



جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الكونغرس الأمريكي

« دراسة تحليلية »

رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

إعداد الطالب

فادي محمد جديد

إشراف الدكتور

حسن مصطفى البحري

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

كلية الحقوق - جامعة دمشق

١٤٣٦ هـ - ٢٠١٥ م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وقل ربّ زدني علماً﴾

صدق الله العظيم

سورة طه - الآية (١١٤)

كلمة شكر وعرفان

الحمد لله رب العالمين الذي لا يبلغ وصف صفاته الواصفون، ولا يدرك كُنْه عظمته المتفكرون، ويقر بالعجز عن مَبْلَغ قدرته المعتبرون، الذي أحصى كل شيء عدداً وعِلْماً، ولا يحيط خَلْقُهُ بشيء من علمه إلا بما شاء. أحمده كثيراً، عدد خلقه وكلماته، وملء أرضه وسمواته، وأسأله الصلاة على نبيه ورسوله صلى الله عليه وسلم، وعلى آله الطيبين الطاهرين أجمعين، وعلى جميع النبيين والمرسلين، ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

أما بعد: فإن الشكر حَبْلٌ من التقى، ولا شيء أقبح من كفران نعمة الناس وترك الشكر لمعروفهم، وقد روى أبو داود عن أبي هريرة عن النبي صلى الله وآله وسلم أنه قال: "لا يشكر الله من لا يشكر الناس"، وقيل في معنى هذا الحديث: "أن من كان من طبعه وعادته كُفْران نعمة الناس وترك الشكر لهم، كان من عادته كُفْر نعمة الله وترك الشكر له".

وامتثالاً لهدى النبي الأعظم محمد صلى الله عليه وآله وسلم، واعترافاً بالفضل والجميل، فإنني أتوجه بخالص شكري وتقديري، وعظيم عرفاني وامتناني، إلى أستاذي الفاضل، العظيم في تواضعه، العالم في فكره، الكبير في ترفعه، الدكتور حسن البحري، الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق، الذي كرمني بإشرافه على بحثي المتواضع، وأولاني جلَّ رعايته واهتمامه، وقدم لي توصياته بكل رحابة صدر، وبذل الجهود المشكورة لأتلمس الخطوات الأولى على طريق البحث العلمي، فكان مثلاً للنبل والأخلاق السامية. آمل من الله أن يطيل بعمره، وينعم عليه بكامل الصحة، ووافر العافية، فلسيادته منِّي كل الاحترام والتقدير، والعرفان بالجميل، وجزاه الله عنِّي خير الجزاء.

وكذلك أتوجه بخالص الشكر والتقدير وعظيم عرفاني وامتناني لأستاذي الجليل، الأستاذ الدكتور محمد الحلاق، الأستاذ في قسم القانون

العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق، الذي كان لي الشرف أن تتلمذت على يديه خلال دراستي الجامعية، وفي دبلوم القانون العام، ولتحمله عناء قراءة هذه الرسالة، وقبوله الاشتراك في لجنة الحكم عليها، فلسيادته كل الشكر والامتنان وجزاه الله تعالى عني خير الجزاء، ومتعته بموفور الصحة والعافية.

كما أتقدم أيضاً بخالص شكري وعظيم امتناني وتقديري، للدكتور أحمد ناصوري، الأستاذ المساعد في قسم العلاقات الدولية بكلية العلوم السياسية في جامعة دمشق وعميد كلية العلوم السياسية في جامعة دمشق، فإني أقدر بكل شكر وامتنان قبوله الاشتراك في لجنة الحكم على الرسالة، وتحمله عناء قراءتها، فلسيادته كل الاحترام والتقدير وجزاه الله عني خير الجزاء، ومتعته بموفور الصحة والعافية.

كما أتوجه بخالص شكري وتقديري، وعظيم عرفاني للدكتورة جميلة الشريجي، الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق، لتحملها عناء قراءة هذه الرسالة، وقبولها الاشتراك في لجنة الحكم عليها، فلسيادتها كل الشكر والامتنان، وجزاها الله تعالى عني خير الجزاء، ومتعها بموفور الصحة والعافية.

كذلك أتوجه بخالص شكري واحترامي للدكتور عصام التكروري، المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق، لتحمله عناء قراءة هذه الرسالة، وقبوله الاشتراك في لجنة الحكم عليها، فلسيادته كل الاحترام والتقدير وجزاه الله عني خير الجزاء، ومتعته بموفور الصحة والعافية.

كما يطيب لي أن أتوجه بخالص الشكر والاحترام إلى جامعة دمشق، وكلية الحقوق، وأخص بالذكر الدكتور مهند نوح، الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق، لما لقيته وزملائي من حسن الرعاية والاهتمام.

قائمة المختصرات

Amend.	Amendment
Art.	Article
C.R.S.	Congressional Research Service
Cong.	Congress
Cl.	Clause
Ch.	Chapter
C.I.A.	Central Intelligence Agency
Col.	Column
D.O.J.	Department of Justice
E.P.A.	Environmental protection agency
F.B.I	Federal Bureau of Investigation
H. Res	House Resolution
No.	Number
Op. Cit.,	Opera Citato: Refers Back to a Source Previously Indicated
Sec.	Section
S. Res.	Senate Resolution
U.S. G.P.O	U.S. Government Printing Office
U.S.A.	United States of America
U.S. Code	United States Code
U.S. Const	United States Constitution
Vol.	Volume

المقدمة وخطة البحث

يُعد البرلمان أحد أهم المؤسسات الدستورية في الأنظمة السياسية للدول الديمقراطية، نظراً لدوره الفعال في سن القوانين التي تحتاجها البلاد لوضعها موضع التنفيذ، وللرقابة التشريعية التي يمارسها على السلطة التنفيذية وذلك انطلاقاً من مبدأ السيادة البرلمانية الذي يعبر عن سيادة الشعب.

وهذا بمجمله هو أحد أهم أركان العمل الديمقراطي. وبمجرد النظر إلى برلمانات الأنظمة السياسية فإننا سنلاحظ أن بعضها قد اعتنق نظام العمل بالمجلس الواحد، أي نظام الهيئة التشريعية أحادية التمثيل، وبعبارة أخرى وجود برلمان أو مجلس تشريعي يضم فقط مجلساً واحداً، وعادة ما يُعرف بمجلس النواب. أما بعضها الآخر، فتبنى نظام العمل بمجلسين، أي نظام الهيئة التشريعية ثنائية التمثيل أو ذات المجلسين.

وبالنظر إلى نظام الهيئة التشريعية ثنائية التمثيل، فإن الولايات المتحدة الأمريكية هي من أبرز النظم السياسية التي أخذت بهذا النظام، إذ تتألف مؤسساتها الدستورية من ثلاثة فروع، السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية. وإن السلطة التشريعية والممثلة بالكونغرس هي محور دراستنا. فهي تُنشط في الولايات المتحدة الأمريكية ووفقاً للدستور إلى الكونغرس الذي يتألف من مجلسين، أحدهما للنواب والآخر للشيوخ.

وبالرغم من وجود العديد من النظم السياسية التي اعتمدت نظام المجلسين إلا أن للكونغرس دوراً هاماً، وخاصة على مستوى الحياة الدستورية والسياسية للبلاد، نظراً لتطور البنية الحزبية من جهة، ولتأثر صنّاع السياسة بالمثل والأفكار التي كرّسها الآباء المؤسسون للدستور الفيدرالي لعام ١٧٨٧ من جهة أخرى.

أ. أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في أن كونغرس الولايات المتحدة هو المكان الذي يعبر عن نبض الأمة مباشرة، والمكان الذي تُعقد عليه الآمال للتعبير عن رغبات وطموحات الجماهير سعياً لإيجاد الحلول الناجعة لمشكلاتها، وتكريس ما تصبو إليه على شكل قوانين لتنفيذها، والشئ الملفت للانتباه هو أن كونغرس الولايات المتحدة لا يعمل بمعزل عن الرأي العام والذي يُعد المحرك والموجه للقرار الاستراتيجي المقرر اتخاذه. فرغبات الشعب هي التي تجعل من الكونغرس مؤسسة تشريعية مرنة لتحقيق هذه الرغبات للحيلولة دون وقوع أي تعارض، لاسيما وأن الانتخابات القادمة هي التي ستقرر عندئذ الجزء المناسب.

وعليه، فإن أهمية السلطات الواسعة والحقيقية التي يمارسها كونغرس الولايات المتحدة نابعة من استقلاله التشريعي في ممارسة مهامه الدستورية. فالنظام الرئاسي الأمريكي - كسائر الأنظمة السياسية الأخرى - اعتق مبدأ الفصل بين السلطات، فالسلطة التشريعية خولها الدستور سلطة سن القوانين، والسلطة التنفيذية سلطة تنفيذ القوانين، أما القضائية، فخولها الدستور سلطة الفصل في المنازعات الدائرة بين الأفراد والهيئات الأخرى، وتفسير القوانين ومراجعتها من خلال الرقابة على مدى دستورتيتها.

ولعل الاستقلال التام لعمل هذه المؤسسات الدستورية هو أمر نظري غير محقق، فالتداخل التام فيما بينها مصيره الاستبداد والطغيان وهلاك الإدارة الاتحادية، أما الاستقلال التام فسيؤدي إلى شلل عمل الحكومة في تنفيذ مهامها الدستورية، وللحيلولة دون وقوع ذلك، ابتكر الآباء المؤسسون مبدأً دستورياً إلى جانب مبدأ الفصل بين السلطات، وهو مبدأ الضوابط والتوازنات، فهذا الأخير حافظ على استقلال عمل كل سلطة أمام الأخرى، بحيث جعل كل سلطة تشكل أداة فرملة حيال عمل السلطة الأخرى وذلك انطلاقاً من مبدأ أن السلطة تحد السلطة. وبعبارة أخرى، يمارس كل فرع من فروع الإدارة الاتحادية سلطاته المنوطة به دستورياً بالتعاون والاشتراك مع الفروع الأخرى،

وهذا التعاون والاشتراك قد جعل من كل فرع أداة رقابية على عمل الفرعين الآخرين.

ورغم ذلك، وبقدر الاستقلال الذي تتمتع به فروع الإدارة الاتحادية في ممارستها لسلطاتها، فإنها تقوم أيضاً بمجموعة من التفاهات والمساومات السياسية، وأحياناً أخرى تخضع للمطالب المستوحاة من المزاج الشعبي من أجل إصدار قراراتها أو سن تشريعاتها، وهذا كله يخلق مناخاً للعمل المشترك فيما بين الفروع الاتحادية. ولكن يبقى للكونغرس سلطات دستورية متفوقة مقارنة بغيره من الفروع الأخرى بسبب دوره التشريعي المهم من جهة، وتحكمه بسلطة الإنفاق والتي تجعل من باقي فروع الإدارة الاتحادية أداة طيعة للكونغرس من جهة أخرى.

ب. إشكالية البحث:

حظي الكونغرس وخلال فترة رئاسة الرئيس ويلسون بنفوذ كبير على صعيد الحياة السياسية للبلاد، ولكن مؤخراً وخاصة بعد حوادث الحادي عشر من أيلول / سبتمبر سنة ٢٠٠١، فقد أصبحت الولايات المتحدة الأمريكية إمبراطورية رئاسية في وقت تراجع خلاله دور الكونغرس على مستوى الحياة السياسية، ومن هنا تكمن الإشكالية، فمن يملك الأكثر يملك الأقل، فالنظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية تبنى مفهوم الديمقراطية غير المباشرة، والتي بموجبها يستطيع أعضاء الكونغرس ممارسة جميع مظاهر السيادة في البلاد باسم الشعب ونيابة عنه. كما أنط الدستور بالكونغرس سلطات واسعة يمارسها بصورة حقيقية، وتجعل منه الكفة الأرجح في صياغة السياسة الأمريكية، ومهما بلغ دور الفرع التنفيذي في هذه الصياغة، ولكن يبقى للكونغرس أبلغ الأثر في إدارة الشؤون السياسية والدستورية لإدارة الاتحادية، فهو المعبر عن مبدأ سيادة الأمة، والمكرس لمفهوم سيادة الشعب في نهاية المطاف. وهذا ما قد أثار خشية البعض من تفوق سلطاته على باقي سلطات

الفروع الأخرى، ما قد يؤدي إلى حدوث طغيان وتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

وعلى هذا الأساس كلّه، تبلورت فكرة البحث، وتشكّلت معه مجموعة من الأسئلة والفرضيات ذات الصلة، وجميعها تتمحور حول كونغرس الولايات المتحدة، ومدى علاقته مع فروع الحكومة الأخرى في ممارسة سلطاته الدستورية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وبشكل متلائم مع مبدأ الضوابط والتوازنات. واستطرداً، فإن هذا الموضوع يثير بعض التساؤلات التي تستوجب دراستها على الصعيدين النظري والعملي من خلال الأمثلة الدستورية ذات الصلة، وهذه الأسئلة هي:

أولاً - هل أسهم تباين مجلسي الكونغرس من حيث التكوين والتركيب والسلطات الدستورية المسندة لكل منهما في تحقيق الغاية التي يبتغيها النظام الرئاسي الأمريكي ؟

ثانياً - هل تفوق الفرع التشريعي - الكونغرس - في مجال علاقته مع الفرع التنفيذي يُعد وبحد ذاته تجاوزاً لمبدأ الفصل بين السلطات ؟

ثالثاً - هل تفوق الفرع التشريعي في مجال علاقته مع الفرع القضائي يُعد وبحد ذاته تجاوزاً لمبدأ الفصل بين السلطات ؟

رابعاً - هل سلطة الكونغرس في إجراء التحقيق أو تحريك المحاكمة البرلمانية هو استبداد أو طغيان على حساب الفرع القضائي ؟

خامساً - هل يستطيع الكونغرس، وبالرغم من التفوق الذي يتمتع به من خلال بعض الصلاحيات الدستورية المناطة به، والمؤثرة على الفروع الاتحادية الأخرى أن يُهدد باستخدامها دائماً امتثالاً لرغباته، أم سيلجأ لأسلوب التفاهات والمساومات السياسية مع باقي الفروع الأخرى لوضع سلطاته وسلطات الإدارة الاتحادية موضع التنفيذ ؟

والذي نراه، إن هذه الأسئلة أو الإشكاليات من الصعب الإجابة عنها بنعم أم لا، لأن متغيرات العملية السياسية والدستورية، وتغير السيطرة الحزبية داخل مجلسي الكونغرس يحول دون ذلك، ولكن ما نستطيع أن نقوله: بأن الكونغرس يمارس سلطاته الدستورية بصفته ممثلاً للشعب، مع مراعاة الواجبات الحزبية التي تحكم أروقه داخل مبنى الكابيتول - الكونغرس -، وإن أية سلطة تتسجم ومزاج هيئة الناخبين من خلال الرأي العام لن تجعل الكونغرس متردداً في اللجوء لاستخدامها؛ لطالما أن ذلك مدعوم بموافقة وتأييد هيئة الناخبين الوطنية، ما يضيف بهذه الموافقة وذلك التأييد جميع أنواع المشروعية على الممارسات الدستورية للكونغرس، سواء على الصعيد الخارجي أو على صعيد علاقاته مع باقي الفروع الأخرى.

ج. منهج البحث:

نظراً للأهمية التي يحظى بها كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية في مجال الحياة الدستورية والسياسية للنظام الفيدرالي الأمريكي، فإن متطلبات الدراسة تقتضي دراسة هذه المؤسسة التشريعية من جوانبها الدستورية والسياسية والقانونية، الأمر الذي يمتد إلى دراسة هذا الفرع بشكل تحليلي قانوني، ندرس من خلاله الجوانب النظرية ذات الصلة بالوضع التنظيمي لكونغرس الولايات المتحدة، ومدى علاقته مع باقي فروع الإدارة الاتحادية، وأبرز التطبيقات العملية التي تزامنت مع كل مناسبة أو حدث يتعلق بممارسة الكونغرس لسلطاته، وذلك لبيان كيف حافظت كل سلطة على استقلالها من جهة، وكيف طبق الكونغرس سلطاته الدستورية في مجال علاقته مع تلك الفروع من جهة أخرى.

د. خطة البحث:

تقوم خطة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى فصل تمهيدي، نتناول من خلاله الأصول التاريخية للاتحاد الفيدرالي، وبابين رئيسيين متبوعين

بخاتمة تبين النتائج التي تكشفت عنها الدراسة بخصوص كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية. وبالنسبة للباب الأول، فقد خصصناه لدراسة الوضع التنظيمي لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، وأما الباب الثاني فقد تناولنا من خلاله علاقة الكونغرس بفرعَي الحكومة الاتحادية - التنفيذي والقضائي - وذلك كله على النحو الآتي:

الفصل التمهيدي

الأصول التاريخية للاتحاد الفيدرالي

المبحث الأول: نشأة الأمة الأمريكية.
المبحث الثاني: إعلان الاستقلال والدستور الأمريكي.

الباب الأول

الوضع التنظيمي لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية

الفصل الأول: تكوين كونغرس الولايات المتحدة.
المبحث الأول: مجلس نواب الولايات المتحدة.
المبحث الثاني: مجلس شيوخ الولايات المتحدة.
الفصل الثاني: تنظيم الكونغرس والسلطات الدستورية.
المبحث الأول: انتخابات أعضاء الكونغرس والقواعد الناظمة للانعقاد.
المبحث الثاني: السلطات المنفصلة لمجلسي الكونغرس.
المبحث الثالث: امتيازات أعضاء الكونغرس والقيود المفروضة على العضوية.
المبحث الرابع: لجان الكونغرس.
المبحث الخامس: السلطات الدستورية للكونغرس.

الباب الثاني

علاقة الكونغرس بفروع الإدارة الاتحادية

الفصل الأول: علاقة الكونغرس بالفرع التنفيذي للإدارة الاتحادية.

المبحث الأول: سلطة الاعتراض وتجاوز الكونغرس لاعتراض الرئيس والتغلب عليه.

المبحث الثاني: سلطة التوصية التنفيذية.

المبحث الثالث: سلطة الاعتمادات التشريعية.

المبحث الرابع: مشورة وموافقة مجلس الشيوخ.

المبحث الخامس: اشتراك الكونغرس مع الرئيس في إدارة الشؤون العسكرية للولايات المتحدة.

المبحث السادس: دور الكونغرس في تكوين السلطة التنفيذية.

المبحث السابع: سلطة الكونغرس في التحقيق.

المبحث الثامن: محاكمة الكونغرس لأعضاء السلطة التنفيذية برلمانياً.

الفصل الثاني: علاقة الكونغرس بالفرع القضائي للإدارة الاتحادية.

المبحث الأول: المراجعة والتفسير القضائي.

المبحث الثاني: التعديلات الدستورية المقترحة.

المبحث الثالث: سلطة الكونغرس في سن القوانين الضرورية والمناسبة لتنفيذ سلطاته الدستورية.

المبحث الرابع: دور الكونغرس في تنظيم السلطة القضائية.

المبحث الخامس: سلطة الكونغرس في المصادقة على تعيين القضاة الفيدراليين.

المبحث السادس: محاكمة الكونغرس للقضاة الفيدراليين برلمانياً.

المبحث السابع: القيود الدستورية المفروضة على سلطات الكونغرس.

الفصل التمهيدي

الأصول التاريخية للاتحاد الفيدرالي

تمهيد وتقسيم:

لا تبرز النظم السياسية للوجود كاملة النمو من فكرٍ شارد لشخص ما أو مجموعة من الناس، ولكنها تنتج عن نمو متطور، وتكمن أصول العديد من المفاهيم السياسية الأمريكية ونظمها في التاريخ الدستوري لإنجلترا. فقد أحضر المستعمرون الأوائل معهم مفاهيم السيادة المألوفة لديهم والحكومة النيابية. كما وُجِدَت المجالس التشريعية في المستعمرات جميعها. والآن فإن الكونغرس والمجالس التشريعية للولايات تحذو حذو النموذج ذي المجلسين التشريعيين للبرلمان البريطاني؛ ما عدا ولاية لويزيانا ذات النظام التشريعي أحادي التمثيل^(١).

وعليه، يُعد التاريخ الدستوري السابق لإنجلترا بناءً على ذلك، جزءاً لا يتجزأ من التاريخ الدستوري للولايات المتحدة. وهكذا، يُعد إعلان الحقوق الإنجليزي سنة ١٦٨٩ جزءاً لا يتجزأ من الميراث الدستوري الأمريكي عموماً. ولم يُكابد الأمريكيون انفصلاً تاماً عن ماضيهم الدستوري، وحتى الثورة الأمريكية لم تُحدث تغيرات عنيفة ومباشرة في أشكال الحكومة المحلية؛ لكنها قطعت الارتباطات السياسية التي كانت تربط المستعمرات الثلاث عشرة الأمريكية بالوطن الأم بريطانيا^(٢).

لذلك، لا بد من التنويه إلى طبيعة نشوء الأمة الأمريكية، إذ قام كريستوف كولومبوس في الأول من شهر آب سنة ١٤٩٢ ببعثة بحرية تتكون من ثلاث سفن، حيث وصل إلى جزر البهاما ثم فيما بعد إلى كوبا ثم إلى هايتي. وقد اعتقد كولومبوس أن الأرض الجديدة إنما هي أطراف لجزر الهند الشرقية، وبعد ذلك، قام كولومبوس بعد رحلته الأولى بثلاث رحلات

(١) انظر: ألبرت ساي، جون ألومز، مريت باوند، أسس الحكم في أمريكا، ترجمة محمد محمد فرج (القاهرة،

دار غريب، طبعة سنة ١٩٧٨)، ص ٢٤.

(٢) انظر: ألبرت ساي وآخرون، أسس الحكم في أمريكا، المرجع السابق، ص ٢٤.

استكشافية إلى سواحل أمريكا الوسطى، ولكنه لم يستطع أن يحقق وعده لملك اسبانيا باكتشاف ما أسماه "بمدن الذهب" بسبب وفاته^(١).

وبعد وفاة كولومبوس، قام رجل إيطالي يدعى أمريكوس فسبوسسيوس Americus Vesputius بعدة رحلات إلى الأرض الجديدة، إذ لم يجد الأخير أي تشابه بين الشواطئ التي اكتشفها مع الشواطئ الهندية، وهذا ما دفع فسبوسسيوس إلى الاعتقاد بأنه أمام قارة جديدة غير متصلة بالعالم القديم، وهكذا فقد أطلق عالم جغرافيا ألماني اسم "أمريكا" على المنطقة الجديدة المكتشفة وذلك نسبة إلى أمريكوس^(٢).

ومنذ ذلك التاريخ، بدأ التنافس بين الدول الأوروبية الكبرى على استعمار تلك الأراضي، فاستولت الأساطيل الإنجليزية والفرنسية على السواحل الأمريكية الشمالية، والأساطيل الإسبانية والبرتغالية على السواحل الجنوبية منها. ثم أخذت قوافل المهاجرين تتدفق إلى ذلك العالم الجديد وتدفعهم بواعث متعددة، إذ كانت معظم هذه القوافل قادمة من الجزر البريطانية بتشجيع من الحكومة الإنجليزية، كوسيلة لتدعيم سيطرتها على مستعمراتها الإنجليزية بإنشاء أمة ذات مقومات أنجلو سكسونية، تكون امتداداً للأمة الإنجليزية^(٣).

إلى جانب ذلك، وبعد عام ١٦٨٠، لم تعد إنجلترا المصدر الرئيس للمهاجرين، فقد وفد لأسباب متعددة سياسية واقتصادية واجتماعية أو هرباً من الحرب وويلاتها كثير من الألمان وكثير من أيرلندا الشمالية بسبب الفقر، ثم من اسكتلندا وسويسرا ومن فرنسا، حتى بلغ عدد السكان سنة ١٦٩٠ ربع مليون نسمة، ثم أخذ العدد يتضاعف مرة كل خمس وعشرين سنة، حتى زاد

(١) انظر: د. محمد النوب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية - الجزء الأول حتى ١٨٧٧ (القاهرة، دار الثقافة الجديدة، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٧)، ص ٢٠.

(٢) انظر: د. محمد النوب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية ...، المرجع السابق، ص ٢١.

(٣) انظر: د. جميلة مسلم شرجي، الاتحاد الفيدرالي - دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة سنة ٢٠٠٣، ص ٢٢-٢٣.

على خمسة ملايين نسمة سنة ١٧٧٥، وقد صُهرُوا جميعاً في ثقافة هي مزيج من الصفات الإنجليزية والأوروبية تكيّفت وفق الأحوال في تلك الأرض الجديدة^(١). وعلى يد هؤلاء الأشخاص قامت الولايات المتحدة عن طريق غزو الأرض وإبادة سكانها الأصليين، إذ تشير التقديرات إلى أن حوالي مائة مليون من الهنود الحمر، قد أُبيدوا في حملات استعمار البلاد، ولم يكتف المهاجرون بهذه المجازر، بل عمدوا أيضاً إلى استقدام الزوج الأفارقة من أجل استثمار الأراضي الجنوبية للولايات المتحدة، التي تتميز بمناخها الحار، المشابه للمناخ الأفريقي، وقد كان ذلك يتم عن طريق "الصيد البشري"، الذي كان يؤدي إلى مقتل الملايين من الزوج، وبهذا الشكل، قامت الإمبراطورية الأمريكية، وأصبحت بلداً يمتزج فيها التدين، وحب المغامرة، وهما السمتان اللتان ما زالتا تطبعان الحياة الأمريكية حتى اليوم^(٢).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا الفصل التمهيدي عن الأصول التاريخية للاتحاد الفيدرالي من خلال مبحثين، نتناول في المبحث الأول؛ الحديث عن نشأة الأمة الأمريكية، أما المبحث الثاني؛ فيخصص للحديث عن إعلان الاستقلال والدستور الأمريكي، وذلك وفق الآتي:

المبحث الأول: نشأة الأمة الأمريكية.

المبحث الثاني: إعلان الاستقلال والدستور الأمريكي.

^(١) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار، د. محمود محمد جمال الدين، تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية من القرن السادس عشر حتى القرن العشرين (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٩٩)، ص ٣٣.

^(٢) د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي ... مرجع سابق، ص ٢٣.

المبحث الأول

نشأة الأمة الأمريكية

على الساحل الشرقي لأمريكا الشمالية، ظهرت ثلاث عشرة مستعمرة، تكونت في الغالب عن طريق الهجرة في شكل مجموعات بشرية متكاملة تستقر في مكان ما، وتكون مستعمرة خاصة بها، مع خضوعها لسيطرة النظام الإنجليزي، ومن الجدير ذكره أن نشأة هذه المستعمرات لم تكن نتيجة سياسية حكومية منظمة وإنما جاءت نتيجة جهود فردية، إذ كان دور الحكومة البريطانية سلبياً، تمثل بمجرد سماحها بالهجرة إلى القارة الجديدة، في البداية، ثم منحها بعض المهاجرين عهداً ووثائق يستغلون على أساسها ما يكتشفونه من المستعمرات^(١). وفيما يأتي سنقوم ببيان العوامل التي أسهمت في تكوين المستعمرات، ووضعها القانوني، وكيف خاضت حرب استقلالها، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

نشأة المستعمرات البريطانية

لقد كان هناك عاملين أسهما في نشأة المستعمرات البريطانية، إذ يمكن شرحهما على النحو الآتي^(٢):

أولاً - قيام الشركات التي أسست خصيصاً لذلك الغرض بتولي نفقات وعمليات النقل:

لقد تم تأسيس المستعمرة، باعتبارها عملية استثمارية صرف لتلك الشركات، ومن ثم فقد ترتب على ذلك وبعد إنشاء المستعمرة تبعيتها كلية لتلك الشركات، وخالص ولائها للدولة الخارجية منها تلك الشركات. وقد

(١) انظر: د. جميلة مسلم شريجي، الاتحاد الفيدرالي...، المرجع السابق، ص ٢٤.

(٢) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، مرجع سابق، ص ٣٤ - ٣٧.

أسست شركة لندن، والتي أسهمت في إنشاء عدد من المستعمرات كانت تدار وفقاً لنظم الشركة وتحت سيطرتها، وفي ولاءٍ كاملٍ لمملكتها إنجلترا؛ ثم كانت هناك شركة بليموث، كذلك شركة خليج مساتشوستس، والتي أسسها أثرياء البيوريتان وذلك في سنة ١٦٢٩، ثم حولوها بأعضائها كليةً إلى مستعمرة، والتي أصبحت نواة لتكوين عديد من المستعمرات، ذات طابع ديني وذات حكم شعبي، وكانت نموذجاً في الحكم يحتذى به، وربما صاغ شكل الحكم في الولايات المتحدة كلها فيما بعد على أسس ديمقراطية.

ثانياً. العوامل الدينية:

لقد تمثلت هذه العوامل بهجرة رجال الدين من البروتستانت المستقلين الذين كانوا يدعون للانفصال عن الديانة الرسمية للكنيسة الإنجليكانية في بريطانيا. فوفقاً لمذهبهم، كان يمكن لمجموعة من المسيحيين أن يؤسسوا كنيسة باتفاقهم المتبادل، ومن هنا كان من الطبيعي أن يحصل تصادم بين هذا المذهب وبين سلطان الكنيسة الرسمية في إنجلترا، بل ومع الحكومة الإنجليزية ذاتها، فتعرض اتباع هذا المذهب لاضطهادات ومظالم، مما دفعهم للتفكير بالهجرة إلى القارة الجديدة بحثاً عن الحرية الدينية، فتفاوضوا مع شركة فرجينيا بلندن، على أن يستقروا ضمن الأراضي الخاضعة لها.

وبالفعل، وصلت هذه البعثة إلى أمريكا سنة ١٦٢٠، ولكنها لم تتمكن من الوصول إلى فرجينيا حسب اتفاقهم بسبب الظروف الجوية، بل وصلت إلى مكان أطلقت عليه اسم بليموث، نسبة إلى ميناء بليموث الإنجليزي، الذي بدأت رحلتها منه. وقد تمكنت في هذا المكان من إقامة مجتمعها الجديد على أساس النظرية التعاقدية، وفقاً لمبادئ جان جاك روسو، إذ أقسم أعضاؤها على البقاء معاً، وأن يطبقوا القواعد التي تعبّر عن الإرادة العامة المشتركة للجماعة، إلا أن هذا الاتفاق لم ينجح في التطبيق العملي، وانتهى الأمر في عام ١٦٩١ بخضوع هذه المستعمرة للتاج الملكي الذي تولى مهمة تعيين الحاكم لتلك

المستعمرات^(١). وعلى ذلك، وحتى سنة ١٧٥٠، توطدت دعائم المستعمرات الثلاث عشرة، محتوية حوالي مليون ونصف المليون نسمة تشكلت في أربعة قطاعات محددة، نذكرها وفقاً للآتي^(٢):

القطاع الأول: والذي تشكل من مستعمرات إقليم خليج مساتشوستس، ورويد أيلاند، وكونكتيكت، ونيوهافن، وقد اندمجت الأخيرة في كونكتيكت ثم نيو هامبشير، واستمرت نيو إنجلند بالتوسع باضطراد حتى وصلت إلى المحيط الهادي، إذ كان سكان نيو إنجلند من أصل إنجليزي صرف، ولم يشذ عنهم سوى رود أيلاند لكثرة المتطرفين السياسيين ورجال الدين المنشقين فيها، و لتصرفات مستعمرات مساتشوستس الدينية فيما يتعلق بالانتخاب وغيره، وكانت أغلبية السكان تقريباً من البيوريتان.

أما القطاع الثاني: فقد احتوى المستعمرات الوسطى، وهي: نيويورك، ونيوجرسي، وبنسلفانيا، وماريلاند، وديلاور، وقد كانوا أكثر تسامحاً فيما يتعلق بالتعصب الديني، غير أنهم كانوا أقل رقياً من مستعمرات نيو إنجلند، وقد تكوّن السكان فيها من الكويكرز الإنجليز، والألمان، والسود، والاسكتلنديين، والإيرلنديين؛ وكان سكان هذه المستعمرات شديدي العداء لمبدأ الرق واستخدام الرقيق.

القطاع الثالث: احتوى المستعمرات الجنوبية، والتي ضمت مستعمرة فرجينيا، وكارولينا الجنوبية والشمالية، وجورجيا، وكانوا هؤلاء يؤمنون كلية بمبدأ استخدام الرقيق، فكان عدد العبيد في فرجينيا يمثل نصف عدد سكانها، أما في كارولينا الجنوبية فقد تجاوزت أعدادهم السكان البيض. أما **القطاع الرابع:** فقد كان الشريط الساحلي، أو ما عُرف بالريف الداخلي، أو الحدود.

(١) انظر: د. جميلة مسلم شريجي، الاتحاد الفيدرالي...، مرجع سابق، ص ٢٥-٢٦.

(٢) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، مرجع سابق، ص ٣٦.

المطلب الثاني

الوضع القانوني للمستعمرات البريطانية

إن المواثيق التي منحتها بريطانيا لتكوين المستعمرات كانت قد أعطت لسكان تلك المستعمرات حكماً ذاتياً شبه مستقل عن البلد الأم، ونظراً لبعدها المسافة بين البلد الأم والمستعمرات، فقد أهملت بريطانيا تطبيق نظام صارم عليها. وهكذا، فقد كان لهذين العاملين أثرهما في أن تتمتع المستعمرات البريطانية بحرية نسبية أكثر من أي مستعمرات أخرى في العالم الجديد^(١). وقد كانت المستعمرات البريطانية تتمتع بأوضاع قانونية متعددة، تتحدد مراكزها بحسب درجة خضوعها للتاج البريطاني. ويمكن هنا أن نميز بين ثلاثة أوضاع^(٢):

أولاً - مستعمرات ملكية :

وهي المستعمرات التي ترتبط بالملكة المتحدة بشكل مباشر، حيث تخضع لسلطة الحاكم وتتبع للتاج البريطاني الذي يمارس عليها سلطات مباشرة تتمثل في تعيين حاكم يمثل ملك إنجلترا يساعد مجلس استشاري، يعينه التاج، يطلق عليه اسم المجلس الأعلى، ويقوم هذا الحاكم بتعيين القضاة، ويتمتع بسلطة نظر الأحكام المستأنفة، والاعتراض على التشريعات التي يصدرها برلمان المستعمرة وفقاً للأوامر الملكية الصادرة إليه من التاج البريطاني مباشرة.

