

الموقع المعاصر لرئيس الدولة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سورية والولايات المتحدة الأمريكية

The modern position of president between legislation authority and executive authority in Syria and United States of America

خالد محمد عدنان المقداد

Khaled M.A Al Mekdad

قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سوريا

Public law department, Faculty of law, Damascus university, Syria

kh_excite@hotmail.com

تاريخ الاستلام: 2019/09/28

تاريخ القبول: 2020/01/08

تاريخ النشر: 2020/02/04

ملخص:

يعتبر رئيس الدولة أعلى سلطة في الدولة منذ القدم. فقد كان الرئيس والإله وجهان لعملة واحدة، ثم فقد الرئيس صفة الإلهية وبقي يستمد صلاحياته وحق توليه الرئاسة من الإله. ومع ظهور المبادئ الديمقراطية التي حرصت الأنظمة الحديثة والمعاصرة على تضمينها في دساتيرها، أصبحت قيادة الرئيس تستند إلى الدستور المعبر عن إرادة الشعب. واستناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات أعطي الرئيس مهمة السلطة التنفيذية التي تتولى وضع القوانين التي تسنها السلطة التشريعية موضع التنفيذ الفعلي. ففي سورية والولايات المتحدة يعتبر رئيس الدولة الأساس للنظام السياسي في الدولة، فهو يتمتع بصلاحيات تنفيذية وتشريعية وقيادية واسعة.

وعليه حاولنا في هذا البحث بيان العلاقة بين رئيس الدولة والسلطة التنفيذية، وبيان العلاقة بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية، وذلك في بحثين اثنين يسبقهما مقدمة، وأوردنا في نهاية بحثنا النتائج التي توصلنا لها ومنها: أن الرئيس هو سلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، فوفقاً للدستور السوري لعام 2012 يعتبر الرئيس الطرف الأقوى بالنسبة للسلطة التنفيذية. وكذلك الحال بالنسبة للسلطة التشريعية حيث يستطيع الرئيس السوري حل

مجلس الشعب تمهيداً لانتخاب مجلس جديد ذو أغلبية مؤيدة له. وفي الولايات المتحدة لا يوجد شريك للرئيس في صلاحياته التنفيذية. وفي إطار العلاقة مع الكونجرس فإن الرئيس يمتلك الكثير من الوسائل التي يستطيع من خلالها التأثير على الكونجرس ليتمكن الرئيس من تنفيذ سياسته. **كلمات مفتاحية:** الرئيس؛ النظام الرئاسي؛ السلطة التنفيذية؛ السلطة التشريعية.

Abstract:

The president is considered the highest authority in the state since ancient times. The president and the God were two sides of one coin. The president lost the status of divinity and continued to derive his powers and the right to assume the presidency from God. With the emergence of democratic principles that modern and contemporary regimes sought to include in their constitutions, the leadership of the president was based on the constitution, which expressed the will of the people.

On the basis of the principle of separation of powers, the president was given the task of the executive one, which was responsible for enacting the laws effectively enacted by the legislative authorities. In Syria and the United States, the head of state "the president" is considered the basis of the political system in the country. S/he has executive, legislative and leadership powers.

In this research, we tried to explain the relationship between the president and the executive authority, and to clarify the relationship between his/her position and the legislative authority in two sections preceded by an introduction. At the end of our research, we presented the results that we have reached. The president is an independent authority from the legislative and executive authorities. Syrian constitution 2012 is considered the most powerful party for the executive, as is the case for the legislative authority where the Syrian president can dissolve the People's Council to elect a new council with a majority in favor of it. In the United States, there is no partner for the president in his/her executive powers, and in the relationship with

الموقع المعاصر لرئيس الدولة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سورية والولايات المتحدة الأمريكية

the Congress, the president has a lot of means through which s/he can influence Congress to be able to implement the president's policy.

Keywords: President; Presidential System; Executive Authority; Legislative Authority.

مقدمة:

تقوم الأنظمة السياسية المعاصرة على مبدأ الفصل بين السلطات، وفي هذا الإطار تم تقسيم سلطات الدولة إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية. حيث أسندت المهمة التشريعية إلى البرلمان، والمهمة التنفيذية إلى رئيس الدولة، والمهمة القضائية إلى محاكم مستقلة.

ولا يتسم الفصل الدستوري بين السلطات - من الناحية العملية - بالبساطة، فالاختصاص التشريعي للدولة لا تقتصر ممارسته على البرلمان وحده، بل قد يشاركه رئيس الدولة بالتشريع كما قد يتمتع الرئيس ببعض الصلاحيات التشريعية.

وبالنسبة للاختصاص التنفيذي للدولة، فقد لا يقتصر على رئيس الدولة وحده التمتع بممارسة هذا الاختصاص، بل قد يشاركه في ذلك حكومة تضم عدداً من الوزراء، وفق قواعد تنظم العلاقة بينهم وبين رئيس الدولة، أو قد تستفرد الحكومة بالمهمة التنفيذية تاركة لرئيس الدولة بعض الصلاحيات الرمزية كما هو الحال في النظام البرلماني.

وفي سورية والولايات المتحدة الأمريكية يتمتع رئيس الدولة بصلاحيات تنفيذية وتشريعية واسعة تمكنه من إدارة شؤون الدولة وحمايتها. وقد ساهمت هذه الاختصاصات في إظهار الرئيس في كلتا الدولتين بمظهر المحور الذي يركز عليه النظام السياسي فيهما.

