ حيث يتم توكيل ثلاثة، أو أكثر من اللوردات الذين يجتمعون بمجلس اللوردات، ثم يدعون لهذا الاجتماع أعضاء مجلس العموم، ويتم قراءة توكيل التاج لهم، وبعد ذلك يقرأ سكرتير التاج عناوين مشروعات القوانين، ثم يعلن كاتب البرلمان تصديق وكلاء التاج عليها بلغة فرنسية (نورماندية)، ثم يسجل في محاضر مجلس اللوردات<sup>(35)</sup>.

فيتم الإعلان عن قبول التاج للقوانين وإصداره لها في مجلس اللوردات، وأمام مجلسي البرلمان المجتمعين لهذا الغرض؛ حيث يقوم رئيس مجلس اللوردات بإعلان تصديق التاج على القوانين، ويقوم بقراءة عناوين هذه القوانين فقط، ويعلن كاتب البرلمان عن قراءة عنوان القانون بموافقة التاج، أو رفضه للقانون بعبارة: (إنّ الملك سينظر بالأمر)<sup>(36)</sup>، ويتم طباعة القوانين الموافق عليها في المطبعة الملكية، ويقوم كاتب البرلمان ونائبه بالتوقيع على نسختين، ترسل واحدة منهما للحفظ في برج (فكتوريا)، بينما ترسل الثانية إلى دوائر الوثائق البريطانية، ثم تنشر القوانين في الجريدة الرسمية، وحتى اللوائح التقويضية، التي يفوض البرلمان للسلطة التنفيذية حق إصدارها، يجب أن تنشر في الجريدة الرسمية، ويقوم البرلمان بمراقبة صحة الإجراءات المتبعة بالنشر، والتي قد تؤدي إلى لوم السلطة التنفيذية<sup>(37)</sup>.

المجلس الآخر ومتى اقترن المشروع بموافقة المجلس الآخر بذات الأغلبية أصبح المشروع قانوناً ملزماً بالرغم من عدم موافقة الرئيس عليه وعدم توقيعه<sup>(41)</sup>، وهذا هو الاعتراض الصريح على مشروع القانون من قبل الرئيس والذي يتجسد من خلال التأشير على المشروع بما يفيد الرفض على أن يكون الرفض مسبباً وأن تسبب الاعتراض ليس مجرد التزام دستوري بل هو وسيلة اقتناعية تسوغ اعتراض الرئيس أمام الكونجرس لأن رفض الاعتراض من قبل الكونجرس وإصراره على المشروع المقترح قد يؤثر في شعبية الرئيس، وقد اعتاد الرؤساء الأمريكيون على إرسال الاعتراض إلى المجلس الذي اقترح المشروع برسالة تسمى رسالة الاعتراض<sup>(42)</sup>.

#### ثانياً: الاعتراض الضمني أو ما يسمى اعتراض الجيب

يملك الرئيس نوعاً آخر من الاعتراض يسمى اعتراض الجيب، يستخدمه حينما يرسل إليه القانون من الكونجرس، للموافقة عليه في خلال عشرة أيام من استلامه ورغبة منه في تعطيل إصدار القانون، فإنه يؤخر اعتراضه عليه إلى آخر يوم في المهلة، ريثما ينتهي دور الانعقاد العادي للكونغرس حتى يستحيل إعادة التصويت عليه في هذا الدور<sup>(43)</sup>.

وبالتالي فإن الاعتراض الضمني لا يتم إلا في حالة واحدة فقط، وذلك عندما تنفض دورة انعقاد الكونغرس قبل انقضاء الفترة المحددة دستورياً للاعتراض، ودون أن يبدي الرئيس اعتراضاً على مشروعات قوانين قدمت إليه بعد إقرارها من الكونجرس، وفي نفس الوقت لا يوافق عليها خلال هذه المدة، ولو بعد فض دورة الكونغرس، في هذه الحالة يتم القضاء نهائياً على المشروع، ولكن يمكن إعادة بحثه في دورة أخرى<sup>(44)</sup>.

وهكذا يشترط لتوافر ما يعرف باعتراض الجيب من جانب الرئيس الشروط الآتية<sup>(45)</sup>:

1. أن تقض دورة انعقاد الكونغرس قبل انقضاء عشرة أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون إلى الرئيس.
2. أن لا يرفض الرئيس مشروع القانون صراحة ويعيده إلى الكونجرس قبل فض دورته.
3. أن لا يوافق الرئيس على المشروع خلال عشرة أيام من تقديم المشروع إليه، ولو تم ذلك بعد فض دورة انعقاد الكونغرس.