ثانياً - مستعمرات الملاك :

وهي المستعمرات التي أسسها النبلاء والأمراء، الذين منحهم التاج البريطاني عهداً، سُمح لهم فيه بتعيين حكام تلك المستعمرات، وغيرهم من

(١) انظر: د. محمد النور، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية ...، مرجع سابق، ص ٤٦.

(٢) انظر: د. جميلة مسلم شريجي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ٢٧.

الموظفين، وممارسة سائر الامتيازات التي يمارسها التاج بنفسه على المستعمرات الملكية، مع خضوعها في الوقت نفسه للسيادة الإنجليزية.

ثالثاً. المستعمرات ذوات العهود:

وهي المستعمرات التي منح التاج عهد إدارتها إلى مجموعة القائمين باستغلالها، بعد أن قاموا بتأسيسها، وقد تمتعت هذه المستعمرات بدرجة عالية من الحكم الذاتي لعدم تدخل التاج أو الحكومة الإنجليزية في شؤونها نتيجة لعدم صدور أية عهود إليها، حيث اعترفت لها بريطانيا بالحكم الذاتي، فكان لها أن تعين حاكمها الذي يقوم بتعيين القضاة وكان لها أيضاً هيئة تشريعية محددة^(١).

ورغم الولاء المعلن من جانب المستعمرات الأمريكية سياسياً للتاج البريطاني، فإنه وبمرور الوقت، بدأت تظهر اتجاهات سياسية جديدة عند الأمريكيين، وخاصة بعد تبلور الشعور لديهم بالتفرقة بين الحكام والمحكومين من جانب الحكومة البريطانية، كما أن التاج مارس سلطاته هناك للحفاظ على استثمارات ومكاسب فئة من المقربين للملك الإنجليزي، وهو ما جعلهم يشعرون بأن الحكومة الإنجليزية لا تعاملهم من حيث الحقوق السياسية بنفس درجة معاملة الوافدين من المقربين، ولقد وسع من الفجوة بين الجانبين الإنجليزي والمستوطنين عدم الموافقة على تمثيلهم في البرلمان الإنجليزي، مما مهد الطريق لاندلاع ثورة الاستقلال ضد المستعمرات^(٢).

المطلب الثالث

حرب الاستقلال الأمريكية

تمتعت المستعمرات الإنجليزية بقدر كبير من الاستقلال في الحكم الداخلي، إذ كان لها سلطة واسعة في تسيير شؤونها السياسية، فقد كانت

^(١) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، مرجع سابق، ص ٤٠.

^(٢) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، المرجع السابق، ص ٤٠.

تقوم بانتخاب مجالسها التشريعية، التي كانت تقرّ القوانين وتجي الضرائب، وبما أن هذه المستعمرات كانت خاضعة لسلطة التاج البريطاني، فقد كان على الحاكم أن يوفق بين مصلحة التاج باعتباره ممثلاً للملك ومصلحة المستعمرة، إلا أنه كان في موقف ضعيف نظراً لاعتماده على المجالس النيابية في الشؤون المالية، فإذا لم تكن هذه المجالس راضية عن سياسته، فإنها ترفض اعتماد صرف مرتبه، لذلك كان نادراً ما يتمكن من تنفيذ الأوامر الملكية الصادرة إليه^(١).

وفي المقابل، فإن شعور المستعمرات بحاجتها الماسة إلى الحماية البريطانية من أي أخطار أرغمها على تقبل الوجود البريطاني سواء تعارضت مصالحها الاقتصادية مع بريطانيا أو توافقت، ولكن مع نمو المستعمرات التدريجي، وتزايد قدرتها على حماية نفسها في الوقت الذي زادت فيه المراقبة البريطانية على شؤونها الاقتصادية، فلم تجد المستعمرات بداً من العمل المشترك لمحاولة الحصول على استقلالها^(٢).

فعزم بريطانيا على تطبيق سياسة جديدة تدعم مركزها في مستعمراتها الأمريكية، كان قد دفعها إلى وضع وتنفيذ نظم جديدة لهذا الغرض ابتداءً من عام ١٧٦٣، حيث أن الحرب الفرنسية الهندية مع بريطانيا كانت قد أظهرت ضرورة إيجاد تغييرات جذرية في النظام الإداري المتبع مع المستعمرات. وإن تتابع التنظيمات التي ابتدعها الملك والبرلمان البريطاني؛ كانت في النهاية قد أدت إلى عداوة سكان المستعمرات، ومن ثم كان لها أثرها في جلب الثورة الأمريكية بهدف تحقيق الاستقلال فيما بعد سنة ١٧٧٦، وبمجيء جورج الثالث إلى العرش البريطاني عام ١٧٦٠، فقد عزم على أن يحكم ليس بالاسم بل بالفعل أيضاً وبقبضة من حديد، ونتيجة لذلك، قام بابتداع إدارة سياسية جديدة زاد

(١) انظر: د. جميلة مسلم شريجي، الاتحاد الفيدرالي...، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٢) انظر: د. محمد النرب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية...، مرجع سابق، ص ٨٣.

بمقتضاها السلطة الفعلية للحكومة البريطانية على مستعمراتها، ليس من في داخل بريطانيا فحسب، بل في جهات الإمبراطورية البريطانية ككل^(١). لذلك، ورغبة من بريطانيا في تطويع هذه المستعمرات، عمدت إلى تغيير سياستها تجاهها، فحرصت على التدخل المباشر في إدارتها، والتعويل عليها كقاعدة سياسية وعسكرية تابعة لها وخاضعة لسلطاتها خضوعاً كاملاً، وقد تجلّى ذلك واضحاً في مشروعات الإصلاح والبرامج والقوانين التي لجأت إليها الحكومة الإنجليزية، والتي كانت السبب المباشر في إشعال ثورة المستعمرات ضدها. وهذا ما سنبينه من خلال توضيح أسباب قيام الثورة الأمريكية، والتي مهدت لانعقاد الكونغرس القاري الأول^(٢).

أولاً. أسباب قيام الثورة الأمريكية:

١ - قانون تنظيم القضاء: الذي خوّل حاكم ماساشوسيتس إحالة المتهمين بالمستعمرة إلى المحاكم الإنجليزية أو إلى أية محاكم أخرى لتجنب القضاء الوطني^(٣).

٢ - قانون الإيواء: والذي خول حاكم المستعمرة سلطة استدعاء القوات البريطانية لإعادة النظام والأمن، وأجاز لرجال الحكومة في أية مستعمرة، أن يأمرؤا بإيواء جنود الجيش الإنجليزي لدى سكان المستعمرة وإلا تعرضوا لغرامات جماعية في حالة تمردهم أو احتجاجهم^(٤).

٣ - قانون ضريبة جرنفيل: من أجل دعم القلاع العسكرية البريطانية التي كانت تحمي من هجمات الهنود، ومن أجل تخفيف الضرائب على التجار

(١) انظر: د. محمد النور، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية...، المرجع السابق، ص ٨٤.

(٢) انظر: د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي...، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٣) انظر: د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي...، المرجع السابق، ص ٣٨-٣٩.

(٤) انظر: د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي...، المرجع السابق، ص ٣٩.

واللوردات البريطانيين، فقد وجدت الحكومة لزاماً عليها بأن تزيد من الضرائب المفروضة على مستعمراتها في أمريكا. لقد جاءت هذه الضرائب في وقت كانت الحرب الفرنسية الهندية قد أنضبت ذخيرة المستعمرات. وكوسيلة لتحصيل الضرائب، فإن الحكومة البريطانية قامت بتطبيق الآتي: وضعت مراقبة شديدة ضد التهريب بتعيين سفن مراقبة، ومنحت إدارة الجمارك سلطات أوسع، وأعلنت ضرورة محاكمة المتهمين دون استخدام محلفين، وأصدرت قانون العملة سنة ١٧٦٤، والذي بمقتضاه منعت بريطانيا المستعمرات من سك العملة. وإصدار قانون الطوابع، حيث استلزم ضرورة شراء طوابع حكومية لغرض كتابة العقود أو الأعمال التي تكون الدوائر البريطانية طرفاً فيها، وقانون الإسكان عام ١٧٦٥، والذي بمقتضاه طلبت الحكومة البريطانية من المجالس التشريعية في المستعمرات بأن تُهيئ أماكن السكن وتدفع نفقات الغرف عن عشرة آلاف جندي بريطاني يخدمون في المستعمرات^(١).

٤ - برنامج تاونشند لعام ١٧٦٧: جاء روكنجهام رئيساً للوزراء بعد جرنفيل، وقد اتبع هذا سياسة المصالحة مع المستعمرات، ما دفع بالملك البريطاني إلى معارضته، واتهمه بالتحالف مع سكان المستعمرات على حساب المصالح البريطانية، وهكذا أُجبر على الاستقالة. وجاء من بعده تاونشند كرئيس وزراء، وهكذا عزم الأخير على مواجهة مشكلة الضرائب في المستعمرات. أما قرارات تاونشند لسنة ١٧٦٧، فقد أمر تاونشند مستعمرة نيويورك بحل المجلس التشريعي فيها الذي رفض الموافقة على قانون الإسكان، حتى يجعل منهم عبرة لبقية المستعمرات. وحتى لا يجلب سخط المستعمرات ككل، فقد قرر تاونشند فرض الضرائب على استيراد الزجاج، الرصاص، الورق، الدهان، والشاي، كما أوجد إدارة جديدة للجمارك، ومنحها السلطة القانونية لتمنع جرائم التهريب بأية حال من الأحوال^(٢).

(١) انظر: د. محمد النرب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية ...، مرجع سابق، ص ٨٧.

(٢) انظر: د. محمد النرب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية ...، المرجع السابق، ص ٨٦.

وإثر ذلك، قام التجار في بوسطن بإعلان مقاطعتهم بلوردات بريطانيا احتجاجاً على القوانين الجديدة، وقامت كثير من المستعمرات بتأييدهم في هذا العمل. وفي بوسطن، تزعم حركة الاحتجاج هذه شخص يدعى صموئيل آدمز الذي أقتع المجلس التشريعي في بوسطن بأن يعلن ما يسمى بالرسالة الموزعة؛ التي عارض المجلس بمقتضاها حق البرلمان في فرض الضرائب على المستعمرات. وفي بنسلفانيا تزعم مثل هذه الحركة شخص يدعى جون دكنسون في كتاباته رسائل من مزارع. ونتيجة لذلك، قامت الجماهير بمواجهة رجال الجمارك البريطانيين، فضلاً عن مهاجمتها للقوات البريطانية في بوسطن، فقابلها الجنود البريطانيون بإطلاق النار العنيف، ما أدى إلى موت البعض وإصابة البعض الآخر من سكان المستعمرات، حيث عُرفت هذه الواقعة بمذبحة بوسطن^(١).

٥ - قانون الشاي: حيث مُنحت شركة الهند الشرقية بمقتضى هذا القانون حق تصدير الشاي إلى المستعمرات البريطانية، وكانت الشركة في الوقت ذاته معفاة من دفع أي ضريبة على التصدير، ما عدا ضريبة إسمية صغيرة بموجب قانون تاونشند. لقد مكّن القانون الجديد الشركة من بيع الشاي بأسعار أرخص من أسعار المهربين، ومن ثم أصبحت هذه الشركة تحتكر تجارة الشاي مع المستعمرات، ولكن لم يكن هذا احتكاراً فحسب، ولكنه كان احتكاراً لصالح شركة بريطانية بحتة. وعندما شعر تجار الشاي في المستعمرات بأن هذا يشكل خطراً عليهم، فإنهم بدؤوا يميلون لتأييد المتطرفين في المستعمرات، وقاموا بتشجيع الآخرين على منع تفريغ الشاي في الموانئ وتبعه ذلك إغراق الشاي في البحر^(٢).

٦ - قانون كوبك (١٧٧٤): كان هذا القانون خاصاً بالرعايا الفرنسيين الذين أصبحوا تحت الحكم البريطاني بعد هزيمة فرنسا، وقد سن البرلمان البريطاني

(١) انظر: د. محمد النرب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية...، المرجع السابق، ص ٨٧.

(٢) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، مرجع سابق، ص ٥٦.

هذا القانون، الذي كان يقضي بمد حدود منطقة كوبك لتشمل شمال الأوهايو وشرق نهر الميسيسيبي، واعترف بشرعية الكنيسة الكاثوليكية في كل كوبك، كما أعطى الرعايا الكاثوليك حقوقهم السياسية. ولكن هذا القانون سبب عداوة البروتستانت الأمريكيين، لأنهم ظنوا بأنه ربما يكون خطوة أولى نحو تدعيم شرعية الإنجليكانية في أمريكا ضد حقوق البروتستانت، كما اعترف القانون بحرية العبادة للكاثوليك مع السماح بتطبيق القانون المدني الفرنسي عليهم، والذي لم ينص على ضرورة استخدام المحلفين كما هو الحال في القانون المدني البريطاني. وهكذا، فقد خشي مضاربو الأراضي بأن يمنع هذا القانون نشاطهم في المناطق الغربية، كما أن تجار الفراء كانوا يخشون من سلطة الموظفين البريطانيين الموجودين في مونتريال^(١).

ثانياً. المؤتمر - الكونغرس - القاري الأول : *First Continental Congress*

إن إصدار القوانين الإلزامية وقانون كوبك دفع المجلس التشريعي المحلول في فرجينيا إلى الدعوة إلى اجتماع قاري لممثليه عن كل المستعمرات؛ ليُعقد في فيلادلفيا في أيلول عام ١٧٧٤. وهكذا فبدلاً من أن يؤدي القانون إلى تأديب ماساتشوستس - كما أرادت الحكومة البريطانية - فإنه دفع إلى تكوين ممثلين مختارين من المجالس التشريعية في المستعمرات للاجتماع لحسم الأمور المتفاقمة مع البريطانيين، إذ لبّت جميع المجالس التشريعية للمستعمرات الدعوة، واجتمع ستة وخمسون مندوباً يمثلون اثنتي عشرة مستعمرة، ومن بينهم جورج واشنطن وجون آدمز وبنيامين فرانكلين وغيرهم^(٢).

وقد أقرّ المؤتمر منذ البداية عدم الرضوخ للقوانين الجائرة، ثم وضع نص إعلان الحقوق والمظالم لشعب المستعمرات، كما وجّه طلباً للملك لإلغاء

(١) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، المرجع السابق، ص ٥٧-٥٨.

(٢) انظر: د. محمد النرب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية...، مرجع سابق، ص ٩٠.

الضرائب. وبانتظار تحقيق ذلك، أقرَّ إعادة المقاطعة التجارية للبضائع البريطانية، وتنظيم لجان في كل المدن لتنظيم عملية المقاطعة والإشراف على الجمارك. وهذا يعني أن الكونغرس الأول للشعب الأمريكي قد خرج بعد مداولات دامت سبعة أسابيع بمقررات على درجة كبيرة من الاعتدال، كما أنكرَ أنه يريد الاستقلال أو يفكر فيه، إلا أن الملك جورج الثالث لم يستطع أن يدرك التحولات التي كانت تطرأ تدريجياً على مفاهيم الأمريكيين ومصالحهم القومية والسياسية، كما كان تمسك ملك إنجلترا بموقف التعنت قد أدى إلى تصلب الفئات الوطنية في أمريكا وجعلها تتجه نحو العنف لتحقيق مطالبها^(١).

وتظل مسألة هامة، وهي أن المشاركين في هذا المؤتمر، وعلى رأسهم جورج واشنطن، لم يفكروا بالانفصال عن الحكومة الأم؛ إذا هي قبلت بالمقررات التي يطالبون بها، والتي يعدونها نوعاً من أنواع المحافظة على حقوق الحرية. وقد ركزت مطالبهم على وثيقة إعلان الحقوق، وهي على نمط قانون ملتمس الحقوق الذي صدر في إنجلترا من أجل أن يحد من السلطة المطلقة فيها، وهو عهد جديد يعترف للأمة الإنجليزية بحقوقها منذ قيام العهد الأعظم عام ١٢١٥، وقد عدت وثائق ملتمس الحقوق الإنجليزية من أهم وثائق التاريخ الإنجليزي^(٢).

وفي المقابل، عدَّ الأمريكيون قانون الحقوق الذي صدر عن مؤتمرهم هذا من أهم وثائق التاريخ الأمريكي، وقرر المؤتمر كذلك أن يجتمعوا في مدينة فيلادلفيا في شهر أيار من العام القادم ١٧٧٥ ميلادي، على أن تُوجَّه الدعوة للكنديين لحضوره كي يصيغ الجميع عريضة تُرفع لملك إنجلترا والشعب الإنجليزي كنداء موجه يطلبون فيه رفع الظلم عنهم، وإلغاء الإجراءات

(١) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، مرجع سابق، ص ٥٩.

(٢) انظر: د. عبد الفتاح حسن أبو عليه، تاريخ الأمريكيين والتكوين السياسي للولايات المتحدة الأمريكية (الرياض، دار المريخ، طبعة سنة ١٩٨٧)، ص ٥٤.

الطائشة التي تضر بالعلاقات الودية بينهما. ورغم ذلك، ظل حبل الاتصال بين الولايات الأمريكية والحكومة البريطانية موجوداً، وكان على الأخيرة أن تستوعب الدرس وتعي التجربة إذا ما أردت المحافظة على هذه العلاقات الضعيفة^(١).

^(١) انظر: د. عبد الفتاح حسن أبو عليه، تاريخ الأمريكيتين...، المرجع السابق، ص ٥٤.

المبحث الثاني

إعلان الاستقلال والدستور الأمريكي

عندما بدأ الأمريكيون الحرب، مارسوها كإنجليز يعملون للدفاع عن حقوق تقليدية لهم، تحاول حكومة لندن سلبهم إياها. بل إنه فيما تسلّم جورج واشنطن قيادة الجيوش الأمريكية، كانت فكرة الاستقلال تبدو له مُتَسَرِّعة كما كان يقول، إلا أن أحداثاً كبيرة جرت في البلاد بعد سنة ١٧٧٥، أخذت تجعل زعماء البلاد يتجهون بها نحو الاستقلال بكثير من التردد والخوف، ذلك أن الفكرة الوطنية لم تكن قد شملت غير جزء من السكان، وكان هناك انقسام حيال الموقف الواجب اتخاذه تجاه الإنجليز^(١).

ولكن أمام إصرار الحكومة الإنجليزية على تنفيذ مقرراتها، أخذ سكان ماساتشوستس يستعدون للمقاومة المسلحة، فأقاموا معسكرات عند مدينة كونكورد، جمعوا فيها كميات من الأسلحة والبارود، كما أنهم أخذوا يعملون على تأليف ميليشيا للمستعمرة وتدريب أفرادها. ولما ترامت أخبار هذا المعسكر إلى قائد الحامية البريطانية جيدج في بوسطن، أرسل بتاريخ ١٨/٤/١٧٧٥ قسماً من حاميته لمصادرة الأسلحة واعتقال صموئيل آدمز الذي بات أبرز الزعماء الوطنيين، إلا أن الحملة وقعت في كمين صغير نصبه لها رجال الميليشيا عند مدينة ليزكينغتون، وفي عودتها أيضاً من المعسكر إلى بوسطن تعرضت لهجمات من الفلاحين والميليشيا. ولم يلبث الإنجليز أن وجدوا أنفسهم محاصرين بعد ذلك من قبل ستة عشر ألفاً من رجال المستعمرات^(٢).

وهكذا فإن استجابة سكان المستعمرات لنداء الحرب كان قوياً وفعالاً منذ البداية، ولم تلبث أخبار المعارك هذه أن انتشرت في جميع

(١) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، مرجع سابق، ص ٦١.

(٢) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، المرجع السابق، ص ٥٩.

المستعمرات، حيث بادر الوطنيون إلى طرد الحكومات الملكية واستلموا إدارة الأمور للدفاع عن بلدانهم. ومع هذا، وحتى ذلك التاريخ، فإن فكرة الاستقلال لم تكن قد طُرحت، وإمكانية الوصول إلى حل سلمي ظلت موفورة لو أراد ذلك ملك الإنجليز جورج الثالث، ما جعل الطريق معبّدة لعقد الكونغرس القاري الثاني في فيلادلفيا، والذي مهد الطريق لإعلان الاستقلال، وإعداد الدستور الفيدرالي وإقراره^(١). وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

المطلب الأول

مؤتمر فيلادلفيا الثاني

بتاريخ ١٠/٣/١٧٧٥، اجتمع الكونغرس القاري الثاني *Second Continental Congress* في مدينة فيلادلفيا، في جو من الحيرة والقلق، حسب الخطة التي أقرّت في المؤتمر السابق، وكانت فئة المعتدلين فيه تريد تأجيل إعلان الاستقلال، ولكن المؤتمر أقرّ خطة لتكوين جيش بقيادة جورج واشنطن. ومع ذلك، اقترح المؤتمر عريضة "غصن الزيتون"، والتي أراد المجتمعون بمقتضاها مصالحة بريطانيا، ولكن الملك رفض هذا الاقتراح، ومن ثم قام المؤتمر فيما بعد بإعلان الأسباب والدوافع التي أدت بهم إلى حمل السلاح. وما تجدر ملاحظته هنا، بأن المؤتمر لم يكن يسعى نحو إعلان الاستقلال لحظة اجتماعه هذه، وكل ما أراداه هو العودة إلى أوضاع ما قبل سنة ١٧٦٣^(٢).

ورغم ذلك، لم تحاول إنجلترا الوصول إلى اتفاق مع المستعمرات، كما أن الملك أصدر بتاريخ ٢٣/٦/١٧٧٥ تصريحاً أعلن فيه أن المستعمرات في حالة عصيان. غير أن أبرز ما حدث خلال هذه الفترة؛ هو أن الكونغرس كان يُساق تدريجياً نحو القيام بوظائف الدولة، فأصدر أوراقاً مالية ومنح المستعمرات سلطة

^(١) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، المرجع السابق، ص ٥٩.

^(٢) انظر: د. محمد النرب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية...، مرجع سابق، ص ٩١.

تكوين حكومات محلية. كما أن قوات المستعمرات أخذت تتشط في عدة أماكن من البلاد، وخاضت معركة **بانكرهيل**، وهو موقع يشرف على مدينة بوسطن. ومع أن الأمريكيين خسروا هذه المعركة، إلا أنهم أنزلوا بالقوات الانجليزية خسائر فادحة، مما رفع معنويات القوى الوطنية لدرجة كبيرة. وبعد ذلك، استكان الوطنيون للهدوء والسكينة ليعطوا جورج واشنطن الفرصة الكافية لإعادة تنظيم قواته، ولم يأت ربيع سنة ١٧٧٦ ميلادي حتى كانت قوات واشنطن تهدد مدينة بوسطن وتطرد قوات الاحتلال منها^(١).

فقد حاصرت قوات واشنطن عام ١٧٨١ بمساعدة قوات فرنسية بقيادة روشامبو مدينة يورك تاون، وهي من أهم مواقع الجيش الحكومي، فاضطر قائدها الحكومي كورنواليس إلى التسليم بعد دفاع مثير عنها بتاريخ ١٩/١٠/١٧٨١. وتعد هذه الواقعة والهزيمة التي منيت بها القوات الحكومية البريطانية من المعارك الفاصلة في تاريخ الثورة الأمريكية، إذ كانت خاتمة الحرب الطويلة التي خاضها الأمريكيون ضد الأم بريطانيا. ونتج عن استسلام القوات البريطانية في يورك عدة نتائج مهمة^(٢):

١ - كانت نهاية المطاف في النزاع الحربي الدائر بين الأمريكيين وبين الحكومة البريطانية.

٢ - بدأت الحاميات البريطانية في الانسحاب من جميع مواقعها في الولايات الأمريكية.

٣ - بدأت مفاوضات الصلح بين الأمريكيين وبين الحكومة حول جميع المسائل المهمة التي كانت تحكم العلاقة القائمة بين الطرفين، كمسألة استقلال الولايات استقلالاً تاماً وغير منقوص أو مشروط، ومسألة الموانئ والأسطول البريطاني، ومسألة الديون وغيرها. وأبرمت فيما بعد مقدمات الصلح بينهما

(١) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، مرجع سابق، ص ٦٠ - ٦١.

(٢) انظر: د. عبد الفتاح حسن أبو عليه، تاريخ الأمريكيين...، مرجع سابق، ص ٦١ - ٦٢.

بتاريخ ١٧٨٢/١١/٣٠ ، ثم الهدنة بتاريخ ١٧٨٣/١/٢٠. كما أبرمت معاهدة فرساي أو ما يسمى بصلح باريس بين بريطانيا وفرنسا من جهة؛ وبين بريطانيا واسبانيا من جهة ثانية بتاريخ ١٧٨٢/٩/٣. واعترفت بريطانيا باستقلال الولايات المتحدة الأمريكية في المنطقة الممتدة بدءاً من كندا ، وتنازلت عن فلوريدا وجزيرة مينورقة إلى اسبانيا مقابل أخذها لجزر البهاما. وتنازلت عن جزيرة سانت لوشيا لفرنسا مقابل عودة جزر الكاريبي التي احتلتها فرنسا وبعض موانئ خليج هدسون إلى السيادة الوطنية.

المطلب الثاني

إعلان الاستقلال

عيّن الكونغرس القاري لجنة برئاسة توماس جيفرسون لكتابة إعلان الاستقلال. وقام الكونغرس بإعلان قرار الاستقلال في الثاني من شهر تموز سنة ١٧٧٦ ، وفي الرابع منه. وافق الكونغرس على قرار يبين أسباب فصح العلاقة بين المستعمرات والبلد الأم. وكان جيفرسون قد قام بكتابة الإعلان، ولكن الكونغرس أجرى عليه بعض التعديلات. وأشير في خاتمة هذا الإعلان إلى أن نظرية جون لوك هي الأساس الفكري للثورة، وفي القسم الثاني، سرد الإعلان شكاوى المستعمرات ضد الملك جورج الثالث، والقسم الأخير أعلن استقلال المستعمرات الثلاث عشرة عن بريطانيا^(١).

إن صدور هذا الإعلان كان من شأنه تقوية مركز المتطرفين في المستعمرات، وتجدر الإشارة إلى أن السكان قد انقسموا إلى قسمين: ما سمي بالوطنيين *Patriots* الذين آمنوا بضرورة حمل السلاح للدفاع عن الاستقلال، وما سمي بالمخلصين *Loyalists* أولئك الذين مازالوا يريدون الوصول إلى طريقة سلمية بالتسوية أو المصالحة مع بريطانيا. وبإعلان ضرورة الكفاح المسلح من أجل

(١) انظر: د. محمد النرب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية ...، مرجع سابق، ص ٩١.

الحصول على الاستقلال، فإن فرنسا قد بدأت بإعطاء المساعدة السريّة للمستعمرات، وبهذا فقد أسهمت في إيجاد شرخ في صرح الإمبراطورية البريطانية^(١).

أولاً. الاتحاد الكونفدرالي:

أُخذ المؤتمر القاري الأول - الكونغرس - سنة ١٧٧٤ ركيّزة لتكوين حكومة فيدرالية سنة ١٧٨١، وكان هذا الكونغرس يضم مندوبي المستوطنات، وكان لذلك المؤتمر عمل حتى سنة ١٧٨١ في شكل هيئة عليا تتولى إدارة الحرب، وتنسيق متطلباتها بين المستوطنات، ولكن لم يكن لهذا المؤتمر صفة تمثيل الشعب الأمريكي. غير أنه مع إصرار بعض الوطنيين على استمرار هذا الشكل بعد الحرب وأثناء السلم، فقد أدى هذا ورغم معارضة بعض المشككين، إلى تحويل ذلك الكونغرس المؤقت إلى مؤسسة دائمة لتحقيق التعاون المرجو بين الأمريكيين، وذلك في شكل نظامٍ مشكّل من حكومة مركزية ذات سلطات محدودة ولها استقلالها، مع استقلال كل ولاية بنظمها السيادية والحكومية، إذ كانت المستوطنات في ذلك الحين تنتظر إلى مسألة الاتحاد بكل حذر^(٢).

غير أن هذا الاقتراح لاقى في البداية معارضة ولاية ماريلاند، إلا في حال الموافقة على اعتبار أراضي الغرب كلّها ممتلكات عامة يُقسّمها الكونغرس إلى حكومات حرة مستقلة؛ وأمام هذا الإصرار قُبلت جميع الدول التنازل عما لها من حقوق ومصالح في الغرب، وجعلت الأراضي الواقعة بين جبال الأبلاش ونهر الميسيسيبي ممتلكات وطنية تشرف عليها الحكومة الكونفدرالية^(٣).

(١) انظر: د. محمد النرب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة ...، المرجع السابق، ص ٩١ - ٩٢.

(٢) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة ...، مرجع سابق، ص ٧١.

(٣) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة ...، المرجع السابق، ص ٧١.

وقد وُضع نظام الحكم الجديد موضع التنفيذ منذ سنة ١٧٨١، مستنداً إلى دستوره المعروف باسم **شروط الاتحاد التعاهدي**، ضاماً الولايات الأمريكية فيما سُمي باسم الدول الأمريكية المتحدة، وكان المؤتمر هو الهيئة التنفيذية العليا لهذا النظام، وكان هذا الكونغرس يضم مندوبي الولايات الثلاث عشرة بنسبة ٢ ٪ على الأقل و ٧ ٪ على الأكثر لكل ولاية حسب مساحتها وعدد سكانها^(١).

ولكن ذلك النظام الذي اتفق عليه مندوبي الولايات كان دون مستوى السيطرة على شؤون تلك الولايات سياسياً واقتصادياً، ولقد وصل الأمر إلى إمكان نشوب حرب أهلية أساسها ترسيم الحدود ومشاكل التجارة والملاحة وغيرها، ما لفت النظر بشدة إلى ضرورة التغيير. فتلك الحكومة الكونغدرالية وقد وفقت في بعض المراحل، ولكنها لم تكن موفقة في مراحل كثيرة، وذلك لواقع القيود الناشئة عن طبيعة تشكيلها، فلم يكن لديها قدرة السيطرة على الولايات أو إدارة شؤونها، كما أن المشاكل الاقتصادية أصبحت مستفحلة، ولم يكن هناك صلاحيات لحلّها، وقد اختتمت بكساد في الفترة الممتدة بين عامي ١٧٧٥ - ١٧٧٦^(٢).

ونتيجة لذلك، فقد أصبح واضحاً أن هناك ضرورة، بداية، لضبط دستور الاتحاد ليوافق تلك المشاكل، وذلك في ظل حكومة جديدة قوية ذات صلاحيات مغايرة لما كانت عليه صلاحيات الاتحاد الكونغدرالي^(٣)، وقد اتفق

(١) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة ...، المرجع السابق، ص ٧٥.

(٢) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة ...، المرجع السابق، ص ٧٥.

(٣) إن الكثير من نقاط الضعف في الحكومة الكونغدرالية سرعان ما اتضحت بعد إعلان الدستور الكونغدرالي، ومن أهم نقاط الضعف هي: عدم سريان أي تشريع جديد إلا بعد موافقة تسع ولايات من بين الثلاث عشرة، وهذا أمر صعب، وأية إضافة لهذا الدستور إنما كانت تتطلب موافقة جميع الولايات، ومعنى هذا: أن ولاية واحدة يكون لها حق النقض في هذا الأمر، أي أن هذا الدستور غير قابل للتغيير على هذا النحو، ولم يكن هناك رئيس واحد منتخب للحكومة المركزية، وإنما كانت هناك لجنة مكونة من ثلاثة عشر عضواً - واحد عن كل ولاية - وهذا عقبة في سبيل أي عمل تنفيذي يخص الولايات.

انظر: د. محمد النرب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية ...، مرجع سابق، ص ١٠٤.

أن كانت تلك الضرورات متمشية مع آمال وطموحات المواطن الأمريكي، رغم توجسه من فكرة التغيير، ومن ثم جاءت الفرصة حينما عُقدت الاجتماعات المتعلقة بالمشاكل الاقتصادية، والتي كانت الشغل الشاغل للمواطن الأمريكي^(١).

ثانياً. مؤتمر فيلادلفيا سنة ١٧٨٧:

بعد فشل مشروع الكونفدرالية، جاء الخمسة والخمسون عضواً الذين اجتمعوا في فيلادلفيا عام ١٧٨٧ لوضع دستور للولايات المتحدة من اثنتي عشرة ولاية، وقد رفضت الولاية الثالثة عشرة وهي رود أيلاند الدعوة للحضور. ولاحظ المؤرخون صغر السن النسبي للوفود التي حضرت المؤتمر. فلم يتجاوز الستين سوى أربعة منهم. وكان بنيامين فرانكلين الذي كان يبلغ من العمر واحد وثمانين عاماً أكبرهم سناً، كما كان هناك خمسة منهم أقل من ثلاثين عاماً، في حين كان عدد كبير من الباقيين في العقد الثامن والرابع. فمثلاً جيمس ماديسون، والذي كان لأفكاره تأثير كبير على المؤتمر، كان في الرابعة والثلاثين من عمره، كما كان ألكسندر هاملتون، وهو عضو بارز آخر، في الثانية والثلاثين، وكان الخمسة والخمسون عضواً أساسياً رجالاً ذوي خبرة عملية، وكان معظمهم يلعبون دوراً في الحياة السياسية للأمة الشابة، وخدموا في كونغرس الاتحاد الكونفدرالي أو الهيئات التشريعية للولايات^(٢).

لقد تجمّع الأعضاء الذين حضروا المؤتمر في فيلادلفيا من أجل غرض محدد، فقد كانت الأمة في أزمة. وبمقتضى مواد الاتحاد الكونفدرالي الذي يحكم الولايات المتحدة منذ الثورة؛ كان كل شيء في حالة من الفوضى وعدم اليقين، والتمويل العام كان في حالة من الاضطراب الشديد، والحساب الدائن

(١) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، مرجع سابق، ص ٧٥.

(٢) انظر: ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، ترجمة عزة قناوي، مراجعة صفوت عبد الحليم (القاهرة، مكتبة غريب، طبعة سنة ١٩٨٠)، ص ٣٦.