وقد جرى الفقه والتنظيم الدستوري على اعتبار رئيس الدولة جزءاً من السلطة التنفيذية أو رئيساً لها استناداً إلى حجم الصلاحيات التنفيذية التي يمارسها مقارنة مع الصلاحيات التشريعية له. إلا أن التطور الحديث والممارسة الفعلية لصلاحيات رئيس الدولة منحتة

اختصاصات تشريعية كبيرة، مما أثر على المسار التقليدي لتوزيع الصلاحيات في الدولة بين الرئيس والبرلمان، الأمر الذي دفعنا إلى بيان موقع رئيس الدولة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك في محاولة للإجابة على التساؤل الذي قد يدور حول هذه النقطة.

وفي سبيل ذلك قسمنا هذه الدراسة إلى مبحثين وفق الآتي:

المبحث الأول: علاقة رئيس الدولة مع السلطة التنفيذية

المطلب الأول: الصلاحيات السيادية لرئيس الدولة

المطلب الثاني: علاقة رئيس الدولة مع الحكومة

المبحث الثاني: علاقة رئيس الدولة مع السلطة التشريعية

المطلب الأول: مصادر قوة رئيس الدولة في مواجهة البرلمان

المطلب الثاني: وسائل تأثير البرلمان على رئيس الدولة

المبحث الأول: علاقة رئيس الدولة مع السلطة التنفيذية

أنط الدستور السوري لعام 2012 والأمريكي لعام 1789 السلطة التنفيذية برئيس الدولة، حيث تنص المادة 83 من الدستور السوري على أن: "يمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور". وتنص المادة 2-1 من الدستور الأمريكي على أن: "1- تتاط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية...". وفي هذا الإطار يمارس رئيسا الدولتين مجموعة من الاختصاصات المنبثقة عن الصفة المزدوجة لهما، صفة رئيس الدولة وصفة رئيس السلطة التنفيذية.

المطلب الأول: الصلاحيات السيادية لرئيس الدولة

تتعلق الصلاحيات السيادية لرئيس الدولة بالهدف الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه، وبحماية الدولة من أي خطر أو عائق يهدد سير مؤسساتها بانتظام واطراد.

الموقع المعاصر لرئيس الدولة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سورية والولايات المتحدة الأمريكية

أولاً - رسم السياسة العامة للدولة:

يتمتع رئيس الدولة في سورية وفق نص المادة 98 من الدستور السوري بحق رسم السياسة العامة للدولة، حيث نصت هذه المادة على أن: "يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها". ومقتضى هذا النص - باعتقادنا - فإن رئيس الدولة يمارس الدور الأوسع لرسم السياسة العامة للدولة، ويحيل أمر تنفيذ سياسته لحكومته تحت إشرافه. ونستند في ذلك إلى نص المادة 118 من الدستور السوري التي تنص على أن: "1- مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة...". ونص المادة 128 من ذات الدستور والتي تنص على أن: "يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات الآتية: 1- وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة...".

ويستطيع الرئيس السوري ممارسة سلطة الإشراف على حسن تنفيذ السياسة العامة للدولة من خلال التقارير التي يطلبها من رئيس مجلس الوزراء والوزراء.¹

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، يتمتع رئيس الدولة بصلاحيه وضع السياسة العامة للدولة، وقد حاول الكونجرس أن يشارك الرئيس في ذلك، بأن يلزم رئيس الدولة باطلاعه على أي نشاط خاص يراه ضرورياً للدفاع القومي أو للسياسة الخارجية للولايات المتحدة، إلا أن الكونجرس فشل في تحقيق ذلك.²

ثانياً - ضمان سير الدولة بانتظام واطراد:

تنص المادة 96 من الدستور السوري لعام 2012 على أن: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة".

وليستطيع رئيس الدولة القيام بهذا الواجب في كافة الظروف العادية وغير العادية، فقد نصت المادة 114 من الدستور السوري على أنه: "إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة

الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر".

وتجدر الإشارة إلى أن اللجوء إلى تطبيق هذه المادة هو من صميم أعمال السيادة، ويمثل نموذجاً لا لبس فيه لأعمال السيادة العليا.³

ومن الإجراءات التي يستطيع رئيس الدولة اللجوء لها؛ استعمال الجيش والقوات المسلحة، بصفته القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، وقد خولته المادة 105 من الدستور السوري صلاحية إصدار جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه القيادة، كما أجازت له التفويض ببعضها.

ويرى البعض⁴ أن هذه القيادة هي قيادة رمزية وليست فعلية، لأن الزمان الذي كان فيه الملوك والرؤساء يقودون جيوشهم قد ولى، نظراً لتطور تكنولوجيا الحرب.

ومن جانبنا فإننا لا نسلم بهذا الرأي، ونعتقد بأن قيادة الرئيس للجيش هي قيادة فعلية، لأن هذه القيادة لا تتطلب - حالياً - التواجد الفعلي في ساحة المعركة، بل أصبحت تعني وضع الخطط الحربية والإشراف على الجيش وتجهيزه وضمان استعداداته الدائم.