وعلى خلاف الاعتراض النظامي أو الصريح، الذي يمكن التغلب عليه من قبل مجلسي الكونجرس بالأغلبية المنصوص عليه في الدستور، فإن اعتراض الجيب هو "اعتراض مطلق وذو فاعلية أكبر" حيث لا يستطيع الكونجرس تجاوزه أو التغلب عليه، وذلك ببساطة لأن مشروع القانون المعترض عليه لا يُعاد إلى الكونجرس لأنه غير منعقد أصلاً. وعلاوة على ذلك،

المدة المنصوص عليها في الدستور (وهي عشرة أيام) وذلك لإمعان النظر فيه، ودون أن يوقعه أو يعيده إلى الكونجرس، فإذا انقضت مدة العشرة أيام على تاريخ تقدمه له، باستثناء أيام الأحاد، وكان الكونجرس ما زال في حالة انعقاد فإن مشروع القانون يصبح عندئذ قانوناً، ولا حاجة لتوقيع الرئيس عليه.

3. أن يحتفظ الرئيس بمشروع القانون كما في الرفض السابق، ولكن في هذا الرفض يفرض الكونجرس جلساته قبل انقضاء الأيام العشرة التي حددها الدستور، في هذه الحالة يمكن للرئيس أن يستخدم حق الفيتو ضد هذا المشروع، ويعرف هذا النوع من الاعتراض باسم "الاعتراض غير المباشر" Indirect Veto أو "اعتراض الجيب" Pocket Veto، وذلك لأن الرئيس هنا لا يعيد مشروع القانون إلى الكونجرس لإعادة النظر فيه Reconsideration مرة أخرى، وإنما يُلقه في جيبه ليُلقى حقه فيه.

4. أن يعترض الرئيس بشكل صريح على مشروع القانون، فيردّه - مرفقاً بأوجه اعتراضه وأسباب عدم موافقته عليه - إلى المجلس الذي طرح فيه، لكي يعيد النظر فيه مرة ثانية، فإن وافق ذلك المجلس على المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه أرسل إلى المجلس الآخر ليعيد كذلك النظر فيه، فإن أقره أيضاً بأغلبية الثلثين صار المشروع قانوناً، ولا حاجة حينئذ لتوقيع الرئيس عليه، ويسقط من ثم اعتراض الرئيس نهائياً.

وتأسيساً على ذلك سوف نتحدث عن الصور التي يمارس من خلالها رئيس الولايات المتحدة الاعتراض على مشروعات القوانين، وذلك على النحو الآتي:

#### أولاً: الاعتراض الصريح:

يستخدم هذا النوع من الاعتراض للإشارة إلى تصرف الرئيس عندما يرفض الموافقة على مشروع القانون أو القرار المشترك الذي أقره مجلسا الكونجرس، ويعيده مع اعتراضاته إلى المجلس صاحب الاقتراح، ولهذا يطلق عليه أحياناً اسم "الاعتراض المُعاد أو المرتد" The Returned Veto لتمييزه عن اعتراض الجيب الذي لا يُعاد إلى الكونجرس بسبب فضّه (أو رفعه) لجلساته<sup>(40)</sup>.

واستناداً للنص الدستوري المتقدم نجد أن الدستور الأمريكي اشترط لكي يصبح المشروع المقترح قانوناً، ان يرسل المشروع من قبل المجلس الذي اقترحه إلى المجلس الآخر فإذا وافق عليه أرسله إلى رئيس الجمهورية فإذا أقرن المشروع بموافقة الأخير صار قانوناً أما إذا لم يوافق الرئيس على المشروع يتوجب عليه إعادته إلى المجلس الذي عرضه على الرئيس - خلال مدة عشرة أيام لا تحسب فيها أيام الأحد فإذا أصر هذا المجلس على رأيه بأغلبية ثلثي الحاضرين ثم أحالته إلى

الاعتراض على القوانين، من كافة جوانبه المختلفة، يقتضي الإشارة إلى أهم النتائج التي توصلنا إليها في هذا الشأن، وكذلك أهم التوصيات وذلك على النحو الآتي:

#### أولاً: النتائج

- 1- كان المشرع الأردني موفقاً عندما نص على إن يكون حق الملك في الاعتراض على القوانين مسبباً.
- 2- يمثل حق الاعتراض واحد من عوامل التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
- 3- رغم حق الملك في الاعتراض على القوانين إلا أنه لم يستخدم هذا الحق ولو لمرة واحدة.