للأمة كان عالياً ، وحتى تتمكن الحكومة من تحصيل أموال الضرائب كان ينبغي عليها أن تحصل على الموافقة الجماعية للولايات الثلاث عشرة جميعها ، وهو عمل يكاد يكون مستحيلاً. وبدون أموال الضرائب التي تُستخدم في تدعيم أنشطة الكونغرس وسياساته فإن الكونغرس لن يتمكن من شيء إلا أن يظل ضعيفاً وغير كفء^(١).

افتتح المؤتمر في الموعد المحدد له ، وبدأ المؤتمرين في تنظيم كيفية العمل ، وفي الجلسة الأولى انتخب جورج واشنطن رئيساً للمؤتمر ، وقد تقرر أن يكون لكل ولاية صوت واحد عند اتخاذ القرارات ، وأن يكون اتخاذ تلك القرارات بالأغلبية المطلقة ، كما تقرر أن تكون الاجتماعات سرّية لا يحضرها الجمهور ، وذلك لتمكين الأعضاء من عرض وجهة نظرهم في وضوح وصراحة ، ولمنع الرأي العام من اتخاذ موقف من الاقتراحات التي يقدمها المؤتمر^(٢).

انتهى المؤتمر من أعماله التمهيديّة في ٢٩ / مايو وانتقل فوراً إلى مناقشة المشروعات المقدمة لإصلاح النظام الحكومي ، وقد وجد ممثلو الولايات في المؤتمر أنفسهم موزعين بين نزعتي الحكم المركزي والحكم المستقل ، حيث كانوا مؤمنين بأن التجربة الكونفيدرالية لا تلبي طموحاتهم ، وأنها استوفت أغراضها كمرحلة وكان التساؤل هو كيفية تكوين اتحاد قوي دون القضاء على ما للولايات من ذاتية مستقلة ، وقد ثارت مناقشات عاصفة في هذا الصدد ، وأخطر هذه الخلافات ما ثار بين الولايات الكبرى وبين الولايات القليلة السكان ، وقد بدا في وقت من الأوقات أنه لا يوجد أمل في التوفيق بين وجهات النظر ، ولولا كفاءة واشنطن في رئاسة الاجتماعات لانتهى المؤتمر إلى فشل ذريع ، ومن أهم المشروعات التي قدمت في هذا المؤتمر : مشروع فرجينيا ومشروع نيوجرسي ثم تحقيق المصالحة الكبرى^(٣).

(١) انظر: ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، المرجع السابق، ص ٣٧.

(٢) انظر: د. جميلة مسلم شرجي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ٥٢ - ٥٣.

(٣) انظر: د. جميلة مسلم شرجي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ٥٣ - ٥٤.

ثالثاً. إعداد الدستور:

ذكرنا أنه وفي أثناء جلسة عمل المؤتمر التي كانت سرّية، واجه المؤتمر صعوبات كثيرة في التوفيق بين مصالح الولايات المختلفة المتضاربة، وخاصة في التوفيق بين حرص بعض الولايات على استقلالها، والرغبة العارمة في تقوية السلطة المركزية الاتحادية، وقد عرض المؤتمر مشروعين لدستور أمريكي يختلفان اختلافاً جذرياً، وهما^(١):

١ - مشروع ولاية فرجينيا: وقدمه جيمس ماديسون، ويمثل هذا المشروع مصالح الولايات الكبرى، ولقد اقترح ماديسون شكلاً حقيقياً لحكومة وطنية، يتولى السلطة التشريعية فيها مجلسان، المجلس الأعلى وتتمثل فيه الولايات وبما يتناسب مع حجمها وثروتها، وينتخب الشعب الأمريكي المجلس الآخر، ويهدف مشروع فرجينيا في الأساس إلى الإقلال من سلطة الولايات، وجعل المواطنين يُمثلون في الكونغرس ويُحكمون من قبله أيضاً، وفي هذا تجاوز لسلطات الولايات.

٢ - مشروع ولاية نيوجرسي: وكان أكثر حذراً لأنه كان يمثل مصالح الولايات الصغيرة المتخوفة من طغيان الولايات الكبيرة، وسيطرتها على الكونغرس فيما إذا أقر مشروع ولاية فرجينيا، لذلك طالب مندوب نيوجرسي بمجلس واحد تتساوى فيه الولايات في التمثيل كما كان الوضع في شروط الاتحاد، على أن يُمنح الكونغرس السلطة لفرض الضرائب وتنظيم التجارة.

وعلى الرغم من تعارض المشروعين وتباعدهما، فإن المجتمعين تمكنوا بعد اجتماعات طويلة، وحلول وسط، وتنازلات، من إيجاد أساس لاتفاق يقضي بمصالحة كبرى تمثلت في مشروع ولاية كونتيكت، والذي يقوم على النحو الآتي: ففي منتصف حزيران ١٧٨٧، قدم روجر شيرمان ووليام جونسون، مشروعاً توفيقياً بين مشروع فرجينيا ونيوجرسي، اقترحا فيه، أن يكون

(١) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، مرجع سابق، ص ٧٧ - ٧٨.

التمثيل في المجلس الأدنى، مجلس النواب، على أساس عدد السكان في كل ولاية، في حين يكون التمثيل على قدم المساواة بين كافة الولايات بالنسبة للمجلس الأعلى، مجلس الشيوخ، بحيث يكون لكل ولاية مقعدان وصوتان فقط، سواء أكانت ولاية كبيرة أم صغيرة^(١).

وقد واجه المؤتمرون عقبة أخرى، لم يكن من السهل التغلب عليها، ذلك أن مندوبي الولايات الجنوبية طالبوا بأن يؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد عدد النواب في كل ولاية تحديد عدد نواب كل ولاية في مجلس الممثلين بما فيها من العبيد الأرقاء، بالرغم من أن هذه الولايات لم تكن تعطيتهم حق الاقتراع، وذلك لزيادة ممثليها. وبعد نقاش طويل وتسويات عديدة، اتفق المؤتمرون على أن يحسبوا كل عبد ثلاثة أخماس شخص عند حساب التمثيل في مجلس النواب ضمن عدد سكان الولاية، وبذلك يزداد عدد ممثليها في المجلس^(٢).

ثم جرى بحث قضية تحديد صلاحيات كل من الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات، وقد وافق المؤتمرون على إعطاء السلطات الفيدرالية الصلاحيات الكبرى العائدة للمصالح المشتركة بين الولايات الأعضاء، كالضرائب والأمن العام في الأراضي الأمريكية، والدفاع، والشؤون الخارجية، والاقتصاد العام، والجمارك، والنقد، والتجارة الدولية. فالسلطات الفيدرالية إذن محددة في المجالات المذكورة أعلاه، بينما بقيت سلطات الولايات ضمن أراضيها عامة، بمعنى أن لها الحق والحرية في ممارسة كل الصلاحيات والشؤون التي لا ينص الدستور على جعلها من حق الحكومة الفيدرالية، وكل واحدة من الولايات حرة في اختيار حكوماتها ومجالسها وقوانينها، وهي لا تخضع بشكل من الأشكال لسلطة الحكومة المركزية ورقابتها^(٣).

(١) انظر: د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ٥٧.

(٢) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة ...، مرجع سابق، ص ٧٨.

(٣) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات ...، المرجع السابق، ص ٧٨ - ٧٩.

وقد تم الاتفاق أيضاً على جعل الدستور الأمريكي المقترح قابلاً للتعديل ضمن شروط محددة. ففي المادة الخامسة يمكن لثلثي أعضاء مجلسي الكونغرس، أو لثلثي ممثلي الولايات كلها مجتمعين على هيئة مؤتمر؛ اقتراح التعديلات الخاصة بالدستور، وأن يصبح الاقتراح قانوناً بإحدى طريقتين: إما بمصادقة المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات، أو عن طريق مؤتمر ممثلي ثلاثة أرباع الولايات، ويقترح الكونغرس طريقة منهما. وقد أدخل على الدستور بالفعل منذ وضعه موضع التنفيذ تعديلات عديدة اقتضتها ضرورات تطور الحياة الأمريكية^(١).

وأخيراً، جرى الاتفاق على شكل الحكومة الفيدرالية، فأقر المؤتمر أن تكون ذات سلطات منفصلة، وهي على النحو الآتي^(٢):

أ - **السلطة التنفيذية:** وفيها يتم انتخاب رئيس للولايات المتحدة الأمريكية لمدة أربع سنوات. ويتمتع بسلطات واسعة، فهو القائد الأعلى للجيش، ويده السلطة التنفيذية، وله الحق في رفض قوانين الكونغرس في المرة الأولى، أما إذا أقرها الكونغرس مرة ثانية بأغلبية ثلثي الأصوات فتصبح سارية المفعول دون موافقة الرئيس عليها. وقد قيّدت بعض سلطات الرئيس، وخاصة في عملية عقد المعاهدات، وتعيين السفراء، والقضاة في المحكمة العليا، وبعض الموظفين الإداريين المهمين، بضرورة موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ عليها.

ب - **السلطة التشريعية:** أي قيام سلطة تشريعية مؤلفة من مجلسين: مجلس الشيوخ ويمثل كل ولاية فيه عضوان ينتخبون بواسطة المجالس التشريعية للولايات. وتظل عضوية الشيوخ لمدة ست سنوات. ومجلس النواب: الذي ينتخب أعضاؤه لمدة سنتين عن طريق الاقتراع العام في الولاية. ويعطى لكل ولاية من الولايات الأمريكية عددٌ من المقاعد النيابية حسب عدد سكانها. وعُرف المجلسان باسم الكونغرس الأمريكي. وقد أعطى الدستور المجلس النيابي حق

(١) انظر: د. محمد النرب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية ...، مرجع سابق، ص ١١٦.

(٢) انظر: د. عبد الفتاح حسن أبو عليه، تاريخ الأمريكيين ...، مرجع سابق، ص ٦٥.

تقديم المشروعات الخاصة بالقوانين المالية. وأعطى السلطة التشريعية حق محاكمة الرئيس إذا أخلَّ بالدستور، وإقالته من منصبه إذا لزم الأمر.

ج - إقامة محكمة عليا بيدها السلطات القضائية: وهي مؤلفة من ثمانية قضاة ورئيس، يظلوا في مناصبهم طوال حياتهم ما داموا يتمتعون بسيرة حسنة وسلوك جيد. وقد أنشئت هذه المحكمة للمحافظة على الدستور، وللفضل في المنازعات بين الكونغرس والرئيس الأمريكي، أو في المنازعات التي تحدث بين ولاية وأخرى. وتأتي بعد المحكمة العليا المحاكم الفيدرالية الموزعة في أنحاء البلاد للعمل على صيانة القوانين الاتحادية.

د - إعطاء الحرية للفرد الأمريكي في ديانته، ومذهبه، وكلامه، واجتماعاته، والمحافظة على ماله وروحه. وقد ناقش مجلس الكونغرس الأمريكي في الحكومة الائتلافية مواد الدستور في مدينة نيويورك، وأجريت عليها بعض التعديلات الضرورية. ثم عُرض بعد ذلك على الهيئات التشريعية في الولايات المتحدة، فأقرت التعديلات في عام ١٧٨٩ ميلادية. وهكذا أقرَّ الدستور العام للولايات المتحدة عام ١٧٨٩.

وهكذا، وبعد عملٍ شاق ومضني صيف عام ١٧٨٩ أمكن تذليل جميع العقبات، وتوصل المؤتمر إلى صيغة دستور جديد للبلاد الأمريكية، يقيم حكومة فيدرالية قوية دون أن يقضي على كيانات الدول واستقلالها. فقد وقَّع المندوبين وثيقة الدستور الجديد الذي يعود الفضل الكبير في وضع نصوصه إلى جيمس ماديسون، وبقي على هؤلاء المندوبين أن يعملوا على جعل ولاياتهم تقرّ هذا الدستور في أقرب فرصة ممكنة، إذ لم يكن بالإمكان وضعه موضع التنفيذ إلا إذا أقرته تسع ولايات على الأقل، فقام الزعماء الفيدراليون من أمثال هاملتون وماديسون وواشنطن بحملة إعلامية واسعة لشرح أهداف الدستور وتبديد شكوك معارضييه، أو الإشارة للفوائد الجمّة التي يمكن أن يؤديها للبلاد. وقد أعطت هذه الحملة نتائج طيبة، إذ بلغ عدد الولايات التي أقرته بتاريخ ١٧٨٨/٦/٢٥ تسع ولايات، وهو الرقم الضروري لإقراره نهائياً. إلا أن

ولايتين كبيرتين هما فرجينيا ونيويورك لم تتوصلا لإقراره بسبب قوة معارضيه هناك^(١).

ولكن أخيراً، وبفضل تحالف كبار المزارعين في شرق فرجينيا وسكان الحدود أمكن إقرار الدستور في هذه الولاية بأغلبية ضئيلة. أما في ولاية نيويورك، فقد كان على ألكسندر هاملتون أن يبذل جهوداً جبارة لإقناع الولاية المذكورة بالموافقة على الدستور الجديد. وأخيراً، وافقت ولاية نيويورك على الدستور الجديد، وبذا بلغ عدد الولايات المؤيدة له إحدى عشرة ولاية، ولم تلبث ولاية كارولينا الشمالية أن انصاعت لرغبات الأكثرية. أما ولاية رود آيلاند؛ والتي كانت منذ البداية معارضة للفكرة الاتحادية ولم تحضر مؤتمر فيلادلفيا ولم تفكر في دعوة مؤتمر لمواطنيها لبحث الدستور الجديد، فإنها لم تلبث أن استسلمت لمشيئة الأكثرية بعد أن هددتها الولايات الأخرى بأن تعاملها كدولة أجنبية، واضعة التعريفات الجمركية على بضائعها^(٢).

رابعاً. تعديلات الدستور:

في الواقع، ثار جدلٌ عنيف، فهناك المتوجسون، وهم قلة خائفة من تكوين حكومة مركزية قوية تُثقل الشعب بمطالبها، وتجرحه إلى حروب عديدة، ولقد تكوّنت حينئذ من حزبين، وهما الاتحاديون، ومعاهدو الاتحاد. فقد رأى الحزب الأول ضرورة قيام حكومة قوية، وهذا بعكس مناهضي الاتحاد، وكان من نتيجة ذلك الجدل أن ظهرت وثيقة الحقوق، وخاصة بعد الصمت الذي ثار بين مزارعي ولاية مساتشوستس، إذ أُضيفت وثيقة الحقوق للدستور كتعديلات جرت عليه. ومن ثم فقد شكّلت وثيقة الحقوق ودساتير الولايات التعديلات العشرة الأولى للوثيقة الدستورية العامة الأصلية. وقد كفلت التعديلات الحقوق الدستورية للشعب الأمريكي، والحرية الدينية، وحرية الرأي

(١) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، مرجع سابق، ص ٨٣.

(٢) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، المرجع السابق، ص ٨٣.

والصحافة، والاجتماعات، وحق المحاكمة أمام محلفين، وسرعة المحاكمة، وإلغاء أوامر القبض العامة. وكان جرّاء الأخذ بقانون الحقوق أن أسرعت الولايات المتردة وأيّدت الدستور، ثم اتخذ كونفرس البلاد التدابير اللازمة لإجراء انتخابات الرئاسة الأولية، وأعلن أن الحكومة الجديدة ستبدأ عملها بتاريخ ١٧٨٩/٣/٤^(١).

^(١) انظر: د. عبد العزيز سليمان نوار وآخرون، تاريخ الولايات المتحدة...، المرجع السابق، ص ٨٤.

خاتمة الفصل التمهيدي

استعرضنا في هذا الفصل التمهيدي الجذور التاريخية للاتحاد الفيدرالي، والذي نشأ بعد سلسلة صراعات طويلة بين الأطماع الإنجليزية والمستعمرات المكونة لهذا الاتحاد من جهة، وبين المستعمرات مع بعضها البعض لتكوين اتحاد فيدرالي مركزي قوي، ترضى عنه جميع الولايات، ويعمل على تمثيلها من جهة أخرى. كما يبدو واضحاً، فإن كثرة الأطماع الاستعمارية التي أحاطت بالمستعمرات الثلاث عشرة بعد نشأتها هي التي ولدت طموحاً كبيراً لدى أبناء المستعمرات البريطانية للحصول على استقلالهم عن بريطانيا الأم.

وإن القوانين التي فرضتها الوصاية البريطانية على المستعمرات، والممارسات الجائرة من قبلها، أسهمت أيضاً في تحقيق الاستقلال وبروز الحركة الاتحادية، وهذه الحركة الاتحادية الكونفدرالية قد فشلت لعدم تنازل الولايات عن أي جزء من سيادتها الخارجية أو الداخلية لسلطة عليا، إضافة إلى تمسكها بسيادتها الكاملة على حساب مصالح الولايات الأخرى، ما جعل البديل المناسب لذلك هو قيام اتحاد فيدرالي، من خلال تأسيس حكومة مركزية قوية تمارس كل ما هو ضروري ومناسب للحفاظ على الاتحاد الفيدرالي واستقلال الولايات. وقد تجلّى ذلك من خلال إنشاء كونغرس مركزي، يتألف من مجلسين، بحيث تُمثل جميع الولايات في المجلس الأول - مجلس النواب - استناداً إلى عدد سكانها مراعاة لمصالح الولايات الكبيرة، ومجلس آخر - مجلس الشيوخ - تُمثل فيه الولايات بالتساوي مراعاة لمصالح الولايات الصغيرة، إضافة إلى وجود سلطة تنفيذية وأخرى قضائية إلى جانب الكونغرس من أجل أداء المهام الدستورية المناطة بكل منهما.

الباب الأول

الوضع التنظيمي لكونغرس الولايات

المتحدة الأمريكية

تمهيد وتقسيم:

كانت السلطة التشريعية هي السلطة الوحيدة في الحكومة بمقتضى مواد الاتحاد الكونفدرالي، فهذه السلطة هي أول سلطة نوقشت مطولاً في المؤتمر الدستوري، إذ اعتقد معظم المندوبين بأنها السلطة الأقوى، ولكن الآباء المؤسسين رفضوا تحويل الكونغرس السيادة الكاملة *complete sovereignty* على غرار ما هو عليه الحال في البرلمان البريطاني، إذ اقتصرتم ممارسة الكونغرس للسلطة التشريعية وفقاً لمواد الدستور الفيدرالي الحالي^(١).

وبعد استحقاق الكونغرس لممارسة السلطات التشريعية، فقد قُسم الأخير إلى مجلسين، وهذا يجسد مبدأ الهيئة التشريعية ثنائية التمثيل - ذات مجلسين - *Principle of Bicameralism Legislature*^(٢)، وكما هو الحال بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات؛ والذي يسعى لتقسيم السلطات بهدف تحقيق نوع من الرقابة فيما بينها، فإن النظام التشريعي ثنائي التمثيل يؤدي إلى تحقيق نوع من الرقابة الداخلية في الكونغرس. فعندما وجّه توماس جيفرسون *Thomas Jefferson* - عندما كان سفيراً للولايات المتحدة لدى فرنسا خلال فترة انعقاد المؤتمر الدستوري - سؤالاً بهذا الخصوص لجورج واشنطن، أجاب الأخير معتقداً: « بأن وجود مجلسين في كونغرس الولايات المتحدة سيُسهم في تحقيق مزيد من الرقابة المتبادلة بينهما، فكل مجلس سيشكل هيئة دستورية للرقابة على عمل المجلس الآخر، إضافة إلى أن وجود مجلسين سيساعد حتماً في التخفيف من حدة الانفعالات التي تلازم القرارات الصادرة عن كل مجلس»^(٣).

^(١) انظر: *Vile, John R.; A Companion to the United States Constitution and Its Amendments*, (The National Information Standards Organization, Washington D.C, **Fourth Edition**. 2006), p. 22.

^(٢) ويشير هذا المصطلح إلى أن البرلمان أو الهيئة التشريعية يتكونان من غرفتين أو مجلسين اثنين. *A Translator's Guide to Frequently Used Terms And Phrase; Election Terminology*, (National Democratic Institute for International Affairs, Washington D.C., 2009), p.10.

^(٣) انظر: *Vile, John R.; A Companion to the United State ...*, op. cit., pp. 22-23. =

= ولكن في المقابل برزت الكثير من الآراء التي تنتقد نظام المجلسين لما له من أثر سلبي بشأن الإنتاج التشريعي للهيئة التشريعية؛ وذلك نتيجة العقوبات التي سيواجهها التشريع المقترح في كل مجلس. كما اتفق جميع أنصار ومؤيدي الهيئة التشريعية ثنائية التمثيل بأن هكذا مؤسسة لن تعيق إصدار الإنتاج التشريعي، إذ ناقش *James Madison* على سبيل المثال: « بأن مجلس شيوخ الولايات المتحدة سيحري رقابة على التشريعات المقترحة في مجلس النواب، وذلك من شأنه التقليل من الإفراط في سن قوانين غير سليمة أمام الحجم الكبير من التشريعات المقترحة، والتي لا يمكن قراءتها ». فالواضح أن *Madison* أراد أن تكون عملية سن التشريعات أكثر صعوبة، ولكن وجود نظام تشريعي ثنائي التمثيل سيحول دون وجود نشاط تشريعي ناجح. وفي المقابل، يريد الكثير من السياسيين التقدميين في المجالس التشريعية سن المزيد من التشريعات، لكن نظام التمثيل الثنائي سيقف أيضاً عائقاً أمام الإنتاج التشريعي. فالأساس الذي تقوم عليه هذه الحجة هو الحركة التقدمية لأنصار الهيئة التشريعية أحادية التمثيل - مجلس الواحد - *Unicameral Legislature* في مطلع القرن العشرين. ففقيه العلوم السياسية التقدمي *Lester B. Orefield* علّق: « بأن النظام الحالي سيؤدي لمزيد من الضوابط والتوازنات الصارمة، والتي لا حاجة لها. وفي ظل وجود نظام ثنائي التمثيل من شأنه إفشال أي إجراء أو تدبير مقترح، فإنه من المحتمل أيضاً أن يفشل في ظله اثنان أو أكثر من الإجراءات أو التدابير ». وبالمثل انتقد السيناتور التقدمي *George Norris* عن ولاية *Nebraska* نظام الهيئة التشريعية ثنائية التمثيل قائلاً: « بأن أصحاب المصالح الخاصة، والشركات، والاحتكارات، سيجدون أنه من الأسهل منع تمرير إحدى التشريعات المقترحة مع وجود نظام هيئة تشريعية ثنائية التمثيل؛ أكثر مما هو عليه الحال في نظام هيئة تشريعية أحادية التمثيل، فنظام الهيئة التشريعية ثنائية التمثيل سيعرقل الإنتاج التشريعي مقارنة بالهيئة التشريعية أحادية التمثيل، نظراً لكثرة القواعد التشريعية التي تحيط بكل مجلس، والتي من شأنها عرقلة تمرير تشريع مقترح ». وهذا اعتقاد سائد بين علماء السياسة. فالفقيه *Stouffer* والفقيه *Opheim* أشارا إلى ما يلي: « هناك بعض السلبات في المجالس التشريعية ذات المجلسين، فبالرغم من أن اتخاذ إجراء طائش أو أحق هو الأقل احتمالاً، لكن اتخاذ إجراء حكيم أو معقول هو أكثر صعوبة من حيث التحقيق أيضاً ». وحالياً فإن المشكلة الأكبر لدى الهيئات التشريعية ذات المجلسين هي عدم قدرتها على اتخاذ إجراء في الوقت المطلوب، فتمرير مشروعات القوانين هو أمر بطيء للغاية، وغالباً ما يكون متلازم مع إجراءات أكثر تعقيداً في نظام المجلسين.

وبشكل مماثل، ناقش كل من *Grumm* والفقيه *Murphy*: « بأن ثمة مشكلة أساسية مع المجالس التشريعية الأمريكية على المستوى الفيدرالي أو مستوى الولاية، إنها مشكلة رقابية حيال عمل المجلس الآخر، وحتى لو كان الأمر كذلك، فإن السلطة التشريعية ككل ستظل مقيدة أثناء أدائها لوظائفها. فنظام المجلسين يكرّس مبدأ فصل السلطات، واتباع قاعدة الضوابط والتوازنات داخل المجلس التشريعي ذاته. لذلك، يمكن القول إنه من الصعب الحصول على تشريع من خلال سلطة تشريعية ثنائية التمثيل، كما هو عليه الحال في نظام الهيئة التشريعية أحادية التمثيل ».

فالبرلمان البريطاني وهو أم البرلمانات، وبصرف النظر عن الكونغرس القاري، يتألف من مجلسين - العموم واللوردات -، وهناك اختلافات هامة بين مجلسي العموم واللوردات في إنجلترا من جهة، ومجلسي النواب والشيوخ بمقتضى الدستور الفيدرالي من جهة أخرى، وعلى الأخص فإن مجلس اللوردات البريطاني يكون وراثياً إلى حد كبير، في حين أن مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة ليس كذلك^(١).

= وتجدر الإشارة لما عبّر عنه الفقيه Hill والفقيه Mladenka: « بأن وجود مجلسين له تأثير واضح على عملية سن القوانين. ونتيجة لذلك، فإن وجود نظام المجلسين يجعل تمرير تشريعات جديدة أكثر صعوبة نظراً لوجود عدد من العقبات الإضافية ». أما الفقيهان Rhode و Spaeth فقد أشارا أيضاً: « بأن طبيعة مجلسي الكونغرس تجعل تمرير تشريع مقترح أكثر صعوبة، وإلى حد كبير أكثر مما لو كان للكونغرس مجلس واحد». كما لاحظ كل من Fine and Adrian: « بأن الفرص المتاحة لمنع تمرير إحدى التشريعات تتسع مع نظام تشريعي ثنائي التمثيل ». ولخص أيضاً الفقيه Levmore رأيه بشأن نظام الهيئة التشريعية ثنائي التمثيل وفقاً لآتي: « إنه من السهل، وحتى ربما صحيح من الناحية التاريخية الاعتقاد بأن نظام الهيئة التشريعية ذات مجلسين قد صُمم لعرقلة أو إيقاف التشريعات المقترحة، لكن سيكون من المؤكد أن هناك تدخلاً حكومياً أقل، وتمرير للتشريعات أقل، والمزيد من الحفاظ على الوضع الراهن إذا كان يتعين تمرير التشريعات المقترحة أمام عقبتين - مجلسين - بدلاً من عقبة واحدة ».

ولمزيد من التفاصيل حول مدى تأثير نظام المجلسين على الإنتاج التشريعي راجع:

Rogers R. James; The Impact of Bicameralism on Legislative Production, (Texas A& M University, Legislative Studies Quarterly, XXVIII, November 4, 2003), pp. 510-511.

وتجدر الإشارة بأن الأخذ بنظام المجلسين يؤدي إلى منع الخطأ والتسرع في التشريع، لأنه إذا أخطأ أحد المجلسين أو انتقاد للعاطفة أو التأثير الوقتي، تلافي المجلس الآخر خطأ الأول عند عرض الأمر عليه. وقد قدّم جورج واشنطن أفضل وصف للغرض من إنشاء مجلس الشيوخ؛ فقد سأل توماس جيفرسون بعد عودته من باريس جورج واشنطن ذات صباح أثناء تناوله طعام الإفطار عن السبب الذي جعل واضعي الدستور يوافقون على إنشاء مجلس ثان في الكونغرس في مؤتمر فيلادلفيا عام ١٧٨٧؟ فأجاب واشنطن: لماذا أنت تصبّ تلك القهوة في الفنجان الخاص بك؟ أجاب جيفرسون: حتى أبردّها. فقال واشنطن: ولهذا نحن نصب التشريع في وعاء مجلس الشيوخ لئلا يبرده.

انظر: د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثانية، سنة ٢٠١٥)، ص

٣٠٢.

^(١) انظر: Vile, John R.; A Companion to The United States..., op. cit., pp. 22-23.

وكما أنشأ الدستور الفيدرالي نظاماً دستورياً يمكن بواسطته لكل فرع من فروع الحكومة - التشريعي والتنفيذي والقضائي - أن يُشكّل أداة رقابية في مواجهة الفرع الآخر، فإن الهيئة التشريعية ثنائية التمثيل ممثلة بكونغرس الولايات المتحدة تمكّن الأخير من العمل على نحو مؤثر من خلال إجراء الرقابة على أعماله، فموافقة مجلسي الكونغرس هو أمر هام ولازم وضروري لتمرير أي تشريع مقترح. ويتألف كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية من مجلسين وهما مجلس النواب ومجلس الشيوخ^(١).

^(١) انظر: **English, Ross M.; *The United States Congress*, (Manchester University Press, Manchester and New York, 2003), p. 8.**

يتكون كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية من خمسمئة وواحد وأربعين عضواً موزعين على خمسين ولاية وفقاً للآتي: أربعمئة وخمسة وثلاثين عضواً في مجلس النواب، ومئة عضو في مجلس الشيوخ، وستة مندوبين عن مقاطعة كولومبيا *The District of Columbia*، وجزر فيرجين *Virgin* الأمريكية، وساموا *Samoa* وماريانا الشمالية *Northern Mariana* وجوام *Guam* وبورتو ريكو *Puerto Rico*. فمنذ إرسال أول مندوب إلى الكونغرس، سعى مجلس النواب جاهداً لمعرفة الدور الذي يجب أن يلعبه أولئك المندوبين. فبعض الأعضاء الذين أشاروا بأن الدستور يقضي في البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور: « بأن أعضاء مجلس النواب يختارون كل سنتين من قبل الشعب في مختلف الولايات...»، قد أعربوا عن قلقهم بأن منح المندوبين ذات الحقوق والمسؤوليات التي يتمتع بها الأعضاء سيكون أمراً غير دستوري، ولأن المندوبين وبالترتيب لا يمثلون الولايات، فقد ناقش الأعضاء في عدة مناسبات حقوق أولئك المندوبين في مجلس النواب. وفي نهاية المطاف، يتمتع أولئك المندوبون بممارسة سلطات وحقوق ومسؤوليات متطابقة في معظم النواحي مع أولئك الأعضاء في مجلس النواب. إذ باستطاعتهم الكلام، وتقديم مشروعات القوانين إلى مجلس النواب، ويجوز لهم طلب إدخال تعديلات على التشريع المقترح، وعلى معظم المقترحات الاجرائية في مجلس النواب، والتصويت في لجان مجلس النواب فقط. ولكن وفي المقابل، فإن المندوبين ليسوا أعضاء أساسيين في مجلس النواب، ولا يمكنهم التصويت في جلسة المجلس. وبالتالي لا يستطيعون اقتراح التماس إعادة النظر في تصويت تم إجراؤه خلال الجلسة أيضاً، ولا يمكن احتسابهم لأغراض النصاب القانوني في المجلس، ولا يُسمح لهم بالتصويت أو حتى ترؤس لجنة المجلس الكامل أو إحدى لجان مجلس النواب.

Manning, Jennifer E.; *Membership of The 112th Congress: A Profile*, (CRS, Report, No. 41647, November 26, 2012). p.1.

Betsy Palmer; *Delegates to the U.S. Congress: History and Current Status*, (CRS, Report, No. 40555, January 6, 2011). pp. 6-7.

ولعل تبني كونغرس الولايات المتحدة نظام المجلسين - نظام تشريعي ثنائي التمثيل - من شأنه أن يفرض عليهما القيام بتحمل الكثير من المسؤوليات التشريعية المفروضة، وإن تنفيذ هذه المسؤوليات يحتاج إلى درجة كبيرة من التنظيم الذي يتعين أن يتسم به مجلسا الكونغرس. لذلك فإن كل مجلس يتولى إدارة شؤونه الإجرائية بشكل مستقل عن الآخر^(١).

ويتضح ذلك من خلال تخويل كل مجلس سلطة البت في صحة انتخاب أعضائه، وسلطته في تقرير نتائج هذه الانتخابات، ومؤهلات الأعضاء المنتخبين قبل حلفهم ليمين تولي المنصب رسمياً، فضلاً عن صلاحية كل مجلس في إجبار أعضائه المتغيبين على حضور جلساته بهدف اكتمال النصاب القانوني لكل مجلس، إضافة إلى سلطة كل مجلس في وضع قواعد العمل الإجرائية الخاصة به، وتعديلها طبقاً للظروف، وإنزال العقاب بالأعضاء الذين يرتكبون سلوكاً سيئاً، وتقرير مصير الأعضاء الذين يتجاوز سلوكهم الحد المقبول لعضو الكونغرس من خلال طردهم من المجلس، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار أن لكل مجلس نصاب قانوني يجب اكتماله بهدف إنجاز الأعمال التشريعية المدرجة في جدول أعمال كل المجلس^(٢).

كما تخضع جميع الإجراءات المتخذة داخل كل مجلس لتصويت أعضائه، وهذا التصويت يجب تسجيله في محاضر الجلسات الخاصة بالمجلس بعد موافقة خمس عدد الأعضاء الحاضرين، وليس خمس كامل مجموع عدد أعضاء المجلس بكامل هيئته. ويجتمع كل مجلس على الأقل مرة واحدة في السنة، وهذا يعني أن كل مجلس يعقد دورتي انعقاد كل سنتين، أي بمعدل دورة واحدة كل سنة إلا في حال الدعوة لعقد دورات انعقاد استثنائية، إضافة

English, Ross M.; *The United States Congress*, Ibid., p.8.

(١) انظر:

English, Ross M.; *The United States Congress*, Ibid., p.8.

(٢) انظر:

للتاريخ المشترك لموعد بدء أول اجتماع يجريه مجلسا الكونغرس كل سنة، والذي يبدأ في ظهر يوم الثالث من شهر كانون الثاني^(١).

وحتى يستطع جميع أعضاء الكونغرس القيام بالواجبات الملقاة على عاتقهم، فقد خصهم المشرع الدستوري ببعض الامتيازات التي تساعدهم في تحقيق مقاصدهم التشريعية، وذلك من خلال تمتعهم بامتياز عدم الاعتقال أثناء ذهابهم وحضورهم إلى المجلس وعودتهم منه، وأثناء أدائهم لأعمالهم أيضاً، إلا في حالات الخيانة أو الجنايات أو الإخلال بالأمن، وامتياز قدرتهم على إلقاء أي خطاب تشريعي أو إجراء أية مناقشة تشريعية في المجلس دون أن يسألوا عنها في أي مكان، علاوة عن الامتيازات التي يحصلون عليها من تعويضات ومكاتب، وغيرها من امتيازات تولي المنصب^(٢).