ويرى جانب آخر من الفقه⁵ - بحق - أن منح رئيس الدولة سلطة قيادة الجيش يعد نهجاً سليماً لكي يتمكن من الحفاظ على سلامة وأمن الدولة في الداخل والخارج.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن سلطات الرئيس الأمريكي بصفته قائداً أعلى للقوات المسلحة واسعة جداً، ولكن يتوجب على الرئيس الالتزام بقوانين البلاد حتى في زمن الحرب.⁶

الموقع المعاصر لرئيس الدولة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سورية والولايات المتحدة الأمريكية

المطلب الثاني: علاقة رئيس الدولة مع الحكومة

تتخذ الحكومة في سورية موقعاً محدداً خاصاً بها، على خلاف نظيرتها في الولايات المتحدة التي لا تُشكل مجلساً مستقلاً، وبيان ذلك وفق الآتي.

أولاً - علاقة رئيس الدولة مع الحكومة في سورية:

تبنى الدستور السوري لعام 2012م مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية⁷، القائمة على فاعلية رئيس الدولة وتقوم مركزه على مركز الحكومة ورئيسها.

فبداية يتولى رئيس الدولة تسمية رئيس الحكومة ونوابه وتسمية الوزراء ونوابهم⁸، وهو في ذلك يتمتع بمطلق الحرية الدستورية، أما من الناحية السياسية، فعليه أن يلتزم بالأغلبية البرلمانية، وقد جرت العادة في سورية أن يتمتع رئيس الدولة بحرية مطلقة في تعيين الحكومة استناداً إلى الأغلبية البرلمانية المؤيدة له.

ولا تحتاج إرادة الرئيس السوري في هذا الصدد للتصديق من قبل مجلس الشعب عن طريق منح ثقته للحكومة، بل تبدأ الحكومة عملها بمجرد صدور مرسوم تشكيلها وأدائها القسم الدستوري أمام رئيس الدولة.⁹

وتعتبر الحكومة وفق الدستور السوري الجهاز التنفيذي للسياسة العامة للدولة¹⁰ التي وضعها رئيس الدولة. وهذا يؤدي إلى أنه عند حدوث خلاف حول هذه السياسة فعلى الوزير المخالف تقديم استقالته للرئيس الذي يتولى قبول هذه الاستقالة.¹¹

ولأن الحكومة هي التي تنفذ سياسة رئيس الدولة، فيستطيع الرئيس أثناء إشرافه على تنفيذ سياسته أن يقلل من يرتئي من الوزراء.¹²

وتجدر الإشارة أخيراً إلى نص المادة 121 من الدستور السوري الذي نص على أن: "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية...".

ونعتقد أن هذا النص قد جاء منسجماً مع آلية رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها في سورية، إذ أن الحكومة يجب أن تكون مسؤولة عن فاعلية الخطط التي وضعتها لتنفيذ سياسة رئيس الدولة.

ثانياً - علاقة رئيس الدولة مع الحكومة في الولايات المتحدة:

تشكل العلاقة بين الرئيس ووزرائه في الولايات المتحدة أهمية كبيرة، لأنها تبرز أهمية الدور الذي يضطلع به الرئيس بقدر ما توضح الدور الذي يقوم به الوزراء، فلا نجد في النصوص الدستورية الأمريكية أي ذكر لمصطلح "الوزارة"، ولكن الواقع العملي أظهر مصطلح "وزارة الرئيس".¹³

فالوزراء هم مجرد مساعدين للرئيس، ويطلق عليهم اسم "السكرتيرين"، ولذلك لا يكون لهم أن يجتمعوا ويصدروا أية قرارات مستقلة عن الرئيس¹⁴، وإذا اجتمع الرئيس الأمريكي بوزرائه، فإن ذلك يكون لمجرد التشاور والمداولة بحيث ينفرد وحده بالرأي النهائي في الموضوعات محل المداولة.¹⁵

وفيما يتعلق بتعيين الوزراء - من الناحية الدستورية - يقوم الرئيس بترشيح وزرائه، ولا يتم تعيينهم إلا بعد موافقة مجلس الشيوخ¹⁶، إلا أنه عملياً جرى العرف على ترك الحرية المطلقة للرئيس في تعيين وزرائه - إلا في بعض الحالات - ذلك لأن الوزراء سيكونون مسؤولين أمام رئيس الدولة الذي سيكون مسؤولاً عن أعمالهم أمام الشعب.¹⁷

ويتوجب على الرئيس الأمريكي عند تعيينه لوزرائه مراعاة اعتبارين واقعيين:¹⁸

- 1- يجب على الرئيس اختيار وزرائه من الحزب الذي ينتمي إليه.
- 2- يلتزم الرئيس أدبياً تجاه رجال المال والسياسة الذين دعموه أثناء الحملة الانتخابية، الأمر الذي يحتم عليه تعيين بعضهم كوزراء له.

وفيما يتعلق بحق الرئيس في عزل وزرائه، فإنه يمارس هذه الصلاحية دون الحاجة إلى الرجوع إلى مجلس الشيوخ، لأن الدستور قد سكت عن حق الإقالة، وحمل هذا الصمت على أن من اختصاص الرئيس إقالة وزرائه بصورة منفردة¹⁹، لأن الوزراء هم مجرد مساعدين للرئيس في تنفيذ سياسته وتقديم المشورة له، بغية الوصول إلى قراره، دون أن يكون لهم سياسة خاصة بهم، ويترتب على ذلك أن يبقى هؤلاء الوزراء محتفظين بمناصبهم ما داموا حائزين على ثقة الرئيس بهم.²⁰

المبحث الثاني: علاقة رئيس الدولة مع السلطة التشريعية

يتمتع رئيس الدولة في سورية بمركز تشريعي متميز عن نظيره الأمريكي دستورياً، فالرئيس السوري هو الجناح الثاني للسلطة التشريعية بما يمتلكه من سلطة التشريع. ويتمتع الرئيسان السوري والأمريكي بالاختصاصات التشريعية التقليدية المقررة لرؤساء الدول.