#### ثانياً: التوصيات

- 1- إحاطة استخدام حق الاعتراض بأكبر قدر ممكن من الضمانات التي تحول دون إساءة استعماله، إذ يظهر كنظام اعتراض تقديري بواسطة الملك بمفرده، ما يجعله ينطوي على قدر كبير من الخطورة التي تتمثل في السلطة المطلقة التي يتمتع بها القائم على أمر الاعتراض، وذلك في ظل عدم تمتعه بالمسؤولية السياسية.
- 2- تحديد أجل الاعتراض على القوانين بثلاثين يوماً بعد إقراره من البرلمان الأردني وليس بستة أشهر.
- 3- على المشرع الأردني تنظيم وضع الاعتراض في حالة انتهاء الدورة البرلمانية قبل انتهاء مدة الاعتراض.

فإن الرئيس لا يطلب منه أي تفسير أو شرح لأسباب رفضه مشروع القانون الذي أقره مجلسا الكونجرس.

#### الخاتمة

تناولنا بالدراسة في هذا البحث حق الاعتراض على القوانين، والذي يعد اختصاص حكر على رئيس الدولة، وبما له من أهمية في النظام الدستوري الأردني، وكذلك الحال في دول المقارنة، تبين لنا أن العلاقة بين رئيس الدولة ملكاً كان أو رئيس جمهورية من جهة والبرلمان من جهة أخرى، من المستحيل أن تكون علاقة قائمة على أساس المساواة المطلقة والتوازن الدقيق الكامل، وذلك لاتصال وظائف الدولة الثلاث مع بعضها البعض، إضافة إلى صعوبة تطبيق الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لهذا نجد أن كلاً من رئيس الدولة والبرلمان يملك سبباً ووسائل يستطيع من خلالها التأثير في الآخر، وهذا ما تبين لنا من خلال منح رئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين. وعلى ذلك فقد نظم الدستور الأردني وداستير دول المقارنة حق الاعتراض باعتباره أحد العناصر المهمة لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يكفي لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات أن تباشر كل سلطة الاختصاصات التي حددها الدستور وإنما عليها أن تتسلح بما يكفل لها وقف تعدي السلطات الأخرى ومن هنا نشأت الحاجة إلى تكملة مبدأ الفصل بين السلطات بمبدأ آخر هو التوازن والرقابة. ويعد دراستنا لموضوع سلطة رئيس الدولة في

#### الهوامش

- (7) شيجا، القانون الدستوري، ص 403.
- (8) بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ص 148.
- (9) ثابت. حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ص 147.
- (10) صبري، مبادئ القانون الدستوري، ص 332.
- (11) فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ص 107، فهمي، الدستور المصري، فقهاً وقضاءً، ص 482.
- (12) عبد الوهاب، النظم السياسية، ص 261.
- (13) ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ص 154.
- (14) فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي
- (1) فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، ص 451.
- (2) فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ص 105.
- (3) متولي، الوسيط في القانون الدستوري، ص 571.
- (4) البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، ص 641.
- (5) بن عمر، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، ص 55.
- (6) بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ص 148.

