

صلاحيات الرئيس في استخدام الفيتو (حق النقض)



أيار / مايو ٢٠١٥

نظرة عامة

ماذا؟

يعد الفيتو الرئاسي قاعدة دستورية تمكن الرئيس (أو رأس الدولة المنتخب الذي يمكن في بعض الأحيان، أن يحمل منصبه اسماً آخر) من رفض الموافقة على مشروع قانون أقرته السلطة التشريعية، وبذلك يمنع مشروع القانون من أن يصبح قانوناً. أما المبررات التي يمكن أن يمارس بموجبها صلاحية استخدام الفيتو ودرجة صعوبة إبطال ذلك الفيتو، فتتفاوت بين الولايات القانونية المختلفة.

لماذا؟

تاريخياً، كان الهدف من صلاحية استخدام الفيتو أن تكون بشكل أساسي كأداة سلبية لحماية الفصل الدستوري بين السلطات وحقوق المواطنين كجزء من نظام الرقابة والضوابط. ويحتفظ استخدام الفيتو، في كثير من الأحيان، بهذه الوظيفة، لكنها تحولت أيضاً إلى أداة تستخدم في المساومات بين المؤسسات على السياسات في الأنظمة الديمقراطية التي يكون فيها قائد البلاد هو رئيس الجمهورية.

لم لا؟

يضع حق استخدام الفيتو سلطة ومسؤولية كبيرتين في يد شخص واحد: لماذا يُمنح قرار شخص واحد وزناً أكبر من قرار المجلس التشريعي برمته؟ يمكن لصلاحيات الفيتو الرئاسي المفرطة أن تقوض التوازن في علاقات العمل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ما يؤدي إلى مزيج من الحكم المطلق والدخول في مسألة عالقة.

أين؟

تمارس صلاحيات الفيتو الرئاسي القوية عادة في الديمقراطيات الرئاسية التي تستند إلى النموذج الكلاسيكي الموروث من القرنين ١٨ و١٩، والمتمثلة في فصل السلطات. توجد صلاحيات الفيتو الرئاسي الضعيفة، بشكل أساسي، في الديمقراطيات شبه الرئاسية وفي الأنظمة الرئاسية الحديثة التي يُعترف فيها بالدور القيادي للرئيس في عملية التشريع.

حول هذه السلسلة

ترمي هذه الكراسات الأساسية التي تتناول بناء الدساتير إلى مساعدة الدول في بناء دساتيرها أو إنجاز عمليات إصلاح دستوري عبر: (١) مساعدة المواطنين والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والمسؤولين الحكوميين وأعضاء الجمعيات التأسيسية في اتخاذ خيارات دستورية حكيمة؛ (٢) مساعدة موظفي المنظمات الدولية الحكومية وأطراف خارجية أخرى في تقديم دعم مفيد ومدروس ووثيق الصلة بالظروف السياقية لصناع القرار المحليين. وقد صممت الكراسات لتكون مدخلاً للقراء غير المختصين، ومفكرات مكثفة ملائمة لذوي المعرفة أو الخبرة في بناء الدساتير. وهي تهدف بترتيب مواضيعها وفق الخيارات العملية التي يواجهها بناء الدساتير، إلى إيضاح قضايا معقدة بطريقة مبسطة ومختصرة.

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة حكومية دولية تدعم الديمقراطية المستدامة حول العالم.

ما القضية؟

في مجتمع تحكمه سيادة القانون، من المهم أن يكون هناك بيان واضح حول ماهية القانون. ولذلك، من الضروري التمييز بشكل لا يرقى إليه الغموض بين مجرد مقترح تشريعي وقانون تم إقراره. ويتم توضيح هذا التمييز لحظة سن القانون (المصطلح المعتاد في أنظمة القانون العام) أو نشر القانون (المصطلح المعتاد في أنظمة القانون المدني)، والذي يتجلى عادة في التوقيع الرسمي على مشروع القانون الذي سيصبح قانوناً من قبل رئيس الدولة. عندما يمنح رئيس الدولة توقيعه أو موافقته على القانون الجديد، فإنه يعطيه صيغته النهائية وشرعيته الرسمية.

إن الموافقة على مشروع القانون تنطوي ضمناً على إمكانية رفض الموافقة أو الإحجام عن منحها. تُعرف صلاحية رئيس الدولة برفض الموافقة على التشريع أو الإحجام عن منح هذه الموافقة بصلاحيته استخدام الفيتو. في الديمقراطيات البرلمانية، حيث يكون منصب رئيس الدولة منصباً شرفياً فخرياً، فإن صلاحية استخدام الفيتو هذه تكون عادة اسمية، أو على الأقل تُفرض قيود صارمة على استخدامها.¹ غير أنه في معظم الديمقراطيات الرئاسية وشبه الرئاسية، يتمتع الرئيس بصلاحيته استخدام فيتو أوسع طبقاً لتقديراته، ما يمكنه من وقف أو إعاقة سن التشريعات.

تتسم سلطة الفيتو بطبيعتها بأنها أساساً أداة تستخدم كرد فعل؛ حيث لا تمكن الرئيس من إحداث التغيير بل تمكنه من حماية الوضع الراهن وذلك بمنع التغيير. يسمح هذا من حيث المبدأ، للرئيس بحماية الدستور، والمحافظة على التوازن بين السلطات والفصل بينها، ومنع سن تشريعات متسرعة أو لم تُصاغ على نحو جيد، وإفشال التشريعات التي تخدم مصالح خاصة بدلاً من المنفعة العامة. إلا أن سلطة الفيتو لا تأتي فقط كرد فعل. بالنظر إلى أن صلاحية استخدام الفيتو تزيد من القوة التفاوضية السياسية للرئيس في علاقته مع السلطة التشريعية، فإن رئيساً يتمتع بالحنكة والشعبية يمكنه أيضاً استخدام صلاحية استخدام الفيتو بطريقة مبادرة، كأداة تنطوي على قوة كبيرة لقيادة السياسات ووضع الأجندات. من ناحية أخرى، من شأن الاعتداد المفرط على صلاحية استخدام الفيتو أن يؤدي إلى نظام سياسي مغلق لا يمكن فيه اتخاذ القرارات الضرورية، ويقوض فيه تماسك السياسات، والمساءلة والحوكمة الرشيدة.

بالنظر إلى أن صلاحية استخدام الفيتو الرئاسي يمكن أن تلعب مثل هذا الدور الحيوي في العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فعلى المشاركين في كتابة الدستور أن يفكروا فيما إذا كان ينبغي أن يتمتع الرئيس بصلاحيته استخدام الفيتو، وإن كان الأمر كذلك، على أي أساس وفي ظل أية ظروف يمكن استخدامه. كما أن من المهم التفكير في كيفية تناسب صلاحية استخدام الفيتو مع المنطق الداخلي للدستور المقترح، وأن ترتبط بالتوازن الكلي للقوى في نظام ديمقراطي. في معظم الحالات، يمكن إبطال الفيتو الرئاسي أو تجاوزه من قبل السلطة التشريعية بموجب إجراءات محددة أو في ظروف محددة، ويمكن أن يكون للصياغة الدقيقة لهذه القواعد، حسب الظروف السياسية، أثراً كبيراً على القرارات المتعلقة بالسياسات ومحصلات الحوكمة.

طبيعة صلاحية استخدام الفيتو وأغراضها

(أ) ما هو مصدر الفيتو؟

تعود أصول الشكل الحديث من صلاحية استخدام الفيتو على التشريعات من قبل الرؤساء المنتخبين إلى حق ملوك القرون الوسطى برفض المقترحات والطلبات المقدمة لهم من قبل برلماناتهم؛ وكان الملك، الذي كان يعتبر في الفكر السياسي الأوروبي للقرون الوسطى راعياً للعدالة والمصلحة العامة، يتمتع بصلاحيته استخدام الفيتو على أي مقترح تشريعي يعتبره ضاراً بالملكة. وبقيامه بذلك، كان الملك يضع حكمه العام وغير المنحاز فوق المصالح الخاصة لممثلي المقاطعات الإقطاعية.

١ تناقش هذه الكراسة الأساسية صلاحية استخدام الفيتو في الديمقراطيات الرئاسية وشبه الرئاسية، أي في الديمقراطيات التي يبارس فيها الرئيس المنتخب شعبياً صلاحيات واسعة. لمزيد من المعلومات حول صلاحية استخدام الفيتو، انظر «الرؤساء غير التنفيذيين» و«الملكية الدستورية»، في هذه السلسلة أيضاً.

في الفترة التي تلت الثورتين الأمريكية (١٧٧٦) والفرنسية (١٧٨٩)، سعى بعض المفكرين الدستوريين الديمقراطيين، بمن فيهم توماس باين وتوماس جيفرسون، إلى إلغاء صلاحية استخدام الفيتو جزئياً، بسبب ارتباطها بالحكم الملكي. بالنسبة لهؤلاء الجمهوريين الراديكاليين، كان يتم التعبير عن الحرية بشكل أساسي من خلال حق الشعب بممارسة السيطرة على حكومته والمشاركة فيها. وضع هؤلاء ثقتهم بالديمقراطية المحلية، والمشاركة الشعبية الفعالة والانتخابات المتواترة. وكان يُنظر إلى الفيتو الرئاسي على أنه يشكل تقييداً 'خطيراً' و'اعتباطياً' لسلطة الممثلين المنتخبين للشعب، ما يعطي شخصاً واحداً مقداراً من السلطة أكثر مما ينبغي (Paine, ١٨٠٥). في هذه الأثناء، كان مفكرين محافظين مثل ألكساندر هاملتون وجون آدمز، متشككين حيال هذه الأفكار الشعبية. ونظراً إلى أن هؤلاء فهموا الحرية بشكل أساسي من حيث تقييد السلطة (بها في ذلك سلطة الشعب)، فإنهم كانوا مهتمين بحماية المصالح الخاصة وحقوق الملكية. لقد نظروا إلى الفيتو على أنه شكل من أشكال الحماية الضرورية في مواجهة ما يسمى 'استبداد الأغلبية'، التي اعتقدوا أنها إحدى التبعات الملازمة لمنح السلطة للهيئات التشريعية غير المقيدة، وبرروا صلاحيات الفيتو الرئاسي على أنها تقييد مستحب للسلطة التشريعية، يهدف إلى حماية المجتمع ضد... أي دافع يتعارض مع المصلحة العامة، وقد يؤثر على الأغلبية في الهيئة التشريعية' (Hamilton, ١٧٨٨).