وتتميز العلاقة بين رئيس الدولة والبرلمان في سورية والولايات المتحدة بالتأثير المتبادل بينهما، وهذه الوسائل منها ما قرره الدستور، ومنها ما أفرزته الحياة السياسية العملية.

المطلب الأول: مصادر قوة رئيس الدولة في مواجهة البرلمان

تتمثل مصادر قوة رئيس الدولة بالطريقة التي يصل بها إلى منصبه من جهة، وبالوسائل التي يملكها في مواجهة البرلمان من جهة أخرى.

أولاً - انتخاب الشعب لرئيس الدولة:

يتولى رئيس الدولة في سورية والولايات المتحدة منصبه عن طريق انتخابه من قبل الشعب، الأمر الذي يؤدي إلى تحرر الرئيس في مواجهة البرلمان، لأن الرئيس يتولى منصبه بواسطة الشعب، مما يؤدي إلى تقوية مركزه في مواجهة السلطة التشريعية، لإحساسه بأنه يمثل إرادة الناخبين بأجمعهم، فالرئيس يتمتع بشرعية تستند إلى إرادة أغلبية الشعب،

وهي تزيد عن الشرعية التي يتمتع بها أعضاء البرلمان، لأن كل عضو من هؤلاء الأعضاء يتمتع بشرعية تتمثل في الأغلبية التي حصل عليها في دائرته الانتخابية فحسب.²¹

ففي سورية ووفقاً لنص المادة 86 من دستور عام 2012 يُنتخب رئيس الدولة من الشعب مباشرة، ويعد فائزاً بمنصب رئيس الدولة المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للذين شاركوا في الانتخابات وليس لمن يحق لهم الانتخاب، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب خلال أسبوعين بين المرشحين الاثنين الذين حصلوا على أكبر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم. وتعلن نتائج الانتخاب قبل مجلس الشعب.

ويشترط في المرشح لمنصب رئيس الدولة في سورية الآتي:²²

- 1- أن يكون متماً الأربعين عاماً من عمره: ويبرر ذلك بالشرعية الإسلامية التي ترى في هذا السن نضج شخصية المرشح والقدرة على تحمل خطورة وأعباء هذا المنصب.²³
- 2- أن يكون متمتعاً بالجنسية العربية السورية بالولادة، من أبوين متمتعين بالجنسية العربية السورية بالولادة، وألا يحمل جنسية دولة أخرى؛ وهذا الشرط تقتضيه طبيعة وأهمية منصب رئيس الدولة. ونعتقد بضرورة توسيع هذا الشرط بحيث يستبعد من كان يتمتع بجنسية دولة أجنبية وتنازل عنها ليترشح لمنصب رئيس الدولة في سورية.
- 3- ألا يكون متزوجاً من غير سورية: سواء أكانت عربية أم أجنبية، لما ينتج عن العلاقات الزوجية من ود ومناقشات قد تقضي إلى تسريب أسرار الدولة، إضافة إلى المهام غير الرسمية الملقاة على عاتق السيدة الأولى.
- 4- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وغير محكوم بجرم شائن ولو رد إليه اعتباره: فالرئيس مؤتمن على الدولة بأركانها الثلاثة، فكيف لمن لم يضمن أمانته على حياته الخاصة أن يؤتمن على الدولة.

5- أن يكون مقيماً في الجمهورية العربية السورية لمدة لا تقل عن عشرة سنوات إقامة دائمة متصلة عند تقديم طلب الترشيح: ليكون منتماً لدولته، ومطلعاً ومعاصراً لظروف الدولة والشعب، ليستطيع رسم سياسته بما يتناسب مع هذه الظروف، فلا يكون غريباً أو بعيداً عما يحقق مصالح دولته، أو غير مطلع على درجة التطور الذي وصلت إليه.

ويكون الترشيح لمنصب رئيس الدولة في سورية وفق الآتي:²⁴

1- يدعو رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس الدولة قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن سنتين يوماً ولا تزيد عن التسعين يوماً. وهذه المدة - باعتقادنا - مناسبة، لأنها تعتبر فترة انتقالية بين الولايتين الرئاسيتين، فلا يؤخذ فيها قرارات مهمة، ويقتصر دور الرئيس فيها على إنهاء ولايته قبل تسليم المنصب إلى الرئيس الجديد.

2- يقدم طلب الترشيح إلى المحكمة الدستورية العليا، ويسجل في سجل خاص، وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ إعلان الدعوة إلى انتخاب الرئيس. وتتولى هذه المحكمة فحص طلبات الترشيح، ويبت فيها خلال خمسة أيام تلي المدة المحددة لتسجيلها، وتعتبر المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية وليست سياسية، أي أن دورها يقتصر على التأكد من توفر شروط الترشيح، دون أن تبدي رأياً في كفاءة المرشح من عدمه.