- (27) "BE IT ENACTED by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:
- (28) Bond. M. F: La Reyne le Veult: The making and keeping of Acts at Westminster. Reprinted from History Today: Vol. VI. Pp.765-773 (1956), House of Lords Record Office Additional Memorandum (1958), pp.1-8.
- (29) وهذه الصيغة هي: "La Reyne (or Le Roy) s'avisera" وتعني بالإنجليزية: "The Queen (The King) will consider it (أي أن الملكة - أو الملك - ستنظر في الأمر).
- (30) على الرغم من أن الكتب القانونية والتاريخية تشير عموماً إلى الاعتراض الأخير الذي مارسه الملكة آن Anne على أنه حدث في عام 1707، فإن الموقع الرسمي للبرلمان البريطاني على شبكة الانترنت - وكثير من المطبوعات الحكومية والرسمية يؤرخ واقعة الاعتراض تلك على أنها حدثت في عام 1708.
- (31) انظر في ذلك:
- Bagehot, Walter; The English Constitution "Second Edition 1873" (London; Oxford University Press, World's Classic, 1928), p.75.
  - Anson: The Law and Custom of the constitution, Vol.1., op.cit.,p.337.
  - Finer: The Theory and Practice of Modern Government "In Two Volumes" (London; Methuen & CO. LTD, First Published in 1932), Vol.2, pp.1115, 1116.
  - Bond; La Reyne le Veult: The making and keeping of Acts at Westminster, op.cit.,p2.
- (32) انظر في ذلك:
- Wilson, Geoffrey Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law (London; Cambridge University Press, 1966), p30.
  - Dicey: Introduction to the Study of the law of the Constitution. Op.cit.,p.xxiii (At Introduction, In footnote No. 1).
- ويذكر الفقيه دايسي أن ما يسمى باعتراض الملك "veto" of the king هو حق غير مشكوك في وجوده، وهو واحد من
- والبرلماني، ص211.
- (15) فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ص215
- (16) صبري، مبادئ القانون الدستوري، ص321
- (17) عفيفي، الأنظمة النيابية، ص223
- (18) متولي، الوسيط في القانون الدستوري، ص105.
- (19) متولي، الوسيط في القانون الدستوري، ص202.
- (20) انظر المواد 91، 95 من الدستور الأردني لسنة 1952.
- (21) تنص المادة 26 من الدستور على أن "تتاط السلطة التنفيذية بالملك يتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور".
- (22) فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ص156.
- (23) بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني. ص184.
- (24) فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ص184.
- (25) بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني. ص70.
- (26) انظر: Yardley: Introduction to British Constitutional law. Op.cit.,pp.10.11.
- وتجدر الإشارة إلى أن السلطة الحقيقية في الوقت الحاضر تكمن فقط في مجلس العموم المنتخب ديمقراطياً، إذ نجد في الواقع أن الملك على الرغم من أنه يملك حق رفض التصديق على القوانين، إلا أنه منذ تاريخ مبكر نسبياً من عهد الملكة آن Anne، لم يسبق لملك أن حاول حجب موافقته عن مشروع قانون حصل على موافقة البرلمان، أي أن العرف قد جرى على عدم استعمال هذا الحق.
- كما لم يعد للملك أي سلطة فعلية قائمة على إرادته الشخصية، فهو لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه، ولا يعد مشاريع القوانين حسب رأيه الشخصي، ولا يحزم في أمر من الأمور وفقاً لسياسته الخاصة، بل إنه يتصرف دائماً بناء على مشورة الوزير الأول والوزراء الآخرين، بفرض أنهم هو المسؤولون أمام البرلمان طبقاً لقواعد عرف المسؤولية الوزارية Ministerial Responsibility.
- كما أن مجلس اللودات قد بلغ من الضعف إلى حد لا يستطيع معه أن يقف في وجه قانون وافق عليه مجلس العموم، خاص بعد صدور قانون البرلمان لعام 1911 (المعدل في عام 1949)، وهكذا أصبحت إرادة مجلس العموم هي وحدها في الواقع التي تعبر عن إرادة ما يطلق عليه في إنجلترا "البرلمان".

- (39) انظر في ذلك:
- Young, William H; Ogg and Ray's Essentials of America National Government (New York, Appleton-Century-Crofts, Ninth edition, 1963), pp.238.239.
  - U.S. House of Representatives; Our American Government (Washington: U.S Government Printing Office, 2003 edition), p.37.
- (40) انظر:
- U.S. Congress, Senate; Presidential Vetoes. 1989-2000 (U.S. Government Printing Office, Washington, DC:2001), p4 (at Preface).
- (41) فهمي، النظام الرئاسي في أمريكا ومصر، ص331، صالح زهر الدين، ص47.
- (42) David. P. Filer: American Politico, Boston, 2003, P175
- (43) الغنام، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، ص215-216.
- (44) العنزوي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، ص173-174.
- (45) أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة، ص74.
- (33) مرسى، السلطة التنفيذية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، ص305.
- (34) فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ص133.
- (35) الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، ص155.
- (36) وبموجب قانون التصديق الملكي لسنة 1967 أصبحت القوانين المصدقة تعلن لمجلسي البرلمان بواسطة رئيسيهما توفيراً للجهود والوقت بدلاً من الحضور إلى جلسة مشتركة في مجلس اللوردات وهذه الطريقة تتبع في القوانين التي تتم الإعلان عن تصديقها في احتفال فض الدورة البرلمانية وفي مناسبة أخرى أو أكثر خلال كل دورة، ويعتبر تاريخ تصديق رئيس الدولة على القانون هو تاريخ إصداره؛ ينظر العنزوي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، ص181-182.
- (37) العنزوي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، ص190.
- (38) أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، ص259.