وفي مقابل هذه الامتيازات، فإنه لا يحق لأعضاء مجلسي الكونغرس الجمع بين عضويتهم في الكونغرس وشغلهم لأية وظيفة أخرى خاضعة لسلطان الولايات المتحدة، أو حتى تركهم لمناصبهم الكونغرسية لتولي وظائف تنفيذية أخرى زادت أجورها خلال فترة عضويتهم في المجلس، ما يفرض قيوداً على عضوية أعضاء مجلسي الكونغرس^(٣).

وتجدر الإشارة إلى أن جميع الأعمال التي تدخل في عمل مجلسي الكونغرس يتم القيام بها من قبل اللجان التابعة لكل مجلس، وهذه الأخيرة تلعب دوراً محورياً في كونغرس الولايات المتحدة بسبب تعددها وتحويل كل نوع منها وظائف مناصرة بها، إضافة لانبثاق لجان فرعية عن اللجان الرئيسية بهدف توزيع العمل، ما يسهم في سهولة إنجازه. ولعل الدور البارز الذي يمارسه الكونغرس يتمثل في الصلاحيات التي نص عليها الدستور، وهي تشمل كافة

English, Ross M.; The United States Congress, Ibid., p. 8.

(١) انظر:

English, Ross M.; The United States Congress, Ibid., p. 8.

(٢) انظر:

English, Ross M.; The United States Congress, Ibid., p. 8.

(٣) انظر:

المجالات، سواء على الصعيد التجاري والاقتصادي والقضائي والعسكري والمالي والعلمي، ما يمنح الكونغرس دوراً بارزاً على صعيد الحياة السياسية العامة للبلاد^(١).

فالدستور الاتحادي أناط بالكونغرس ممارسة عدة أنواع من السلطات الدستورية: وهي **السلطات الصريحة** المذكورة آنفاً والمدرجة في الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور، و**السلطات الضمنية** المتمثلة في البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور، والذي يُسمى ببند ضروري ومناسب، أو "البند المطاطي" نظراً للسلطات الواسعة التي يوليها هذا البند للكونغرس، وذلك من خلال إصدار القوانين التي يراها الكونغرس ضرورية ومناسبة لوضع سلطاته أو سلطات الإدارة الاتحادية موضع التنفيذ، علاوة عن السلطات المتأصلة وذات الصلة بمفهوم السيادة، والتي يمارسها الكونغرس أيضاً^(٢).

وبناءً على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا الباب الوضع التنظيمي لكونغرس الولايات المتحدة، من خلال فصلين رئيسيين، نتناول الحديث في الفصل الأول عن تكوين الكونغرس. أما الفصل الثاني فيخصص للحديث عن تنظيم كونغرس الولايات المتحدة وسلطاته الدستورية، وذلك وفق الآتي:

الفصل الأول: تكوين كونغرس الولايات المتحدة.

الفصل الثاني: تنظيم الكونغرس والسلطات الدستورية.

English, Ross M.; The United States Congress, Ibid., p.9.

(١) انظر:

English, Ross M.; The United States Congress, Ibid., p.9.

(٢) انظر:

الفصل الأول

تكوين كونغرس الولايات المتحدة

تمهيد وتقسيم:

تتأرجح الدساتير فيما يتعلق بتنظيمها للسلطة التشريعية بين اتجاهين رئيسيين، هما نظام المجلس الواحد، إذ يستأثر بالسلطة التشريعية مجلس واحد فقط. ونظام المجلسين، والذي من مقتضاه أن يُشكّل البرلمان من مجلسين، يحمل كل منهما اسماً يغير اسم المجلس الآخر. وإذا كانت الدول البسيطة تميل إلى الأخذ بنظام المجلس الواحد، فإن نظام المجلسين هو شبه ضرورة في الدول الاتحادية، وخاصة تلك التي تأخذ بنظام الاتحاد الفيدرالي، إذ تتشكل الدولة من عدة ولايات تختلف من حيث المساحة الجغرافية والموارد وعدد السكان، وقبل اندماج تلك الولايات في دولة واحدة فإن الولايات الصغيرة تنظر عادة نظرة الخوف والريبة نحو الولايات الكبيرة، خشية أن تبتلعها وتسيطر عليها، ما يجعلها تتردد في إتمام تلك الوحدة أو الاندماج^(١).

لذلك، ومن أجل إدخال الطمأنينة إلى نفوس شعوب تلك الولايات كان ضرورياً إنشاء مجلسين، إذ يشكل أحدهما على أساس شعبي، أي يمثل مجموع الشعب، والآخر على أساس تمثيل الولايات، فيكون للولايات في هذا المجلس أصوات متساوية بغض النظر عن عدد سكانها، بحيث تقف الولايات الصغيرة على قدم المساواة مع الولايات الكبيرة، على أن يشترك المجلسان في التشريع^(٢). ولقد توصل واضعو الدستور الأمريكي إلى النتيجة السابقة بعد الصراع الذي نشب بين ممثلي الولايات الكبرى والصغرى في مؤتمر فيلادلفيا سنة ١٧٨٧ بشأن كيفية تشكيل السلطة التشريعية، إذ صمم ممثلو الولايات الكبرى على أن يكون تمثيل الولايات في المجلس التشريعي على أساس تعداد كل ولاية، في

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس بالقاهرة سنة ١٩٩٩، ص ١٤٥.

(٢) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، المرجع السابق، ص ١٤٦.

حين تمسك ممثلو الولايات الصغرى بمبدأ التمثيل المتساوي في المجلس التشريعي بغض النظر عن تعداد أو مساحة كل ولاية^(١).

وفي نهاية المطاف، حُسم الخلاف عن طريق اقتراح تقدم به وفد ولاية كونكتيكت ونال موافقة أعضاء المؤتمر، ومؤدى هذا الاقتراح أن يتكون البرلمان الاتحادي من مجلسين تشريعيين، الأول هو مجلس النواب: وتُمثل فيه الولايات بنسبة تعداد سكان كل منها على أن يكون لها في هذا المجلس ممثل واحد على الأقل. ومجلس الشيوخ: وتمثل فيه كل ولاية باثنين من الأعضاء بغض النظر عن مساحتها وعدد سكانها، وقد لاقى - الاقتراح - موافقة أعضاء المؤتمر الدستوري^(٢).

فلو نظرنا إلى مجلس النواب، فقد تمثلت إحدى الشكاوى الماثرة ضد الحكام البريطانيين للمستعمرات الأمريكية بأن البرلمان كان يفرض الضريبة على الشعب، بل ولم يسمح له بأي تمثيل في المجلس الذي كان يتخذ هكذا قرارات. ومن أجل تفادي تكرار مثل هذا الخطأ في الولايات المتحدة الجديدة، فقد منح مواطنو الولايات تمثيلاً في مجلس النواب، إذ يُنتخب النواب بشكل مباشر بواسطة اقتراع شعبي كل سنتين، والهدف من هذا الوقت القصير بين إجراء الانتخابات هو ضمان بقاء النواب في حالة انتباه وأكثر مراعاة لرغبات ناخبهم، أو أنهم سيواجهون الإطاحة التشريعية. وإن عدد أعضاء مجلس النواب يكون محدداً عن كل ولاية بحسب عدد سكانها^(٣).

وبالرغم من أن إنشاء مجلس تشريعي منتخب بصورة مباشرة في الهيئة التشريعية الوطنية كان تطوراً جذرياً في أواخر القرن الثامن عشر، لكن هذا لم يكن ليعتبر ديمقراطية على الطريقة الحديثة، فحقوق التصويت اقتصر على

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، المرجع السابق، ص ١٤٦.

(٢) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، المرجع السابق، ص ١٤٦.

(٣) انظر: *English, Ross M.; The United States Congress, op. cit., p.8.*

البالغين من الذكور البيض، إضافة إلى فرض مزيد من القيود على مؤهلات حق التملك، علاوة على ذلك، لا يقتصر عمل مجلس النواب على المسائل التي يعالجها لوحده، لأنه وفي بعض الحالات فإنه سيعمل مع مجلس آخر هو مجلس شيوخ الولايات المتحدة^(١).

أما مجلس الشيوخ، فينظر إليه باعتباره استجابة لاثنتين من مخاوف الآباء المؤسسين، كان أولها: بأن مجلس النواب لو تم تركه دون رقابة فإنه سيتخذ قرارات طائشة وغير حكيمة، وفي حين أن الشعب بحاجة لوجود مجلس للنواب، فقد كان هناك خوف من أن الجماهير يمكن أن تنحرف لدعم مرشحين أو سياسات لم تكن بالضرورة في مصلحة الولايات المتحدة. إضافة إلى ذلك، فقد كان هناك خطر من أن إجراء هذه الانتخابات المنتظمة كل سنتين قد يقود المجلس لانتهاج سياسات قصيرة الأجل. أما ثانيهما: لقد كان هناك خوف من أن تحديد عدد النواب الممثلين لكل ولاية استناداً إلى عدد سكان كل منها؛ سيجعل عدداً قليلاً من الولايات ذات العدد الأكبر - الولايات الكبرى - من السكان يتناولون على إرادة بقية الأعضاء المنتمين إلى ولايات ذات عدد قليل من السكان - الولايات الصغرى - في المجلس^(٢).

ولمواجهة هذه المخاوف، فقد صُمم مجلس الشيوخ ليكون مجلساً يمثل الولايات، فأعطيت كل ولاية تمثيلاً متساوياً بواسطة انتخاب عضوين يمثلانها في مجلس الشيوخ، بصرف النظر عن عدد السكان. وفي الوقت الذي أثّرت فيه مخاوف مدة الولاية القصيرة بالنسبة لأعضاء مجلس النواب، فإن مدة الولاية داخل مجلس الشيوخ هي ست سنوات يُنتخب ثلثهم كل سنتين، لأن طول مدة الولاية داخل هذا المجلس من شأنها السماح لأعضاء مجلس الشيوخ بالتروي وإلقاء نظرة طويلة الأمد لدى اتخاذ قراراتهم. بالإضافة إلى ذلك، وبمقتضى

English, Ross M.; *The United States Congress*, op. cit., p.8.

(١) انظر:

English, Ross M.; *The United States Congress*, op. cit., p.9.

(٢) انظر:

الدستور الفيدرالي، فإن اختيار أعضاء مجلس الشيوخ كان يتم من قبل الهيئة التشريعية في كل ولاية، ولكن بعد التعديل الدستوري السابع عشر أصبح انتخاب أعضاء هذا المجلس يتم بواسطة الشعب مباشرة - بواسطة الانتخاب الشعبي المباشر -، وبذلك فقد عبر الآباء المؤسسون عن رأيهم: « بأن مجلس الشيوخ سيكون بمثابة المجلس الأكثر اعتدالاً للتحقق من أية مقترحات طائشة أو متهورة منبثقة عن مجلس النواب »^(١).

ولما كانت القوانين لا تصدر إلا بموافقة المجلسين معاً، فإن ذلك يحقق عملياً المساواة بين سائر الولايات في عملية اتخاذ القرارات وصنع القوانين بغض النظر عن الحجم أو التعداد، غير أن التباين في مدة الولاية لكل من أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب قد يكشف عما سُمي بظاهرة الديمقراطية المقيدة، ويؤيد القول بأن الديمقراطية الأمريكية ليست ديمقراطية مطلقة. فبرغم أن الديمقراطية وسيادة رأي الأغلبية من الركائز التي قام عليها الاتحاد الفيدرالي، إلا أن الدستور الأمريكي يعكس في مضمونه توجهاً وفكراً يبدو مخالفاً أو مقيداً لمفهوم الديمقراطية، وهذا التوجه ينطلق من هاجس أو من التخوف مما يسمى بالطغيان الشعبي، أي ظلم الأغلبية للأقليات وهو الأثر الجانبي للديمقراطية التي تفترض التقيّد أو الانسياق لقرارات الأغلبية حتى لو جارت على حقوق الفرد^(٢).

ومن منطلق الاعتقاد بعدم عصمة الإرادة الشعبية، رأى واضعو الدستور وجوب صياغة الصلاحيات الدستورية بأسلوب يُحدث نوعاً من التوازن في مواجهة ما سُمي بالاستبداد الشعبي، وتجنّب عضو الكونغرس العمل تحت ضغوط

^(١) انظر: English, Ross M.; *The United States Congress*, op. cit., pp.9-10.

^(٢) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل - أمة قلقة - أمريكا الديمقراطية وبمينا الديني والمحافظ (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٨)، ص ٢٣ - ٢٤.

الانسياق وراء رغبات الناخب التي قد تكون غير صائبة، وفي الوقت ذاته، دون تقليص أو إخلال بالهوية الديمقراطية للنظام الفيدرالي^(١).

وترتيباً على ما تقدم، سنتناول الحديث في هذا الفصل عن تكوين كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية من خلال مبحثين رئيسيين، نتناول الحديث في المبحث الأول عن مجلس النواب، أما المبحث الثاني للحديث عن مجلس الشيوخ، وذلك وفق الآتي:

المبحث الأول: مجلس نواب الولايات المتحدة.

المبحث الثاني: مجلس شيوخ الولايات المتحدة.

^(١) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل، المرجع السابق، ص ٢٤.

المبحث الأول

مجلس نواب الولايات المتحدة

United States House of Representatives

يتألف مجلس النواب من أعضاء يختارون لمدة سنتين في مختلف الولايات، على أساس نسبة السكان في تلك الولاية. ويضم ٤٣٥ عضواً ينتخبون بواسطة الدوائر الانتخابية في ولاياتهم، فكلما كبر حجم سكان الولاية زاد عدد ممثليها في مجلس النواب. وقد اشترط الدستور بأن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل، حتى ولو لم يصل عدد الناخبين في تلك الولاية إلى حد القاسم الانتخابي المشترك، أو مهما قلَّ عدد سكانها^(١).

وإن مدة ولاية المجلس، والتي حددها الدستور بسنتين، هي في الواقع مدة قصيرة، إذ تساعد على وضع النواب تحت رحمة الناخبين ولا تدع لهم مجالاً للقيام بتنفيذ الوعود الانتخابية التي قطعوها على أنفسهم خلال حملتهم الانتخابية. ولكن حددت مدة نيابة المجلس بسنتين تماشياً مع مبادئ الديمقراطية، كما يراها الآباء المؤسسون. علاوة على ذلك، إن التشريعات التي رسخها المجلس من خلال إعادة ترسيم دوائره الانتخابية الكونغرسية ضمن الولايات كل عشر سنوات، تماشياً مع الإحصاء الرسمي لعدد السكان، ينعكس بشكل إيجابي على إعادة توزيع مقاعد مجلس النواب على الولايات وفقاً لعدد سكانها؛ ليحقق أكبر قدر ممكن من التمثيل العادل في مجلس النواب بين الولايات^(٢).

كما حدد الدستور الفيدرالي الشروط الواجب توافرها في المرشح لانتخابات مجلس النواب، إذ يجب ألا يقل سن عضو مجلس النواب عن خمسة

(١) انظر: آريان محمد علي، الدستور الفيدرالي "دراسة مقارنة" (السليمانية، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، سنة ٢٠٠٩)، ص ١٢٧.

(٢) انظر: آريان محمد علي، الدستور الفيدرالي ...، المرجع السابق، ص ١٢٧.

وعشرين عاماً، وأن يكون مواطناً أمريكياً لمدة سبع سنوات قبل الترشح على الأقل؛ وأن يقيم في الولاية التي يُنتخب لتمثيلها. وجرى العرف على أن تكون الإقامة في المنطقة الانتخابية ذاتها، إذ يُنتخب أعضاء مجلس النواب في دوائر انتخابية متساوية تقريباً، بحيث تختار كل منها عضواً واحداً بأكثرية الأصوات. ولكن مع ذلك فإن كل مجلس من مجلسي الكونغرس هو الذي يقرر بشأن انتخاب أعضائه ومؤهلاتهم^(١).

ويختار مجلس النواب من بين أعضائه رئيساً له لمدة سنتين، يسمى رئيس مجلس النواب الذي يقوم بإدارة الجلسات. وإذا شغل واحد أو أكثر من مقاعد هذا المجلس، فإنه يتوجب على حاكم الولاية أن يجري انتخابات خاصة للمقعد أو المقاعد الشاغرة. إضافة إلى ذلك يختار مجلس النواب الزعماء الحزبيين في المجلس، والموظفين التابعين لمجلس النواب.

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن مجلس نواب كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول: الأحكام النازمة لعضوية مجلس النواب.

المطلب الثاني: انتخاب أعضاء مجلس النواب.

المطلب الثالث: مرسوم دعوة الهيئات الناحبة لانتخاب المقاعد الشاغرة لنواب الدائرة الانتخابية.

المطلب الرابع: اختيار المجلس لرئيس مجلس النواب وموظفيه الآخرين.

المطلب الأول

الأحكام النازمة لعضوية مجلس النواب

حدد الدستور مدة العضوية في مجلس النواب بعامين فقط، وهي مدة ولاية المجلس ذاتها، إذ تجري في نهايتها انتخابات عامة لتجديد المجلس تجديداً

^(١) انظر: آريان محمد علي، الدستور الفيدرالي ...، المرجع السابق، ص ١٢٧.

كلياً، وتتزامن مدة نهاية ولاية المجلس وإجراء انتخابات جديدة كل عامين مع منتصف ولاية الرئيس الأمريكي، ما قد يؤدي إلى حدوث تحول في الأغلبية القائمة في مجلس النواب، وقد يكون هذا التحول في بعض الأحيان لغير مصلحة حزب الرئيس، وبالتالي، سيؤدي إلى إلحاق نتائج ضارة بالعملية الانتخابية^(١). ولدى قراءة الدستور الفيدرالي، فإنه يلاحظ بأن هذا الدستور لم يحدد المواصفات التي يتعين توافرها في جمهور الناخبين، بل ترك هذه المسألة رهناً بالسلطة التقديرية للولايات، بشرط ألا تخالف الأخيرة ما نصت عليه التعديلات الدستورية التي تحظر أي تمييز أو حرمان لحقهم في التصويت لعلّة الجنس أو العرق أو حالة رق سابقة أو اللون أو السن.

أما بالنسبة للمرشحين لعضوية مجلس نواب كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، فقد تم تحديد المواصفات الدستورية التي يتوجب توافرها في المرشح لعضوية هذا المجلس من خلال تحديد سن المرشح وجنسيته ومكان إقامته. وفي هذا الخصوص، فقد نصت الفقرة الثانية - في بندها الأول - من المادة الأولى من الدستور الفيدرالي: « بأن مجلس النواب يتألف من أعضاء يختارون كل سنتين من قبل الشعب في مختلف الولايات، ويجب أن تتوفر في الناخبين في كل ولاية نفس المؤهلات التي يتوجب توافرها في ناخبي أعضاء أكثر مجلسي الهيئة التشريعية في تلك الولاية عدداً »^(٢).

^(١) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين في النظم السياسية المعاصرة "دراسة تحليلية مقارنة على مجلسي الكونغرس الأمريكي ومجلسي البرلمان في كل من بريطانيا وفرنسا والأردن"، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، طبعة سنة ٢٠١١، ص ٢١٤.

^(٢) جرى نص البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 2, Clause 1: The House of Representatives shall be composed of members chosen every second year by the people of the several states, and the electors in each state shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the state legislature».

كما نصت أيضاً في الفقرة الثانية - في بندها الثاني - من المادة الأولى من الدستور بأنه: « لا يصبح أي شخص نائباً ما لم يكن قد بلغ سن الخامسة والعشرين، وما لم تكن قد مضت عليه سبع سنوات وهو من مواطني الولايات المتحدة، وما لم يكن لدى انتخابه من سكان الولاية التي يتم اختياره عنها »^(١).

فهذان البندان يوضحان المدة التي يتعين لها انتخاب أعضاء مجلس النواب وهي سنتان، فضلاً عن تحديد الدستور الأمريكي شروطاً يتعين توافرها لتحقيق الصلاحية لعضوية مجلس النواب، لذلك سنتناول الحديث عن مدة ولاية العضوية في مجلس النواب، والمؤهلات الدستورية للمرشحين لعضوية هذا المجلس، وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول

مدة ولاية المنصب ومؤهلات الناخبين

Term of Office And Qualifications For Voters

تتناول الفقرة الثانية من المادة الأولى الحديث عن مجلس النواب أو مجلس الممثلين، وكما توضح هذه المادة فقد صمم آباء الدستور هذا المجلس ليكون الأكثر شعبية أو تمثيلاً، وبالفعل فإن مجلس النواب هو المجلس الذي يتمتع بهذه الصفات مقارنة بمجلس الشيوخ، إذ يُنتخب أعضاء هذا المجلس لولاية مدتها سنتان، إضافة إلى ذلك، يجري انتخاب أعضاء هذا المجلس والبالغ عددهم ٤٣٥ نائباً في وقت واحد. فهذه الانتخابات تتسم بالشمولية لأنها تطل

^(١) جرى نص البند الثاني من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Article 1, Section 2, Clause 2: No person shall be a representative who shall not have attained to the age of twenty five years, and been seven years a citizen of the united states, and who shall not, when elected, be an inhabitant of that state in which he shall be chosen ».

جميع مقاعد مجلس النواب، ولذلك، فإن آباء الدستور أتاحوا للناخبين انتخاب ممثليهم في مجلس النواب لفترة قيادة قصيرة^(١).

وانطلاقاً من حقيقة أن أعضاء مجلس النواب البالغ عددهم / ٤٣٥ / عضواً يمثلون الحد الأقصى الذي حدده القانون رقم 62 / 5 ، ولما كان ازدياد عدد السكان يؤدي إلى اتساع حجم الدوائر الانتخابية، فإن كل عضو من أعضاء مجلس النواب يمثل في الوقت الحاضر - وفقاً للإحصاء السكاني لعام ٢٠١٠ - نحو / 700,000 / سبعة ألف مواطن^(٢).

وإن مدة السنتين المحددة دستورياً كان الهدف من تقصيرها هو تمكين الشعب من الرقابة على ممثليه عن طريق إعادة انتخابهم بالكامل بعد مرور سنتين من ولايتهم البرلمانية، مما يحقق تمثيلاً أكثر مصداقية، وبالتالي،

(١) انظر: *Vile. John R.; A Companion to the United States ... op. cit., p. 23.*

(٢) انظر: د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٠٤.

وتجدر الإشارة، بأن الدستور الأمريكي نص في الفقرة الثانية من المادة الأولى على أن تمثل الولايات في مجلس النواب بحسب عدد سكانها؛ بحيث يكون لكل ولاية ما لا يزيد عن نائب واحد عن كل ثلاثين ألف من رعاياها على ألا يقل تمثيل أية ولاية في هذا المجلس عن عضو واحد، حتى ولو لم يكون مجموع رعاياها يبلغ الثلاثين ألفاً. وبناء على ذلك النص، قسمت كل الولايات الداخلية في الاتحاد إلى دوائر، تتكون كل منها من ثلاثين ألفاً من المواطنين لهم الحق في انتخاب نائب واحد، ولكن تزايد تعداد سكان الولايات المتحدة زيادة كبيرة أوضح أن انتخاب كل دائرة مكونة من ثلاثين ألف لئلا في مجلس النواب؛ سيؤدي إلى أن يكون هذا المجلس هائل العدد على نحو يتعذر معه قيامه بواجباته بطريقة منتظمة، وإزاء ذلك؛ صدرت عدة قوانين متوالية يانقص نسبة التمثيل. وبالرغم من ذلك، فقد بلغ عدد أعضاء مجلس النواب ٤٣٥ عضواً، وفي أعقاب ذلك، صدر قانون عام ١٩٢٩، والذي قضى بتحديد عدد أعضاء المجلس بعدد قدره ٤٣٥ عضواً بصفة دائمة، وعلى أن تقسم كل الولايات إلى ٤٣٥ دائرة انتخابية على حسب عدد السكان؛ على أن تمنح الولايات التي لا يكمل عدد سكانها العدد اللازم لتكون دائرة تمثل في المجلس بنائب واحد.

انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة ١٩٨٠، ص ٤٨٦-٤٨٧.

يكفل وجود رابطة مستمرة بين النائب ودائرته الانتخابية. فضلاً عن ذلك، فإن هذه المدة تعد بالنسبة للأمريكيين الطريقة المثلى لمراقبة نشاط النواب والحد من مساوئ النظام التمثيلي، لاسيما وأن الولايات المتحدة الأمريكية تتفرد عن غيرها من دول العالم بانتخاب مجلس نوابها كل سنتين^(١).

وبالرغم من المزايا التي يحققها قصر مدة ولاية العضوية في مجلس النواب، لكنها تعرضت للكثير من سهام النقد داخل الولايات المتحدة الأمريكية ذاتها، وحجتهم في ذلك: أن قصر هذه المدة له تكاليف مادية باهظة نتيجة الإنفاق على التحضير للانتخابات والدعاية الانتخابية، وفي الوقت ذاته تجعل النائب المنتخب ودائرته الانتخابية في حالة انشغال دائم في موضوع الانتخابات والمرشحين لها. وبالتالي، فإن الانتقادات الموجهة لقصر هذه المدة جعلت الرئيس Lyndon Johnson يتوجه في خطابه إلى الكونغرس بتاريخ ١٩٦٦/١/٢٠ باقتراح لتعديل الدستور لجعل مدة ولاية مجلس النواب وعضوية أعضائه أربع سنوات بدلاً من سنتين^(٢).

(١) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين، مرجع سابق، ص ٢١٤ - ٢١٥. وقد عبر جيمس ماديسون عن رأيه حول مدة السنتين قائلاً: «... فكلما كانت السلطة أوسع، تعين أن تكون فترة ممارستها أقصر. والعكس بالعكس، كلما كانت السلطة محدودة، جاز تمديد فترة ممارستها بقدر أكبر من الأمان. ولذلك، ينبغي أن يكون طول فترة الخدمة في كل الحالات متناسباً على نحو مع حجم المعرفة العملية التي تكتسب لأداء الخدمة على الوجه المطلوب ومع كل هذه الاعتبارات، فإنها تعطينا في مجملها سبباً للتأكيد بأن إجراء الانتخابات كل عامين سيكون لصالح الشأن العام بعدما رأينا أنها لن تهدد حرية الشعب».

Hamilton, Alexander & Jay, John & Madison James; The Federalist; A Commentary on The Constitution of The United States Being a Collection of Essays Written Support of The Constitution Agreed Upon September 17, 1787, by The Federal Convention (Washington, D.C.: Robert B. Luce, Inc., 1976), Federalist No. 52 - 53, (By James Madison), pp. 236, 238 - 240, 242.

(٢) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين، مرجع سابق، ص ٢١٥.

أما توقيت انتخابات أعضاء مجلس النواب - وأعضاء مجلس الشيوخ - فتجري يوم الثلاثاء بعد أول اثنين من شهر تشرين الثاني من كل سنة زوجية، وتاريخ إجراء الانتخابات الأولية - التمهيدية - الحزبية *Party Primary Election* لاختيار مرشحين لعضوية مجلس النواب - وهي انتخابات عامة تتيح للأحزاب السياسية أن تختار مرشحها للانتخابات المرتقب إجراؤها - فتجري عادة في الأشهر الست الأولى من سنة الانتخابات، إذ تقدم التنظيمات الحزبية الوطنية في الولايات المتحدة المساعدة في حملة الانتخابات التمهيدية للمرشحين المفضلين من قبلها. أما المقاعد الشاغرة في مجلس النواب فتُملأ بواسطة إجراء انتخابات خاصة، أو كما تسمى أيضاً بواسطة انتخابات فرعية *By- Election*^(١)، إذ تُنظَّم هذه الانتخابات بموجب قوانين الولايات التي تختلف وعلى نطاق واسع من حيث السرعة التي تجري بها^(٢).

فالبند الأول من الفقرة الثانية المذكور أعلاه؛ والذي يتطلب إجراء الانتخابات من قبل الشعب والسلطة في الولايات، قد لا يقرر تعادلاً بين المتنافسين نتيجة الاقتراع. فعبارة **من قبل الشعب في مختلف الولايات**، تعني أن صوت شخص واحد في انتخابات مجلس النواب يكاد أن يكون ذي قيمة في العملية الانتخابية. ونتيجة لذلك، فإن التوزيع النسبي للنواب بني على أساس عدد السكان في الولاية. كما اشترطت مجموعة قوانين وتشريعات الولايات المتحدة

^(١) الانتخابات الفرعية: وهي انتخابات خاصة لا تجري في الموعد المحدد لها، وإنما تنظم في أغلب الأحيان لملء منصب شاغر. أما نسبة المشاركة فغالباً ما تكون منخفضة في الانتخابات الفرعية التي تعرف أيضاً بالانتخابات الخاصة.

A Translator's Guide to Frequently Used Terms and Phrase, op. cit., p. 10.

^(٢) انظر: *Petersen, Eric R; Parliament and Congress: A Brief Comparison of The British House of Commons and The U.S. House Of Representatives*, (CRS, Order Code, RL32206, May 19, 2005). p. 2.

قيام الولايات بإنشاء دوائر فردية أو أحادية التمثيل *Single Member Districts* في كل ولاية^(١)، ولا يجوز لأية دائرة انتخابية انتخاب أكثر من نائب واحد^(٢). وبدلاً من تحديد مؤهلات التصويت الوطنية في وقت كانت تتفاوت فيه هذه المؤهلات على نطاق واسع من ولاية لأخرى، فإن الآباء المؤسسين قرروا وببساطة بأن جميع الولايات ستستفيد من نفس المؤهلات المماثلة المعتمدة في الانتخابات التشريعية لأية ولاية^(٣). لذلك، فقد جعل الدستور من كل ولاية الوحدة الأساسية فيما يتعلق بالناخبين والعملية الانتخابية، فأناط أمر تحديد شروط الانتخاب والناخبين بالقوانين المرعية في كل ولاية بحسب الشروط التي تحددها كل ولاية لاختيار الهيئة الأوسع تمثيلاً في سلطتها التشريعية الخاصة بها^(٤).

وبعبارة أوضح، ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بأن تتوافر في الناخبين في كل ولاية نفس المؤهلات التي يتوجب توافرها في ناخبي أعضاء أكثر مجلسي الهيئة التشريعية في تلك الولاية عدداً. ولكن الدستور بالرغم من إحالته قانون

(١) الدائرة فردية أو أحادية التمثيل: هي دوائر انتخابية لا تنتخب إلا عضواً واحداً ليمثلها في الهيئة التشريعية أو الهيئات المنتخبة.

A Translator's Guide to Frequently Used Terms and Phrase, op. cit., p. 126.

(٢) انظر: *Sullivan, John V.; Constitution Jefferson's Manual And Rules of The House of Representatives of the United States One Hundred Twelfth Congress*, (111th Congress, 2d Session House Document No. 111-157, U.S. Government Printing Office, Washington, 2011), p.4. *United States Code; Published by the Office of the Law Revision Counsel of the U.S. House of the Representative*, (Washington: U.S. Government Printing Office, 2012), **Title 2.** (The Congress). **Chapter 1.** (Election of Senators and Representatives). **Section 2 C.** (Number of Congressional District; Number of Representatives From Each District). **Available at:** <http://www.law.cornell.edu.com>

(٣) انظر: *Vile, John R.; A Companion to the United States*, op. cit., p. 23.

(٤) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين ...، مرجع سابق، ص ٢١٧.

الانتخاب إلى الولايات الأعضاء في الاتحاد، فإنه لم يطلق لها الحرية الكاملة بهذا الأمر حسب أهوائها^(١)، خصوصاً بعد التعديلات الدستورية التي أدخلت عليه؛ والتي حظرت في التعديل الدستوري الخامس عشر التمييز بين جمهور الناخبين لعلّة العرق أو اللون أو حالة رق سابق، وحظرت في التعديل الدستوري التاسع عشر التمييز لعلّة الجنس، وحظرت في التعديل الدستوري السادس والعشرين هذا التمييز لمن بلغوا سن الثامنة عشرة من العمر^(٢).

وفي معرض الحديث عن مؤهلات الناخبين، تجدر الإشارة إلى رفض مجلس النواب، وفي قرار صادر عنه في إحدى القضايا الانتخابية، الأصوات التي يدلي بها الأشخاص الذين لا يحملون جنسية الولايات المتحدة الأمريكية، بالرغم من حقهم في التصويت بمقتضى تشريعات الولاية التي ينتمون لها. وحيث أن أحد القوانين الصادرة عن الكونغرس قرّر أن فئة معينة من الأشخاص ينبغي حرمانهم من الحصول على الجنسية *Citizenship*، لكن تساؤلاً أثير حول رفض مقترح متعلق بحقهم بالمشاركة في التصويت في إحدى الولايات التي لا تعد الجنسية شرطاً مؤهلاً لممارسة الناخب لحقه في الاقتراع. ولذلك، وفي حالة استثنائية، رفض مجلس النواب الأصوات التي يدلي المتورطون في أية مقاومة

(١) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين، المرجع السابق، ص ٢١٧.

(٢) و تجدر الإشارة إلى هذه التعديلات التي صانت حق ناخبي الولايات في الاقتراع وفقاً للآتي: فالتعديل الدستوري الخامس عشر ينص بأنه: « لا يجوز للولايات المتحدة ولا لأية ولاية منها حرمان مواطني الولايات المتحدة من حقهم في الانتخاب أو الانتقاص لهم من هذا الحق بسبب العرق أو اللون أو حالة رق سابقة ». والتعديل الدستوري التاسع عشر ينص بأنه: « لا يجوز للولايات المتحدة ولا لأية ولاية فيها حرمان مواطني الولايات المتحدة حق الانتخاب أو الانتقاص لهم من هذا الحق بسبب الجنس، ذكراً أم أنثى ». أما التعديل الدستوري السادس والعشرين فينص بأنه: « لا يجوز للولايات المتحدة ولا لأية ولاية فيها أن تحرم مواطني الولايات ممن بلغوا سن الثامنة عشرة وما فوق من حق الانتخاب أو تنتقص لهم منه بسبب السن ».