3- لا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب. ولا يعني هذا الشرط - من وجهة نظرنا - تدخل المجلس في انتخاب رئيس الدولة، وإنما يأتي في ضمان جدية المرشح وقدرته على خوض السباق الرئاسي، فمن يعجز عن الحصول على خمسة وثلاثين صوتاً كيف له إقناع الناخبين بالتصويت له، لذلك فالأفضل استبعاده بداية.

4- وأخيراً، إذا لم تتوفر الشروط المطلوبة للترشيح سوى بمرشح واحد خلال المهلة المحددة، يتوجب على رئيس مجلس الشعب الدعوة إلى فتح باب الترشيح مجدداً وفق الشروط ذاتها. ونعتقد أن هذا الإجراء يأتي في إطار تحقيق التنافس على منصب رئيس الدولة، بحيث لا يفوز المرشح بالتركية.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية يتولى الشعب انتخاب الرئيس على درجتين؛ بحيث يختار الشعب مندوبين "ناخبين" (Electors) وهؤلاء المندوبين هم الذين يقومون بانتخاب الرئيس. وتُعرف هذه الطريقة في الولايات المتحدة بطريقة "المجمع الانتخابي" بحيث تختار كل ولاية عدداً من المندوبين في المجمع الانتخابي يماثل عدد نوابها وعدد شيوخها مجتمعين.

ويرى جانب واسع من الفقه الدستوري²⁵ أنَّ أسلوب انتخاب الرئيس الأمريكي على درجتين قد أصبح أسلوباً نظرياً فقط، إذ أنَّهم يرون أنَّ الانتخاب غير المباشر في البلاد ذات الوعي السياسي النامي والأحزاب المنظمة - كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية - لن يكون سوى صورة مركزة للانتخاب المباشر، حيث يقولون بأنَّه من المفروض أنَّ نتيجة الانتخابات الرئاسية الأمريكية لا تعلن ولا تعرف إلا بعد تصويت المندوبين الرئاسيين. ومع ذلك فالذي يحدث هو العكس، إذ تُعرف النتيجة فعلاً بمجرد معرفة أسماء المندوبين الرئاسيين وقبل أن يصوتوا، وإن كانت من الناحية الرسمية لا تُعد كاملة إلا بعد تصويت هؤلاء، والسبب في ذلك - من وجهة نظرهم - أنَّ المندوب الرئاسي سوف يدلي بصوته حكماً مع الحزب الذي دفعه إلى الاشتراك في الانتخابات الرئاسية.²⁶ والذي نجح هذا المندوب بسبب الارتباط به.²⁷ حيث يتم اختيار المندوبين تقديراً لخدماتهم وتكرسهم للحزب الذي ينتمون إليه.²⁸

ثانياً - وسائل تأثير رئيس الدولة على البرلمان:

يتمتع رئيس الدولة في سورية بقدرة أكبر من نظيره الأمريكي على مواجهة البرلمان، ويتبين لنا ذلك من خلال الآتي:

1- حل مجلس الشعب: حيث نصت المادة 111 من الدستور السوري لعام 2012 على

أنه: "1- لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه. 2- تجري

الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل. 3- لا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد".

وهذا يعني أن الرئيس السوري يستطيع - عند حدوث خلاف بينه وبين مجلس الشعب - أن يلجأ إلى حل المجلس ليصار إلى انتخاب مجلس جديد يضمن الرئيس تأييده له، لكي لا يضع نفسه في موقف محرج يؤدي إلى إضعافه خلال ولايته الرئاسية القائمة.

2- ممارسة سلطة التشريع: يمارس رئيس الدولة في سورية سلطة التشريع في ثلاث

حالات:²⁹

أ- خارج دورات انعقاد مجلس الشعب.

ب- خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا.

ومبرر هاتان الحالتان عدم ترك الدولة دون سلطة تشريعية عند غياب البرلمان.

ت- أثناء انعقاد مجلس الشعب إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أي إذا لم يكن أمام رئيس الدولة إلا إصدار التشريع أو أن إصدار التشريع هو أفضل الحلول التي اقتضتها الضرورة القصوى، فيمكنه اللجوء إلى ذلك.

وقد تضمنت المادة 113 من الدستور السوري لعام 2012 عدداً من الضمانات التي تضمن عدم إساءة استعمال الرئيس لسلطة التشريع، حيث نصت هذه المادة على أن: "2- تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له. 3- للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يبلغها المجلس أو يعدلها عدت مقرة حكماً".

3- اقتراح القوانين: يتمتع رئيس الدولة في سورية دستورياً³⁰ بحق إعداد مشاريع القوانين

وإحالتها إلى مجلس الشعب للنظر فيها وإقرارها.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فلم يرد في الدستور أي نص يمنح رئيس الدولة حق اقتراح القوانين، ولكن هذا الدستور منح الرئيس الحق في "تقديم معلومات عن حالة الاتحاد، وتوصيات بالإجراءات التي يعتقد أنها ضرورية وملائمة".³¹

وقد قام الرؤساء الأمريكيون باستغلال هذا الحق، فقرروا لصالحهم حق اقتراح تشريعي خارج النص الدستوري، وذلك من خلال توجيههم لرسائل مكتوبة أو شفوية إلى الكونجرس يقومون فيها بإخطاره عن حالة الاتحاد، ويضمنونها مقترحات تشريعية بعضها في صورة قوانين تامة الصياغة، وبعضها الآخر في صورة فكرة لم تنته صياغتها بعد.³²