## المصادر والمراجع

- تابت، جودي، 2008، حصر رئيس الدولة في نقض القوانين، في القانون الدستوري المقارن، ط1، المجد، بيروت.
- شبحا، ابراهيم، 1983، القانون الدستوري، الدر الجامعية للمطبوعات والنشر، بيروت.
- صبري، السيد 1949، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، القاهرة.
- عبد الوهاب، محمد رفعت 1996، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- عفيفي، كامل عفيفي، 2002، الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- الغنام، سامي، 1998، رئي الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، رسالة دكتوراه، القاهرة.
- فرج، فؤاد، 1995، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- فهمي، عمر حلمي، 1980، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسية والبرلماني دراسة مقارنة، دار الفكر العربي،
- أبو النجا، عادل، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة، رسالة دكتوراه، الإسكندرية.
- أبو زيد، محمد عبد الحميد، 2003، توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة.
- الأهواني، أنور، 1945، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه، القاهرة. العنزوي، إبراهيم حمدان، 1980، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، عمان، الأردن.
- البحري، حسن، 2005، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
- بدر، أحمد سلامة، 2003، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة.
- بن معمر، سفيان، 2009، الدور التشريعي لرئيس الدولة في المنظمة السياسية المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق.

- Op.cit.,p.xxiii (At Introduction, In footnote No. 1).
- Finer: The Theory and Practice of Modern Government “In Two Volumes” (London; Methuen & CO. LTD, First Published in 1932), Vol.2.
- U.S. Congress, Senate; Presidential Vetoes. 1989-2000 (U.S. Government Printing Office, Washington, DC:2001).
- U.S. House of Representatives; Our American Government (Washington: U.S Government Printing Office, 2003 edition).
- Wilson, Geoffrey Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law (London; Cambridge University Press, 1966)
- Yardley: Introduction to British Constitutional law. Op.cit.
- Young, William H; Ogg and Ray’s Essentials of America National Government (New York, Appleton-Century-Crofts, Ninth edition, 1963).
- الطبعة الأولى.
- فهيمى، مصطفى أبو زيد، 1996، الدستور المصري فقهاً وقضاءً، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- متولي، عبد الحميد، 1956، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة.
- مرسي، محمد ربيع، 1995، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- Anson: The Law and Custom of the constitution, Vol.1., op.cit.
- Bagehot, Walter; The English Constitution “Second Edition 1873” (London; Oxford University Press, World’s Classic, 1928).
- Bond. M. F: La Reyne le Veult: The making and keeping of Acts at Westminster. Reprinted from History Today: Vol. VI. (1956), House of Lords Record Office Additional Memorandum (1958), pp.1-8.
- David. P. Filer: American Politico, Boston, 2003.
- Dicey: Introduction to the Study of the law of the Constitution.

## The Authority of Head of State to Oppose the Laws in the Constitutional System of Jordan (Comparative Study)

*Faisal Shatnawi, Saleem Hatamleh\**

### ABSTRACT

Constitutions and parliamentary bylaws ensure clarifying the constitutional and legislative mechanisms which a law passes through since the draft until it becomes a valid law.

The draft law goes through several constitutional channels, each of which has certain requirements and certain time limits.

The Jordanian constitution and the constitutions of the comparison countries have addressed the phases of the legislative process. And what matters in this regard, is the authority of the Head of State in opposing the bills approved by the parliament.

This significant instrument illustrates the rank of the head of state and his role in the political system.

It’s an action that by which the head of state imposes his authority on the well of the parliament and completes the work related to making of law.

**Keywords:** Head of State, Laws, Constitutional System.

\* Faculty of Shari'a, The World Islamic Sciences and Education University, Jordan. Received on 16/4/2014 and Accepted for Publication on 25/6/2014.