مسلحة ضد الحكومة، رغم أنهم مؤهلون للتصويت بمقتضى قانون الولاية التي ينتمون إليها. فقد رفض مجلس النواب مؤخراً البحث في مسألة الأشخاص الذين سقطت عنهم الأهلية كناخبين لأنهم حملوا السلاح ضد الحكومة سابقاً^(١).

وتجدر الإشارة بأن سلطة الولايات لتحديد مؤهلات الناخبين لممارسة حقهم في التصويت غير مقيّدة، ولكن ينبغي أن تخضع للتعديلات الدستورية الخامسة عشر، والتاسع عشر، والرابع والعشرين، والسادس والعشرين من دستور الولايات المتحدة^(٢)، ولبنند الحماية المتساوية. إضافة إلى ذلك، فإن للكونغرس القليل من السلطة لتحديد مؤهلات الناخبين، كحماية حقهم في التصويت، أو خفض الحد الأدنى لسن الناخبين في انتخابات الكونغرس التي تجري كل سنتين^(٣).

وبناء عليه، فإن الدستور وبالرغم من إحالته قانون الانتخاب إلى الولايات الأعضاء في الاتحاد، فإنه لم يطلق لها الحرية الكاملة بهذا الأمر حسب أهوائها، خصوصاً بعد التعديلات الدستورية الثلاثة التي أجريت عليه لتوسيع القاعدة الانتخابية ابتداء من عام ١٨٦٨ حتى عام ١٩٧١، فحرص على أن يقيّد صلاحيتها في هذا الشأن من خلال شرطين: الأول في منع الولايات من تقرير أي تفاوت أو تمييز بين جمهور الناخبين لعلّة اللون أو العرق أو حالة رق سابقة أو لعلّة الجنس، أو حتى حرمان من بلغوا سن الثامنة عشر من حقهم في

^(١) انظر: Sullivan, John V.; *Constitution Jefferson's Manual*, op. cit., p.5.

^(٢) ينص التعديل الدستوري الرابع والعشرين على الآتي: « لا يجوز للولايات المتحدة ولا لأية ولاية فيها أن تحرم مواطني الولايات، أو تنتقص لهم من حقهم في الاقتراع في أية انتخابات أولية، أو سواها لانتخاب رئيس، أو نائب رئيس، أو انتخاب ناخبين للرئيس أو نائب الرئيس، أو انتخاب شيخ، أو نائب في الكونغرس ولا يجوز أن تمنعه أو تنتقص منه الولايات المتحدة أو أية ولاية بسبب عدم دفع ضريبة أو أية ضريبة أخرى.

^(٣) انظر: Sullivan, John V.; *Constitution Jefferson's Manual*..., op. cit., p.5.

الانتخاب، أو الانتقاص لهم من هذا الحق، وذلك وفقاً للتعديلات الدستورية المذكورة أعلاه. أما الثاني: فيتمثل في جعل جمهور الناخبين لمجلس النواب متمتعين وجوباً بنفس الحقوق التي يتمتعون بها في انتخابهم للهيئة التشريعية الخاصة بكل ولاية، الأمر الذي أدى بالتالي لجعل شروط الانتخاب أكثر ديمقراطية^(١).

الفرع الثاني

مؤهلات أعضاء مجلس النواب

حدد دستور الولايات المتحدة، في البند الثاني من الفقرة الثانية من المادة الأولى، ثلاثة شروط يجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس نواب الولايات المتحدة، وهي أن يكون قد بلغ الخامسة والعشرين من العمر، وأن يكون من مواطني الولايات المتحدة منذ سبع سنوات، وأن يكون وقت انتخابه من سكان الولاية التي يريد تمثيلها، ويرى جيمس ماديسون: «بأنه ووفق هذه التحديدات المعقولة يكون الباب المؤدي إلى هذا القسم من أقسام الحكم مفتوحاً لكل مؤهل أياً يكن وضعه، أكان ابناً أصلياً أم بالتبني، أكان شاباً أم شيخاً، وبصرف النظر عن الفقر أو الغنى أو أية ديانة معينة يعتنقها»^(٢). وهذا ما سنوضحه وفقاً للآتي^(٣):

أولاً. السن كشرط لعضوية مجلس النواب: إن أي عضو منتخب لمجلس النواب لم يتم السن المطلوبة ببلوغه الخامسة والعشرين من العمر لا يحلف يمين تولي المنصب

(١) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين ...، مرجع سابق، ص ٢١٧.

(٢) انظر: *The Federalist*, op. cit., **Federalist No. 52.** (By James Madison), p. 235.

(٣) انظر: *Sullivan, John V.; Constitution Jefferson's Manual* ..., op. cit., p.6.

حتى بلوغه هذه السن، إذ اشترط الدستور ألا تقل سن عضو مجلس النواب عن خمسة وعشرين عاماً^(١).

ثانياً . الجنسية - المواطنة - كشرط لعضوية النائب: اشترط الدستور أيضاً أن يكون عضو مجلس النواب متمتعاً بالجنسية الأمريكية منذ ما لا يقل عن سبع سنوات قبل انتخابه عضواً في المجلس. ويُلاحظ أن سبب اشتراط المشرع الدستوري انقضاء هذه المدة هو التأكد من مدى ولاء المرشح للولايات المتحدة من جهة، فضلاً عن أنها مدة كافية ليصبح خلالها المرشح معروفاً من قبل جمهور الناخبين من جهة أخرى.

ثالثاً - الإقامة كشرط لعضوية مجلس النواب: اشترط الدستور أيضاً أن يكون عضو مجلس النواب مقيماً في الولاية التي يُنتخب لتمثيلها وقت انتخابه، وعلى الرغم من أن الدستور لم يحدد مدة معينة لهذه الإقامة؛ فقد جرت العادة على ألا يُنتخب لعضوية مجلس النواب إلا من توافرت له إقامة لا في الولاية فقط، وإنما في ذات الدائرة التي يُنتخب لتمثيلها وذلك لمدة طويلة، بحيث أن الإقامة حتى لمدة عشرة أو خمسة عشر عاماً تعد غير كافية^(٢).

^(١) تجدر الإشارة إلى أن أصغر نائب في مجلس النواب في الكونغرس رقم ١١٢ (٢٠١٢ - ٢٠١٤)، بالإضافة إلى أنه أصغر عضو في الكونغرس هو النائب Aaron Schock، والبالغ من العمر ثمانية وعشرين عاماً. أما أقدم نائب في تاريخ الولايات المتحدة، بالإضافة إلى أنه عضو الكونغرس الأقدم حالياً، هو Ralph Hall، والبالغ من العمر تسعة وثمانين عاماً. كما وتجدر الإشارة بأن النائب John Dingell والملقب بعميد مجلس النواب هو صاحب أطول مدة خدمة من أي عضو في تاريخ مجلس النواب، والتي بلغت حوالي خمسة وخمسين عاماً، حيث بدأ بخدمته الفعلية بتاريخ ١٩٥٥/١٢/١٣ حتى نهاية سنة ٢٠١٢.

Amer, Mildred L.; Membership of the 107th Congress.(CRS, Order Code, RS20760, December 19, 2001), pp.2 -4.

^(٢) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري ...، مرجع سابق، ص ٤٨٧.

وتجدر الإشارة أن اشتراط كون المرشح مقيماً في الولاية التي سيجري انتخابه فيها، هي لضمان كون الناخبين على معرفة تامة بمرشحهم، وأن يكون المرشح عارفاً بحاجات الولاية، ناقلاً إياها إلى المجلس الذي يمثلها فيه، ونتيجة لهذا الشرط فإن أعضاء المجلس لا يكادون جميعاً أن يكونوا مقيمين في ولايتهم فحسب، ولكن أيضاً في مناطقهم الخاصة داخل الولاية، فنادرًا ما يُنتخب شخص يعيش في مكان آخر بواسطة منطقة من المناطق^(١).

والذي نراه، أن هذا الشرط يدفع المرشح إلى أن يكون منحازاً لتفضيل مصلحة ولايته على مصلحة الاتحاد، وقد يؤدي هذا الشرط إلى احتكار النيابة من قبل المقيمين في الولاية رغم احتمال عدم كفاءتهم وهذا ما يؤدي إلى انخفاض مستوى الكفاءة في المجلس.

رابعاً - عدم جواز الجمع بين عضوية أي من مجلسي الكونغرس وأي منصب مدني خاضع لسلطة الولايات المتحدة. كما لا يجوز الجمع بين عضوية أي من مجلسي الكونغرس وأي منصب خاضع لسلطان الولايات المتحدة^(٢).

خامساً - ألا يكون المرشح قد سبق له أن اشترك في تمرد أو عصيان ضد الولايات المتحدة أو قدم مساعدة أو تسهيلات لأعدائها^(٣).

المطلب الثاني

انتخاب أعضاء مجلس النواب

برزت الكثير من النزاعات حول الطريقة الملائمة للتمثيل في مجلس النواب قبل إجراء المصادقة على التعديل الدستوري الثالث عشر والتعديل

(١) انظر: د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (القاهرة، إيثراك للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٤)، ص ٢١٢.

(٢) انظر: البند الثاني من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي.

(٣) انظر: الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري الرابع عشر.

الدستوري الرابع عشر، وخاصة خلال الفترة التي دارت حولها النقاشات بشأن مصير السود والبيض في عملية التمثيل الواجب إقرارها بين الولايات الشمالية والجنوبية. ورغم ذلك، لم تقض النقاشات في البداية لإحراز أي تقدم في هذا الخصوص، فكانت المساهمات الضريبية هي المعيار الذي يتم الاعتماد عليه لتمثيل الولايات بعد معيار عدد السكان، ليأتي بعدها شرط ثلاثة الأخماس، والذي يُعدُّ بمثابة تسوية تستطيع الولايات الاعتماد عليه لمعرفة المصير المتعلق بتمثيل العبيد داخل مجلس النواب من جهة، وحلاً لمشكلة العبودية التي كانت سائدة من جهة أخرى، لكن ذلك ألغي بواسطة التعديل الدستوري الثالث عشر الذي ألغى مظاهر العبودية السائدة، وبواسطة الفقرة الثانية من التعديل الدستور الرابع عشر.

ويقضي الدستور الفيدرالي بضرورة إجراء إحصاء رسمي للسكان كل عشرة سنوات بالكيفية التي يحددها القانون، واستناداً لهذا الإحصاء الرسمي، فإن عدد مقاعد مجلس النواب يتم إعادة توزيعها بين الولايات وفقاً لنص الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الرابع عشر، والتي جاء في مطلعها: « بأن يقسم النواب بين مختلف الولايات وفقاً لعدد سكانها الذي يتكون من مجموع عدد الأشخاص في كل ولاية ... ». وبالتالي، فكل عشرة سنوات، ونتيجة لحدوث تغييرات في عدد السكان، فإن كل ولاية يتعين عليها رسم حدود جديدة للدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمنها، وبالرغم من أن لكل ولاية عملية خاصة بها لإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية، فالدوائر الانتخابية ضمن الولاية Congressional Districts^(١)؛ يجب أن تتوافق مع عدد من المعايير الدستورية والتشريعات الفيدرالية، بما في ذلك وفي المقام الأول قانون حقوق التصويت لعام ١٩٦٥^(٢).

(١) الدوائر الانتخابية ضمن الولاية: وهي تقسيمات إدارية تعتمد للتمثيل السياسي ضمن الولايات. ترسم حدودها الهيئة التشريعية في الولاية. ويحق لكل دائرة أن تنتخب عضواً واحداً من أعضاء مجلس النواب.

A Translator's Guide to Frequently Used Terms and Phrase, op. cit., p. 28.

(٢) انظر: Whitaker, Paige L.; *Congressional Redistricting and Voting Rights Act: A Legal Review*, (CRS, Report, No. R42482, February 24, 2014). p.1.

حيث يحاول الكونغرس والولايات كل عشرة سنوات، ومن خلال عمليات توزيع أو إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية ضمن كل ولاية، إنشاء مجلس للنواب يعكس تمثيلاً عادلاً لشعب الولايات المتحدة، ويُعدُّ هذا عموماً عملية سياسية متقلبة ومعقدة للغاية. ولكن يبدو واضحاً بأن تلك العمليات تلبّي الحاجة في ضرورة تجسيد انتخابات حرة، في إشارة واضحة بأن الولايات المتحدة تعتنق مبدأ الديمقراطية التمثيلية Representative Democracy^(١).

ويتم إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية الكونغرسية للولايات المتحدة، والتي يبلغ عددها حالياً ٤٣٥ دائرة انتخابية موزعة على خمسين ولاية استناداً إلى عدد السكان وفقاً للإحصاء الرسمي الوطني الذي يتم إجراؤه مع بداية كل عقد من الزمن. وإن القيام بإعادة توزيع المقاعد فيما بين الولايات بناء على إعادة ترسيم خطوط الدوائر الانتخابية يُنجز مرة واحدة كل عشرة سنوات، وبعبارة أوضح، إن حدود الدوائر الانتخابية ضمن الولاية، والتي لديها أكثر من دائرة واحدة، عرضة للتغيير من قبل حكومة الولاية^(٢).

فالهدف من إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية داخل الولايات يتمثل في ضرورة أن يمثل كل دائرة انتخابية نائب واحد فقط، وهذا يعني وجود ٤٣٥ دائرة انتخابية موزعة على الولايات حسب عدد السكان لنتخب كل دائرة نائب واحد فقط، وليصار مجموع عدد النواب إلى ٤٣٥ نائباً، وهو كامل عدد أعضاء

^(١) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting: An Overview* (CRS, Report No. R42831, November 21, 2012), p.1.

وتجدر الإشارة بأن الديمقراطية التمثيلية أو النيابية: هي أن يلجأ الشعب لانتخاب ممثلين عنه، يجتمعون في هيئة مجلس يطلق عليه اصطلاحاً اسم البرلمان، ويترك لهم ممارسة مظاهر السيادة باسمه ونياية عنه لفترة محدودة، وهذا النوع من الحكم يطلق عليه اسم الديمقراطية غير المباشرة أيضاً.

انظر: د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثانية، سنة ٢٠١٣)، ص

١٥٠.

^(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, Ibid., p.1.

مجلس النواب في كونغرس الولايات المتحدة. إضافة لذلك، يجري توزيع عدد النواب الذين يمثلون كل ولاية استناداً لعدد سكان كل منها؛ مع ضرورة تحقيق مساواة تقريبية في التوزيع الجغرافي للسكان في الدوائر الانتخابية ضمن كل ولاية^(١).

وبناء عليه، سنتناول في هذا المطلب دراسة الأحكام الناظمة لتمثيل أعضاء مجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية، والأحكام المتعلقة بترسيم الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية، وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: الأحكام الناظمة لتمثيل أعضاء مجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية.

الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية.

الفرع الأول

الأحكام الناظمة لتمثيل أعضاء مجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية

قبل المصادقة على التعديل الدستوري الرابع عشر، نص الدستور في البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الأولى منه على الكيفية التي يمكن الاستناد إليها للتمثيل في مجلس النواب من خلال مدى المساهمات الضريبية للولايات، إضافة لتسوية ثلاثة أخماس، ولكن ذلك لم يدم طويلاً بسبب المصادقة على هذا التعديل الدستوري وغيره من التعديلات التي كرّست مبدأ النسبية في التمثيل داخل المجلس، مع الإبقاء على المتطلبات الدستورية التي كرّسها هذا البند بواسطة الحفاظ على شرط الإحصاء الرسمي، وألا يزيد عدد

Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, Ibid., p.1.

(١) انظر:

النواب عن نائب واحد لكل ثلاثين ألف نسمة، وأن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أولاً. التمثيل النسبي لأعضاء مجلس النواب قبل التعديل الدستوري الرابع عشر:

نصت الفقرة الثانية - في بندها الثالث - من المادة الأولى للدستور - والمعدلة بموجب الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الرابع عشر - بأن: « يوزع عدد النواب والضرائب المباشرة بين مختلف الولايات التي قد يضمنها هذا الاتحاد بنسبة عدد سكان كل منها، وهو العدد الذي يحدد بأن يضاف إلى مجموع عدد السكان الأحرار، بمن فيهم أولئك المرتبطون بالخدمة لعدد من السنين، وباستثناء الهنود المعفيين من الضرائب، ثلاثة أخماس جميع الأشخاص الآخرين^(١). ويشير هذا النص الدستوري إلى المعايير التي أخذت بعين الاعتبار لتمثيل الولايات في مجلس النواب قبل إجراء التعديل الدستوري الرابع عشر، وهذا ما سنبينه من خلال بيان العلاقة بين التمثيل داخل المجلس والضرائب، وتسوية الثلاثة أخماس التي ألغيت لاحقاً وفقاً للآتي:

١ - التمثيل والضرائب *Representation and Taxation*: بمقتضى مواد الاتحاد الكونفدرالي، تُمثل جميع الولايات داخل الكونغرس بشكل متساو، ولكن الوفود المشاركة في المؤتمر الدستوري كانت تأمل في تغيير هذا الترتيب المتبع بما يتفق ومصلحة الولايات الكبرى مع أكثر المفاهيم العامة للعدالة التمثيلية. لذلك، اقترحت هذه الوفود أن يتم تمثيل الولايات في مجلسين من الهيئات

^(١) جرى نص البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Article 1, Section 2, Clause 3: Representatives and direct Taxes shall be apportioned among the several States [which may be included within this Union, according to their respective Numbers, which shall be determined by adding to the whole Number of free Persons, including those bound to Service for a Term of Years, and excluding Indians not taxed, three fifths of all other Persons]».

التشريعية الوطنية وفقاً لعدد السكان أو المساهمات الضريبية في صيغة أطلق عليها "خطة ولاية فرجينيا"^(١).

ولكن ذلك لقي بعض المعارضة، فاقترحت خطة ولاية نيوجرسي من قبل William Paterson للاستمرار في التمثيل المتساوي للولايات في مجلس واحد، إلا أن ذلك لم يلب الطموح للجميع، فقدم كل من Roger Sherman and William Johnson عن ولاية كونيتيكت حلاً توفيقياً بين مشروع الولايات الكبرى والصغرى، إذ اقترح هذا المشروع تبني الكونغرس لنظام المجلسين، بحيث يكون التمثيل في المجلس الأدنى - مجلس النواب - على أساس عدد السكان في كل ولاية، بينما يكون التمثيل على قدم المساواة بين كافة الولايات بالنسبة للمجلس الأعلى - مجلس الشيوخ - بواقع عضوين لكل ولاية، وقد قبل مندوبو الولايات هذا الحل التوفيقى^(٢).

٢ - بند الثلاثة أخماس *The Three Fifths Clause*: بمجرد أن تقرر أن تكون عضوية المجلس الأدنى - النواب - على أساس عدد السكان، نشأت مشكلة بحث تعداد العبيد لهذا الغرض، ولقد شعر النواب عن الولايات التي يوجد فيها القليل من العبيد، بأن الأحرار وحدهم يجب أخذهم في الاعتبار. فوضع قرار لاحق لتقسيم الضرائب المباشرة بين الولايات على أساس نسبة عدد السكان. وقد كان سلوك النواب في هذا الموضوع من كلا الجانبين المؤيد لاحتساب العبيد والرافض له، قد أسفر في النتيجة إلى تسوية أو بند ثلاثة أخماس^(٣).

وبعبارة أوضح، إن هذا البند يجسد تسوية بشأن قضية العبودية، فالمندوبون إلى المؤتمر الدستوري لم يفكروا جدياً بإلغاء العبودية في الدستور، على الرغم من أن أحد المندوبين ادعى أن القيام بذلك كان واجبهم الأخلاقي.

(١) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States* ..., op. cit., p. 24.

(٢) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States*, op. cit., p. 24.

(٣) انظر: ألبرت ساي وآخرون، أسس الحكم في أمريكا، مرجع سابق، ص ٤١.

وقد كان معظم المندوبين هم أنفسهم مالكو عبيد. وعرف المشاركون في المؤتمر أن الولايات الجنوبية لن تصادق على الدستور إلا إذا ألغوا العبودية. وبدلاً من ذلك، أخذت المجادلة على قضية العبودية أشكالا أخرى^(١).

فقد أراد الشماليون أن ينهوا تجارة الرقيق العالمية، وجادل معظم الجنوبيين بأن تجارة الرقيق مهما كانت دنيئة فقد كانت ضرورية لدعم النمو الاقتصادي في الأجزاء المضطربة من الجنوب. وتوصل الجانبان إلى تسوية بالموافقة على عدم إلغاء تجارة الرقيق لمدة عشرين سنة، والتزاماً بهذا البند، انتظر الكونغرس حتى عام ١٨٠٨ قبل أن يتخذ تلك الخطوة، كما انقسم الشمال والجنوب بشأن التعرفة. فقد أراد الشماليون أن يعطوا الكونغرس حق فرض تعرفة على المستوردات، وكان الجنوبيون خائفين من أن يُستخدم هذا البند لحماية الصناعة الشمالية على حساب الجنوبية. ومقابل تسوية ثلاثة أخماس، وافق الجنوبيون على ترك الكونغرس يفرض تعرفة على حساب البضائع الأجنبية^(٢).

ولم يشأ المندوبون الشماليون أن يحسبوا العبيد عند تحديد ممثل الولاية في مجلس النواب، واعتبر الجنوبيون أنه كان يجب عدُّهم - احتسابهم - . وخرج الطرفان بالحيلة برغم أنها مزرية، وهي تسوية ثلاثة أخماس والتي حسبت كل عبد من أجل التمثيل كثلاثة أخماس شخص، ولم يُشر الدستور في بند ثلاثة أخماس على العبيد صراحة، بل ورد ذكرهم في الدستور بعبارة: « ... ثلاثة أخماس جميع الأشخاص الآخرين *three fufths of all others persons* ... » . وإن

(١) انظر: موريس بي . فيورينا، بيرترام جونسون، بول أي بيترسون، دي ستيفن فوس، الديمقراطية الأمريكية الجديدة، ترجمة لميس فؤاد يحيى (عمان، الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة العربية الأولى، سنة ٢٠٠٨)، ص ٤٠.

(٢) انظر: موريس بي . فيورينا وآخرون، الديمقراطية الأمريكية الجديدة، المرجع السابق، ص ٤٠.

الفشل في التحدث بعبارات واضحة عن العبودية كان طريقة أخرى للوصول إلى تسوية. ولم يلغ التعديل الرابع عشر بند الثلاثة أخماس إلا بعد الحرب الأهلية^(١). ولدى قراءة هذا البند الدستوري المذكور أعلاه، فإنه يلاحظ بأن الرق قد تم تجسيدهم كعنصر من عناصر الشخصية، ولكن جرت معاملتهم بدرجة أقل من الأشخاص العاديين عندما احتُسب كل عبد ثلاثة أخماس شخص واحد عند حساب التمثيل في مجلس النواب. وبشكل ملحوظ أيضاً، لم يستخدم آباء الدستور أبداً كلمة رق، بل استخدموا بدلاً عنها عبارة جميع الأشخاص الآخرين *all other persons* على نقيض السكان الأحرار، والهنود المعفيين من الضرائب *Indians not taxed*، وأولئك الخدم بموجب عقد استخدام *Indentured Servant* - أي شخص يلتزم بعقد لخدمة شخص آخر لعدد من السنوات -^(٢).

والياً لا يوجد أي شخص ملزم بالخدمة على هذا النحو في الولايات المتحدة. وبما أنه لم يعد يوجد عبيد في الولايات المتحدة، لذلك فإن هذا البند الدستوري لم يعد له أي مفعول أو أي معنى. وفي إشارة إلى عدم ذكر مصطلح الرق أو العبودية *Slaves* في البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور، والذي يهدف لتجسيد الحرية؛ فإن لينكولن *Lincoln* أشار قائلاً: «أخفى واضعو الدستور العبودية داخل الدستور؛ تماماً كما يخفي الرجل بعيداً كيساً ذهبياً في المثانة أو سرطانياً لا يجرو على استئصاله دفعة واحدة خشية أن ينزف حتى الموت». كما قاد انتصار الفيدراليين في الحرب الأهلية إلى إدخال التعديل الدستوري الثالث عشر الذي ألغى الرق^(٣)، إضافة إلى الفقرة الثانية من

^(١) انظر: موريس بي. فيورينا وآخرون، الديمقراطية الأمريكية الجديدة، المرجع السابق، ص ٤٠.

^(٢) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States, op. cit., p. 25.*

^(٣) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States, op. cit., p. 25.*

وقد جرى نص التعديل الدستوري الثالث عشر من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: «يحرم الرق والتشغيل بالإكراه في الولايات المتحدة، وفي أي مكان خاضع لسلطتها القضائية؛ إلا كعقاب على جرم حكم على مقترفه بذلك حسب الأصول».

التعديل الدستوري الرابع عشر، والتي وزعت التمثيل في مجلس النواب على أساس كامل مجموع عدد السكان في كل ولاية، باستثناء الهنود الذين لا تفرض عليهم الضرائب.

ثانياً. التمثيل الأولي والتوزيع النسبي للنواب بعد التعديل الدستوري الرابع عشر:

من الواضح أن المعايير المذكورة آنفاً وذات الصلة بتمثيل الولايات بواسطة الضرائب أو شرط الثلاثة أخماس داخل مجلس النواب لم تدم طويلاً، لكن الدستور حافظ وحتى الآن على شرط الإحصاء الرسمي، وفرض تمثيلاً أولاً للولايات الثلاث عشرة آنذاك، إذ نص البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور على الآتي:

« يجري الإحصاء الفعلي للسكان في غضون ثلاث سنوات بعد انعقاد أول اجتماع لكونغرس الولايات المتحدة، وبعد ذلك في غضون كل فترة عشرة سنوات لاحقة، وذلك بالكيفية التي يحددها القانون. ويجب ألا يزيد عدد النواب عن نائب واحد لكل ثلاثين ألف نسمة، ولكنه يجب أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل. وإلى أن يتم مثل هذا الإحصاء يكون لولاية نيو هامشير الحق في انتخاب ثلاثة نواب، وولاية ماساشوستس ثمانية، وولاية رود آيلاند وبروفيدنس بلانتيشنس واحد، وولاية كناتيكت خمسة، وولاية نيويورك ستة، وولاية نيو جيرسي أربعة، وولاية بنسلفانيا ثمانية، وولاية دلاوير واحد، وولاية ميرلاند ستة، وولاية فرجينيا عشرة، وولاية كارولينا خمسة، وولاية ساوث كارولينا خمسة، وولاية جورجيا ثلاثة »^(١).

^(١) جرى نص البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Article 1, Section 2, Clause 3: The actual Enumeration shall be made within three Years after the first Meeting of the Congress of the United States, and within every subsequent Term of ten Years, in such Manner as they shall by Law direct. The number of Representatives shall not exceed one for every thirty Thousand, but each State shall have at Least one Representative; and until such enumeration shall be made, the State of New Hampshire shall be entitled to chuse three, Massachusetts eight, Rhode-Island and Providence Plantations one,=

ولكن مع مرور الوقت وزيادة عدد الولايات تغير التمثيل الأولي للولايات بواسطة اتباع أسلوب التوزيع النسبي للنواب فيما بين الولايات الخمسين وفقاً لعدد سكان كل ولاية. وهذا الأسلوب قرره الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الرابع عشر والتي نصت: « بأن يُقسَّم النواب بين مختلف الولايات وفقاً لعدد سكانها الذين يتكون من مجموع عدد الأشخاص في كل ولاية، باستثناء الهنود المعفيين من الضرائب »^(١).

وهذا ما سنبينه من خلال دراسة كيفية إلغاء شرط الثلاثة أخماس، والتمثيل الأولي للولايات الثلاث عشرة، وشرط الإحصاء الرسمي لعدد السكان، ثم صياغة التوزيع النسبي لأعضاء مجلس نواب الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك وفقاً للآتي:

١ - إبطال شرط ثلاثة أخماس *Reversing The Three - Fifths Clause*: إن بند ثلاثة أخماس كما ذكرنا هو بند دستوري كان يحتسب كل عبد ثلاثة أخماس شخص عند حساب التمثيل في مجلس النواب، لكن الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الرابع عشر أبطلت هذا البند عندما نصت بأن السود والبيض وعلى حد سواء سيتم احتسابهم على قدم المساواة لدى تمثيل الولاية في مجلس النواب. ما أثار مشكلة سياسية مباشرة. فالجمهوريون الذين أيدوا تعديلات ما بعد الحرب العالمية الثانية لمواجهة المعارضة الديمقراطية الصلبة، معظمهم من البيض الجنوبيين. لذلك، إذا ازداد تمثيل الولايات الجنوبية التي كانت في حالة رق سابقة، فإن هذا سيضعف الأغلبية الجمهورية - من البيض - التي دعمت تعديلات

= Connecticut five, New-York six, New Jersey four, Pennsylvania eight, Delaware one, Maryland six, Virginia ten, North Carolina five, South Carolina five, and Georgia three » .

^(١) جرى نص الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الرابع عشر من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Amendment 14, Section 2: Representatives shall be apportioned among the several States according to their respective numbers, counting the whole number of persons in each State, [excluding Indians not taxed] ... ».

ما بعد الحرب، ويصب ضد الأهداف التي حققتها الحرب الأهلية، بل ربما تحصل الولايات الجنوبية بأغليتها السوداء على تمثيل أكبر داخل الكونغرس^(١).

وبالرغم من أن الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الرابع عشر اعترفت للذكور بحق التصويت، وبشكل خاص كامتياز، ولكن دستور عام ١٧٨٧ لم يحرم المرأة من حق التصويت، بل منحها هذا الحق بواسطة التعديل الدستوري التاسع عشر الذي يمنح المرأة حق الانتخاب. وفي قضية *Minor v. Happersett* لعام ١٨٧٥ قضت المحكمة العليا: « بأن التعديل الدستوري الرابع عشر لم يكن ليلزم الولايات منح المرأة الحق في التصويت ». فظل هذا القرار سارياً حتى مصادقة الولايات على التعديل الدستوري التاسع عشر عام ١٩٢٠، والذي يقضي بأنه: « لا يجوز للولايات المتحدة ولا لآية ولاية فيها حرمان مواطني الولايات المتحدة حق الانتخاب أو الانتقاص لهم من هذا الحق لعلّة الجنس »^(٢).

وأخيراً، فإن الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الرابع عشر تقترح فرض عقوبة على الولايات التي ترفض منح حق الاقتراع في الانتخابات الفيدرالية لجميع المواطنين البالغين من الذكور، وعلى الولايات التي تضع قيوداً على حق التصويت، وذلك بتخفيض نسبة تمثيل الولاية، ولكن هذه العقوبة لم تكن لتطبق قط^(٣). وقد ألغيت هذه الفقرة بالتعديل الدستوري التاسع عشر، والتعديل

^(١) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States ... op. cit., p. 187.*

^(٢) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United State ... op. cit., pp. 187-188.*

^(٣) جرى نص الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الرابع عشر وفق الآتي: « ولكن إذا حُرِمَ من حق في الاقتراع في أي انتخاب لاختيار ناخبين لرئيس ونائب رئيس الولايات المتحدة، أو لاختيار ممثلين في الكونغرس أي من الذكور من سكان مثل هذه الولاية البالغين الواحدة والعشرين من العمر فإن أساس التمثيل في هذه الولاية يخفض بما يتناسب مع نسبة عدد هؤلاء المواطنين الذكور إلى مجموع عدد المواطنين البالغين الواحدة والعشرين في مثل هذه الولاية ».

الدستوري السادس والعشرين^(١)، فساهمت جميع هذه العوامل في تكريس حق التصويت لمواطني الولايات المتحدة دون حرمان، أو انتقاص لهم من ممارسة هذا الحق؛ ووفقاً لقانون حقوق التصويت لعام ١٩٦٥ وتعديلاته.

٢ - التمثيل الأولي للولاية *Initial State Representation*: رغم اشتراط آباء الدستور لضرورة إجراء إحصاء رسمي للسكان كل عشرة سنوات لتوزيع المقاعد على الولايات، لكنهم وضعوا مخططاً أولياً للتمثيل في مجلس النواب، وقد جسدوا ذلك من خلال توزيع النواب على كل ولاية بعدد يتراوح ما بين نائب واحد وحتى عشر نواب. فولاية فرجينيا خُصص لها عشر مقاعد باعتبارها الأكثر كثافة بعدد السكان. أما ولاية رود أيلاند *Rhoda Island* فقد خُصص لها مقعد واحد باعتبارها الأقل كثافة في عدد السكان^(٢).

كما منح الدستور ولاية نيو جيرسي، والتي مثلت بشكل حقيقي مصالح الولايات الصغرى في المؤتمر الدستوري أربعة مقاعد في مجلس النواب. ومنحت ولاية نيو هامبشر *New Hampshire* الحق في انتخاب ثلاثة نواب، وولاية ماساتشوستس *Massachusetts* ثمانية نواب، وولاية كونيتيكت *Connecticut* خمسة نواب، وولاية نيويورك *New York* ستة نواب، وولاية بنسلفانيا *Pennsylvania* ثمانية نواب، وولاية ديلاوير *Delaware* نائب واحد، وولاية ماريلاند *Maryland* ستة نواب، وولاية نورث كارولينا *North Carolina* خمسة نواب، وولاية ساوث كارولينا *South Carolina* خمسة نواب، وولاية جورجيا *Georgia* ثلاثة نواب. فمجلس النواب كان يتألف آنذاك من خمسة وستين نائباً في أول مجلس

^(١) انظر: *U. S. Department of State; The Constitution of The United States of American with Explanatory Notes, (Adopted From The World Book Encyclopedia, Bureau of International Information Program, 2004), p.79.*

^(٢) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States ..., op. cit., p. 25 .*

للقواب، وهذا العدد ارتفع ليصل إلى مئة وستة أعضاء بعد أول إحصاء رسمي للسكان^(١).