ويمكن للرئيس الأمريكي أن يلجأ إلى طريقة أخرى غير مباشرة لتقديم هذه الاقتراحات، وذلك من خلال تقديمها بواسطة أحد رجال حزبه الأعضاء في الكونجرس، مستغلاً زعامته الحزبية للأغلبية البرلمانية. ومع أن القول الفصل في هذه الاقتراحات يعود للكونجرس، إلا أن لهذه الاقتراحات أهمية كبيرة، حيث أصبح الرئيس مصدر معظم التشريع القومي، الأمر الذي دفع البعض إلى القول بأن الرئيس الأمريكي قد أصبح المشرع الرئيس فعلاً.³³

4- الاعتراض على القوانين: يتمتع رئيس الدولة في سورية بحق الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب، وذلك بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، ولكي يتغلب المجلس على ذلك، عليه أن يقر القانون الذي اعترض عليه الرئيس بأكثرية ثلثي أعضائه.³⁴

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، يحال مشروع القانون الذي يقره الكونجرس إلى الرئيس للتوقيع، فإذا لم يوافق الرئيس على المشروع، توجب إعادته إلى الكونجرس مع بيان الاعتراضات عليه خلال عشرة أيام لا تحسب فيها أيام الأحد، ويسمى هذا الإجراء بـ "الفيتو". ويستطيع الكونجرس إصدار قانون رده الرئيس إذا صوت ثلثا الأعضاء الحاضرين في كل من المجلسين بالموافقة عليه. ويستطيع الرئيس الأمريكي السماح لمشروع القانون بأن

يصبح قانوناً دون توقيعه بمجرد السماح بمرور مهلة العشرة أيام عليه. ولكن مشروع القانون الذي يحال إلى الرئيس خلال العشرة أيام الأخيرة من دورة انعقاد الكونجرس لا يمكن أن يصبح قانوناً إلا إذا وقع الرئيس، وإذا أحيل إلى الرئيس في وقت قريب من نهاية انعقاد الدورة مشروع قانون لا يستسيغه، يمكنه الاحتفاظ بمشروع القانون دون توقيع، وعندما تنتهي دورة الكونجرس يصبح مشروع القانون لاغياً.³⁵

وتعرف هذه الممارسة بـ "الفيتو الجيبي" ويستعمله الرؤساء الذين يرون أن مشروع قانون ما غير مرض لهم، لكنهم لا يرغبون في معارضته بالفيتو علانية.³⁶

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين تجد مبررها في تمكين الرئيس من أن يكون له رأي في القرار النهائي.³⁷

المطلب الثاني: وسائل تأثير البرلمان على رئيس الدولة

يملك البرلمان في سورية والولايات المتحدة عدداً من الوسائل التي قد تدفع رئيس الدولة للالتزام بحد أدنى من التواصل معه، وهذه الوسائل هي:

أولاً - مسؤولية رئيس الدولة أمام البرلمان:

تنص المادة 117 من الدستور السوري لعام 2012 على أن: "رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية، وذلك بناء على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل، وتجري محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا".

وتطبيق هذا النص - باعتقادنا - يواجه عدداً من الصعوبات، وهي:

- 1- عدم وضوح مفهوم الخيانة العظمى.
- 2- عدم وجود قانون ينظم الخيانة العظمى التي تسمح بمحاكمة رئيس الدولة.

3- الأغلبية البرلمانية المؤيدة لرئيس الدولة.

4- صلاحية رئيس الدولة في حل مجلس الشعب التي يستطيع اللجوء لها عند إدراكه إقدام مجلس الشعب على اتهامه بالخيانة العظمى.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، نص الدستور في القسم الرابع من المادة الثانية منه على أن يعزل رئيس الدولة من منصبه إذا أدين بالخيانة أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى، واشترط للإدانة بجريمة الخيانة شهادة شاهدين يشهدان على وقوع فعل الخيانة من الرئيس وهو على دراية بذلك، أو إذا اعترف الرئيس بذلك في محاكمة علنية.³⁸

وفيما يتعلق بمضمون فعل الخيانة وفق الدستور الأمريكي، فهو شن حرب على الولايات المتحدة، أو الانضمام إلى أعدائها وتقديم العون والمساعدة لهم.³⁹

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس النواب وحده المخول بصلاحية توجيه الاتهام لرئيس الدولة⁴⁰، وبعد ذلك تتم المحاكمة أمام مجلس الشيوخ، بعد أن يرأسه رئيس المحكمة العليا بدلاً من نائب الرئيس - الذي له مصلحة بإدانة الرئيس ليتولى منصبه بدلاً منه - ويقسم جميع الشيوخ اليمين، ويدان رئيس الدولة بموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين.⁴¹

ثانياً - قدرة الكونجرس على عرقلة تنفيذ سياسة الرئيس الأمريكي:

يستطيع مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة عرقلة نشاط رئيس الدولة من خلال سلطة التصديق التي منحه إياها الدستور.⁴²

ففي مجال تعيين كبار الموظفين الفيدراليين، يستطيع مجلس الشيوخ أن يمارس ضغطاً على رئيس الدولة لإجباره على القيام بفعل أو الامتناع عن فعل، وذلك من خلال امتناع المجلس عن الموافقة على التعيينات التي يقوم بها الرئيس.