تتسم هذه النزاعات بين الديمقراطيين الراديكاليين ونظرائهم المحافظين في القرن ١٨ بأكثر من مجرد أهمية تاريخية. بالنسبة لواقعي الدساتير اليوم، فإن هذه النزاعات لا تزال تلقي الضوء على مبدأ مهم ومستمر، يتمثل في أن سلطة الفيتو نشأت بوصفها طريقة لتقييد سلطة الممثلين المنتخبين للشعب. من حيث الجوهر، فإن يعد الفيتو أداة تستخدم ضد الأغلبية، ويكون أثرها المباشر هو تعزيز الوضع الراهن، وزيادة صعوبة تمرير القوانين وجعل تحقيق التغيير الاجتماعي من خلال إجراءات الأغلبية التشريعية صعب التحقق، رغم أن مدى انطباق ذلك يتفاوت طبقاً للفيتو المحدد والقواعد الموضوعة لإبطاله، وعلى طبيعة النظام الانتخابي وغير ذلك من العوامل السياقية.

(ب) ما علاقة الفيتو بفصل السلطات والضوابط والتوازنات؟

طبقاً للمبدأ الكلاسيكي للفصل بين السلطات، فإن سلطة سن القوانين (السلطة التشريعية) ينبغي أن تكون منفصلة عن سلطة إدارة الدولة (السلطة التنفيذية) وسلطة تفسير وتطبيق القوانين على حالات معينة (السلطة القضائية).

إلا أن الدساتير التي تتبع هذا المبدأ لا تبقي فروع الحكومة عادة منفصلة تماماً. كما قال جيمس ماديسون، فإن المبدأ يسمح لكل من الفروع الثلاثة للحكومة بأن يشارك في أفعال السلطتين الآخرين، أو أن يكون له بعض السيطرة عليها. يُعرف هذا المزج الجزئي للسيطرة المتبادلة بين السلطات بنظام الضوابط والتوازنات.

اعتبر ماديسون صلاحية السلطة التنفيذية باستخدام الفيتو على التشريعات بوصفها أحد أهم هذه الضوابط والتوازنات، مستذكراً وموافقاً على أن تلك السلطة كانت موجودة في العديد من الدساتير الأولى للولايات المتحدة الأمريكية (Madison, ١٧٨٨). إلا أن الفيتو الرئاسي يشكل واحداً فقط من الطرق التي تتفاعل من خلالها الفروع الثلاثة الرئيسية للحكومة وتقيدها بعضها بعضاً. على سبيل المثال، يمكن للرئيس (طبقاً للقواعد الدستورية في البلد المعني) أن يكون له الحق باقتراح التشريعات، وأن يدعو إلى اجتمعات طارئة للهيئة التشريعية، وإصدار مراسيم تتمتع بقوة القانون في ظروف معينة، واللجوء إلى الشعب من خلال الاستفتاء أو حتى حل الهيئة التشريعية والدعوة إلى انتخابات مبكرة. السلطة التشريعية من جهتها، يمكن أن تتمتع بالسلطة ليس فقط لإبطال الفيتو طبقاً لإجراء خاص، بل لعزل الرئيس، والموافقة على ترشيحات رئاسية مهمة معينة والإشراف على سلوك الإدارة من خلال لجان الاستماع والتحقيقات الخاصة.

عند وضع الأحكام الدستورية التي تشير إلى الفيتو الرئاسي (والإجراءات التشريعية لإبطاله)، من المفيد التفكير بهذه الأحكام في سياق الدستور ككل وكجزء من نظام الضوابط والتوازنات برتمته. إذا كانت الضوابط والتوازنات محدودة أكثر مما ينبغي، من المرجح أن تكون الحكومة اعتباطية واستبدادية، وأيضاً غير منسجمة وفسادة. من جهة أخرى، إذا كانت الضوابط والتوازنات أقوى مما ينبغي، فإن من شأنها خلق مؤسسات الحكم وجعل الحوكمة الرشيدة أمراً صعباً، وبالتالي تغري باستخدام وسائل غير دستورية للحصول على المزيد من السلطة (الانقلابات والإكراه والرشوة، إلخ). يظهر الشكل ١ أدناه بعض الضوابط والتوازنات المعتادة في الدساتير الحديثة استناداً إلى مبدأ فصل السلطات.

الشكل ١. فصل السلطات والضوابط والتوازنات في دستور ليبيريا (١٩٨٦)

الضوابط والتوازنات			فصل السلطات
الضوابط على السلطة القضائية يمكنها عزل ونقل القضاة (المادة ٤٣). توافق على التعيينات القضائية (المادة ٥٤). تنظم السلطة القضائية (المادة ٦٥). تقترح تغييرات دستورية (المادة ٩١).	الضوابط على السلطة التنفيذية تحدد الاعتمادات المالية (المادة ٣٤). تصادق على المعاهدات (المادة ٣٤). يمكنها إبطال الفيتو الرئاسي (المادة ٣٥). يمكنها عزل الرئيس (المادة ٦٢).	السلطة التشريعية (مجلسا النواب والشيوخ) تسن القوانين (المادة ٢٩).	
الضوابط على السلطة القضائية يسمي القضاة (المادة ٥٤). يمكنه منح العفو (المادة ٥٩).	الضوابط على السلطة التشريعية يمكنه الدعوة لجلسات خاصة (المادة ٣٢). يمكنه استخدام الفيتو على مشاريع القوانين أو بنود الموازنة (المادة ٣٥). يمكنه اقتراح مشاريع القوانين (المادة ٥٨).	السلطة التنفيذية (الرئيس) يدير البلاد طبقاً لقوانينها (المادة ٥٠).	
الضوابط على السلطة التشريعية تقرر دستورية القوانين (المادة ٦٦).	الضوابط على السلطة التنفيذية تقرر قانونية الإجراءات التنفيذية (المادة ٦٦).	السلطة القضائية (المحاكم) تفسر القوانين وتطبقها على المتقاضين (المادة ٦٥).	

(ج) كيف تؤثر صلاحيات استخدام الفيتو على دور الرئيس ووظائفه؟

عندما ينظر واضعو الدستور في نطاق الفيتو الرئاسي ومداه، قد يكون من المفيد التفكير بكيفية انعكاس الضوابط والتوازنات الدستورية، وعلاقتها بـ: (١) الدور المركزي للقيادة في الدستور، وبالتالي (٢) ما هو الدور الذي يفترض بالفيتو الرئاسي أن يلعبه في ضبط عملية القيادة أو تسهيلها.

الفيتو الرئاسي كوسيلة لحماية الدستور: تتمثل إحدى الوظائف التقليدية للفيتو الرئاسي في الحماية من التشريعات التي تكون غير دستورية بشكل صارخ، أو التي لم يتم وضعها طبقاً للإجراءات الدستورية السليمة. الدور الجوهري للرئيس هو أن يكون راعياً للدستور، وتكون وظيفته إجراء مراجعة تنفيذية للتشريعات المقترحة (وبشكل مختلف عما يُعرف على نطاق أوسع بالمراجعة القضائية). يفترض هذا الفهم للفيتو الرئاسي بالضرورة، أن المركز الرئيسي للقيادة السياسية هو في مكان آخر غير الرئاسة (على سبيل المثال لدى الحكومة في حالة النظام شبه الرئاسي، أو لدى قادة الأغليات التشريعية في النظام الرئاسي). طبقاً للعديد من الباحثين، فإن حماية الدستور كانت الهدف الأصلي للفيتو كما تصوره واضعو دستور الولايات المتحدة. وطبقاً لهذه الرؤية، فإن الفيتو الرئاسي تم تصوره في البداية على أنه رد فعل، وأنه استثنائي جداً، وأنه أداة لا تُستخدم إلا لِمَاً ويمكن فقط تطبيقها بشكل مشروع على التشريعات التي يكون من الواضح أنها غير دستورية، وأنها تتعدى على السلطة التنفيذية، أو أنها سيئة الصياغة (McCarty ٢٠٠٩: ٣٦٩).

الفيتو الرئاسي بوصفه حماية من السياسات الضارة والفساد: في العديد من الولايات القضائية، يمكن استخدام سلطة الفيتو من قبل الرؤساء لمنع تمرير تشريعات يجدها الرئيس سيئة من منظور السياسات أو من حيث محتواها، دون أن يترتب عليه الشكوى من سلامة الترتيبات الدستورية أو الإجراءات المحيطة بمشروع القانون المعني. إضافة إلى استخدامها ضد التشريعات التي يعارضها الرئيس أيديولوجياً، يمكن الاعتماد على الفيتو الرئاسي في كثير من الأحيان كوسيلة لمنع سن قوانين ذات نفع خاص، حيث يصوت المشرعون على إنفاق الأموال العامة على مشاريع في دوائرهم الانتخابية) أو منع التشريعات التي تعود بالمنفعة على المصالح الخاصة (حيث تحاول مجموعات الضغط التأثير على المشرعين لسن قوانين تعود بالفائدة على شريحة معينة من المجتمع بشكل يتعارض مع المصلحة العامة). هذا الفهم لصلاحيات استخدام الفيتو، على عكس الفيتو الذي يمارس حصرياً على أساس دستوري أو إجرائي، يوسع نطاق الصلاحيات الرئاسية. إنه يدعو الرئيس، كشخصية تمثل دائرة انتخابية بحجم الوطن، للنظر في مزايا مشروع قانون ما والحكمة من سنّه وضرورة تمريره، وأن يتصرف كراعٍ للمصالح العامة. لكنها تبقى بشكل جوهري صلاحيات سلبية وتمارس كرد فعل تتطلب من الرئيس أن يراجع، أو أن يوافق على المقترحات التشريعية

التي يقدمها آخرون (قيادات الكونغرس على سبيل المثال) أو يرفضها. إنها تضع تصوراً للرئيس بوصفه لاعباً مستقلاً في مجال السياسات، لكن ليس بالضرورة اللاعب الوحيد أو الرئيسي الذي يقترح السياسات.