٣ - شرط الإحصاء الرسمي للسكان *Census*: يُعرّف شرط الإحصاء الرسمي للسكان بأنه مسح لجميع الأفراد القاطنين في منطقة محددة يزود مؤسسات الحكم، وقطاع الأعمال، والمجتمع المحلي بالمعلومات الديموغرافية الضرورية. ويجري إحصاء السكان على مستوى الوطن أو الولاية أو الدائرة الانتخابية، وتستخدم البيانات المحصلة منه لتحديث سجل الناخبين في بعض البلدان. ويعكس شرط الإحصاء الرسمي للسكان قرارات دستورية هامة تتمحور في أن السلطة النسبية السياسية للولاية داخل مجلس النواب تقارن بعدد السكان، ولا تقارن بثروة الولاية. وإن السلطة النسبية ستتغير كل عشرة سنوات لتعكس التغييرات السكانية، وبأن السلطة الفيدرالية للضرائب ستقوم على ذات الأساس، وبأن الكونغرس وليس الولايات سيحدد طريقة إجراء هذا الإحصاء الرسمي للسكان^(٢).

وإن هذه القرارات تشير إلى اهتمام دستوري كبير بعامل الدقة، فاستخدام عبارة إحصاء عدد الناخبين بشكل فعلي *Actual Enumeration* يشير إلى إحصاء حقيقي لعدد السكان، وتعطي الكونغرس سلطة تقديرية واسعة لتحديد منهجية هذا الإحصاء. واستخدام عبارة إحصاء عدد الناخبين *Enurmentation* يشير إلى عملية فرز الأصوات *Counting Process* دون توضيح تفاصيل منهجية الفرز، أما كلمة فعلي - حقيقي - *Actual* فهي تشير فقط إلى تعداد السكان ليصار إلى استخدامه في توزيع المقاعد في مجلس النواب، وبذلك يتميز

^(١) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States ..., op. cit., p. 26.*

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation, With Annotation of Cases Decided by the Supreme Court of the United States to June 28, 2002, Senate Document No. 108-17, (Washington, D.C. U.S. GPO, 2002 Edition, with Supplement: 2014), p.120.*

هذا الأخير بالتعداد الذي يجري وبشكل مدروس وبعيداً عن النهج التخميني *Conjectural Approach*، والذي جرى العمل به في انتخابات أول كونغرس. وإن إناطة طريقة إحصاء عدد الناخبين بالكونغرس يؤكد اتساع السلطة المنهجية للكونغرس في هذا الخصوص^(١).

وفي حين ينص بند الإحصاء الرسمي للسكان صراحة على إحصاء عدد الناخبين، فإن الكونغرس قد وسّع من نطاق الإحصاء الرسمي ليشتمل ليس فقط الأشخاص الأحرار في الولايات، بل يشمل أيضاً أولئك المتواجدين في الأقاليم *Territories*. إضافة لمطالبة جميع الأشخاص الذين تزيد أعمارهم عن ثمانية عشر عاماً للإجابة عن قائمة استفسارات طويلة إلى حد ما والمتعلقة بشؤونهم الاقتصادية والشخصية، وإن هذا النطاق الواسع للإحصاء حظي بموافقة ضمنية من المحكمة العليا باعتباره إحدى الطرق التي تُمارس من قبل الهيئة التشريعية بموجب سلطاتها المتأصلة للحصول على المعلومات اللازمة لاتخاذ إجراءات منطقية^(٢).

ورغم أخذ صورة كبيرة عن سلطة الكونغرس في إجراء الإحصاء الرسمي للسكان، لكن الكونغرس لم يمثل لما عُهد إليه على نحو إيجابي لإعادة تقسيم النواب فيما بين الولايات بعد إجراء الإحصاء الرسمي، فقد فشل في إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية بعد الإحصاء الرسمي عام ١٩٢٠، وذلك بسبب عدم قدرته على الوصول إلى اتفاق بشأن توزيع التمثيل النسبي بدون زيادة إضافية في حجم مجلس النواب. وفي نهاية المطاف، وبموجب القانون الصادر بتاريخ ١٩٢٩/٦/١٨ فقد نص هذا الأخير على أن أعضاء مجلس النواب من الآن فصاعداً يجب أن يحدد عددهم بـ ٤٣٥ عضواً، موزعاً بين الولايات بطريقة تدعى الأجزاء الرئيسية *Method of Major Fractions*، والمستخدمة في وقت سابق لدى

The Constitution of the United States of America; Ibid., p. 121.

(١) انظر:

The Constitution of the United States of America; Ibid., p.121.

(٢) انظر:

إعادة التوزيع النسبي عام ١٩١١، والتي استبدلت الآن بطريقة النسب المتساوية *Methods of Equal Proportions*^(١).

وبعد الإحصاء السكاني عام ١٩٩٠، فإن الولاية التي فقدت مقعداً في مجلس النواب نتيجة لاستخدامها لهذه الصيغة - أي صيغة النسب المتساوية - أقامت دعوى قضائية تزعم فيها انتهاك قاعدة شخص واحد، صوت واحد *One Person, One Vote*، المستمدة من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور، ما يُظهر احتراماً كبيراً للكونغرس وإدراكاً واضحاً للصعوبات في تحقيق حالات المساواة بين الولايات. أما المحكمة العليا، فقد أيدت هذه الصيغة في القسمة، والتوزيع النسبي الناتج عنها، فهذه المساواة المطلقة في تعداد السكان بين الدوائر الانتخابية هي أمر واقعي ومناسب داخل الولاية الواحدة، لكن الضمانة الدستورية القائلة بنائب واحد على الأقل عن كل ولاية تقيد التطبيق في دوائر انتخابية لولايات مختلفة وتجعل الهدف وهمياً للأمة بشكل عام^(٢).

وفي الوقت الذي يحين لإجراء انتخابات مجلس النواب في الدوائر الانتخابية، فإن الكونغرس ترك للولايات سلطة ترسيم حدود دوائرها الانتخابية، لكن هذا قد أسفر الكثير من النزاعات. ففي قضية *Ohio Ex Rel Davis v. Hildebrant*، فقد جرى التحدي والإبقاء على شرط مفاده أن يخضع قانون إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية للاستفتاء الشعبي^(٣).

ولكن بعد إعادة التوزيع النسبي في تعداد السكان الذي جرى وفقاً لإحصاء عام ١٩٣٠، حدثت مآزق بين حكام الولايات والهيئات التشريعية في عدد من الولايات، إذ سُجّلت سلسلة من القضايا كانت موضع شك، وتساؤل

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Ibid., p. 122.*

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Ibid., p.122.*

^(٣) انظر: *The Constitution of the United States of America; Ibid., p.122.*

حول حق الحاكم في استخدام حق الاعتراض على مشروع قانون متعلق بإعادة التوزيع النسبي *Reapportionment Bill* لعدد السكان في الدائرة الانتخابية. وبمقارنة هذه الوظيفة - إعادة التوزيع - مع الواجبات الأخرى المعهود بها إلى الهيئات التشريعية للولايات من قبل الدستور، فقد قررت المحكمة بأن: «الوظيفة المتعلقة بإعادة توزيع الدوائر الانتخابية كانت وظيفة تشريعية من حيث الطابع العام، وخاضعة لاعتراض حاكمي الولاية بنفس الدرجة الذي يخضع فيها التشريع العادي وفقاً لأحكام دستور الولاية»^(١).

وتجدر الإشارة بأن على رئيس الجمهورية أن يحيل إلى الكونغرس بعد كل إحصاء رسمي للسكان بياناً يُظهر فيه عدد سكان كل ولاية، باستثناء الهنود المعفيين من الضرائب، ويوضح أيضاً عدد النواب المحتملين. وهذا البيان من شأنه تحويل كل ولاية إجراء توزيع نسبي لعدد النواب الموجودين آنذاك بواسطة طريقة تدعى النسب المتساوية *Equal Proportions*. ويحق لكل ولاية إحصاء عدد النواب بشرط أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل. ويكون من واجب كاتب مجلس النواب أن يرسل للسلطة التنفيذية، ولكل ولاية بياناً خطياً بعدد النواب الواجب انتخابهم في هذه الولاية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول بيان الرئيس إلى الكونغرس، وفي حال شغور منصب كاتب المجلس أو عجزه عن النهوض بهذا الواجب فإن مثل هذا الواجب يؤول مباشرة إلى مأمور تنفيذ المجلس^(٢).

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Ibid., p.122.*

^(٢) انظر مدونة الولايات المتحدة - مجموعة قوانين وتشريعات الولايات المتحدة - :

United States Code; Title 2. (The Congress). Chapter 1. (Election of Senators and Representatives). Section 2 A. (Reapportionment of Representatives; Time and Manner; Existing Decennial Census Figures as Basis; Statement by President; Duty of Clerk).

Available at: <http://www.law.cornell.edu/uscode/uscpint.html>

٤ - التوزيع النسبي لمجلس نواب الولايات المتحدة: يقضي الدستور بأن تكون الولايات ممثلة في مجلس النواب وفقاً لعدد سكانها. كما يقضي أيضاً بأنه يجب أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل، وألا يزيد عدد النواب عن نائب واحد لكل ثلاثين ألف نسمة. فالتوزيع النسبي للمقاعد في مجلس النواب بين مختلف الولايات بما يتناسب وعدد سكان كل الولاية، كما هو منصوص عليه في الدستور، يُظهر وللوهلة الأولى على أنها مهمة بسيطة، ولكن في الحقيقة، تعرض الكونغرس في هذا المجال للكثير من القضايا التي أثارت جدلاً موسعاً ومتكرراً. فالتوزيع النسبي لعدد السكان يمكن أخذه بعين الاعتبار كنظام يستند إلى أربعة متغيرات رئيسية، وهي: حجم مجلس النواب، وعدد سكان الولايات، وعدد الولايات، وطريقة التوزيع النسبي^(١).

وعلى مرّ السنوات اللاحقة للمصادقة على الدستور، تباين عدد أعضاء مجلس النواب، لكن الكونغرس حل هذه المشكلة عام ١٩٤١ بواسطة تحديد عدد أعضاء مجلس النواب ليصل العدد إلى ٤٣٥ عضواً. ولكن كيفية التوزيع النسبي لتلك المقاعد والتي عددها ٤٣٥ مقعداً لا تزال قضية مثارة حول كيفية التعامل مع الاستحقاقات الكسرية لمقاعد مجلس النواب بطريقة تؤدي إلى استيفاء الشروط الدستورية والقانونية، والتقليل من حالة عدم المساواة في هذا الشأن. لذلك، فإن الطريقة البديهية للتوزيع النسبي هو تقسيم عدد سكان الولايات المتحدة على ٤٣٥ دائرة انتخابية للحصول على متوسط عدد الأفراد الممثلين في مجلس النواب. وهذا ما يسمى أحياناً بالحجم المثالي للدوائر الانتخابية ضمن الولاية، وعندئذ، يُقسّم عدد سكان الولايات بواسطة الحجم المثالي لكل ولاية بهدف تحديد عدد النواب الذين سيوزعون عليها^(٢).

^(١) انظر: Crocker, Royce F.; *The U.S. House of Representatives Apportionment Formula in The Theory and Practice*, (CRS, Report No. R41357, August 4, 2010), p.1.

^(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *The U.S. House of Representatives*, Ibid., p.1.

لذلك؛ سنتناول الحديث عن صياغة التوزيع النسبي لمقاعد مجلس نواب الولايات المتحدة الأمريكية، وفقاً للآتي:

أ - الصياغة النظرية للتوزيع النسبي لمجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية: إن إحدى القضايا الرئيسية التي واجهت الآباء المؤسسين في المؤتمر الدستوري عام ١٧٨٧ كان توزيع التمثيل في الكونغرس بين الولايات الصغرى والكبرى، فأقر المؤتمر الحل المناسب في نهاية المطاف، والمعروف باسم التسوية الكبرى أو تسوية ولاية Connecticut، والذي مفاده تحقيق التمثيل المتساوي في مجلس الشيوخ بين الولايات، وبما يتناسب مع عدد سكان كل ولاية في مجلس النواب^(١).

لقد نص الدستور على التوزيع النسبي لمقاعد مجلس النواب، إذ كان مجلس النواب يتألف من خمسة وستين عضواً من بين مختلف الولايات، وذلك استناداً إلى تقديرات آباء الدستور حول الكيفية التي يمكن من خلالها أن يكون المجلس مقسماً بعد الإحصاء الرسمي لعدد السكان. وبالتالي، فإن التوزيع النسبي لمقاعد مجلس النواب يستند على الفقرة الثانية من المادة الأولى المعدلة بالفقرة الثانية من التعديل الدستوري الرابع عشر^(٢)، إذ تنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور: « بأنه يجب ألا يزيد عدد النواب عن نائب واحد لكل ثلاثين ألف نسمة...»، أما الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الرابع عشر فتقضي: « بأن يُقسم النواب بين مختلف الولايات وفقاً لعدد سكانها الذي يتكون من مجموع عدد الأشخاص في كل ولاية ».

وفي عام ١٧٨٩، واجه الكونغرس تساؤلات متعلقة حول كيفية التوزيع النسبي لأعضاء مجلس النواب، وأسئلة أخرى لم يقدم الدستور عليها أية إجابة، وكيف يمكن أن يكون معدل عدد السكان في الدوائر الانتخابية ضمن

^(١) انظر: Crocker, Royce F.; *The U.S. House of Representatives*, Ibid., p.1.

^(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *The U.S. House of Representatives*, Ibid., p.1.

الولاية ٩، وكم عدد أعضاء مجلس النواب الذين يتعيّن أن يتكون منهم المجلس ٩. علاوة على ذلك، وبصرف النظر عن كيف يمكن للمرء تحديد التوزيع النسبي في مجلس النواب، فإن التوزيع النسبي المثالي ومن الناحية العملية يكون دائماً إما كسراً أو عدداً صحيحاً وكسراً، لذلك تهيمن هاتان الحالتان على النقاش الدائر^(١).

ورغم ذلك، فإن الأسئلة المتعلقة بالعدد اللازم للسكان في الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية، وما هو العدد المطلوب للممثلين، والذي ينبغي أن يتألف منهم المجلس، قد تلقى القليل من الانتباه منذ أن ازداد عدد أعضاء مجلس النواب من ثلاثمئة وستة وثمانين عضواً إلى ٤٣٥ عضواً بعد الإحصاء الرسمي للسكان عام ١٩٤١. ورغم ذلك، استمرت مشكلة الاستحقاق الكسري لعدد النواب لتكون مقلقة، ما أثار التساؤلات حول العدالة الواجب تطبيقها. ولكن العدالة الكاملة لا يمكن أن تكون مقررة على الإطلاق، فالاستحقاقات الكسرية الحتمية والاشتراط الدستوري بأن كل ولاية لديها ممثل واحد على الأقل يؤدي إلى وجود تباينات فيما بين معدل عدد سكان الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولايات. لذلك، فإن الكونغرس عندما سعى إلى طريقة التوزيع النسبي التي من شأنها التقليل من الفوارق، استمر في مناقشاته في هذا الشأن حتى عام ١٩٤١، ورغم صدور تشريع النسب المتساوية فإن أسلوب التوزيع النسبي للنواب وفقاً لعدد سكان كل ولاية لا يزال مستخدماً حتى اليوم^(٢).

ب - الشروط الدستورية والقانونية للتوزيع النسبي: فرضت قيود على عملية توزيع أو تقسيم مقاعد مجلس النواب على المستوى الدستوري والقانوني على حد سواء، فالدستور يحدد كلاً من الحد الأقصى والحد الأدنى لحجم هذا

Crocker, Royce F.; *The U.S. House of Representatives, Ibid.*, p.1.

(١) انظر:

Crocker, Royce F.; *The U.S. House of Representatives, Ibid.*, p.2.

(٢) انظر:

المجلس، فيجب ألا يزيد عدد النواب عن نائب واحد لكل ثلاثين ألف نسمة، ولكن يجب أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل. إضافة إلى ذلك، إن قانون توزيع مقاعد مجلس النواب - التوزيع النسبي - *The Apportionment Act* لعام ١٩٤١ وبالإضافة لتحديد طريقة توزيع المقاعد، فقد حدد عدد أعضاء مجلس النواب ليصل إلى ٤٣٥ عضواً، واشترط إجراء توزيع نسبي مرة كل عشرة سنوات، كما حددت الإجراءات الإدارية ذات الصلة بالتوزيع النسبي. وفرض على رئيس الجمهورية أن يحيل للكونغرس بياناً يوضح فيه مجموع عدد السكان في كل ولاية، ما يؤدي لتوزيع المقاعد *Seat Allocation*^(١)، وذلك خلال الأسبوع الأول عقب افتتاح دورة الانعقاد العادية السنوية الأولى للكونغرس الذي يعقب الإحصاء الرسمي للسكان^(٢).

وإن المكتب القانوني للإحصاء يتولى مسؤولية احتساب التوزيع النسبي، وبعبارة أوضح، يتولى توزيع مقاعد مجلس النواب على الولايات بعد كل إحصاء عقدي - كل عشرة سنوات -، فعلى سبيل الممارسة، يقوم رئيس هذا المكتب بإعداد تقرير عن نتائج عدد سكان كل ولاية، ويرسل هذا التقرير بواسطة رئيس الجمهورية إلى الكونغرس، وبمجرد تسلّم الأخير لهذه النتائج، يرسل كاتب مجلس النواب لحاكم كل ولاية وثيقة بعدد أعضاء مجلس النواب الذين يحق لكل ولاية أن تنتخبهم، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من استلام البيان من رئيس الجمهورية^(٣).

(١) توزيع المقاعد: يعني هذا المصطلح في سياق الانتخابات، توزيع مقاعد الجمعية التشريعية على الأحزاب السياسية أو المرشحين على أساس عدد الأصوات التي يحصلون عليها في الانتخابات.

A Translator's Guide to Frequently Used Terms and Phrase, op. cit., p.124.

(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *The U.S. House of Representatives* ..., op. cit., pp. 2-3.

(٣) انظر: Crocker, Royce F.; *The U.S. House of Representatives* ..., op. cit., p.3.

الفرع الثاني

الأحكام المتعلقة بإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية

يتميز التمثيل في مجلس النواب بالمعقد، فالدستور يتطلب إجراء إحصاء سكاني كل عشرة سنوات، وبعد الإحصاء يتم توزيع ٤٣٥ مقعداً في مجلس النواب بين الولايات بحسب أعداد سكانها، وهذه العملية يطلق عليها عملية إعادة توزيع *Reapportionment*، والتي هي عملية توزيع مقاعد مجلس النواب بعد كل إحصاء عقدي - يقام كل عشرة سنوات - . وخلال نصف القرن الماضي، فقدت ولايات الشمال الشرقي والغرب الأوسط أكثر من ستين مقعداً في مجلس النواب لصالح ولايات الجنوب والجنوب الغربي، وبمعرفة الميول السياسية المختلفة لهذه الأقاليم فقد كان الهدف هو تقوية التمثيل الجمهوري في مجلس النواب^(١).

وفي الوقت الحالي، هناك سبع ولايات، فيها عدد سكان قليل، بحيث تحصل على مقعد كونغرس واحد فقط، وهو الحد الأدنى المكفول في البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور، وبعد أن علمت باقي الولايات كم كان عدد المقاعد التي حصلت عليها، بدأت بالعمل على إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية، وهي إعادة رسم خطوط جديدة للمقاطعة الانتخابية لعكس التغيرات السكانية. وقد تباينت الدوائر الانتخابية للكونغرس بشكل واسع في عدد السكان ولكن اليوم يجب أن تكون ذات عدد سكان متساو تقريباً. وهذا نتيجة قرارات المحكمة العليا، والتي صقلت لاحقاً بقراراتها معيار التكافؤ العددي الدقيق، وأصبح المبدأ شخص واحد، صوت واحد^(٢).

(١) انظر: Crocker, Royce F.; *The U.S. House of Representatives* ..., op. cit., p.3.

(٢) انظر: موريس بي . فيورينا وآخرون، الديمقراطية الأمريكية الجديدة، مرجع سابق، ص ٢٨٥ - ٢٨٦.

وفي معظم الولايات تقوم الهيئة التشريعية برسم خرائط انتخابية، ولكن في خمس ولايات تقوم لجان يدعمها حزبان سياسيان بهذه المهمة، أو قد تقوم بها لجان مستقلة. وإن عملية إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية هي غالباً مثيرة للجدل إلى حد كبير، إذ تكثر التهم لتقسيم الدوائر على أساس مصلحة، وغالباً ما يتم جر المحاكم إلى هذه العملية^(١).

لذلك، سنتناول الحديث عن القواعد المتعلقة بإعادة ترسيم حدود الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية، وذلك وفقاً للآتي:

أولاً. التدخل التشريعي للكونغرس:

في الوقت الذي يسمح فيه الدستور الأمريكي بتوزيع مقاعد مجلس النواب استناداً إلى عدد سكان الولاية، هناك توجهات قليلة تكاد تكون معدومة بشأن الكيفية التي يتعين من خلالها إنجاز هذا التوزيع، بصرف النظر عن عملية إعادة توزيع - تقسيم - الدوائر الانتخابية. وفي الوقت الراهن، تخضع عملية إعادة تقسيم - ترسيم - الدوائر الانتخابية الكونغرسية *Redistricting*^(٢)، وفي المقام الأول للتفسير القضائي للحقوق الدستورية الأساسية. ولكن هذا لم يكن صحيحاً دائماً لأن الكونغرس فرض معايير تنص بأن تكون الدوائر الانتخابية متجاورة، وعلى قدم المساواة وبشكل أساسي تقريباً من حيث عدد السكان، وهذه المعايير كانت موجودة خلال القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين حتى عام ١٩٢٩^(٣).

(١) انظر: موريس بي. فيورينا وآخرون، الديمقراطية الأمريكية الجديدة، المرجع السابق، ص ٢٨٦.

(٢) تُعرف عملية إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية على أنها عملية تقضي بإعادة رسم حدود الدوائر الانتخابية لتكيف مع المتغيرات السكانية.

A Translator's Guide to Frequently Used Terms and Phrase, op. cit., p.117.

Crocker, Royce F.; Congressional Redistricting, op. cit., pp.3-4.

(٣) انظر:

لقد وافق الكونغرس على أولى معايير ترسيم الدوائر الانتخابية عام ١٨٤٢ عندما أضاف شرطاً إلى قانون رسم خطوط المقاطعة الانتخابية، يقضي بأنه يتعين انتخاب النواب عن دوائر انتخابية مكونة من مناطق متلاصقة أو متحاذاة جغرافياً - متجاورة -، ولا يجوز للدائرة الانتخابية أن تتخبط أكثر من نائب واحد. كما أضاف قانون رسم خطوط المقاطعة الانتخابية لعام ١٨٧٢ شرطاً آخر لتلك المجموعة الأولى من عام ١٨٤٢ مفاده: « ينبغي أن تتألف الدوائر الانتخابية وبقدر المستطاع عملياً من عدد متساو من السكان ». كما تمت إضافة شرط الأراضي المدمجة عندما تم إقرار قانون رسم خطوط الدوائر الانتخابية لعام ١٩٠١ مشيراً: « بأن الدوائر الانتخابية ينبغي أن تتكون من مناطق متجاورة ومدمجة وتتألف قدر المستطاع من عدد متساو من السكان »^(١). وبالرغم من أن هذه المعايير لم تُطبق أبداً لأن الولايات فشلت في تنفيذها، لكن هذا الأسلوب جرى تكراره في قانون رسم خطوط المقاطعة الانتخابية لعام ١٩١١، وظل هذا الأسلوب نافذاً حتى اعتماده عام ١٩٢٩ في قانون رسم حدود المقاطعات الانتخابية الدائم، والذي لم يكن ليتضمن أية معايير محددة متعلقة بترسيم الدوائر الانتخابية، وبعد عام ١٩٢٩ لم تُفرض أية معايير تنظم ترسيم الدوائر الانتخابية الكونغرسية حتى صدور قانون عام ١٩٦٧، والذي يقضي عموماً بأنه: « يتعين انتخاب أعضاء مجلس النواب في الدوائر الانتخابية المبنية على أساس جغرافي يُعاد ترسيمه، بدلاً من انتخابهم لهذا المنصب على مستوى الولاية ككل »^(٢).

^(١) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.4.

^(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.5.

ثانياً. القانون الذي ينظم إنشاء الدوائر الانتخابية:

جرى إعادة توزيع للتمثيل في مجلس النواب كل عشرة سنوات ما عدا الفترة الممتدة بين عامي ١٩١١ حتى عام ١٩٢٩. فمُنذ تاريخ ١٩١٣/٣/٤ ظل مجموع عدد أعضاء مجلس النواب ثابتاً عند ٤٣٥ نائباً. ولدى السماح لولايتي *Alaska And Hawaii* بإقامة حكومة مستقلة خاصة بكل منها، ازداد مجموع أعضاء مجلس النواب مؤقتاً ليصل العدد إلى ٤٣٧ نائباً حتى إعادة التوزيع اللاحقة لمقاعد مجلس النواب. ولكن الكونغرس وبمقتضى القوانين أعاد توزيع عدد مقاعد مجلس النواب إلى ٤٣٥ نائباً فيما بين الولايات وفقاً للإحصاء الرسمي للسكان^(١).

حيث قرر الكونغرس: « بأنه يتعين على كل ولاية مخولة بانتخاب أكثر من نائب واحد إنشاء عدد من الدوائر الانتخابية المساوية لعدد هؤلاء النواب، وبأن هؤلاء النواب لا يتعين انتخابهم إلا بواسطة الدوائر الفردية أو الدوائر أحادية التمثيل ». وبمقتضى قانون التقسيم لعام ١٩٤١، فإن الأسلوب الإحصائي المعروف بطريقة النسب المتساوية تم الاعتماد عليه لتحديد عدد النواب الذين يحق لكل ولاية أن تنتخبهم أمام الكونغرس. وبالرغم من السماح باتباع طرق أخرى لتوزيع مقاعد مجلس النواب بعد كل إحصاء عقدي يتم إجراؤه كل عشرة سنوات، لكن هذه الطريقة المقررة من جانب الكونغرس تحديداً والمدعومة بالدستور؛ كان القصد منها الوصول لأقرب ما يمكن من الناحية العملية لمبدأ صوت واحد للناخب الواحد^(٢).

^(١) انظر: *Sullivan, John V.; Constitution Jefferson's Manual ... , op. cit., p.101.*

^(٢) صوت واحد للناخب الواحد: هو مبدأ يحق بمقتضاه لكل فرد الإدلاء بصوت واحد فقط في الدائرة الانتخابية.

Sullivan, John V.; Constitution Jefferson's Manual ... , op. cit., p.101.

كما أيدت المحاكم الفيدرالية وبمقتضى الدستور والقوانين الفيدرالية المنهجية الإحصائية المتبعة من قبل المكتب القانوني للإحصاء الرسمي للسكان كل عشرة سنوات والمقررة من جانب الكونغرس، فالأخير هو السلطة الوحيدة والمخولة بصلاحيات توزيع مقاعد مجلس النواب حصرياً، فلا يجوز للولايات أو حتى المحاكم أن تأمر بتقرير تمثيل أقل أو أكثر من ٤٣٥ نائباً، والمقررة لمجلس النواب في التشريعات الصادرة عن الكونغرس^(١).

ثالثاً. تحكم القانون الفيدرالي بقواعد تعديل أو إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية:

كانت عملية إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية للكونغرس إحدى الوظائف التقليدية للولاية، ولكن تدخلت الحكومة الاتحادية في هذه العملية من خلال التشريعات القانونية الصادرة عن الكونغرس، والأحكام الصادرة عن السلطة القضائية الفيدرالية، والتي فرضت قواعد بسبب التحديات والاعتراضات التي واجهت الخطط المصاغة من قبل الولاية في هذا الخصوص. وحالياً تُفرض الإجراءات ذات الصلة بعملية إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية بواسطة أحكام المحاكم الفيدرالية، والتشريعات القانونية الفيدرالية، ودستور الولاية، وقوانين الولاية، وأحكام محاكم الولايات. لذلك فإن القواعد الآتية تقيد ترسيم حدود الدوائر الانتخابية الكونغرسية في الولايات، وهذه القواعد هي^(٢):

١ - التكافؤ في عدد سكان الدوائر الانتخابية داخل كل ولاية. وحماية حقوق الأقليات العرقية واللغوية ضد أي إضعاف أو تقويض لحقهم في التصويت. ولا

^(١) انظر: Sullivan, John V.; *Constitution Jefferson's Manual*, op. cit., p.102.

^(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.3.

يمكن أن يكون الجنس عاملاً متبعاً في ترسيم الدوائر الانتخابية *Districting*^(١)، وذلك بمقتضى بند الحماية المتساوية المنصوص عليه في الفقرة الأولى من التعديل الدستوري الرابع عشر.

٢ - الاندماج الجغرافي للدوائر الانتخابية ضمن الولاية، والتجاور الجغرافي للدوائر الانتخابية ضمن الولاية. والحفاظ على حدود التقسيمات الإدارية، والتقليل من تجزئة حدود المقاطعات والمدن بين الدوائر الانتخابية ضمن الولاية. والحفاظ على الجماعات ذات المصالح. وتعزيز مبدأ المنافسة الانتخابية، وحظر الاعتبارات الحزبية داخل الدوائر الانتخابية ضمن الولاية.

رابعاً - سوء توزيع - تقسيم - الناخبين Malapportionment والتلاعب بالدوائر الانتخابية لأغراض غير مشروعة - التقسيم الانحيازي أو تزوير الدوائر أو التقسيم المصلحي - Gerrymandering :

إن إساءة توزيع الناخبين هو مصطلح للتعبير عن عدم التكافؤ في توزيع الناخبين على الدوائر الانتخابية ضمن الولاية *Malapportioned Congressional District*، وإن هذه الإساءة قد وجدت في الولايات المتحدة منذ انعقاد أول كونغرس، إذ تفاوتت درجة الإساءة في تقسيم الدوائر الانتخابية للناخبين على مر الزمن. إضافة إلى ذلك، فإن سلسلة من الدعاوى القضائية التي بدأت عام ١٩٦٢ مع قضية *Baker v. Carr* ذات الصلة بالمساواة السياسية كانت عبارة عن محاولات تهدف للتقليل من إساءة توزيع الناخبين لدى إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية التشريعية على مستوى الكونغرس الفيدرالي وعلى مستوى الولاية^(٢).

^(١) ترسيم الدوائر الانتخابية: وهي آلية لرسم حدود الدوائر أو التقسيمات الإدارية الانتخابية. وتقضي بتقسيم المقاطعة إلى دوائر انتخابية، وتوزيع الناخبين على تلك الدوائر ومراكز الاقتراع. وتجدر الإشارة، بأن الهيئة التشريعية بحد ذاتها، أو لجنة مستقلة قد تتولى ترسيم أو إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية.

A Translator's Guide to Frequently Used Terms and Phrase, op. cit., p. 40.

Crocker, Royce F.; Congressional Redistricting, op. cit., pp. 4-5.

^(٢) انظر:

وكما ذكر أعلاه، إن الغرض من إجراءات توزيع الناخبين وإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية يخلق تمثيلاً عادلاً. فقد كان الهدف المنشود من قواعد إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية في جزء منها تقديم المساعدة للحد من التلاعب المتعمد في حدود الدوائر الانتخابية لتعزيز الآفاق الانتخابية لمصلحة سياسية محددة. وبشكل عام، تعزيز آفاق التوقعات الانتخابية من أجل مصلحة سياسية محددة. وغالباً ما يُشار إليه بأنه تلاعب بالدوائر الانتخابية لأغراض غير مشروعة *Gerrymandering*، وهذا المصطلح يجمع بين اسم حاكم ولاية Massachusetts وهو *Elbridge Gerry* مع مصطلح *Salamander* والذي يصف شكل حدود الدوائر الانتخابية التشريعية للولاية المرسومة لصالح الحزب السياسي للحاكم *Gerry* في الفترة الممتدة بين عامي ١٨٠٠ - ١٨١٢^(١).

وفي الوقت الذي يعتبر فيه البعض أن أي ترسيم لحدود المناطق هو وبحكم طبيعته تلاعب بالدوائر الانتخابية لأغراض مصلحة غير مشروعة، فإن المقصود من هذا المصطلح هو محاولة للتلاعب في حدود المناطق - المقاطعات - لصالح إحدى جماعات المصالح. وهذا ما يتم تحقيقه باستخدام نوعين من الأساليب: التعبئة أو التركيز، والتصديق أو الانشقاق.

فالتعبئة أو التركيز *Packing* يحدث عندما يتم تركيز مجموعة من الناخبين المحتملين الذين يتشاطرون الآراء ذاتها في عدد قليل من الدوائر الانتخابية ضمن الولاية - كأن يكون هؤلاء الناخبين المحتملين ينتمون للحزب الديمقراطي أو الجمهوري أو الأمريكيين البيض -، وإن تركيز أو تعبئة أكثر من الأغلبية داخل الدائرة الانتخابية ضمن الولاية سيخلق ضياعاً للأصوات، وبما أن الدائرة ستأخذ فقط ٥٠ ٪ من الأصوات زائد صوت واحد لانتخاب المرشح المفضل في النظام الأمريكي للدائرة الفردية أحادية التمثيل. فإن الفائز هنا هو المرشح الحاصل على كل مقاعد الانتخابات الكونغرسية *Winner - Take - All*

Crocker, Royce F.; Congressional Redistricting ..., op. cit., p.5.

(١) انظر:

وهذا ما يطلق عليه أيضاً بنظام الفائز الأول أو الفائز بأكثرية الأصوات *First Past the Post*^(١). فتركيز أكثر الناخبين الذين يتشاطرون الآراء ذاتها في عدد قليل من الدوائر الانتخابية وبأغلبية ساحقة؛ بدلاً من توزيعهم وبشكل أصغر حجماً في دوائر انتخابية متعددة، يعني أن مجموعة الناخبين الذين يتشاطرون الآراء ذاتها سيكون بمقدورهم انتخاب عدد أقل من مرشحيهم المفضلين^(٢).