وفي مجال السياسة الخارجية، يستطيع مجلس الشيوخ بسط رقابة فعالة على الرئيس من خلال موافقة المجلس على تعيين السفراء والوزراء المفوضين والقناصل، كما يستطيع الرئيس

الموقع المعاصر لرئيس الدولة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سورية والولايات المتحدة الأمريكية

عرقلة نشاط الرئيس الخارجي من خلال امتناعه عن تصديق المعاهدات التي يبرمها الرئيس مع الدول الأخرى، الأمر الذي سينعكس سلباً على صورة الرئيس الخارجية، وإظهاره بصورة غير المتحكم بزمام الأمور.

وفي المجال المالي يستطيع الكونجرس عرقلة النشاط الرئاسي من خلال امتناعه عن التصديق على الاعتمادات المالية التي يطلبها الرئيس لتنفيذ سياسته.

ويستطيع الكونجرس اللجوء إلى الوسائل السابقة – باعتقادنا – عندما تكون علاقته متوترة مع رئيس الدولة، وتكون هذه الوسائل أشد فاعلية عندما يكون الكونجرس مكوناً من أغلبية معارضة للرئيس.

خاتمة:

بتمتع رئيس الدولة في سورية والولايات المتحدة بمركز فريد، فهو رئيس الدولة من جهة ورئيس السلطة التنفيذية من جهة ثانية.

وانطلاقاً من هذه الازدواجية، يمارس رئيس الدولة صلاحيات غاية في الأهمية جعلت منه مركز النظامين السياسيين السوري والأمريكي.

فالرئيس هو الذي يضع السياسة العامة للدولة، وهو الذي يضمن سير عمل المؤسسات الدستورية بصورة طبيعية، وهو الذي يتولى قيادة الدفاع عن مصالح الدولة، أي أن رئيس الدولة هو الحامي الأول للدولتين السورية والأمريكية.

بناء على ما سبق نستطيع القول أننا توصلنا إلى النتائج والاقتراحات الآتية:

أولاً - النتائج:

- 1- يتمتع رئيس الدولة في سورية والولايات المتحدة بصلاحيات فعلية، تتيح له ممارسة شؤون الحكم وإدارة دفة البلاد بصورة فعلية.
- 2- في إطار العلاقة بين رئيس الدولة والحكومة في سورية، لا شك في أن رئيس الدولة هو الطرف الأقوى، حيث يتمتع بصلاحيات مطلقة في مواجهتها، تضمن له حرية الحكم دون تقييد من الحكومة. وكذلك الحال في الولايات المتحدة حيث لا يوجد سوى مساعدين للرئيس مهمتهم تنفيذ سياسته دون أن يكون لهم رأي مستقل عنه.
- 3- في إطار العلاقة بين رئيس الدولة ومجلس الشعب، تتميز هذه العلاقة برجحان كفة رئيس الدولة الذي له حق حل المجلس بقرار معلل، وهذا الخلل في التوازن لا يعدله حق المجلس في اتهام الرئيس بالخيانة العظمى، ويجد مبرره بالصفة المزدوجة لرئيس الدولة. أما في الولايات المتحدة فإن التوازن بين الرئيس والكونجرس يميل لمصلحة الكونجرس صاحب سلطة اتهام ومحاكمة الرئيس الذي لا يملك صلاحية حله.
- 4- بالاستناد إلى الأهمية والرمزية والصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدولة في سورية والولايات المتحدة فإن الرئيس يعتبر سلطة رابعة مستقلة عن السلطات الثلاث التقليدية في التنظيم الدستوري الحديث.

ثانياً - الاقتراحات:

- 1- إعطاء مجلس الشعب السوري حق منح الثقة للحكومة - المشكلة من قبل رئيس الدولة - ليكون له رأي في وضع السياسة العامة للدولة.
- 2- تقييد سلطة رئيس الدولة في سورية في الظروف الاستثنائية، بحيث تكون هناك ضمانات لعدم إساءة استعمال السلطة من قبل الرئيس، لأن القوة غير المسؤولة هي التي يمكن أن يساء استخدامها، ليس لأن الذين يستخدمون هذه السلطة خبثاء، بل لأن أي شخص يعطى مسؤولية لا يتحمل نتائجها، يكون أقل قدرة على التمحيص وأكثر تسرعاً في اتخاذ القرارات.

الموقع المعاصر لرئيس الدولة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سورية والولايات المتحدة الأمريكية

3- بالاستناد إلى أهمية منصب رئيس الدولة في سورية، نرى بأهمية النص على منع مزدوج الجنسية الذي فقد جنسيته غير السورية من الترشح لمنصب رئيس الدولة، لأن الجنسية تعني الولاء، ولأنه لا يمكن قبول ولاء أو احتمال ولاء رئيس الدولة لغير دولته.