الفيديو كأداة للقيادة الرئاسية: تتمثل إحدى التطورات الرئيسية التي حدثت في الديمقراطيات الرئاسية خلال القرن الماضي في موقع وتصور القيادة الرئاسية. طبقاً للنموذج الكلاسيكي في فصل السلطات، كما تطور في القرنين ١٨ و١٩، اعتبر الرئيس من حيث المبدأ قائداً للسلطة التنفيذية ورئيساً للإدارة، لكن ليس بالضرورة (على الأقل ليس في أوقات السلم) بوصفه قائداً للبلاد أو للنظام السياسي برمته. فيما يتعلق بقيادة السياسات المحلية، يُفترض أن يتم تقاسمها بين الرئيس والسلطة التشريعية. إلا أنه جرى تحوّل على القيادة الرئاسية بحكم عمليات التحضر والتصنيع. لقد نتج عن تنظيم التوسع التجاري ودعم التنمية الصناعية، والاستجابة في الوقت نفسه لمطالب الفقراء في المناطق الحضرية وتصحيح الآثار السيئة للتنمية، زيادة الطلب على القيادة الرئاسية في وضع السياسات المحلية، وتوقع ممارسة الرئيس لهذه القيادة. في الولايات المتحدة، حدث هذا التغيير خلال ما سمي بـ 'الحقبة التقدمية' (تسعينيات القرن ١٩ إلى عشرينيات القرن ٢٠) وخلال 'الصفقة الجديدة' (١٩٣٣-١٩٤٥). حدثت تطورات موازية تقريباً في الديمقراطيات الرئاسية في أميركا اللاتينية؛ كان الدستور التشيلي لعام ١٩٢٥، الذي ركز قدرأ أكبر من صلاحيات صنع السياسات في يد الرئيس، مثلاً ملفتاً (Gargarella, ٢٠١٣). في الدول الأفريقية، كان ينظر إلى القيادة الرئاسية على نطاق واسع على أنها ضرورية لدعم التنمية وتلبية احتياجات السكان الذين كانت تزداد أعدادهم في المناطق الحضرية بعد الاستقلال في ستينيات القرن ٢٠. في مواجهة الحاجة لتوفير قيادة متماسكة في مجال السياسات، يُنظر إلى الرئيس في العديد من البلدان ليس بوصفه المسؤول التنفيذي الأول وحسب، بل بوصفه المسؤول التشريعي الأول أيضاً، حيث يتوقع منه أن يتخذ زمام المبادرة ويوفر الزخم للعملية التشريعية.

لقد كان لهذا التغير في الموقع الرئيسي للقيادة والمبادرة تبعات على طبيعة صلاحيات استخدام الفيديو. إذا كان الرئيس هو القائد في مجال السياسات، فإنه لا يستطيع أن يكون الضابط الرئيسي ضد السياسات التشريعية السيئة. في هذا السياق، فقد نشأ الفيديو الرئاسي كأداة لممارسة النفوذ أو كأداة للمساومة، يمكن للرئيس أن يستخدمها إستراتيجياً وبشكل مبادر لتحقيق أجندة السياسات. إن صلاحية استخدام الفيديو تتضمن للرئيس مكاناً على طاولة المساومات التشريعية، ما يمكن الرئيس من 'وقف التشريعات التي يعارضها، أو في حالات أكثر، انتزاع تنازلات في مجال السياسات من الأغليبيات التي تكره منح هذه التنازلات' (Cameron, ٢٠٠٩: ١). لقد سمح الاستخدام المتزايد للفيديو بوصفه سلاحاً سياسياً للرئيس بأن يصبح أكثر انخراطاً في المسائل التشريعية، وغبّر ديناميكية العلاقة بين الرئيس والكونغرس بحيث لم يعد الكونغرس هو القوة المهيمنة في الحكومة - كما كان في نهاية القرن ١٩ (Slezak ٢٠٠٧).

ليس من الضروري استخدام الفيديو كي يكون له أهمية سياسية. إن مجرد وجود صلاحيات استخدام الفيديو، إذا كانت مصحوبة بإشارات مقنعة على استعداد الرئيس لإستخدامها، يمكنها أن تحدث أثراً في تعديل التشريعات طبقاً لرغبات الرئيس (Cameron, ٢٠٠٩). كما يلاحظ ماكارتني (٢٠٠٩: ٣٧٠)، قد يكون لهذا التدخل أثر عكسي؛ فبدلاً من تقديم التنازلات للرئيس لمنعه من ممارسة حق الفيديو، يمكن للأغلبية التشريعية أن تقرر - إذا رأت أن الظروف السياسية ناضجة (على سبيل المثال، في سنة انتخابية) - أن تمر مشروع قانون إذا كانت تعرف بأنه سيرتب على الرئيس استخدام الفيديو، وبالتالي إجباره على اتخاذ موقف في السياسات قد لا يحظى بالشعبية في أوساط شرائح معينة من الجمهور.

نقطة تأمل: أين يتمثل توازن القوى في الدستور؟ هل يُفترض بالرئيس أن يكون القائد الرئيسي في عملية وضع السياسات، أو أن يكون واحداً بين عدد من اللاعبين في هذا المجال، أو حامياً لا ينخرط في وضع السياسات على أساس يومي؟ وبالتالي ما هو الهدف من الفيديو في النظام السياسي؟

الشكل ٢. مخطط بالأدوار الرئاسية المعتادة وما يصاحبها من صلاحيات استخدام الفيتو

الدور الدستوري للرئيس	الصلاحيات المبادرة	صلاحيات الرد (الفيتو التشريعي)	الأهداف الرئيسية للفيتو	أمثلة	ملاحظات
قائد للسياسات (رئاسة نشطة)	قوية: المبادرة التشريعية، صلاحيات سن المراسيم، صلاحيات وضع الأجندات.	متفاوتة: تتراوح بين الفيتو الرمزي والفيتو الذي يصعب إبطاله.	أداة للقيادة الرئاسية.	العديد من دساتير أميركا اللاتينية، مثل بوليفيا وكولومبيا.	كلما كان الرئيس يمتلك صلاحيات مبادرة، كلما قلت الحاجة لصلاحيات الرد لتحقيق أهداف السياسات.
رئيس الإدارة (رئاسة كلاسيكية قائمة على الفصل بين السلطات)	ضعيفة: لا يسمح الدستور للرئيس باقتراح تشريعات أو السيطرة على الأجندات؛ صلاحيات محدودة في إصدار المراسيم.	قوية: صلاحيات استخدام فيتو يصعب إبطاله.	١. الحماية من التشريعات الصارّة. ٢. الحماية من المخالفات الإجرائية أو الدستورية.	الولايات المتحدة ولبيريا.	عملياً، يستطيع الرئيس في مثل هذه الأنظمة عادة استخدام المصادر غير الرسمية للسلطة لتحويل الفيتو إلى أداة أكثر مبادرة.
مُدافع عن المصلحة العامة/النظام الدستوري (رئاسة الوصاية).	ضعيفة: قد يتمتع الرئيس بصلاحيات اقتراح التشريعات لكنه يفعل ذلك في ظروف استثنائية؛ صلاحيات محدودة في إصدار المراسيم.	ضعيفة: يمكن أن تقتصر صلاحيات استخدام الفيتو على مسائل تتعلق بسلامة الإجراءات أو الصلاحيات الدستورية. قد يكون من السهل إبطال الفيتو عندما يتعلق بالسياسات.	الحماية من المخالفات الإجرائية أو الدستورية.	رئيس وزراء - رئيس في الأنظمة (نسبة الرئاسية الضعيفة).	لا يتوقع من الرئيس أن يكون القائد الرئيسي للسياسات، لكن قد يتوقع منه التدخل في ظروف استثنائية معينة.

خيارات التصميم الأساسية

ثمة خياران أساسيان في تصميم صلاحيات استخدام الفيتو ينبغي أخذهما بعين الاعتبار: (١) ما هي الأسس التي يمكن ممارسة الفيتو على أساسها؟ (٢) كيف يمكن إبطال الفيتو من قبل السلطة التشريعية؟

(أ) ما هي الأسس التي يمكن على أساسها استخدام الفيتو؟

الفيتو على أساس دستوري أو إجرائي: يمكن للدساتير أن تقصر صلاحيات استخدام الفيتو على مسائل السلامة الدستورية أو الإجرائية. الدستور النمساوي، على سبيل المثال، ينص على أن 'يتم التأكد من تبني القوانين الاتحادية طبقاً للدستور من خلال توقيع الرئيس الاتحادي عليها' ويكون مصحوباً بتوقيع المستشار الاتحادي [رئيس الوزراء] (المادة ٤٧). وهذا يعني ضمناً أن الرئيس مجبر على نشر القوانين وأن يوسع رفض ذلك فقط في ظروف استثنائية، أي عندما يكون من الواضح أن القانون لم يتم إصداره، من الناحية الإجرائية أو من ناحية المحتوى، 'طبقاً للدستور' (Koker ٢٠١٤).

يتخذ الفيتو الرئاسي على أساس دستوري عادة شكل إحالة التشريع إلى المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية للحكم في دستوريته. هذه الصلاحيات موجودة على سبيل المثال، في دساتير بلغاريا (المادة ١٥٠) وأيرلندا (المادة ٢٥). وهذا شكل من أشكال المراجعة القضائية السابقة أو المجردة. في حين أن الرئيس يعمل بهذه الصفة كحامي للبوابة، فإن صلاحيات اتخاذ القرار النهائي فيما يتعلق بدستورية القوانين تكون لدى المحاكم.

الفيتو على أساس السياسات: على العكس من ذلك، ففي الديمقراطيات التي يتوقع فيها من الرئيس أن يلعب دوراً أكثر فعالية في قيادة السياسات وصنعها، من المعتاد السماح للرئيس بصلاحيات واسعة لإستخدام الفيتو يمكنه ممارستها على أي أساس يراه مناسباً. ولذلك، يمكن للرئيس استخدام الفيتو على التشريعات إذا كان لديه اعتراضات على محتواها من السياسات دون الحاجة للإشارة إلى مخالفات إجرائية أو دستورية.

حظر استخدام الفيتو على أنواع معينة من التشريعات: يمكن لأنواع معينة من التشريعات أن تتمتع بالحصانة من الفيتو الرئاسي، مثل القوانين التي لا تعامل بنفس الطريقة التي تعامل بها القوانين التشريعية العادية. على سبيل

المثال، فإن الرؤساء الذين يتمتعون بصلاحيّة استخدام الفيتو على جميع التشريعات العادية قد يُجرمون من حق استخدام الفيتو على التعديلات الدستورية (التي قد تمر بعملية مختلفة من أجل الموافقة النهائية عليها، كأن تتم المصادقة عليها في استفتاء شعبي). وعوضاً عن ذلك، فإن الرئيس قد يتمتع بصلاحيّة استخدام الفيتو فقط على أنماط محددة من التشريعات الإشكالية أو الجوهريّة. في سنغافورة مثلاً، للرئيس صلاحيّة استخدام الفيتو فقط فيما يتعلق بنطاق ضيق من مشاريع القوانين، تشمل مسائل محددة تتعلق بالموازنة.

(ب) كيف يمكن إبطال الفيتو؟

الفيتو المطلق: في حالات نادرة، تمنح الدساتير الرئيس صلاحيّة فيتو مطلقة لا يمكن إبطالها من قبل السلطة التشريعيّة. من حيث المبدأ، فإن هذا يعني أنه لا يمكن لأي قانون أن يصبح نافذاً دون موافقة الرئيس حتى لو كانت أغلبية كبيرة من المشرعين قد صوتت لصالح القانون.