أما بالنسبة للتصدع والانشقاق *Cracking* فهو عكس التعبئة أو التركيز، ويحدث عندما يتم توزيع الناخبين الذين يتشاطرون الآراء ذاتها وبشكل متعمد في مختلف الدوائر الانتخابية، بحيث ليس هناك أية فرصة لوجود أغلبية هؤلاء الأفراد في أية دائرة من الدوائر. وهذا ما يخفف من القوة الانتخابية لجماعات المصالح، ما يعني بأن مجموعة الناخبين الذين يتشاطرون الآراء أقل احتمالاً لانتخاب مرشحهم المفضل، أو مرشح خياراتهم وتفضيلاتهم الخاصة. فالتصدع أو الانشقاق يشنت الناخبين الذين يتشاطرون الآراء ذاتها في حين إن التعبئة أو التركيز يحشدتها في دائرة انتخابية واحدة^(٣).

ومن الناحية التقليدية، استُخدم التلاعب بالدوائر الانتخابية لأغراض غير مشروعة لوصف ما يطلق عليه الآن بالتقسيم الانحيازي أو الغش الانتخابي *Partisan Gerrymandering*، وكما يوحي هذا الاسم، فهذا الأسلوب هو عملية تلاعب في ترسيم حدود الدوائر الانتخابية لتعزيز الاحتمالات والفرص الانتخابية لأحد الأحزاب السياسية لما يفوق أو يتجاوز ما يمكن توقعه على مستوى الولاية،

^(١) نظام الفائز الأول أو الفائز بأكثرية الأصوات: وهو نظام تصويت يطبق في الدوائر الفردية؛ ويقضي بأن يفوز في الانتخابات المرشح الذي ينال أكبر عدد من الأصوات. ولا حاجة لهذا المرشح أن ينال الأكثرية المطلقة بل يكفي بالأكثرية العادية للفوز في المقعد المتنافس عليه.

A Translator's Guide to Frequently Used Terms and Phrase, op. cit., pp. 56, 150.

^(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p. 5.

^(٣) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.5.

أو توزيع الدعم الحزبي على الصعيد الوطني، ويطلق على ذلك أحياناً بالتحيز أو الانحياز الحزبي^(١).

إضافة إلى ذلك، فإن التلاعب بالدوائر الانتخابية أو التقسيم المصلحي العنصري - العرقي - له معنيان: الأول: والذي يشير إلى المحاولات المتخذة من جانب المجالس التشريعية لهيكله أو تنظيم الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية؛ حتى يتسنى لها تقويض القوة الانتخابية للأقليات. وغالباً يتم ذلك باستخدام أسلوب التصدع أو الانشقاق. أما المعنى الثاني، فيشير إلى إنشاء دوائر انتخابية كونغرسية مرسومة بشكل منعزل لغرض وحيد هو إنشاء دوائر انتخابية عرقية بوضوح ضمن الولاية. ومؤخراً فقد أضيف معنى ثالث، وهو التقسيم المصلحي المؤيد للحزبين، أو المتعلق بالحزبين، أو الخاص لشاغلي المنصب؛ والذي وبكل بساطة هو خطة لإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية لمصلحة شاغلي المنصب دون الأخذ بعين الاعتبار انتماءاتهم الحزبية. ويهدف هذا النوع للحفاظ على الوضع الراهن لتوزيع المقاعد الحزبية ضمن الولاية وحماية شاغلي المناصب^(٢).

وفي حين يرى معظم المعلقين المختصين بإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية، بأن التقسيم المصلحي أو التلاعب بالدوائر الانتخابية لأغراض غير مشروعة هو بطبيعته غير عادلة وتشويه لعملية التمثيل، لكن عدداً قليلاً لا يرفض جميع أشكال هذا التقسيم الحزبي أو الخاص بصاحب المنصب باعتبارها غير قابلة للتنفيذ كلياً. فقد لاحظ الفقيه Gellman: « بأن التلاعب بالدوائر الانتخابية لأغراض غير مشروعة يمكن أن يكون له بعض الآثار الإيجابية أو على الأقل بعض الآثار غير السلبية »^(٣).

^(١) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.6.

^(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.6.

^(٣) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.6.

فعلى سبيل المثال: فقد أوضح: « بأن القيام بإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية في حد ذاته يزيد من نسبة الاستجابة الانتخابية بشكل متزايد، وبما يتجاوز ما كان عليه الحال قبل إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية. وفي حين أن الغش أو التقسيم المصلحي يتحيز نحو نظام انتخابات يؤيد توجه الحزب لترسيم الدوائر الانتخابية دون سيطرته على هذه العملية، فإن أي نوع من أنواع تقسيم الدوائر الانتخابية سيقول من نسبة التحيز أو الانحياز الحزبي بالمقارنة مع نظام انتخابي من دون إعادة لتقسيم الدوائر الانتخابية. لذلك، فإن عملية إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية تميل وبشكل متوسط لزيادة الاستجابة الانتخابية بواسطة إعادة التنظيم الجذري للنظام السياسي، إلى جانب العديد من القيود المفروضة على راسمي الخرائط، وعن طريق خلق مستويات عالية من الشك بجميع المشاركين في العملية الانتخابية. ووفقاً لهذا الرأي، وبصرف النظر عن مدى العدالة، أو الانحياز، فإن النظام الانتخابي هو خطة لإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية بشكل نموذجي، بغض النظر عما إذا كانت السيطرة للحزب الجمهوري أو الديمقراطي»^(١).

خامساً - إعادة تأسيس القواعد والقيود المفروضة من قبل المحاكم الفيدرالية:

١ - المساواة السياسية، ومبدأ صوت واحد للناخب الواحد *Political Equality*; *One Vote One Person*: وفقاً للتقاليد بقيت المحاكم في البداية بعيدة عن المشاكل السياسية ذات الصلة بإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية، بحجة أن مثل هذه المسائل كانت مسائل سياسية، ومن الأفضل تركها للسلطات التشريعية. ومع بداية عام ١٩٦٢، ومن خلال نقطة التحول المتعلقة بالقرارات الصادرة في قضية *Baker v. Carr*، فإن المحكمة العليا قررت مساراً جديداً، الأمر الذي أدى إلى وجود ما يزيد عن أربعين عاماً من القضايا التي رسخت قاعدة مفادها: « أن

Crocker, Royce F.; Congressional Redistricting, op. cit., p.7.

(١) انظر:

تكون الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية متساوية في عدد السكان». كما قد أجريت خمسة إحصاءات رسمية للسكان منذ أن أعلنت المحكمة بأن المقصود من الصياغة الواردة في الدستور والتي مفادها: « بأن أعضاء مجلس النواب يتم اختيارهم من قبل شعب مختلف الولايات...»، هو أن صوت رجل واحد في الانتخابات الكونغرسية له قيمة كبيرة بقدر ما للأصوات الأخرى أيضاً^(١).

فالولايات عادة ما تسعى إلى إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية مرة واحدة كل عشرة سنوات، لذلك فإن على الفرد أن يتوقع بأن الدوائر الانتخابية الجديدة سيتم ترسيمها لتصبح حيز التنفيذ في الكونغرس التالي لإجراء الإحصاء الرسمي للسكان، والذي يتم إجراؤه كل عقد من الزمن. ولكن هذا لم يطبق بشكل حقيقي في العقود التالية مباشرة في قضية *Baker v. Carr* وفي القرارات الصادرة لاحقاً في هذا الشأن. فقد بدأت المحاكم تضع معايير جديدة لعدد السكان في الدوائر الانتخابية ضمن الولاية، كما تسببت الدعاوى القضائية التي أقيمت في ولاية أو أكثر بتغيير حدود دوائرها الانتخابية^(٢).

فالفكرة الرئيسة لقرارات المحكمة العليا ذات الصلة بالشروط الأساسية لعدد السكان في الدوائر الانتخابية ضمن الولاية، كانت قد فرضت أكثر من أي وقت مضى وبشكل صارم بأن يكون عدد السكان على قدم المساواة تقريباً فيما بين تلك الدوائر. وإن قاعدة مساواة عدد السكان هي الهدف الأسمى لمقاصد وغايات تقسيم الدوائر الانتخابية ضمن الولاية، إذ يتعين على كل ولاية أن تنتهز فرصة وجود تفاوت في هذا العدد حتى تسعى جاهدة لتحقيق نوع من المساواة المطلقة تقريباً فيما بين أحجام الدوائر الانتخابية. ولكن إذا أقدمت الولاية على ذلك بدوافع هامة وأسباب سليمة؛ فمن المرجح بأنه إذا اعترضت المحاكم على هكذا تقسيم، عندئذ ستضطر الولايات لإعادة ترسيم

Crocker, Royce F.; Congressional Redistricting, op. cit., p.7.

(١) انظر:

Crocker, Royce F.; Congressional Redistricting, op. cit., p.7.

(٢) انظر:

الدوائر الانتخابية. وفي الوقت الحالي، إن تحقيق المساواة بين عدد سكان الدوائر الانتخابية ضمن الولاية بوصفه أحد معايير ترسيم الدوائر الانتخابية يبدو متفوقاً على جميع المعايير الأخرى في معظم الأحيان^(١).

٢ - حماية الأقليات العرقية واللغوية من تقويض حق الاقتراع، وقانون حقوق التصويت لعام ١٩٦٥: صدر قانون حقوق التصويت لعام ١٩٦٥ ليضمن للأقليات العرقية حق التصويت في الانتخابات، ففي عام ١٩٨٢ عدّل الكونغرس الفقرة الثانية من قانون حقوق التصويت ليمنع القوانين الانتخابية التي كان لها تأثير في الحد من سلطة الأقلية في التصويت. وعلى نطاق واسع فإن الفقرة الثانية من القانون المذكور كان لها تأثير في إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية ضمن الولاية^(٢).

ففي قضية *Thornburg v. Gingles* عام ١٩٨٦، قررت المحكمة: « بأن قانون حقوق التصويت وتعديلاته قضى بأن العرق ينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار أثناء عملية إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية، للحيلولة دون التقليل من حق الأقلية في التصويت ». علاوة على ذلك، قررت المحكمة ما يلي: « لكي تتمكن الأقلية من إثبات قدرتها على اختيار أحد الأشخاص من بين صفوفها، فإن عليها أن تثبت بأنها كبيرة بما يكفي لتشمل تقريباً أغلبية الدائرة الانتخابية، وأن تثبت

^(١) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., pp. 7-8.

^(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.8.

وتجدر الإشارة بأن الفقرة الثانية من قانون حقوق التصويت تقضي: « بحق الأفراد العاديين، والحكومة في اتخاذ الإجراءات اللازمة للاعتراض على الممارسات؛ أو الإجراءات التمييزية أثناء عملية التصويت؛ شاملاً ذلك حرمان أو الانتقاص من حقوق الأقلية في التصويت ». وتحظر الفقرة الثانية من فرض أي شرط، أو ممارسة - بما في ذلك رسم خطط إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية الكونغرسية - تطبق أو تفرض من أية ولاية، أو قسم سياسي من شأنها حرمان أو الانتقاص من حق التصويت لعلّة العرق؛ أو اللون؛ أو الانتماء إلى أقلية لغوية.

Whitaker, Paige L.; Congressional Redistricting and Voting Rights, op. cit., p.2.

أنها متماسكة سياسياً، وتعيش قريبة نسبياً من بعضها البعض، وقادرة على إثبات بأن نظام الكتلة أو تصويت الكتلة *Block Vote* من قبل الأغلبية عادة ما يهزم مرشح الأقلية»^(١).

وبعد دورة - جولة - إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية ضمن الولاية عام ١٩٩٠، حاول جزء كبير من الولايات ووزارة العدل العمل على تحقيق أهداف قانون حقوق التصويت، وكلما كان إنشاء مقاطعة أكثرية أقلية *Majority Minority District* - وهي المقاطعة التي تكون فيها الأقلية هي الأكثرية عدداً - ممكناً. فإن هذا سيؤدي إلى ترسيم أكثر للدوائر الانتخابية وبطريقة هي الأغرب في التاريخ، بحيث يلجأ رسامو الحدود إلى الطرق الملائمة لربط مجموعات الأقلية مع بعضهم البعض مع الامتثال لقاعدة المساواة بين عدد السكان؛ بالإضافة لتعزيز وحماية المصالح الحزبية في حالات كثيرة^(٢).

٣ - التعديل الدستوري الرابع عشر، وبند الحماية المتساوية: تشكلت بعض الدوائر الانتخابية في آخر إحصاء سكاني تم إجراؤه عام ١٩٩٠ بطريقة تبدو غير عادية، والتي وصفت بأن إنشاء هكذا دوائر انتخابية هو تقسيم مصلحي. ما أثار رد فعل المحكمة العليا في هذا الشأن، ففي تاريخ ١٩٩٣/٦/٢٨ قضت المحكمة العليا بأغلبية خمسة أصوات مقابل أربعة: « بأن الدوائر الانتخابية المشكّلة بطريقة غريبة والتي تركز على عدد سكان الأقلية، قد تكون إشارة بأن ترسيم الدوائر الانتخابية ضمن الولاية قد تم بشكل غير

^(١) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p. 8.

نظام الكتلة أو تصويت الكتلة: « وهي آلية انتخاب لملء عدة مقاعد تطبق في ظل النظام الأكثرية، وتتيح لكل ناخب أن يمنح عدد أصوات يعادل عدد المقاعد التي يجب ملؤها ضمن الدائرة الانتخابية. ويفوز بهذه المقاعد المرشحون الذين يحظون بأكثر عدد من الأصوات وإن لم يحصلوا بالضرورة على الأكثرية المطلقة ».

Translator's Guide to Frequently Used Terms and Phrase, op. cit., p.11.

^(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p. 8.

مناسب وغير ملائم»^(١). كما أوضح القاضي Connor رأيه في قضية *Shawn v. Reno* قائلاً^(٢):

« نعتقد بأن إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية هو أحد المجالات التي تكمن فيها المشكلة، فخطة إعادة التقسيم - إعادة رسم خطوط مقاطعة انتخابية - تشمل أيضاً الدوائر الانتخابية للأفراد الذين ينتمون إلى نفس العرق، ولكنهم منفصلين بواسطة حدود جغرافية أو سياسية على نحو واسع، والذين قد يكون لديهم القليل من القواسم المشتركة مع بعضهم البعض، لكن لون بشرتهم يحمل تشابهاً غير مريح بسبب سياسة التمييز العنصري على الصعيد السياسي». فخطة إعادة التقسيم تعزز الاعتقاد القائل بأن: «الأفراد الذين ينتمون لجماعة عرقية واحدة، وبغض النظر عن سنهم، أو مستوى تعليمهم، أو وضعهم الاقتصادي، أو المجتمع الذي يعيشون فيه، يفكرون وعلى حد سواء، ويتقاسمون المصالح السياسية نفسها، ويفضلون نفس المرشحين في مراكز الاقتراع».

وبالتالي، وفي حين أن قانون حقوق التصويت بصيغته المعدلة يقضي من الولايات اتخاذ العرق بعين الاعتبار أثناء عملية إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية ليضمن بأن الأقليات العرقية واللغوية لن تواجه أي تخفيف، أو تقويض، أو حرمان، أو انتقاص في عملية التصويت، أو حتى تراجع في التمثيل أو في الدوائر الانتخابية. ولكن ووفقاً لرأي أغلبية أعضاء المحكمة لا يمكن الأخذ بعين الاعتبار لعامل العرق لوحده، فهذا من شأنه انتهاك لبند الحماية المتساوية المقرر في التعديل الدستوري الرابع عشر. علاوة على ذلك، ووفقاً لرأي المحكمة، ليس هناك شرط في قانون حقوق التصويت يقضي بزيادة عدد مقاطعات أكثرية أقلية. وبالتالي، فإن حماية الأقليات العرقية واللغوية أصبحت معياراً آخر لإعادة

Crocker, Royce F.; Congressional Redistricting, op. cit., p.9.

(١) انظر:

Crocker, Royce F.; Congressional Redistricting, op. cit., p.9.

(٢) انظر:

ترسيم الدوائر الانتخابية ضمن الحدود، وتحتل المركز الثاني بالنسبة لمعيار المساواة بين عدد سكان الدوائر الانتخابية على نحو تقريبي من حيث الأهمية السياسية^(١).

٤ - من يرسم خطوط - حدود - الدوائر الانتخابية *Who Draw the Lines*: أما مسؤولية تقسيم - ترسيم - الدوائر الانتخابية ضمن سلطة الولايات، فكانت تنهض بها المجالس التشريعية للولايات. ولكن وفي بعض الحالات وبسبب الجهود التي تبذلها مجموعات المصالح ودورها في رسم الحدود الانتخابية على المستوى الكونغرسى وعلى مستوى الولاية ومستوى الانتخابات المحلية، فإن هذه السلطة أُخرجت من صلاحية المجالس التشريعية للولايات ليعهد بها إلى لجان حزبية أو غير حزبية، وذلك وفقاً للآتي:

أ - دور أعضاء الهيئة التشريعية للولاية في ترسيم حدود الدوائر الانتخابية: تقع سلطة رسم الحدود الجديدة للدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية ضمن صلاحية الولايات، ولكن في معظم هذه الولايات فإن السلطة تقع وفي المقام الأول على عاتق المجلس التشريعي للولاية مع أو بدون حاجة لموافقة حاكم الولاية. فكل مجلس تشريعي سيؤدي هذه المهمة بطريقته وأسلوبه الخاص به^(٢). وفي جولة إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية لعام ٢٠١٠ - ٢٠١٢ لقد بدا وجود قدر كبير من الشفافية في هذه العملية، والتي يتم التحكم بها عن طريق معاينة المواقع الالكترونية للمجالس التشريعية للولايات أو المواقع الرسمية لإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية الخاصة بكل ولاية. وهذه الشفافية الواضحة ترجع للاستخدام المتزايد للإنترنت من قبل الولايات، ولزيادة الطلب العام على هذه

^(١) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.9.

^(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.16.

الشفافية من قبل وسائل الإعلام والجمهور، أو بسبب تغييرات في قوانين الولاية على مدى عقد^(١).

كما تكون المجالس التشريعية قادرة على الاستعداد للمشاركة في التقسيم المصلي على أساس حزبي بالاستناد إلى نتائج الانتخابات التشريعية للولاية. ففي عام ٢٠١٠، فإن الحزب الجمهوري الذي سيطر على أحد عشر مجلساً تشريعياً جديداً، إضافة لسيطرته السابقة على أربعة عشر مجلساً تشريعياً، ليلعب عدد المجالس التشريعية التي يسيطر عليها الجمهوريون خمسة وعشرين مجلساً تشريعياً للولايات في وضع أفضل بكثير للتأثير في رسم حدود الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية؛ بالمقارنة مع الحزب الديمقراطي، والذي لم يسيطر إلا على ستة عشر مجلساً تشريعياً، أما الولايات التسع المتبقية من أصل الولايات الخمسين، فقد شهدت سيطرة حزبية منقسمة بين الحزبين بنتيجة الانتخابات^(٢).

ب - دور اللجان الحزبية أو غير الحزبية في ترسيم الدوائر الانتخابية: إن إحدى الطرق التي اختارتها عدد قليل من الولايات لتقديم خططها ذات الصلة بإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية، هو وضع هذه العملية برمتها تحت سلطة وإشراف إحدى اللجان. ففي كثير من الحالات، يكمن الهدف في إنشاء هكذا لجان هو التقليل من التقسيم المصلي على أساس حزبي، أو لتشجيع الإصلاحات المتعلقة بإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية بإنشاء دوائر أكثر قدرة على المنافسة وأكثر استجابة للمواطنين، وأقل احتمالاً لتمكين أصحاب المناصب من الاحتفاظ بمراكزهم لعقود عدة^(٣).

^(١) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.16.

^(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.17.

^(٣) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.17.

وكما أشار المؤتمر الوطني للمجالس التشريعية للولايات بأن القيود المفروضة على الولايات جعلت سلطة هذه اللجان متفاوتة من ولاية لأخرى حول متى، وكيف ترسم حدود الدوائر الانتخابية. فعلى سبيل المثال، فبعض الولايات لديها لجان تختص فقط في إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية، وبعضها الآخر يحتفظ بلجان تختص فقط بإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية للمجالس التشريعية للولاية، وولايات أخرى تختص لجانها برسم الاثنين معاً. وبعض الولايات لديها لجان تعمل فقط في حال فشل المجلس التشريعي للولاية في الموافقة على خطة إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية. ولجان أخرى تملك سلطة كاملة على هذه العملية، في الوقت الذي يتعين فيه موافقة المجلس التشريع للولاية؛ أو موافقة حاكم الولاية؛ أو الاثنين معاً على النتائج الصادرة عن اللجنة في هذا المجال^(١).

بالإضافة إلى ذلك، تختلف عملية اختيار أعضاء اللجان من ولاية لأخرى؛ وكذلك عدد الأعضاء، فبعض اللجان مؤيدة من جانب الحزبين الرئيسيين بشكل واضح، في حين أن البعض الآخر يعتمد على الخصائص الحزبية لدى اختياره قيادة أعضاء تلك اللجان. وعموماً إن ولايتي *Arizona and California* هما اللتان لهما لجان إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية غير متحيزة. وبصرف النظر عن الترتيبات المؤسسية للجان إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية، تفرض بعض الولايات شروطاً لتحقيق الهدف المتعلق بإنشاء الدوائر الانتخابية. فوجود لجان متخصصة بإعادة رسم الدوائر الانتخابية ليس أمراً فريداً أو غريباً في الولايات، ولكنه يبدو مشهداً أكثر انتشاراً لدى تطوير القوانين ذات الصلة بعمل اللجان، فالأهداف المحددة لإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية قد تكون جزءاً من العقوبات التي تواجهها المجالس التشريعية للولايات لدى تطوير خطط إعادة ترسيم هذه الدوائر، وعلى عكس اللجان فإن باستطاعة المجالس التشريعية إزالة هذه

Crocker, Royce F.; Congressional Redistricting, op. cit., p.17.

(١) انظر:

العقبات ذات الصلة بأهداف إعادة الترسيم ما لم تكن قد فرضت بموجب استفتاء أجرته الولاية^(١).

وخلاصة القول، تُحدد إجراءات توزيع عدد المقاعد في مجلس النواب لكل ولاية على أساس عدد السكان، كما تحدد عملية إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية أين سيتم توزيع تلك المقاعد جغرافياً ضمن كل ولاية. فإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية ترسم الخرائط، وهي عملية تقوم بها الولاية، وينظم شؤونها القانون الفيدرالي. فالكونغرس وفي عام ١٩٢٩ وضع المعايير التي تشترط أن تكون الدوائر الانتخابية متجاورة، ومدمجة الحجم، وتحتوي على عدد متساو من السكان تقريباً، وإذا اختار الكونغرس سن تشريع جديد في هذا المجال، فإن سلطته تستند على البند الأول من الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور والتي نصت بأنه: « يمكن للكونغرس وفي أي وقت أن يسن قانون يحدد فيه مواعيد وأماكن وطريقة انتخابات الشيوخ والنواب أو يعدلها »^(٢).

فالهدف من إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية هو رسم الحدود حول المناطق الجغرافية لتحقيق نوع من التمثيل العادل. وإن الجهود المبذولة من جانب إحدى جماعات المصالح بواسطة استخدام عملية إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية لتشويه هذا التمثيل العادل، عادة ما يُشار إليه على أنه تلاعب بالدوائر الانتخابية لأغراض غير مشروعة. وبصرف النظر عن التمثيل المشوّه، فقد اعتقد البعض بأن هذا التلاعب أو الغش يقلل من فرص الاستجابة الانتخابية عن طريق التقليل من حجم المنافسة السياسية فيما بين الأحزاب^(٣).

^(١) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., pp. 17-18.

^(٢) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.22.

^(٣) انظر: Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., p.22.

لذلك، فإن العديد من القواعد أو المعايير ذات الصلة بترسيم حدود الدوائر الانتخابية للكونغرس تهدف إلى تعزيز النزاهة، والحد من تأثير الغش أو التلاعب، وهذه القواعد أو المعايير تكفل ضمان تحقيق أكبر قدر من المساواة في التوزيع الجغرافي لعدد السكان فيما بين الدوائر الانتخابية ضمن الولاية ذاتها، وحماية الأقليات العرقية واللغوية من أي تقويض لحقها في التصويت، وعدم تشجيع أي نوع من أنواع التفرقة العنصرية. فالجهود الإصلاحية في الغالب قد تهدف لنقل المهمة المتعلقة بإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية من المجلس التشريعي للولاية وإناطتها بلجان مستقلة ومتخصصة بإعادة الترسيم. ورغم ذلك، فإن الجهود الرامية لإنشاء هذه اللجان كانت ناجحة على مستوى الولاية فقط، أما الجهود المبذولة ذات الصلة بسن التشريعات الفيدرالية لإنشاء هكذا لجان على مستوى جميع الولايات أثبتت نجاحاً على نحو أقل^(١).

ومن جهة أخرى، إن لقانون حقوق التصويت دوراً هاماً في تحقيق الكثير من النجاحات من خلال اعترافه للأفراد بحقوقهم الانتخابية دون إي إنكار أو انتقاص لهذه الحقوق، ما يعكس هذا القانون امتثاله للتعديلات الدستورية المذكورة آنفاً، والتي تمنع الإنتقاص من حق الاقتراع لعلّة الجنس أو اللون أو العرق أو أي تمييز من شأنه التأثير على ممارسة هذا الحق. وهذا يعني بالمجمل: وجود قواعد تحكم إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية لتأمين الحماية المتساوية لعدد سكان الدوائر ضمن الولاية من جهة، وضمان ممارسة حق الاقتراع دون حرمان أو انتقاص وفقاً للنصوص الدستورية ولقانون حقوق التصويت من جهة أخرى.

Crocker, Royce F.; *Congressional Redistricting*, op. cit., pp.22-23.

(١) انظر:

المطلب الثالث

مرسوم دعوة الهيئات الناحبة لانتخاب المقاعد الشاغرة لنواب الدائرة الانتخابية

قد يحدث شغور في عضوية مجلس النواب، إما بسبب وفاة النائب، أو استقالته، أو انسحابه، أو بإجراء رسمي يُتخذ من جانب مجلس النواب عن طريق الإعلان عن وجود مقعد شاغر في الوقت الحالي بسبب طرد أحدهم أو استبعاده. ولدى شغور أحد مقاعد مجلس النواب؛ تدعو السلطة التنفيذية للولاية - حاكم الولاية - لإجراء انتخابات خاصة، ولكن إذا حدث شغور المقعد في وقت متأخر من مدة ولاية الكونغرس، فإن الكثير من الولايات ستترك المقعد شاغراً حتى يوم إجراء الانتخابات العامة^(١).

وعندما يؤدي عضو جديد انُخب لاحقاً بموجب أحد هذه الأسباب يمين تولي المنصب، فإن على رئيس مجلس النواب الإعلان عن الأسباب التي أدت لشغور المنصب أمام مجلس النواب بكامل هيئته والبالغ عددهم ٤٣٥ عضواً. وفي هذا الخصوص، نص الدستور الفيدرالي على مسألة شغور أحد مقاعد مجلس النواب في البند الرابع من الفقرة الثانية من المادة الأولى منه، والتي تنص: «بأنه عندما يشغر مقعد أو أكثر من مقاعد النواب في أية ولاية، تدعو السلطة التنفيذية فيها إلى إجراء انتخابات ملء هذا المقعد أو المقاعد الشاغرة»^(٢).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن موعد إجراء الانتخابات الخاصة لملء المقعد الشاغر، وكيفية تسمية المرشحين للانتخابات الخاصة، وأسباب شغور العضوية في مجلس النواب من خلال الفروع الآتية:

^(١) انظر: Neal, Thomas H.; *House And Senate Vacancies: How Are They Filled?*, (CRS, Order Code, No. 79 - 1009, January 22, 2003), p.4.

^(٢) جرى نص البند الرابع من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « U.S. Constitution, Article 1, Section 2, Clause 4: When vacancies happen in the Representation from any State, the Executive Authority thereof shall issue Writs of Election to fill such Vacancies ».

الفرع الأول

تحديد موعد إجراء الانتخابات

تُناط مسؤولية إجراء الانتخابات الخاصة بالمجالس التشريعية للولايات، عندما نصت مدونة الولايات المتحدة بأنه: « يتم تحديد الوقت المناسب لإجراء الانتخابات الخاصة في أية ولاية State أو مقاطعة District أو إقليم Territory من أجل التمثيل أو التفويض بملء مقعد شاغر - سواء كان سبب هذا الشاغر يعود للفشل في إجراء الانتخاب في الوقت الذي يحدده القانون أو بسبب وفاة، أو استقالة، أو عجز يصيب العضو المنتخب - وبمقتضى قوانين المجالس التشريعية للولايات »^(١).

فالمقاعد الشاغرة التي تحدث ضمن دورة الانعقاد السنوية الأولى تُملأ على الدوام بواسطة إجراء انتخابات خاصة، إذ تناط مسؤولية إصدار الأمر لإجراء هذه الانتخابات بحكام الولايات التي يحدث فيها شاغر في مجلس النواب. فمعظم الولايات تقرر فترة زمنية محددة أو عدداً محدداً من الأيام بعد حدوث الشاغر والتي ينبغي خلالها إجراء الانتخابات الخاصة. وفي إطار هذه القيود، فإنه يتعين على حكام الولايات والسلطات المسؤولة عن إجراء الانتخابات داخل الولاية، العمل على تحديد موعد لإجراء الانتخابات الخاصة من أجل سهولة إجراءات بانتظام وزيادة نسبة مشاركة الناخبين فيها^(٢).

أما الإجراءات التي تحكم الشغور الذي يحدث ضمن دورة الانعقاد السنوية الثانية للكونغرس فتختلف من ولاية لأخرى، وتعتمد إلى حد كبير على مقدار الوقت المتبقي والذي يتخلل المدة الفاصلة بين شغور المنصب وإجراء

Neal, Thomas H.; *House And Senate Vacancies*, op. cit., p.4.

انظر: ^(١)

Neal, Thomas H.; *House And Senate Vacancies*, op. cit., p.4.

انظر: ^(٢)

الانتخابات العامة القادمة. فعلى سبيل المثال، عندما يحدث شاغر في أحد مقاعد مجلس النواب، فإن العديد من الولايات تسمح بإجراء انتخابات خاصة يقرر عقدها في يوم محدد وبشكل منتظم. وولايات أخرى لا تنص على إجراء انتخابات خاصة، وإنما تُبقي المقعد شاغراً حتى إجراء الانتخابات الكونغرسية العامة إذا حدث شغور المنصب قبل ستة أشهر من موعد إجرائها، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار تباين هذه المدة بين الولايات الأخرى. أما بالنسبة لمدة ولاية العضو المنتخب لملء المقعد الشاغر *term of a member elected to fill a vacancy* في الانتخابات الخاصة، فإن العضو المنتخب لملء أحد المقاعد الشاغرة لا يخدم لفترة أطول من الفترة المتبقية من مدة ولاية العضو الذي حل محله^(١).

الفرع الثاني

تسمية المرشحين

تختلف إجراءات تسمية المرشحين للانتخابات الخاصة على نطاق واسع فيما بين الولايات، فبعض الولايات تتطلب إجراء انتخابات خاصة تمهيدية لتحديد أسماء المرشحين عن الحزبين الرئيسيين، في حين أن المرشحين عن الأحزاب الثانوية يتم تأهيلهم عموماً بتقديم التماس يوضحون فيه الأسماء التي يرغبون بها. وإن ظفر أحد المرشحين بالأكثرية البسيطة كاف لفوز المرشح في الانتخابات التمهيدية^(٢).

ولكن بعض الولايات تتطلب حصول المرشح على الأكثرية المطلقة في الانتخابات الأولية. وفي حال لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلوبة، يتم إعادة الانتخابات لجولة ثانية يخوضها فقط المرشحان اللذان ظفرا بأكبر عدد

Neal, Thomas H.; *House And Senate Vacancies*, op. cit., p.4.

(١) انظر:

Neal, Thomas H.; *House And Senate Vacancies*, op. cit., p.4.

(٢) انظر:

من الأصوات الأولية المتنافسة للحصول على الترشيح. وفي ولايات أخرى، يجري الترشيح بواسطة إجراءات حزبية تتخذها المؤتمرات الحزبية الديمقراطية واجتماع القيادة الحزبية الجمهورية في الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية التي حصل فيها شغور المنصب، أو بواسطة اجتماعات تعقدها اللجان الحزبية؛ أو الأعضاء الحزبيين المهتمين ضمن منطقة النفوذ التي تضم الدائرة الكونغرسية المتضررة. وفي نهاية المطاف، وبعد اختيار عدة مرشحين لملء المقعد الشاغر في مجلس النواب، تدعو السلطة التنفيذية للولاية التي حصل شاغر في تمثيلها أمام مجلس النواب لإجراء انتخابات خاصة لاختيار واحد أو أكثر لملء هذا المقعد أو المقاعد الشاغرة بعد حصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات، ثم يؤدي هذا الأخير يمين تولي المنصب ليكمل ما تبقى من مدة سلفه^(١).

الفرع الثالث

أسباب شغور العضوية في مجلس النواب

Reasons of House Vacancy

ذكرنا سابقاً أن شغور مقعد أو أكثر من مقاعد مجلس النواب - والذي يدفع السلطة التنفيذية للدعوة إلى إجراء انتخابات خاصة لملء المقعد الشاغر - يحدث في إحدى الحالات التالية: إما بسبب وفاة العضو أو استقالته أو رفضه الرسمي لقبول مقعده أو انسحاب العضو أو بسبب إجراء رسمي اتخذه المجلس، وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي^(٢):

Neal, Thomas H.; *House And Senate Vacancies*, op. cit., p.4.

(١) انظر:

Sullivan, John V.; *Constitution Jefferson's Manual*, op. cit., pp.9-12.