الهوامش:

- 1- المادة 99 من الدستور السوري لعام 2012.
- 2- البند 131 - د من التشريع المقترح رقم 2525 لعام 1978. منشور في www.abcnews.com
- 3- فؤاد فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995، ص. 388.
- 4- جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، 1996، ص. 417.
- 5- كاظم الجنابي، "مصادر قوة رئيس الجمهورية في الأنظمة السياسية"، مجلة كلية التربية، العدد 12، واسط، 2012، ص. 393.
- 6- حول أميركا: دستور الولايات المتحدة الأميركية مع ملاحظات تفسيرية، مقتبس من موسوعة The world Book، 2004، ص. 62. وتجدر الإشارة إلى أن الكونجرس هو الذي يتولى إعلان الحرب بموجب المادة 1 - 8 - 11 من الدستور، إلا أن الرئيس الأمريكي - بصفته القائد الأعلى - أدخل الولايات المتحدة في حروب دون أن يعلنها الكونجرس وصلت إلى أكثر من 125 حرباً، وذلك استناداً إلى قانون سلطات الحرب الصادر في عام 1973.
- 7- المادة 83 من الدستور السوري لعام 2012.
- 8- المادة 97 من الدستور السوري لعام 2012.
- 9- المادة 120 من الدستور السوري لعام 2012.
- 10- المادة 128 من الدستور السوري لعام 2012.
- 11- المادة 97 من الدستور السوري لعام 2012.
- 12- المادة 97 من الدستور السوري لعام 2012.
- 13- مروان المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي، عمان: دار الإعلام، 2002، ص. 28.

- 14- باستثناء تقرير حالة العجز الصحي لرئيس الدولة. التعديل /الخامس والعشرون - القسم الرابع/ من الدستور الأمريكي.
- 15- جميلة الشرجي، "النظام الرئاسي"، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، ط 1، دمشق: مؤسسة الصالحاني للطباعة، 2010، ص. 421.
- 16- المادة الثانية - القسم 2 - فقرة 2 من الدستور الأمريكي.
- 17- مروان المدرس، مرجع سبق ذكره، ص. 29.
- 18- جميلة الشرجي، مرجع سبق ذكره، ص. 421.
- 19- مروان المدرس، مرجع سبق ذكره، ص. 29.
- 20- جميلة الشرجي، مرجع سبق ذكره، ص. 421.
- 21- كاظم الجناي، مرجع سبق ذكره، ص. 376-377.
- 22- المادة 84 من الدستور السوري لعام 2012.
- 23- سورة الأحقاف، الآية 15: "حتى إذا بلغ أشده وبلغ أربعين سنة..".
- ليلى الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2009، ص. 41.
- 24- المادة 35 من الدستور السوري لعام 2012.
- 25- مروان المدرس، مرجع سبق ذكره، ص. 88.
- 26- مصطفى فهمي، النظرية العامة للدولة، ط. 5، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1997، ص. 191.
- 27- كاظم الجناي، مرجع سبق ذكره، ص. 380.
- 28- الهيئة الانتخابية، وزارة الخارجية الأميركية، إي جورنال يو إس إيه، المجلد 13، العدد 9، أيلول/سبتمبر، 2008، ص. 12.
- 29- المادة 113 من الدستور السوري لعام 2012.
- 30- المادة 112 من الدستور السوري لعام 2012.
- 31- المادة الثانية - القسم 3 من الدستور الأمريكي.
- 32- جميلة الشرجي، مرجع سبق ذكره، ص. 422.
- 33- المكان نفسه.

الموقع المعاصر لرئيس الدولة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سورية والولايات المتحدة الأمريكية

³⁴ - المادة 100 من الدستور السوري لعام 2012.

³⁵ - المادة الأولى - القسم 7 - الفقرة 2 من الدستور الأمريكي.

³⁶ - T. Magstadt, *Nation and Governments Comparative in Regional Perspective*, Edition 6, 2011, p. 105.

³⁷ - A. Power, *American Constitutional Law*, United States, New York, 2016, p. 95.

³⁸ - المادة الثالثة - القسم 3 - فقرة 1 من الدستور الأمريكي.

³⁹ - المادة الثالثة - القسم 3 - فقرة 1 من الدستور الأمريكي.

⁴⁰ - المادة الأولى - القسم 2 - فقرة 5 من الدستور الأمريكي.

⁴¹ - المادة الأولى - القسم 3 - فقرة 6 من الدستور الأمريكي.

⁴² - المادة الثانية - القسم 2 - فقرة 2 من الدستور الأمريكي.

المراجع:

أولا - باللغة العربية:

- الكتب:

- 1- الشرجي جميلة، "النظام الرئاسي"، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، دمشق: مؤسسة الصالحاني للطباعة، 2010.
- 2- فهمي مصطفى، النظرية العامة للدولة، ط. 5، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1997.
- 3- المدرس مروان، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي، عمان: دار الإعلام، 2002.
- 3- نصار جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، 1996.

- المقالات:

- 1- الجنابي كاظم، "مصادر قوة رئيس الجمهورية في الأنظمة السياسية"، مجلة كلية التربية، العدد 12، واسط، 2012.

- الرسائل العلمية:

- 1- جديد فادي، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الدولة والحكومة في النظم السياسية المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2010.
- 2- الخالدي ليلي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2009.
- 3- فرج فؤاد، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995.

الموقع المعاصر لرئيس الدولة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
في سورية والولايات المتحدة الأمريكية

- القوانين:

- 1- الدستور السوري لعام 2012.
- 2- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1789.

ثانيا - المراجع الإنجليزية:

- 1- A. Power, *American Constitutional Law*, United States, New York, 2016.
- 2- T. Magstadt, *Nation Governments Comparative in Regional Perspective*, Edition 6, 2011.
- 3- W. Colpi, *American War*, United States, Washington, 1975.