- لأن هذا سيعزز بشكل كبير من موقع الرئيس في توازن القوى، بشكل يتجاوز ما هو مطلوب عادة طبقاً لمبادئ فصل السلطات والضوابط والتوازنات، فإن الفيتو المطلق على أساس السياسات نادر في الدساتير الديمقراطيّة. إلا أن بعض الدساتير القديمة والمحافظة، مثل دستور تشيلي لعام ١٨٣٣، نص على مثل هذا الفيتو المطلق.
- من المعتاد أكثر أن تُمنح صلاحيّة استخدام الفيتو المطلق في الحالات التي يمكن فيها ممارسة هذه الصلاحيّة فقط على أساس عدم الدستورية. والسبب في ذلك أنه من حيث المبدأ، لا تستطيع أية أغلبية أن تجعل مشروع قانون دستورياً إذا كان غير دستوري، والعلاج السليم في مثل هذه الحالات، هو تعديل الدستور أو تغيير مشروع القانون. في كولومبيا مثلاً، لا ينطبق حق السلطة التشريعيّة بإبطال الفيتو الرئاسي في حالة مشاريع القوانين التي يعترض عليها الرئيس بسبب عدم دستوريّتها. في مثل تلك الحالات، مجال مشروع القانون، إذا أعيدت الموافقة عليه من قبل أغلبية مطلقة في الهيئة التشريعيّة، إلى المحكمة الدستورية، التي يكون قرارها - بالموافقة على مشروع القانون أو رفضه - ملزماً للرئيس (المادة ١٦٧).

فيتو مقيد لكن قوي (مع عتبات مرتفعة لإمكانية إبطاله من قبل السلطة التشريعيّة): الفيتو الذي يمكن إبطاله بقرار لاحق من السلطة التشريعيّة يعرف أحياناً بالفيتو 'المقيد'. معظم الدساتير التي تنص على الفيتو الرئاسي، فيما يتعلق بمسائل السياسات، تسمح أيضاً للسلطة التشريعيّة بإبطال الفيتو الرئاسي عن طريق تصويت أغلبية غير اعتياديّة.

- يتفاوت حجم الأغلبية غير الاعتياديّة المطلوبة من بلد إلى بلد. الأكثر شيوعاً هي أغلبية الثلثين (كما في الأرجنتين وتشيلي وكوستاريكا والسلفادور وغانا والمكسيك والفلبين ونيجيريا وزامبيا)، رغم أن أغلبية ثلاثة أخماس الأعضاء تكون مطلوبة في بعض الحالات (بولندا مثلاً).
- المنطق الكامن وراء مطلب الأغلبية غير الاعتياديّة هو أن الفيتو الرئاسي يستخدم من أجل منع تمرير تشريع يكون لصالح مجموعات معينة، أو تشريع إشكالي أو يؤدي إلى انقسام، أو تشريع لا يراعي المصلحة العامة. أما إعادة تمرير مشروع القانون بأغلبية غير اعتياديّة، فيشير إلى أن هذه الاعتراضات تمت معالجتها وتخطيها. يعد هذا دليلاً على أن مشروع القانون لا يجابي مصالح مجموعة معينة، وليس إشكالياً ولا يتسبب في انقسام، بل يتمتع بإجماع ودعم واسعين في الهيئة التشريعيّة.

لكن من الناحية العمليّة، فإن أثر مثل هذه الأحكام هو السماح للرئيس بتعديل حجم الأغلبية الضروريّة لسن القوانين بشكل أحادي: إذا كان الرئيس يدعم مشروع قانون، تكون الأغلبية العادية كافية؛ أما إذا كان الرئيس يعارض مشروع القانون، فإن الأغلبية غير الاعتياديّة تكون مطلوبة. وهذا ما يعطي الرئيس الخيار في التأثير في حصيلة القرارات التشريعيّة، من خلال ممارسة ما يرقى فعلياً إلى 'فيتو كتلة' كبير وسليبي.

من الواضح أن أثر 'فيتو الكتلة السلبي' يعتمد على عوامل ظرفية، مثل أن تكون هناك أغلبية غير اعتيادية متوافرة في الهيئة التشريعية مستعدة لتبني سياسة متناسكة في معارضة الرئيس. ستكون ممارسة الفيتو الرئاسي في العديد من الحالات مطلقة فعلياً، حيث إن فرص بناء ائتلاف تشريعي واسع بما يكفي للوصول إلى عتبة الأغلبية غير الاعتيادية وبالتالي تعطيل الفيتو، قد تكون محدودة جداً. في الولايات المتحدة مثلاً، ومنذ انتخاب رونالد ريغان (١٩٨٠) وحتى نهاية الفترة الأولى من رئاسة باراك أوباما (٢٠١٢)، استُخدم الفيتو ١٧٣ مرة من قبل جميع الرؤساء، عطل الكونغرس ١٦ حالة منها فقط (٢، ٩ بالمئة من إجمالي الحالات)^٢.

فيتو ضعيف ومقيّد (باعتبار منخفضة لإبطاله): بعض الدساتير تسمح للرؤساء بالاعتراض على التشريعات بإعادة مشاريع القوانين إلى الهيئة التشريعية لإعادة النظر، بينما تسمح للسلطة التشريعية بالإصرار على مشروع القانون في تصويت ثانٍ دون أن يكون مطلوباً تحقيق أغلبية غير اعتيادية. في العديد من الحالات، يكون المطلوب تحقيق أغلبية مطلقة (٥٠ بالمئة + ١) من العدد الإجمالي لأعضاء الهيئة التشريعية.

• يرتبط هذا الشكل من الفيتو بالأنظمة البرلمانية والأنظمة شبه الرئاسية التي يكون فيها رئيس الوزراء هو الشخصية السياسية القيادية. على سبيل المثال، يسمح دستور جمهورية التشيك (المادة ٥٠) للرئيس بإعادة مشاريع القوانين إلى مجلس النواب، لكن مشروع القانون الذي أعيد بهذه الطريقة يصبح نافذاً، بصرف النظر عن أية اعتراضات رئاسية، إذا تمت الموافقة عليه بأغلبية مطلقة من النواب. وعلى نحو مماثل، في بلغاريا (المادة ١٠١)، يكون المطلوب الأغلبية المطلقة من عدد أعضاء البرلمان لإبطال الفيتو الرئاسي على التشريعات.

• لكن مثل هذا الفيتو الضعيف موجود أيضاً في بعض الأنظمة الرئاسية: دساتير البرازيل (المادة ٦٦)، كولومبيا (المادة ١٦٧)، والبيرو (المادة ١٨٠)، مثلاً، تسمح لسلطاتها التشريعية بإبطال الفيتو الرئاسي بأغلبية مطلقة في كلا المجلسين.

عندما تكون الأغلبية التشريعية قوية وموحدة، فإن مثل هذا الفيتو يكون له بشكل رئيسي أثر رمزي؛ فهو يسمح للرئيس بالتعبير عن اعتراضه على مشروع قانون وأن يطلب من السلطة التشريعية إعادة النظر فيه، لكن دون أن يكون له في النهاية سلطة منع إقراره. لكن عندما تكون الأغلبية التشريعية غير قوية أو موحدة، فإنه حتى مثل هذا الفيتو الضعيف يمكن أن يكون حاسماً؛ فبفرض التأخير وإعادة النظر (ما يسمح لأعضاء الهيئة التشريعية بإعادة التمسك أو حتى تغيير رأيهم دون أن يخسروا ماء وجههم)، يمكن للرئيس منع سن قوانين كان يمكن أن تُسن لولا الفيتو.

أغليات غير اعتيادية مختلفة لأنماط مختلفة من التشريعات: يمكن للدساتير أن تحدد متطلبات مختلفة للأغلبية غير الاعتيادية لأنماط مختلفة من التشريعات.

• في قبرص مثلاً، يتمتع الرئيس بصلاحيات فيتو مطلقة على التشريعات في مجال الشؤون الخارجية والدفاع والأمن، بينما يتمتع بصلاحيات فيتو رمزية، يمكن تعطيلها بأغلبية بسيطة، فيما يتعلق بالتشريعات الأخرى (المادتان ٥٠ و ٥١). تقر هذه القواعد بالدور الخاص والمسؤولية الخاصة للرئيس في هذه المجالات التي يمكن تسميتها 'السياسات العليا'.

• في تونس، يمكن للسلطة التشريعية أن تبطل الفيتو الرئاسي بأغلبية مطلقة، باستثناء حالة القوانين العضوية، التي يكون مطلوباً فيها تحقيق أغلبية ثلاثة أخماس الأعضاء (المادة ٨١). في البرتغال أيضاً يمكن إبطال الفيتو الرئاسي بأغلبية مطلقة، باستثناء القوانين العضوية، والقوانين المتعلقة بالعلاقات الخارجية، والقوانين المتعلقة بالنظام الانتخابي والقوانين المتعلقة بالبنية الاقتصادية الأساسية للمجتمع، التي تتطلب أغلبية ثلاثة أخماس (المادة ١٣٦). وهذا يعكس مبدأ أن القوانين العادية ينبغي سنّها بأغليات عادية، بينما القوانين العضوية والقوانين الأخرى ذات الأهمية المؤسساتية أو البنوية الخاصة ينبغي سنّها من خلال عملية تتطلب إجماعاً أوسع ومعايير أعلى من المداولات والمشاركة

٢ انظر 'Presidential Vetoes: Washington – Obama'، على موقع مشروع الرئاسة الأميركية، <<http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>>.

فيتو التعليق: هناك بعض الحالات التي يعلق فيها الفيتو الرئاسي مشروع قانون لفترة محددة من الزمن. وخلال هذه الفترة، تكون صلاحية الفيتو مطلقة فعلياً، حيث لا يمكن تعطيلها. لكن التعطيل يصبح ممكناً عند انقضاء فترة التعليق.

- في الإكوادور مثلاً، لا يمكن تعطيل الفيتو الرئاسي لمدة سنة، وبعد انقضاء السنة، يمكن للسلطة التشريعية أن تُصر على تمرير مشروع القانون بأغلبية الثلثين (المادة ١٣٨). المنطق الكامن وراء هذه القاعدة، هو أن الفيتو الرئاسي يكون قوة مؤجلة لتوفير الوقت لتهدئة العواطف السياسية وإجراء المزيد من المداولات.
- لقد بات فيتو التعليق أمراً غير اعتيادي في الدساتير المعاصرة في العالم، لكن قد يكون له محاسن في بعض الحالات، خصوصاً عندما يكون مصحوباً بمتطلبات عتبات متدنية (مثل الأغلبية المطلقة): يمكن أن يسهم في فترة التشريعات المتسارعة المدفوعة بالعواطف الانية والمفاجئة، ويسمح بالمزيد من الوقت كي يكون هناك نقاش عام للتأثير باتجاه التشريع، لكنه لا يسمح للأقلية بتعطيل الإرادة المصممة للأغلبية.
- هناك بديل آخر محتمل (ليس من المعروف أنه يوجد في أي دستور حالياً، لكن ناقشه هنا كخيار افتراضي) هو تمكين أغلبية غير اعتيادية من تعطيل الفيتو في أي وقت، بينما يتم السماح لأغلبية مطلقة أو بسيطة بتعطيله بعد انقضاء فترة التعليق. وهذا سيمكن الأقلية التشريعية - مع الرئيس - من تأجيل التشريع لكن ليس إيقاف سن التشريعات التي تصر عليها الأغلبية بقوة إلى ما لا نهاية.

تبني الخيارات التصميمية: يمكن للمتطلبات المرتفعة للأغلبية غير الاعتيادية (مثل الثلثين أو الثلاثة أرباع) أن تجعل من الصعوبة بمكان على الهيئات التشريعية تعطيل الفيتو الرئاسي. وهذا من شأنه أيضاً أن يحدث فترات من الانقسام الحكومي (عندما تكون الأغلبية التشريعية لحزب والرئاسة لحزب معارض) أكثر إشكالية، حيث يمكن أن يكون للأقليات الصغيرة نسبياً قوة غير متناسبة لمنع تمرير تشريعات ضرورية. من جهة أخرى، فإن المتطلبات المتدنية للأغلبية (مثل الأغلبية البسيطة أو المطلقة) من شأنها أن توفر قيوداً غير كافية على القوانين غير المدروسة، أو المناحزة حزبياً أو الفاسدة التي تمررها الأغلبية التشريعية ما لم يكن هناك آليات أخرى لمنع حدوث هذا.

للحكم على مزايا ومساوي هذه الخيارات، يمكن لمصممي الدساتير أن يفكروا، قبل كل شيء، بالأهداف العامة، وبغايات ومقاصد وروح الدستور: هل يهدف الدستور بشكل رئيسي لأن يكون وسيلة للتعبير عن الإرادة الديمقراطية للأغلبية وتنفيذها، أم أن الغاية الرئيسية للدستور هي إنفاذ نظام حكومة محدودة وحقوق فردية وحماية الأقليات؟ معظم الدساتير، بالطبع، تفعل الأمرين معاً - لكن بدرجات متفاوتة جداً من التأكيد.

اعتبارات إضافية عند التصميم

إضافة إلى الملامح الأساسية للفيتو التي نوقشت أعلاه، ثمة عدد من الاعتبارات والخيارات الإضافية في التصميم ينبغي النظر فيها. وهذه تشمل الفيتو على أحد بنود القانون، والأطر الزمنية و'فيتو الجيب' (المحاولة)، والحاجة إلى التشاور الرسمي قبل استخدام صلاحية الفيتو والتعديلات الرئاسية.

(أ) هل ينبغي أن يكون للرئيس صلاحية استخدام الفيتو على أحد بنود القانون؟

قد ينتج عن عملية التفاوض بشأن التشريعات وتمرير مشاريع القوانين في الهيئة التشريعية مشاريع قوانين، رغم احتفاظها ببعض ملامح المقترح الأولي، مليئة بالبنود المتعلقة بالمصالح الخاصة أو بالتزامات الإنفاق المحددة والمصممة لكسب دعم مشرعين بعينهم أو مجموعات ضغط معينة. عندما تؤخذ كل هذه الاعتبارات بشكل إجمالي، فإن الاعتماد على إرضاء مثل تلك المصالح الخاصة يمكن أن يؤدي إلى سياسات غير متماسكة وإلى سوء إدارة الموازنة، وهو ما يلحق الضرر بالمصلحة العامة.

يسمح الفيتو على أحد بنود القانون للرئيس بالاعتراض جزئياً على مشروع القانون (بها في ذلك الاعتراض على بنود إنفاق معينة)، بينما يسمح للأجزاء الأخرى من مشروع القانون بأن تصبح قانوناً. وهذا يعني، أنه يمكن للرئيس أن يعترض على البنود المتعلقة بالمصالح الخاصة التي تمت إضافتها إلى مشروع القانون خلال تمريره في الهيئة التشريعية.

من الناحية النظرية، ينبغي أن يساهم ذلك في تحسين تماسك التشريعات ومنع الفساد وفرض الانضباط المالي. ولهذه الأسباب، فإن الفيتو على أحد بنود القانون أصبح شائعاً في ولايات أميركية مختلفة (حوالي ٩٠ بالمئة من الولايات تسمح للحاكم باستخدام الفيتو على أحد بنود القوانين) وعلى المستوى الوطني في أميركا اللاتينية (على سبيل المثال في الأرجنتين، المادة ٨٣؛ البرازيل، المادة ٦٦؛ وباراغواي، المادة ٢٠٨). قد يكون الأثر العملي للفيتو على أحد بنود القانون على الحد من الإنفاق غير المسؤول محدوداً. طبقاً لبليكر (Baker، ٢٠٠٠: ٦٤-٥)، 'ليس هناك أثر منتظم لصلاحيه الفيتو المعززة على مستوى الإنفاق الحكومي'، و 'جزء كبير من هذا العمل يهدف إلى تبييد التصور الخاطئ الشائع بأن صلاحية الفيتو المعززة تقيد الإنفاق الحكومي'. رغم ذلك، من البديهي أن صلاحية الفيتو الرئاسي على أحد بنود القانون تعزز سلطة الرئيس على الموازنة، ونتيجة لذلك، على كامل نطاق السياسات العامة.

(ب) الفيتو على الأطر الزمنية و 'فيتو الجيب'

الفترة التي يمكن خلالها استخدام صلاحية الفيتو: معظم الدساتير التي تنص على فيتو رئاسي، تحدد فترة زمنية يمكن للرئيس خلالها النظر في مشروع قانون واتخاذ قرار فيما إذا كان سيعترض عليه أم لا.

- تتفاوت هذه الفترة، إلا أن الفترة العادية تتراوح بين عشرة أيام (كوستاريكا والولايات المتحدة) و ٣٠ يوماً (الإكوادور)؛ أما فترة ثلاثة أشهر (فنلندا) فهي استثنائية.
- في بعض الحالات، تعتمد فترة النظر في مشروع القانون على طوله. في كولومبيا (المادة ١٦٦)، تعطى فترة ستة أيام للاعتراض على أي مشروع قانون لا يحتوي أكثر من ٢٠ مادة، وفترة عشرة أيام لمشاريع القوانين التي تحتوي ٢١ إلى ٥٠ مادة، وفترة ٢٠ يوماً لمشاريع القوانين التي تحتوي أكثر من ٥٠ مادة.
- هناك احتمال آخر لتقليص الفترة التي يمكن للرئيس خلالها أن يستخدم صلاحية الفيتو عندما يكون ذلك ملحاً. في جمهورية بنين مثلاً، لدى الرئيس ١٥ يوماً اعتيادياً للنظر في مشروع قانون وإصداره أو الاعتراض عليه، لكن يمكن للسلطة التشريعية أن تعلن أن مشروع قانون ما ملّح، وفي هذه الحالة تنقلص الفترة إلى خمسة أيام.

ماذا يحدث إذا لم يعترض الرئيس على مشروع القانون ولم يوقعه؟ قد يكون هناك ظروف لا يقوم فيها الرئيس بتوقيع مشروع القانون أو يرفض توقيعه لكنه لا يقوم فعلياً برفض القانون، أو الاعتراض عليه أو إعادته إلى الهيئة التشريعية خلال الفترة المحددة في الدستور. في هذه الحالات، يمكن للدستور أن يعالج المأزق بعدد من الطرق.

- في بعض الدساتير، يصبح مشروع القانون، الذي لم يوقع أو يعترض عليه من قبل الرئيس خلال الفترة المحددة، قانوناً بشكل تلقائي عند نهاية الفترة، بصرف النظر عن عدم قيام الرئيس بأي فعل. دستور الأرجنتين (المادة ٨٠ مثلاً، ينص على أن 'أي مشروع قانون لم يتم إعادته خلال عشرة أيام عمل يعد موافقاً عليه من قبل السلطة التنفيذية').
- يسمح الدستور الأميركي بعشرة أيام يمكن للرئيس خلالها أن يعترض على مشروع قانون. في نهاية هذه الفترة، يصبح مشروع القانون بشكل تلقائي قانوناً بنفس الطريقة كما لو أن [الرئيس] وقعه؛ لكن على عكس حالة الأرجنتين، فإن مشروع القانون لا يصبح قانوناً إذا كان الكونغرس قد علق جلساته، وبالتالي منع الرئيس من إعادة مشروع القانون. في هذه الحالات، لا يصبح مشروع القانون قانوناً وينقضي ببساطة عند نهاية فترة العشرة أيام (المادة ١، الفقرة ٧)، أي أنه إذا رغب الكونغرس بالإصرار على مشروع القانون، فعليه أن يعيد العملية التشريعية من البداية في الجلسة التالية. ويُعرف هذا بـ 'فيتو الجيب' (كما لو أن الرئيس وضع مشروع القانون في جيبه ومضى).

- في المكسيك، يعد مشروع القانون الذي لم يتم إعادته خلال ١٠ أيام عمل موافقاً عليه ما لم يكن الكونغرس ليس في حالة انعقاد (المادة ٧٢). هذا يعني فعلياً أن بوسع الرئيس تأخير نشر مشروع قانون ببساطة برفضه التوقيع عليه عندما لا يكون الكونغرس منعقداً، لكن مشروع القانون سيصبح قانوناً بشكل تلقائي عندما يعود الكونغرس إلى الانعقاد ما لم يقم الرئيس فعلياً بإعادة مشروع القانون.

- في بنن (المادة ٥٧)، إذا لم يوقع الرئيس مشروع القانون أو يعيده خلال الفترة المسموح بها، فإن مشروع القانون يعد مرفوضاً، وبالتالي، يمكن للسلطة التشريعية أن تعطل الفيتو الرئاسي من خلال العملية المعتادة (في حالة بنن، من خلال التصويت بأغلبية مطلقة).

بعض الدساتير لا تحدد فترة زمنية يمكن خلالها ممارسة سلطة الفيتو الرئاسي. في غياب حد زمني أو آلية لتعطيل الفيتو، تكون موافقة الرئيس مطلقة، ولا يمكن لأي مشروع قانون أن يصبح قانوناً بدونها. توجد مثل هذه الأحكام المفتوحة عادة في دساتير (النمسا مثلاً) لا يتوقع فيها أن يستخدم الرئيس الفيتو إلا نادراً و فقط على أساس دستوري أو إجرائي. لكن حتى في هذه الظروف، فإن غياب الأطر الزمنية الواضحة يمكن أن يؤدي إلى انعدام اليقين في المسائل الإجرائية. إذا كان الدستور يحدد الفترة الزمنية التي يمكن خلالها استخدام الفيتو وما يحدث إذا لم يتم توقيع مشروع القانون أو الاعتراض عليه في نهاية تلك الفترة، فإن هذا قد يمنع نشوء الصراعات بين المؤسسات لاحقاً. ما يجعل الأمر ذا أهمية بالغة، هو أن الحالات التي يحتمل أن يستخدم فيها الفيتو هي حالات استثنائية، وفي تلك الحالات بالتحديد يكون الوضوح الإجرائي في أكثر حالاته أهمية لمنع نشوء أزمات دستورية.

القيود الزمنية على إعادة طرح التشريعات التي استخدم عليها الفيتو: يمكن للدساتير أن تضع قيوداً زمنية على إعادة طرح التشريعات التي استخدم ضدها الفيتو.

- في كوستاريكا مثلاً، فإن مشروع قانون اعترض عليه الرئيس ولم تعد السلطة التشريعية تمريره بأغلبية الثلثين المطلوبة لإبطال الفيتو، لا يمكن إعادة طرحه مرة ثانية خلال نفس الجلسة التشريعية (المادة ١٢٧).
- يمكن لهذه القيود أن توقف تصاعد الصراعات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما يمكن أن تعيق قضاء وقت تشريعي أطول مما ينبغي على قضية واحدة لا يمكن الوصول إلى اتفاق بشأنها. وعبر فرضها 'وقفه للتفكير'، تسمح القيود الزمنية أيضاً بتهدئة الانفعالات والعواطف وتخفيف حدة المواقف، بحيث يمكن التوصل إلى تسويات مقبولة في الوقت المناسب.

(ج) هل هناك حاجة للتشاور قبل استخدام الفيتو؟

قد يطلب الدستور من الرئيس التشاور مع مؤسسات أخرى أو مسؤولين آخرين - على سبيل المثال، مع رئيس الهيئة التشريعية، أو مع رئيس كل من مجلسي الهيئة التشريعية، أو مع كبير القضاة أو مجلس الدولة الخاص المشكل أصلاً لتقديم المشورة للرئيس - قبل استخدام الفيتو. قد تساعد الحاجة للتشاور في منع الرئيس من التصرف بطريقة مزاجية أو اعتباطية، وقد يمكن اللاعبين السياسيين والمؤسستين الآخرين من التأثير في القرارات الرئاسية أو تقييدها - وبذلك، ربما، إجبار الرئيس على التفكير بوضوح أكبر حول تبعات قراره.

في أيرلندا مثلاً، يمكن للرئيس استخدام صلاحيته بإحالة التشريع إلى المحكمة العليا لإصدار حكم بدستوريته فقط بعد الاستماع إلى مشورة مجلس الدولة، الذي يتكون من مستشارين معينين فيه أو مستشارين بحكم مناصبهم. في سنغافورة، يُطلب من الرئيس قبل ممارسة بعض الصلاحيات الممنوحة له، بما في ذلك صلاحية الاعتراض على القرارات المتعلقة بالموازنة، التشاور مع مجلس المستشارين الرئاسيين. في هذه الحالات، تكون المشورة المقدمة للرئيس سرية، ورغم أنه يُطلب من الرئيس الحصول عليها، فهو غير ملزم بالعمل وفقاً لها (إذا لم تكن تلك هي الحال، فالسلطة الحقيقية تكون عندئذ للمستشارين، وليس للرئيس، الذي تصبح وظيفته عندها رمزية فقط).

(د) بيان الأسباب

ثمة طريقة أخرى يمكن للدستور أن يمنع من خلالها الاستخدام المزاجي أو الاعتباطي للفيتو، وفي الوقت نفسه يبقى المسؤولية في يد الرئيس، تتمثل في أن يكون أي فيتو مصحوباً ببيان باعتراضات الرئيس، وتقديم تبريرات معللة لاستخدام الفيتو (مثل المادة ٢، الفقرة ٧ من الدستور الأميركي). كما يعطي البيان المرفق بالفيتو الرئيس فرصة ليشرح بالتحديد مواطن الخطأ في مشروع القانون وتحديد كيفية تحسينه. بهذه الطريقة، تصبح صلاحية استخدام الفيتو أيضاً - ولو بشكل غير مباشر - صلاحية وضع أجندات يتمكن الرئيس من خلالها ممارسة القيادة السياسية وتحديد المواقف حيال السياسات أمام جمهور الناخبين، وأن يضغط سياسياً على المشرعين.

(هـ) التعديلات الرئاسية

تمضي بعض الدساتير أبعد من مجرد السماح للرئيس بالتعليق على مشروع قانون عند إعادته. إنها تسمح للرئيس باقتراح تعديلات محددة على مشروع القانون، وتسمح للسلطة التشريعية بتمرير مشروع القانون مرة أخرى، بأغلبية عادية، إذا تم تبني مقترحات الرئيس بشكل كامل:

- في تشيلي، يمكن تمرير مشروع قانون اعترض عليه الرئيس بأغلبية عادية إذا تم تعديله من قبل السلطة التشريعية طبقاً لمقترحات الرئيس. أما إذا لم تقم السلطة التشريعية بتعديل مشروع القانون طبقاً لمقترحات الرئيس، يمكن عندها إبطال الفيتو فقط بأغلبية ثلثي الأصوات في كلا المجلسين (المادة ٧٣).
- في كينيا أيضاً، يصبح مشروع القانون الذي اعترض عليه الرئيس قانوناً إذا عدلته السلطة التشريعية بأغلبية عادية طبقاً لمقترحات الرئيس، بينما تكون أغلبية الثلثين ضرورية لسن مشروع قانون لم يتم تعديله طبقاً لمقترحات الرئيس (المادة ١١٥).

تعد صلاحية اقتراح التعديلات هذه أداة قوية للقيادة الرئاسية، وهي تمكن الرئيس من وضع الأجندة التشريعية وأن يشارك بشكل مبادر في صياغة التشريعات (Tsebelis and Alemán, ٢٠٠٥).

(و) إحالة مشاريع القوانين إلى الشعب

تسمح بعض الدساتير للرئيس بعرض مشاريع القوانين التي تم تبنيها في الهيئة التشريعية إلى الشعب للاستفتاء. يمكن لرئيس أيسلندا، على سبيل المثال، أن يعرض القوانين التي تم تمريرها حديثاً على الشعب، الذي يكون قراره حول قبول أو إلغاء القانون نهائياً (المادة ٢٦). يمكن اعتبار هذا فعلياً شكلاً من أشكال الفيتو الديمقراطي، حيث إن القرار النهائي لم يتخذه الرئيس أو السلطة التشريعية، بل الشعب نفسه^٣.

يمكن أن يكون لجعل الشعب الحكم النهائي بشأن أحد التشريعات المقترحة أثاراً إيجابيان، لكن ذلك يعتمد على عتبة إبطال الفيتو الرئاسي. وعلى عكس السماح لأغلبية بسيطة في السلطة التشريعية بإبطال الفيتو، فإن عرض قرار على الشعب يمكن أن يكون أكثر فعالية في منع تبني تشريع لا يحظى بالشعبية. وبخلاف السماح بإبطال مشروع القانون فقط من خلال أغلبية كبيرة في الهيئة التشريعية، يمكن للاستفتاء أن يمنع الأقليات العنيدة من عرقلة إصدار تشريعات تحظى بالشعبية. وقد تكون هذه ميزة في الحالات التي يكون فيها رغبة بإقامة دولة فعالة ونشطة يمكن أن تشرع بشكل فعال لصالح الأغلبية، مع إخضاع هذه السلطة للقيود الديمقراطية لحماية الشعب من إساءة استخدامها.

كما يمكن لعرض مشروعات القوانين على الشعب أن يتخذ شكلاً آخر، تستخدم فيها السلطة التشريعية الإحالة إلى الشعب كطريقة للالتفاف على الرئيس واحتمال استخدامه للفيتو. في الأرجنتين مثلاً (المادة ٤٠) يمكن للكونغرس أن يقدم مشروع قانون للتشاور الشعبي (استفتاء). ولا تخضع مشاريع القوانين هذه للفيتو الرئاسي، حيث يتم نشرها تلقائياً إذا تمت الموافقة عليها من خلال تصويت الشعب بالموافقة عليها.

٣ تم مناقشة الأحكام المتعلقة بالاستفتاءات بشكل أكثر تفصيلاً في 'Direct Democracy'، وهو جزء من سلسلة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات من الكتب التمهيدية حول بناء الدساتير.

اعتبارات سياقية

(أ) توقيت الانتخابات

بالنظر إلى أن الأشكال الرئاسية وشبه الرئاسية للحكومة تسمح للشعب بالتصويت بشكل منفصل في الانتخابات الرئاسية والتشريعية، فإنها يمكن أن تكون عرضة لفترات ما يسمى الحكومة المنقسمة. تحدث الحكومة المنقسمة، عندما يكون الرئيس والأغلبية التشريعية (وبالتالي أعضاء الحكومة في الأنظمة شبه الرئاسية) من حزبين متعارضين سياسياً. في هذه الفترات بالذات يكون احتمال استخدام الفيتو الرئاسي في حده الأقصى، حيث يحاول الرئيس عرقلة التشريعات التي يقترحها خصومه السياسيون. في الولايات المتحدة، وخلال الفترة الواقعة بين عامي ١٩٤٥ و ١٩٩٢، على سبيل المثال، استخدم الفيتو الرئاسي على حوالي ٢ بالمئة فقط من جميع التشريعات التي طرحها الكونغرس، إلا أن ٢٠ بالمئة من التشريعات المهمة اعترض عليها خلال فترات الحكومة المنقسمة (Cameron, ٢٠٠٩).

يمكن أن يكون لتوقيت الانتخابات أثر كبير على احتمال حدوث حكومة منقسمة، وبالتالي على نطاق استخدام الفيتو الرئاسي. كقاعدة عامة، يصبح نشوء حكومة منقسمة أقل احتمالاً عندما تحدث الانتخابات الرئاسية والتشريعية في الوقت نفسه، ويزداد احتمال حدوثها عندما تجرى الانتخابات في أوقات مختلفة. ويعود ذلك للأسباب الآتية: (١) عندما تجرى الانتخابات في الوقت نفسه، فإن المرشحين لعضوية الهيئة التشريعية من نفس حزب رئيس يحظى بالشعبية يفوزون بمعيته؛ (٢) عندما لا تجرى الانتخابات بالتزامن، فإن المظالم والاستياء العام من الرئيس المقيم يمكن التعبير عنها من خلال التصويت لمشرعين من أحزاب المعارضة.

كما يمكن لتزامن الفترات الرئاسية والتشريعية أن يعزز من التفويض الشعبي للرئيس، حيث لن يكون هناك وقت يتعرض فيه الرئيس القائم، لمواجهة سلطة تشريعية يكون تفويضها الانتخابي أحدث - وبالتالي أكثر صلاحية - من تفويض الرئيس.

(ب) البنية التشريعية

مجلسان مقابل مجلس واحد: في أنظمة المجلسين، خصوصاً عندما لا يكون المجلسان متوافقين (حيث يتم انتخابهما في أوقات مختلفة أو بوسائل مختلفة، وبالتالي من المرجح أن يكون هناك اختلاف كبير في التركيبة الحزبية للمجلسين)، قد يكون هناك صعوبة أكبر في المحافظة على مطلب معين للأغلبية غير الاعتيادية من أجل تعطيل الفيتو الرئاسي مما هو الحال للتوصل إلى نفس عتبة الأغلبية غير الاعتيادية في نظام المجلس الواحد. على سبيل المثال، عندما تكون جميع الأشياء الأخرى متساوية، ينبغي تحقيق درجة أكبر من الإجماع من أجل الوصول إلى أغلبية الثلثين في كلا مجلسي الكونغرس الأميركي (الذي يتكون من مجلسين لهما تركيبة مختلفة، وتواريخ انتخابات مختلفة ووجود تمثيل أكبر للولايات الريفية في المجلس الأعلى) مما هو مطلوب للوصول إلى أغلبية الثلثين في برلمان زائير المكون من مجلس واحد، على سبيل المثال.

النظام الانتخابي والنظام الحزبي: يتطلب التوصل إلى أغلبية الثلثين في النظام ثنائي الحزب مجرد أن يوافق هذان الحزبان (على افتراض أن يصوت معظم الأعضاء وفقاً لإنتماهم الحزبي). إذا كان هناك نظام متعدد الأحزاب، فإن التوصل إلى أغلبية الثلثين نفسها قد تتطلب اتفاقاً أوسع ربما بين ستة أحزاب سياسية. وعلى نحو مماثل، إذا كانت الأحزاب متمسكة ولها هيكلية قيادية مركزية، فإن الاتفاقات على مستوى القمة بين قادة الأحزاب ستكون كافية لتنظيم التكتلات الحزبية التشريعية، بينما في حالة الأحزاب المنقسمة فإن ذلك يتطلب عقد اتفاقات مع قادة الفصائل المختلفة في الحزب أو مع المشرعين الأفراد، مما يزيد من صعوبة التوصل إلى أي عتبة محددة للأغلبية غير الاعتيادية. إضافة إلى ذلك، قد تكون درجة الاستقطاب الأيديولوجي - وحتى الثقة أو العداوة الشخصية - بين الأطراف أمراً ينبغي أخذه بالحسبان؛ حيث سيكون التوصل إلى أغلبية غير اعتيادية معينة أصعب إذا كان هناك عداوة متبادلة بين الأحزاب، وأسهل إذا كانت الأحزاب متعاونة مع بعضها بعضاً. يمكن لهذه العوامل الظرفية أن تتفاوت باختلاف الزمن، ولا ينبغي بالضرورة أن يكون دور واضع الدستور هو تصميم أحكام تتلاءم بشكل مثالي مع الوقت الحاضر، بل ينبغي، وبالنظر إلى التوقع بأن يدوم الدستور لعقود أو لأجيال، أن يفكر واضعو

الدستور بكيفية عمل الآليات التي يقترحونها في ظل ظروف سياقية مختلفة، وعليهم أن يتجنبوا اتخاذ قرارات تستند إلى افتراضات حول السياق السياسي الذي قد لا يستمر في المستقبل.

(ج) الحزمة الكاملة للصلاحيات الرئاسية

إن احتمال استخدام الفيتو كوسيلة تفاوضية يعني أن فعاليتها تعتمد ليس فقط على القواعد المتعلقة بممارسة صلاحية استخدام الفيتو، بل أيضاً على القواعد الأخرى التي تحكم المساومات بين المؤسسات وتصوغ العلاقات السياسية بين الرئيس والسلطة التشريعية (أو في الأنظمة شبه الرئاسية، بين الرئيس ورئيس الوزراء).

ولذلك ينبغي على مصممي الدساتير عند تصميم صلاحية استخدام الفيتو الرئاسي، أن يفكروا بالحزمة الكاملة من الصلاحيات التي تتمتع بها مختلف مؤسسات الدولة، والنظر في التفاعلات السياسية فيما بينها، بدلاً من التعامل مع كل جزء من الهيكلية المؤسساتية بمعزل عن الأجزاء الأخرى.

قد تشمل هذه الحزمة من الصلاحيات مثلاً، القدرة على وضع الأجندة التشريعية من خلال اقتراح التشريعات والموازنات، إضافة إلى صلاحية تجاوز عملية صنع القرار في المؤسسة التشريعية لتحقيق أهداف السياسات من خلال استخدام أنظمة تشريعية ظاهرياً أو قوانين الطوارئ. حتى الصلاحيات التي يبدو أن لا علاقة لها بالعملية التشريعية، مثل صلاحية تسمية القضاة أو تعيين أعضاء الهيئات المستقلة أو منح التشريرات العامة، يمكن أن تستخدم من قبل الرؤساء والمجالس التشريعية كجزء من إستراتيجية المساومة والتفاوض على السياسات.

تتمثل إحدى أكبر الصلاحيات التي يتمتع بها (بعض) الرؤساء في سلطة حل المجلس التشريعي والدعوة إلى انتخابات جديدة. وهذه 'عصا كبيرة' يمكن للرئيس أن يستخدمها لمنع سن تشريعات لا يقبلها، أو على العكس، لإجبار الهيئة التشريعية على إصدار تشريعات يدعمها الرئيس. ثمة أداة رئاسية قوية أخرى هي الاستفتاء، الذي يمكن أن يمنح الرئيس القدرة على تجاوز المشرعين والتوجه مباشرة إلى الشعب بشأن قضية رئيسية من قضايا السياسات، إلا أن هذه الأدوات غير مرنة ولا يمكن التنبؤ بنتائج استخدامها، وتكون فعالة عندما يتمتع الرئيس بدعم أغلبية الشعب للإجراءات التي يتخذها. لكن الرئيس الذي يُخطئ في حساباته حول مدى الدعم الشعبي الذي يتمتع به، ويهزم في صناديق الاقتراع، سواء في الانتخابات أو في استفتاء، قد يجسر جزءاً كبيراً من الشرعية والإرادة الطيبة الضروريتين للحكم بشكل فعال.

الشكل ٣. صلاحيات استخدام الفيتو وصلاحيات التعطيل كجزء من توازن القوى



(د) الثقافة السياسية والتوقعات

قد يختلف التوزيع الفعلي للسلطة السياسية في دولة ما بشكل كبير عن توزيع الصلاحيات الموجود على الورق. تلعب الثقافة السياسية، بما في ذلك العادات الراسخة والأعراف والتوقعات، دوراً مهماً في ترسيخ هذا الاختلاف. ينبغي على واضعي الدساتير الذين يرغبون بتغيير طريقة عمل النظام السياسي أن يأخذوا بعين الاعتبار أن الثقافة تتغير ببطء أكبر، وهي أكثر مقاومة للصدمات الخارجية من التغييرات التي يتم إحداثها على الأشكال المؤسساتية.

وهكذا، فإن البلدان التي لها تاريخ طويل من الصلاحيات الرئاسية المفرطة أو التي فيها مرشح رئاسي معين له عدد كبير من الأتباع الشخصيين، قد تميل نحو الاستبداد الرئاسي حتى لو تم تقليص صلاحيات الرئيس على الورق. إذا كان الهدف هو تغيير هذه العادات المترسخة، ينبغي بذل عناية خاصة عند وضع الدستور لعدم ترك المجال لاحتفال العودة إلى الحكم الاستبدادي.

بدائل الفيتو الرئاسي

هناك عدد قليل من البدائل لسلطة الفيتو الرئاسي. معظم الدساتير التي تنص على وجود رئيس منتخب مباشرة يتمتع بأكثر من وظيفة رمزية، تسمح للرئيس بممارسة شكل ما من أشكال الفيتو، على الأقل، على شكل فيتو على المسائل الدستورية أو الإجرائية، أو فيتو في مجال السياسات يمكن تعطيله بسهولة، أو الحق في عرض التشريعات على الشعب للاستفتاء. إذا اتخذ القرار بعدم السماح بوجود أي سلطة فيتو رئاسي، وفي الوقت نفسه الاحتفاظ بنظام حكم فيه الرئيس أكثر من شخصية رمزية ذات وظيفة تشريفية، سيكون من الضروري تعزيز الصلاحيات الأخرى للرئاسة، مثل صلاحيات حل السلطة التشريعية وصلاحيات إصدار المراسيم. لكن في مجتمع منقسم عرقياً أو دينياً أو لغوياً، يستحسن منح صلاحيات الفيتو لأولئك الذين يمثلون مجتمعات معينة، رغم أن الأمثلة الناجحة على هذا نادرة. ينص الدستور القبرصي، كما تم وضعه في الأصل، على وجود رئيس من القبارصة اليونانيين ونائب رئيس من القبارصة الأتراك، ولكل منهما حق الفيتو على التشريعات من أجل حماية المصالح الحيوية للمجموعتين. هناك في كوسوفو فئة معينة من التشريعات المتعلقة بحقوق وهوية ومصالح الأقليات الوطنية، تتطلب موافقة أغلبية مزدوجة في الهيئة التشريعية، ما يعطي تلك الأقليات بشكل جوهري صلاحية استخدام الفيتو التي يمكنها استخدامها للمحافظة على ذاتها.

أسئلة تتعلق باتخاذ القرارات

١. ما هو المبدأ الشامل لتصميم الدستور؟ هل يهدف الدستور بشكل رئيسي إلى احتواء سلطة القادة الديمقراطيين وتوجيهها، أو يهدف أساساً إلى تقييد القادة الديمقراطيين من أجل حماية الأقليات، أو حقوق الأفراد أو الممتلكات؟ ما هي التبعات التي يرتبها هذا على: (١) سهولة العملية التشريعية أو صعوبتها؛ (٢) دور الرئيس في تلك العملية؟
٢. هل يفترض بالرئيس أن يكون: (١) صانع السياسات الرئيسي الذي يضطلع بالدور الرئيسي في وضع السياسات؛ (٢) واحد من عدة واضعي سياسات متنافسين يتقاسم المبادرة مع الهيئة التشريعية؛ (٣) بشكل رئيسي وصي على النظام الدستوري يمارس قيادته بشكل متقطع، كما في أوقات الأزمات؟
٣. ما هي الصلاحيات التي يحتاجها الرئيس فيما يتعلق بالتشريع من أجل القيام بهذه الوظائف؟
٤. غالباً ما تعمل صلاحيات الفيتو الرئاسي وصلاحيات الرئيس في وضع الأجنداث (على سبيل المثال الحق في اقتراح أو تقديم التشريعات) بالتوازي مع بعضها بعضاً. كيف يتم تحقيق التوازن بين هذه الصلاحيات؟

٥. كيف تكون العلاقة بين صلاحيات الرئيس في الاعتراض على التشريعات وصلاحياته الأخرى؟ هل الحزمة الكلية للصلاحيات الرئاسية كافية لتحقيق الأهداف المتوخاة؟ هل هذه الصلاحيات مفرطة؟
٦. ما هي بنية الهيئة التشريعية من حيث الدورة الانتخابية، عدد المجالس، النظام الانتخابي، والتركيب الحزبية المتوقعة؟ ما الأثر الذي يحدثه هذا على: (١) صعوبة تمرير التشريعات؛ (٢) صعوبة إبطال الفيتو؟
٧. ما هي الثقافة السياسية السائدة؟ هل هناك عادات متأصلة تجعل من الرئيس مستودعاً طبعياً للسلطة؟ ما الأثر الذي سيحدثه ذلك على عمل النظام السياسي برمته، وكيف ينبغي التلاؤم مع ذلك عند تصميم صلاحية استخدام الفيتو؟

أمثلة

البلد	السياق المؤسسي والسياسي	الأسس التي يمكن بناءً عليها استخدام الفيتو الرئاسي	الإطار الزمني والمتطلبات الأخرى للفيتو	إجراءات التعطيل	ملاحظات إضافية
بنين	بنية أحادية، مجلس تشريعي واحد، سلطة تنفيذية رئاسية.	أي أساس.	لدى الرئيس ١٥ يوماً لينشر قانوناً أو يعترض عليه. يمكن تقليص ذلك إلى خمسة أيام في الحالات العاجلة التي تعلنها السلطة التشريعية. إذا لم يتصرف الرئيس خلال هذا الوقت، يمكن للمحكمة الدستورية نشر القانون إذا اعتبرته دستورياً.	الأغلبية المطلقة للهيئة التشريعية. يمكن للرئيس أن يرفض مرة أخرى نشر القانون الذي تم تعطيل الفيتو عليه بأغلبية مطلقة، لكن في هذه الحالة على المحكمة الدستورية أن تقرر ما إذا كان مشروع القانون دستورياً، وإذا كان كذلك، فإنها تنشر القانون.	في بنين مزيج غير اعتيادي من المراجعة الرئاسية والقضائية. من السهل تعطيل الفيتو الرئاسي، لكن يمكن تعطيله مرتين؛ وإذا عطل مرة ثانية، يطبق التعطيل فقط. إذا اعتبرت المحكمة الدستورية أن مشروع القانون المعني غير دستوري.
كولومبيا	بنية أحادية، هيئة تشريعية تتكون من مجلسين، سلطة تنفيذية رئاسية.	أي أساس، لكن هناك قواعد تعطيل مختلفة طبقاً لما إذا كان الفيتو يمارس على أساس السياسات أو على أساس دستوري. يمكن للحكومة أن تعترض على مشروع قانون كلياً أو جزئياً (فيتو على أحد بنود القانون).	إطار زمني متفاوت يعتمد على عدد المواد الموجودة في مشروع القانون: من ستة أيام إلى ٢٠ يوماً. إذا لم تتم إعادة مشروع القانون إلى الهيئة التشريعية خلال هذا الوقت، على الرئيس نشر القانون.	الأغلبية المطلقة في كلا مجلسي الهيئة التشريعية. إذا تم الاعتراض على مشروع القانون على أساس دستوري، على المجلسين إرسال مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية، التي يكون قرارها ملزماً للرئيس.	قرار إعادة مشاريع القوانين إلى الهيئة التشريعية لإعادة النظر هو اسماً من صلاحيات الحكومة وليس للرئيس. رغم أن بنية السلطة التنفيذية تجعل من المحتدم أن يقوم الرئيس فعلياً بتوجيه الحكومة.
كينيا	بنية شبه اتحادية (مناطقية)، هيئة تشريعية بمجلسين، سلطة تنفيذية رئاسية. نظام متعدد الأحزاب مجزأ ويتسم بالطابع الشخصي، تجرى فيه الانتخابات في أوقات مختلفة.	أي أساس، لكن ينبغي ذكر التحفظات عند إعادة مشروع القانون إلى البرلمان. وبذلك يمكن للرئيس اقتراح تعديلات.	لدى الرئيس ١٤ يوماً يمنح خلالها الموافقة على مشروع القانون أو يرفضه. إذا لم يتصرف الرئيس خلال هذه الفترة، يعتبر مشروع القانون نافذاً.	الأغلبية العادية للهيئة التشريعية. إذا تم تعديل مشروع القانون طبقاً لتوصيات الرئيس، وبأغلبية الثلثين إذا لم يتم تعديله.	في كينيا شكل غير متوازن من الهيئة التشريعية ذات المجلسين يعطي مجلس الشيوخ صلاحيات المشاركة في اتخاذ القرارات في المسائل المتعلقة بأقاليم البلاد؛ عند إبطال الفيتو الرئاسي، فإن مشاريع القوانين الخاضعة لموافقة مجلس الشيوخ ينبغي إعادة تمريرها من قبل المجلسين، بينما تحتاج مشاريع القوانين الأخرى إلى التمرير من خلال مجلس النواب.

رومانيا	بنية أحادية، هيئة تشريعية من مجلسين، سلطة تنفيذية شبه رئاسية، نظام متعدد الأحزاب ومستقر نسبياً يعتمد التمثيل النسبي في الهيئة التشريعية، والأغلبية المطلقة (على جولتين للرئاسة)، مواعيد انتخابية متقاطعة (فترة رئاسية لخمس سنوات، وأربع سنوات للبرلمان).	على أساس دستوري بالإحالة إلى المحكمة الدستورية. على أي أساس آخر لإعادة مشروع القانون إلى البرلمان.	أمام الرئيس ٢٠ يوماً لإحالة مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية أو إعادته إلى البرلمان.	إذا حكمت المحكمة الدستورية بعدم دستورية مشروع القانون، لا يجوز نشر القانون ما لم يتم تعديله أولاً ليتوافق مع الدستور. في حال أشكال الفيتو الأخرى، يمكن للهيئة التشريعية إعادة تمرير مشروع قانون بأغلبية عادية، ولا يستطيع الرئيس الاعتراض عليه مرة ثانية.	حتى تبني التعديل الدستوري عام ٢٠٠٣، كانت رومانيا تعتمد إجراء غير اعتيادي يسمح بإعادة تمرير قانون حكمت المحكمة الدستورية بعدم دستوريته في البرلمان بأغلبية الثلثين.
الولايات المتحدة الأمريكية	بنية اتحادية، هيئة تشريعية من مجلسين، سلطة تمثيلية رئاسية. نظام مستقر يتكون من حزبين مع انتخابات تعددية لكل عضو. تقويم انتخابي شبه متقاطع.	أي أساس، لكن ينبغي ذكر أسباب استخدام الفيتو في رسالة الرئيس الذي تبلغ الكونغرس باستخدامه للفيتو.	أمام الرئيس عشرة أيام لمنح موافقته أو ممارسة حق الفيتو. إذا لم يكن الكونغرس منعقداً، يمكن للرئيس استخدام فيتو الجيب، الذي لا يستطيع الكونغرس تعطيله.	يمكن تعطيل الفيتو بأغلبية الثلثين في مجلسي الكونغرس.	
زامبيا	دولة أحادية، هيئة تشريعية تتكون من مجلس واحد، سلطة تنفيذية رئاسية.	يمكن الإحجام عن الموافقة لأي سبب. يمكن للرئيس أن يذكر أسبابه في رسالة، لكنه غير ملزم دستورياً بفعل ذلك.	ليس هناك إطار زمني. أمام الرئيس كل الوقت الذي يرغب به؛ إما للموافقة على مشروع قانون أو إعادته. الرئيس غير ملزم بإعادة مشروع القانون؛ ومشاريع القوانين التي لا تعاد ولا يُوافق عليها لا تصح قوانين.	إذا أعيد مشروع القانون إلى البرلمان مع مقترحات للتعديل، يمكن للبرلمان تعطيل الفيتو بأغلبية الثلثين، مع التعديلات أو بدونها. إذا لم تتم إعادة مشروع القانون، يخضع فعلياً للأغلبية المطلقة.	هذا المثال غير اعتيادي على نظام يسمح للرئيس بممارسة صلاحيات عبر الرضا إما الموافقة، أو إعادة مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر.

المراجع، والموارد وقراءات أخرى

- Baker, Samuel H., 'Does Enhanced Veto Authority Centralize Government?', *Public Choice*, 104/1/2 (July 2000), pp. 63–79
- Elgie, Robert, *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999)
- Cameron, Charles M., 'The Presidential Veto' in William Howell and George Edwards (eds) *The Oxford Handbook of the American Presidency* (Oxford: Oxford University Press, 2009) available at <<http://www.princeton.edu/~ccameron/The%20Presidential%20Veto%20v3.pdf>>
- Gargarella, Roberto, *Latin American Constitutionalism 1810-2010: The Engine Room of the Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2013)
- Hamilton, Alexander, 'The Provision for the Support of the Executive, and the Veto Power', *The Federalist Papers*, 73 (1788) available at <<http://www.constitution.org/fed/federa73.htm>>
- Koker, Philip, 'Austria & Germany – The pocket-veto power of Federal Presidents', available at <<http://presidential-power.com/?p=1703>>

- Madison, James, 'The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts', *The Federalist Papers*, 47 (1788) available at <<http://www.constitution.org/fed/federa47.htm>>
- Mainwaring, Scott, 'Presidentialism in Latin America', *Latin American Research Review*, 25/1 (1990), pp. 157–79
- McCarty, Nolan, 'Presidential Vetoes in the Early Republic: Changing Constitutional Norms or Electoral Reform?' *The Journal of Politics*, 71/2 (April 2009), pp. 369–84
- Negretto, Gabriel, 'Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America', *Latin American Politics and Society*, 48/3 (Autumn 2006), pp. 63–92
- Paine, Thomas, 'To the Citizens of Pennsylvania on the Proposal for Calling a Convention' (1805)
- Slezak, Nicole L., *The Presidential Veto: A Strategic Asset* (Center for the Study of the Presidency, 2007) available at <<http://cspc.nonprofitsoapbox.com/storage/documents/Vater/Slezak.pdf>>
- Tsebelis, George and Alemán, Eduardo, 'Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America', *World Politics*, 57/3 (April 2005), pp. 396–420