(٢) انظر:

أولاً. الشغور الناجم عن الوفاة *Vacancy From Death* :

إن الممارسة المتمثلة في إعلان السلطة التنفيذية للولاية عن حدوث شغور في تمثيلها أمام مجلس النواب بسبب وفاة عضو قد استمرت لفترة طويلة من الزمن. ولكن الآن، فإن الولاية تمارس سلطات من شأنها أخذ العلم بحدوث هذا الشاغر؛ من دون إعلان أو إخطار من قبلها. فعندما يموت عضو أثناء عطلة مجلس النواب أو حتى خارج أدوار انعقاده؛ فإن يتعين إبلاغ المجلس عن شغور هذا المقعد عبر وثائق رسمية مصدقة ومقدمة من ورثته عندما يعلنون عن حقيقة وفاته. فوفاة عضو في مجلس النواب يخلق شاغراً في مقعده النيابي حتى لو لم يصدر قرار يقضي بذلك، وفي مثل هذه الحالة فإن المرشح الذي يليه بالعدد الأكبر من الأصوات لن يحصل على أوراق اعتماد سلفه ليحل محله. ولا يُعتمد بالمزاعم التي تُثار من قبل مجلس النواب بعد وفاة أحد الأعضاء حتى يتم البت بمسألة وفاة العضو بشكل حاسم.

ثانياً. الشغور الناجم عن الاستقالة *Vacancy From Resignation* :

وفقاً للممارسات المتبعة مؤخراً، يبلغ النائب مجلس النواب رسالة مؤرخة؛ بأن استقالته أرسلت إلى السلطة التنفيذية للولاية التي يمثلها. وفي هذا دليل كاف على استقالته. كما يقدم نسخة لمجلس النواب عن طلب استقالته الموجه للسلطة التنفيذية للولاية ولرئيس المجلس على حد سواء. ورغم ذلك، فإن أعضاء في مجلس النواب استقالوا بواسطة تقديم طلب استقالتهم للمجلس فقط، لأنه من المفترض أن يكون هذا العضو قد أبلغ السلطة التنفيذية للولاية التي يمثلها عن طلب استقالته.

وعندما يقدم عضو مجلس النواب طلب استقالته إلى رئيس المجلس، فإن على الأخير إعلام السلطة التنفيذية للولاية التي يمثلها العضو المستقيل بهذه الاستقالة، ولكن في حال لم يُقدم العضو على إبلاغ مجلس النواب بطلب استقالته، فإن على السلطة التنفيذية للولاية القيام بهذه المهمة. وإذا لم يتم

التأكد من استقالة العضو، فإن للمقرر العام لمجلس النواب إصدار أمر بإجراء تحقيق في هذا الشأن أو يتحقق المجلس من شغور المنصب بواسطة معلومات يقدمها الأعضاء الآخرون.

ثالثاً. الشغور الناجم عن رفض رسمي Vacancy From Declination :

يجوز لعضو مجلس النواب المنتخب أن يرفض قبول مقعده، وفي هذه الحالة، فإن على المجلس إبلاغ السلطة التنفيذية للولاية التي يمثلها عن شغور المقعد، إذ يقرر مجلس النواب إجراء انتخابات خاصة لملء المقعد الشاغر للعضو المرتد - هو العضو الذي يرفض شغل مقعده داخل المجلس - Returned Member دون أن يحق لهذا العضو اللجوء لاحقاً إلى القضاء.

رابعاً. الشغور بسبب انسحاب العضو Vacancy by Withdrawal :

ويسري على الانسحاب ما يسري على الرفض الرسمي.

خامساً. الشغور بسبب إجراء رسمي اتخذه المجلس :

إذا أقدم مجلس النواب على اتخاذ إجراء رسمي في مسألة ذات صلة بالانتخابات أو غير ذلك، ما أدى لخلق مقعد شاغر في المجلس، فإن على رئيس مجلس النواب إصدار قرار بإبلاغ رئيس السلطة التنفيذية للولاية بهذا الشغور؛ ليصار إلى دعوة تلك السلطة لإجراء انتخابات خاصة لملء المقعد الشاغر. وهذا القرار الصادر يتمتع بالامتياز تماماً كما هو عليه الحال في القرار الصادر عن رئيس مجلس النواب، والذي يعلن فيه أن شغوراً حدث في أحد مقاعد المجلس لعدم قدرة العضو المنتخب على أداء يمين تولي المنصب، أو لرفضه هذا المنصب بسبب مرضه الشديد، والذي جعله عاجزاً عن أداء واجباته في مجلس النواب.

وحاصل القول، فإن الدستور الفيدرالي قد عالج حالة شغور مقعد أو أكثر من مقاعد مجلس النواب في البند الرابع من الفقرة الثانية من المادة الأولى - المذكورة آنفاً -، وإن حدوث شغور في أحد مقاعد مجلس النواب يدفع السلطة

التففيذية للولاية التي حصل مقعد شاغر في تمثيلها أمام مجلس النواب لاتخاذ إجراء دستوري؛ يتمثل في الدعوة إلى إجراء انتخابات خاصة للمقعد أو المقاعد الشاغرة، وعلى الرغم من عدم وجود تشريع موحد لجميع الولايات ينظم توقيت، وكيفية إجراء الانتخابات الخاصة وأسلوب الترشيح، لكن من الواضح تماماً بأن أحد العوامل المشتركة بين جميع الولايات هو الدور الدستوري للسلطة التنفيذية للولاية في الدعوة لإجراء الانتخابات الخاصة، بصرف النظر عن تباين توقيت إجرائها بين الولايات، إلا إذا كان موعد إجراء الانتخابات العامة الدورية قريباً، وبعبارة أوضح، إذا كانت الفترة الممتدة بين شغور المنصب وإجراء الانتخابات العامة - الكونغرسية - الدورية قصيرة، فإنه يجوز للسلطة التنفيذية إبقاء المقعد شاغراً بدلاً من الدعوة لإجراء انتخابات خاصة.

المطلب الرابع

اختيار المجلس لرئيس مجلس النواب وموظفيه الآخرين

ينص البند الخامس من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الاتحادي: « بأن مجلس النواب يختار رئيسه وسائر مسؤوليه »^(١). فمنصب رئيس مجلس النواب يجمع بين العديد من الوظائف والأدوار، كالدور المؤسس بصفته المسؤول الذي يترأس الجلسة، ورئيساً إدارياً للمجلس، والدور الحزبي بصفته زعيماً للأغلبية الحزبية في مجلس النواب، ودوراً تمثيلاً لأنه منتخب من قبل أعضاء المجلس. وبوصفه المنتخب من بين المنتخبين، فإن رئيس مجلس النواب ينهض بالوظائف الأكثر وضوحاً في الكونغرس، فوفقاً لللائحة الداخلية لمجلس

^(١) جرى نص البند الخامس من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 2, Clause 5: The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; ... ».

النواب فإن رئيس المجلس يحتل المركز الثاني في خط الخلافة الرئاسية بعد نائب الرئيس ليخلفه في منصب الرئاسة^(١).

ولدى قراءة الدستور الاتحادي لعام ١٧٨٧، فإن الملاحظ بأن هذا الدستور لم يحدد ويصف منصب رئيس مجلس النواب أو حتى واجباته. فضلاً عن عدم وجود أي نقاش يذكر بشأن هذا المنصب خلال انعقاد المؤتمر الدستوري. وربما إن استخدام كلمة *The Speaker* تعود أصولها لمجلس العموم البريطاني، إذ مارس متحدث المجلس أمام التاج - الملك - دور رئيس المجلس. لكن أي رأي أو وجهة نظر لآباء الدستور الاتحادي في هذا المنصب تعكس وبلا شك تجاربهم الخاصة في المجالس التشريعية المستعمرة قبل الاستقلال وفي الكونغرس القاري الأول^(٢).

ولكن في الوقت ذاته، لا توجد خطة كبرى أو توقع محدد عن الكيفية التي تصورها الآباء المؤسسون لمنصب رئيس المجلس. فهذا المنصب قد رُسِّخَ وإلى حدٍ كبير من قبل شخصيات مختلفة شغلته بسبب الظروف السياسية التي رافقتهم من جهة، والالتزامات الرسمية التي أنيطت بهذا المنصب بواسطة اللائحة الداخلية للمجلس من جهة ثانية، وللاحترام الكبير لمجلس النواب كمؤسسة سياسية ودستورية، وللعادات والتقاليد التي تطورت مع مرور الوقت من جهة ثالثة. إضافة إلى ذلك، يتكون المجلس من مجموعة موظفين إلى جانب رئيس المجلس، والتي تعمل على تقديم المساعدة التشريعية لإدارة المجلس^(٣).

^(١) انظر: *Heitshusen, Valerie; The Speaker of The House: House Officer, Party Leader, and Representative, (CRS, Report No. 97 – 780, February 11, 2011), p.1.*

^(٢) انظر: *Heitshusen, Valerie; The Speaker of The House, Ibid., p.1.*

^(٣) انظر: *Heitshusen, Valerie; The Speaker of The House, Ibid., p.1.*

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن زعماء مجلس النواب، وأبرز الموظفين داخل المجلس من خلال فرعين، وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول

تحديد زعماء مجلس النواب

Identifying House Leaders

إن تغيّر طبيعة القيادة داخل الكونغرس يفسح المجال لوجود اعتراضات إضافية على عدم تعريفها بشكل غير محدد دستورياً، فعلى سبيل المثال، عندما يُطلق على رئيس مجلس النواب بزعيم المجلس *Floor Leader* فهل المقصود من ذلك الزعيم الحزبي أو السياسي. وعلى سبيل المثال أيضاً، إن تعيين رئيس المؤتمر الحزبي الديمقراطي، ورئيس التجمع الحزبي الجمهوري، غالباً ما يتطلب الاعتماد على سجلات تاريخية غير كاملة عن اجتماعات المؤتمر أو على استدلالات مصدرها كممارسات غير رسمية، وإن العضو المرشح من قبل حزبه ليتولى منصب رئيس مجلس النواب هو غالباً ما يكون رئيس المؤتمر أو التجمع الحزبي لحزبه^(١).

ففي مجلس النواب مثلاً: إن الممارسات المألوفة للرئيس جيفرسون وخلفائه المباشرين تتمثل في تعيين أحد الأعضاء ليكون المتحدث الرسمي باسم السلطة التشريعية. وغالباً لا يشغل هذا المتحدث أي منصب قيادي رسمي آخر في مجلس النواب. فالرؤساء لا يعينون وفي كثير من الأحيان متحدثين جدد فحسب، بل ناطقين متخصصين في الاجراءات السياسية. وبما أن هؤلاء القادة وغيرهم من القادة غير مختارين من قبل أية مجموعة حزبية داخل المجلس، أو من

^(١) انظر: *Heitshusen, Valerie; Party Leaders in The United States Congress, 1789-2011, (CRS, Report No. RL30567, February 11, 2011), p.2 .*

جانب أي زعيم حزبي مثل رئيس مجلس النواب، فإن التعيينات الرئاسية لم تكن مدرجة على أنهم قادة حزبيين داخل الكونغرس^(١).

فمعظم المؤرخين الدارسين لتاريخ مجلس النواب في القرن التاسع عشر أقرّوا بأن نظام قيادة المناصب غير الرسمية قد برز في وقت مبكر من حرب هاوك Hawk War - وهي الحرب السياسية الباردة التي نشأت داخل الكونغرس في الفترة الواقعة بين عامي ١٨١١ - ١٨١٣، بسبب وصول بعض الأعضاء غير المؤهلين لعضوية الكونغرس، والذين أطلق عليهم بالأولاد - في عهد رئيس مجلس النواب Henry Clay، وبمقتضى هذا النظام فإن رئيس مجلس النواب، والذي يعيّن رؤساء اللجان الدائمة، سيعيّن أيضاً وبصورة رسمية أحد أعضاء مجلس النواب ليكون رئيساً للجنة الأساليب والوسائل - لجنة الإيرادات - . ولكن بعد انفصال لجنة الإيرادات عن لجنة الأساليب والوسائل عام ١٨٦٥، فإن نائب رئيس مجلس النواب سيحظى روتينياً برئاسة إحدى هذه اللجان. وفي بعض الأحيان، يختار رئيس مجلس النواب أحد المنافسين لرئاسة هذه اللجان في محاولة منه لحل الخلافات الداخلية للحزب^(٢).

ونتيجة لذلك، يبدو غير دقيق إلى حد اعتبار هؤلاء القادة على أنهم قادة في حزب الأغلبية بالمفهوم العصري الحديث، فمنصب رئيس لجنة الاعتمادات أو رئيس لجنة الأساليب والوسائل جعلت وبشكل حتمي شاغلي تلك المناصب شخصاً كونغرسياً قوياً بسبب التشريعات الهامة التي يقدمون تقارير بشأنها من جانب لجانهم. ورغم ذلك، فإن هؤلاء الرؤساء لا يتم اختيارهم بالاقتراع من قبل المؤتمرات الحزبية التي يعقدها الحزبان الرئيسان كما هي الحال الآن لزعماء الأغلبية والأقلية في مجلس النواب، ورغم ذلك، اكتسبت شخصيات قيادية

(١) انظر: Heitshusen, Valerie; *Party Leaders in The United States*, Ibid., p.2.

(٢) انظر: Heitshusen, Valerie; *Party Leaders in The United States*, Ibid., p.2.

أخرى داخل الكونغرس، مثل زعيم الجمهوريين *Thomas Reed*، مناصب ذات نفوذ داخل مجلس النواب عن طريق الخدمة داخل اللجان، كلجنة القواعد مثلاً^(١).

أولاً - رئيس مجلس النواب *The Speaker* :

يُعدُّ رئيس مجلس النواب على المستوى الحزبي شخصية مهمة للغاية في حكومة الولايات المتحدة، إذ يحتل المرتبة الثانية بعد نائب الرئيس في خط الخلافة الرئاسية، وهو المسؤول الذي يترأس جلسة المجلس، ويحيل مشروعات القوانين إلى اللجان، ويترأس المناقشات الجارية في المجلس، ويصدر قراره بشأن نقطة النظام *Point of Order*^(٢). وهذه الوظائف تمنح رئيس مجلس النواب قدراً كبيراً من النفوذ على مصير التشريعات المقترحة، ولكن في الواقع، وفي معظم الأوقات، فإن تلك الواجبات والوظائف هي مسائل شكلية يؤديها مساعده. فالسلطة الحديثة لرئيس مجلس النواب تُستمد جزئياً من الواجبات والمواقع المؤسساتية، وجزئياً من مناصب أخرى يمارسها، لاسيما وأنه زعيم الأغلبية الحزبية في مجلس النواب^(٣).

وبهذا المنصب، فإن لرئيس المجلس قدراً كبيراً من التأثير والنفوذ للسعي وراء تحقيق الأجندة التشريعية لحزبه. وهو شخصية محورية في تحديد الأولويات التشريعية وتحديد مهام اللجان، واستيعاب وتلبية طلبات الأعضاء من خلال لجنة القواعد التي تحدد جدول أعمال المجلس ككل. إضافة إلى ذلك،

^(١) انظر: *Heitshusen, Valerie; Party Leaders in The United States, Ibid., p.3.*

^(٢) نقطة نظام: وهي لفت انتباه الرئيس لتوضيح أو حكم حول مسألة إجرائية. في غالب الأحيان، تستخدم نقاط النظام كنكتيك نقاش من قبل الأعضاء الذين يريدون قطع الاجتماعات لإثارة مسائل أخرى قد تختلف عن المسألة قيد النظر.

A Translator's Guide to Frequently Used Terms and Phrase, op. cit., p.104.

English, Ross M.; The United States Congress, op. cit., p. 89. ^(٣) انظر:

يُعدُّ رئيس مجلس النواب الناطق الرسمي باسم الحزب، وكبير المفاوضين مع قادة حزب الأقلية ومجلس الشيوخ ورئيس الجمهورية. وفي حين يملك هذا الزعيم الحزبي القليل في الجزاءات الرسمية حيال الأعضاء المنشقين عن النهج الحزبي، لكن أهمية الاتصالات الحزبية تعطي شاغل هذا المنصب قدراً كبيراً من النفوذ لحث الأعضاء على تشكيل تحالفات ضرورية لتمرير التشريعات المطلوبة^(١).

وفي نهاية المطاف، تعتمد سلطة رئيس مجلس النواب على شخصية ونفوذ شاغل المنصب، وعلى مر السنين استخدم بعض رؤساء مجلس النواب الوسائل المتاحة لهم لإحداث تأثير كبير في سلطات منصبهم، إذ تضم قائمة رؤساء مجلس النواب في تاريخ هذا المجلس بعض الشخصيات الأسطورية - مثل: Uncle Joe؛ والذي شغل هذا المنصب من عام ١٩٠٣ حتى ١٩١١. Sam Rayburn؛ والذي شغل هذا المنصب من عام ١٩٤٠ حتى ١٩٤٧ ومن عام ١٩٤٩ حتى عام ١٩٥٣ ومن عام ١٩٥٥ حتى عام ١٩٦٣ - والتي اتسمت بهذا الوصف نظراً للسلطة التي رُسِخت من قبلهم في هذا المنصب. فرئيس مجلس النواب Newt Gingrich - والذي شغل هذا المنصب من عام ١٩٩٥ حتى عام ١٩٩٩ - حاول استخدام نفوذه ومنصبه داخل الحزب الجمهوري والكونغرس ككل بهدف تركيز جدول أعمال السلطة التشريعية بيد رئيس مجلس النواب^(٢).

ثانياً. زعيم الأغلبية في مجلس النواب House Majority Leader:

يُعدُّ زعيم الأغلبية في مجلس النواب الرجل الثاني بالنسبة لرئيس المجلس في التسلسل الهرمي الحزبي، والمنتخب باقتراع سرّي Secret Ballot، من قبل المؤتمر الحزبي الديمقراطي أو التجمع الحزبي الجمهوري في الاجتماعات

^(١) انظر: English, Ross M.; *The United States Congress*, op. cit., p.90.

^(٢) انظر: Beth, Richard S. & Heitshusen, Valerie; *Speakers of The House: Elections, 1913 - 2013*, (CRS, Report No.RL30857, January 4, 2013), p.1.

التنظيمية قبل أن يبدأ الكونغرس الجديد عمله. وإن دور زعيم الأغلبية قد أصبح واضحاً وإلى حد كبير بواسطة التاريخ والتقاليد^(١).

فهو يعمل وعلى نحو وثيق مع المسؤولون عن النظام والانضباط الحزبي داخل المجلس، كما وينهض زعيم الأغلبية بجدولة الأعمال التشريعية لاتخاذ الإجراء المناسب بشأنها، ولكنه لا يعمل وفقاً للممارسات الحديثة في لجان المجلس، ويعمل على تقديم المساعدة بخصوص الترتيبات اليومية والأسبوعية والسنوية ذات الصلة بجداول وأجندات تشريعية خاصة بالمجلس، ويتشاور مع باقي الأعضاء ليقدر ويقف على حقيقة رأيهم بشأن بعض القضايا. ويحث زملاءه على دعم أو الاعتراض على الإجراءات المتخذة في المجلس. وهو يعمل بشكل عام لتعزيز أهداف حزب الأغلبية. علاوة على ذلك، فهو معني بالرقابة على نشاطات المجلس عن كثب. وخاصة المناورات البرلمانية لأحزاب المعارضة، ولكن ووفقاً للعرف، لا يقود النقاش الدائر في المجلس بشأن التدابير الرئيسية^(٢).

ثالثاً. زعيم الأقلية في مجلس النواب House Minority Leader:

يُعد زعيم الأقلية في مجلس النواب العضو النظير لرئيس مجلس النواب في حزب الأقلية، وزعيماً للمعارضة في المجلس على حد سواء، والمنتخب من قبل المؤتمر الحزبي الديمقراطي أو التجمع الحزبي الجمهوري الذي يعقده حزب الأقلية في الاجتماعات التنظيمية للحزب قبل أن يبدأ الكونغرس الجديد عمله، والمتحدث باسم حزب الأقلية وسياساته. والعضو الذي يسعى لحماية حقوق حزب الأقلية، وينظم ويقود الانتقادات الموجهة ضد حزب الأغلبية. ويضع الاستراتيجيات والتكتيكات البرلمانية، والتي يمكن أن تنصب على استخدام أفضل القدرات التي يتمتع بها حزبه للتأثير على نتائج العملية التشريعية. كما

^(١) انظر: *Heitshusen, Valerie; Party Leaders in The House: Election, Duties, and Responsibilities, (CRS, Report No. RS20881, February 15, 2011), p.2.*

^(٢) انظر: *Heitshusen, Valerie; Party Leaders in The House, Ibid., p.2.*

يتألف من اللجنة الحزبية لتعيين هيئة المحلفين، ويرشح ويعلن بشكل مباشر أيضاً أعضاء من حزبه لخدموا كأعضاء في لجان دائمة محددة^(١).

وهو كرئيس لمجلس النواب يشغل مقعداً. وبحكم وظيفته فإنه يرأس اللجان المختارة الدائمة للاستشارات، وعندما يظفر حزب زعيم الأقلية بمنصب الرئاسة ليشغل المنصب في البيت الأبيض. فإن زعيم الأقلية هو المتحدث الرسمي باسم الرئيس في مجلس النواب. ومن الناحية التقليدية، فإن زعيم الأقلية في مجلس النواب لا يقود النقاش الدائر في المجلس بشأن التدابير الرئيسية^(٢).

وبالرغم من عدم وجود حزب أقلية داخل مجلس النواب متكافئ مع القوة التي يمارسها رئيس هذا المجلس، ولكن يتعين على زعيم الأقلية أن يؤدي مهاماً قيادية لرئيس مجلس النواب وزعيم الأغلبية داخل حزبه وعلى حد سواء، إضافة لدوره المركزي في تحديد الأولويات التشريعية لحزب الأقلية، والتفاوض مع حزب الأغلبية والبيت الأبيض، والمشاركة في تعيين أعضاء اللجان، وبناء تحالفات لتمريرها أو قهرها^(٣).

رابعاً - المسؤول عن النظام والانضباط الحزبي داخل مجلس النواب - الوجه الحزبي :-

ينتخب كل مؤتمر أو تجمع حزبي في مجلس النواب المسؤول عن النظام والانضباط الحزبي داخل المجلس في الاجتماعات التنظيمية مع بداية افتتاح كل كونغرس جديد. فالجمهوريون في مجلس النواب، أو مجموعة من النواب عن المؤتمر الحزبي ينتخبون دائماً المسؤول عن النظام والانضباط الحزبي داخل المجلس والمنتمي للحزب الجمهوري. أما الديمقراطيون في مجلس النواب، فظلوا يعينون هذا المسؤول حتى عام ١٩٨٦، وبعد ذلك تم اتباع أسلوب الانتخاب كما

^(١) انظر: Heitshusen, Valerie; *Party Leaders in the House*...., op. cit., p. 2.

^(٢) انظر: Heitshusen, Valerie; *Party Leaders in the House*, op. cit., p.3.

^(٣) انظر: English, Ross M.; *The United States Congress*, op. cit., p.91.

هو عليه الحال بالنسبة للحزب الجمهوري. أما نائب المسؤول عن النظام والانضباط الحزبي داخل المجلس، فيعيّن حالياً من قبل رئيسه. إضافة إلى ذلك، فإن الأعضاء الآخرين الذين يندرجون ضمن فريق عمل المسؤول عن النظام والانضباط الحزبي يتم تعيينهم من قبل المسؤول عن النظام والانضباط الحزبي، أو يتم انتخابهم بواسطة لجنة فرعية منبثقة عن مؤتمرهم الحزبي^(١).

فنظام الـ *Whip* مسؤول عن تقييم احتمالات تمرير التدابير المقبلة، وحشد دعم الأعضاء بالنسبة لأولويات القيادة الحزبية، وإعلام الأعضاء الحزبيين بشأن تحديد مواعيد النظر بالأعمال التشريعية والمبادرات الأخرى، وإبلاغ القيادة الحزبية العليا وجهات نظر الأعضاء الحزبيين حول ذلك^(٢)، وحساب عدد الأصوات بشأن أحد التشريعات الهامة، وإقناع الأعضاء المترددين بالتصويت لصالح موقف الحزب. وإن الملاحظات والتحذيرات التي يطلقها الموجهون الحزبيون لجميع أعضاء الحزب إزاء الأجندة التشريعية هي وبحد ذاتها أفكار أساسية للتنظيم الذي ينتهجه الموجهون الحزبيون بالنسبة لأحزابهم، ويتم نشرها على الموقع الإلكتروني لكل حزب^(٣).

خامساً - رئيس المؤتمر أو التجمع - الاجتماع - الحزبي في مجلس النواب *House*

: Conference or Caucus Chair

يعد كل من المؤتمر الحزبي الديمقراطي والتجمع الحزبي الجمهوري تنظيمات حزبية مؤلفة من الأعضاء المنتمين لكل حزب في مجلس النواب. فكل

^(١) انظر: *Heitshusen, Valerie; Party Leaders in The United States...*, op. cit., p.9.

^(٢) انظر: *Heitshusen, Valerie; Party Leaders in The United States*, op. cit., p.9.

^(٣) انظر: *Heitshusen, Valerie; Party Leaders in The House...*, op. cit., p. 3.

ولمزيد من التفاصيل حول المسؤول عن النظام والانضباط الحزبي داخل مجلس النواب راجع:

Schneider, Judy; House Leadership: Whip Organization, (CRS, Order Code, RS20499, February 12. 2002), pp. 1-2.

مؤتمر أو تجمع حزبي ينتخب رئيسه، وهذا الأخير يترأس الاجتماع أو المؤتمر الحزبي المنتمي إليه، وإن القرارات التي يتخذها المؤتمر أو التجمع الحزبي غالباً ما تصدر علناً من جانب رئيس كل منهما والتي يُنظر إليها عادة على أنها تُعبّر عن الآراء ووجهات النظر الجماعية الخاصة بكل حزب^(١). حيث يعمل الرئيس كمتحدث رسمي باسم الحزب، وكوسيط بين الأعضاء عندما تحدث خلافات سياسية حادة *Sharp Policy Disagreements*؛ باعتباره المكلف بفرض الانضباط الحزبي على الأعضاء الذين يتحدون وباستمرار النهج السياسي للحزب^(٢).

سادساً - رئيس اللجنة السياسية للحزب الجمهوري *Republican Policy Committee Chair*؛ ويقع على عاتق رئيس اللجنة السياسية التابعة للحزب الجمهوري مهمة تحليل المقترحات التشريعية، وتقديم التوصيات الاستراتيجية للحزب. فهذه اللجنة تقدم أوراقاً تتضمن بعض المعلومات التي تساعد الأعضاء المنتمين لحزبهم في الإجابة على الأسئلة المقدمة من قبل الجمهور والصحافة^(٣).

سابعاً - رئيس اللجنة السياسية للحزب الديمقراطي *Democratic Policy Committee Chair*؛ وتؤدي اللجنة السياسية التابعة للحزب الديمقراطي ورئيسها للأعضاء الديمقراطيين نفس الدور الذي يؤديه رئيس اللجنة السياسية التابعة للحزب الجمهوري^(٤).

^(١) انظر: *Heitshusen, Valerie; Party Leaders in The United States...*, op. cit., p. 9.

^(٢) انظر: *English, Ross M.; The United States Congress*, op. cit., p. 91.

^(٣) انظر: *English, Ross M.; The United States Congress*, op. cit., p. 92.

^(٤) انظر: *English, Ross M.; The United States Congress*, op. cit., p.92.

الفرع الثاني

موظفو مجلس النواب

عندما يجتمع مجلس النواب في بداية افتتاح كل كونغرس جديد، يقترح رئيس المؤتمر أو التجمع الحزبي لحزب الأغلبية إصدار قرار شامل لانتخاب موظفي مجلس النواب، وهم: قسيس المجلس، والمقرر العام للمجلس، ومأمور تنفيذ الهيئة التشريعية^(١). وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أولاً - قسيس مجلس النواب House Chaplain :

ينتخب مجلس النواب قسيسه منذ عام ١٧٨٩، إذ يؤدي القسيس صلاته في بداية الجلسة اليومية للمجلس، والتي يعقبها تلاوة قسم الولاء للبلاد^(٢). وفي أواخر عام ١٩٩٤، وقبل التثام الكونغرس الرابع بعد المائة، وبحسب ما ورد في السجلات، فقد تمت الإشارة إلى وجود متطوعين من الطوائف يتناوبون على شغل منصب قسيس مجلس النواب، ونتيجة لذلك قرر المجلس الحفاظ على نظام وجود قسيس مأجور بدوام كامل. وهذه التحولات المتكررة في هذا المنصب، إضافة لوجود مرشحين متعددين لشغله وإجراء التصويت في مجلس النواب بكامل هيئته لم يكن مظهرًا استثنائيًا في القرن التاسع عشر^(٣).

ونتيجة لذلك، ومنذ ذلك الحين، فقد اتسم هذا المنصب بتولييه ولمدة طويلة من قبل شاغليه، إذ شُغل هذا المنصب في الفترة الممتدة بين شهر كانون الأول من العام ١٨٩٥ وحتى شهر نيسان من العام ٢٠١١ فقط من قبل ستة

^(١) انظر: *Brudnick, Ida A.; House and Senate Chaplains: An Overview*, (CRS, Report. No. R41807, May 26, 2011), p. 3.

^(٢) انظر: *Brudnick, Ida A.; Support Offices in the House of Representatives: Roles and Authorities*, (CRS, Report No. RL33220, February 5, 2013), p.15.

^(٣) انظر: *Brudnick, Ida A.; House and Senate Chaplains*, op. cit., p.2.

قساوسة في مجلس النواب^(١). ويعمل القسيس على تنسيق زيارات القساوسة الضيوف للمجلس، إذ يقدم أولئك القساوسة مختلف النصائح لقسيس المجلس، وهذا يعبر عن التنوع في الحصول على النصائح الدينية، وإن الصلاة التي يؤديها قسيس المجلس تسجل في محاضر سجلات الكونغرس^(٢).

ثانياً. المقرر العام لمجلس النواب Clerk of the House :

هو كبير الإداريين التنفيذيين في المجلس التشريعي، إذ يقدم المقرر العام ونائبه المشورة الإجرائية إلى رئيس الهيئة التشريعية أو أي مسؤول آخر يترأس الجلسة وإلى الأعضاء. وتتووع مهام المقرر العام، ويمكن أن تشمل مسؤولية جميع كل المستندات الرسمية الخاصة بالمجلس. كما يُعد المقرر العام لمجلس النواب موظفاً ينتخبه المجلس، ويؤدي مهامه التشريعية والإدارية والتعليمية، إذ يتم انتخابه في بداية كل كونغرس منذ عام ١٧٨٩. وتتولى اللجنة الإدارية التابعة لمجلس النواب واجب إجراء الرقابة على هذا المنصب، إضافة إلى ذلك، توجد تسعة مكاتب تساعد المقرر العام لمجلس النواب في المجالات التي تقع ضمن اختصاصه، وإن اثنين من هذه المكاتب تشارك مباشرة في العمليات التشريعية اليومية للمجلس^(٣).

ثالثاً. مأمور تنفيذ الهيئة التشريعية Sergeant At-Arms :

هو موظف معيّن من قبل زعيم حزب الأغلبية في مجلس النواب، ثم يُعرض الاسم على المجلس بأكمله للموافقة على هذا التعيين. ومهمته حفظ النظام داخل المجلس أثناء جلساته وتنفيذ الأوامر، ويؤدي مهام إدارية، ويخضع

^(١) انظر: Brudnick, Ida A.; *House and Senate Chaplains*, op. cit., p.3.

^(٢) انظر: Brudnick, Ida A.; *Support Offices in The House* ..., op. cit., p. 15.

^(٣) انظر: Brudnick, Ida A.; *Support Offices in The House*, op. cit., p.3.

لرقابة لجنة القواعد في المجلس. وهو أحد أعضاء مجلس الخدمات التابع للكونغرس. كما تتضمن الواجبات الإدارية الأخرى لمأمور تنفيذ الهيئة التشريعية؛ إصدار هويات صغيرة الحجم يضعها الأعضاء للتعرف عليهم، والتي تشمل على اسم العضو والولاية التي يمثلها. ويشرف مأمور التنفيذ على مرآب السيارات التابع للكونغرس. ويفرض قواعد الالتزام على سيارات الأعضاء ضمن المرآب بتوجيه من لجنة الإدارة في المجلس^(١).

كما يساعد مأمور التنفيذ في التحضير للمناسبات التشريعية، بما في ذلك احتفالات التصيب الرئاسية، والجلسات والاجتماعات المشتركة للكونغرس، وزيارات كبار الشخصيات الأجنبية. وعند الضرورة يقدم المساعدة في الإشراف على الترتيبات الجنائزية لأعضاء الكونغرس. كما يشارك مأمور تنفيذ الهيئة التشريعية في مهمة الحفاظ على قواعد النظام داخل المجلس، فضلاً عن مسؤوليته في حراسة صولجان المجلس *House Mace*، والذي يُعد الأداة التي ترمز لمنصبه، والذي يتم وضعه على قاعدة مخصصة له ومثبتة على يمين رئيس مجلس النواب. ويبقى الصولجان على القاعدة المخصصة له حتى استخدامه من قبل مأمور تنفيذ المجلس لفرض النظام داخل المجلس، أو عندما يصبح المجلس في حالة لجنة المجلس الكامل^(٢).

وبناء على ما تقدم، يحتل مجلس نواب كونغرس الولايات المتحدة مكانة تمثيلية كبيرة، فهذا المجلس والذي نشأ بعد سلسلة صراعات طويلة قد لبى الطموح السياسي للولايات الكبيرة في التمثيل داخل الكونغرس بواسطة الاقتراع الشعبي المباشر على أساس عدد السكان، وبأقصى قدر من المساواة فيما بين دوائرها الانتخابية، وذلك بعد الإحصاء الرسمي لعدد السكان، والذي يجري كل عشرة سنوات تمهيداً لإعادة توزيع أو ترسيم الدوائر الانتخابية

Brudnick, Ida A.; *Support Offices in The House*, op. cit., p.8.

(١) انظر:

Brudnick, Ida A.; *Support Offices in The House*, op. cit., p.15.

(٢) انظر:

بالاستناد إلى نتائج هذا الإحصاء. وبالرغم من الدور النيابي الهام الذي يمارسه هذا المجلس بواسطة رئيسه وقادته الحزبيين المنتمين لحزب الأكثرية والأقلية، لكن عدد أعضاء المجلس والبالغ ٤٣٥ عضواً وكثرة قواعد عمل إجراءاته - اللوائح الداخلية لعمل هذا المجلس - وتعقيدها من جهة^(١)، وقلة الوقت المقرر لكل عضو للنقاش من جهة أخرى، قد يحول دون إنجاز المجلس لأعماله المدرجة في الوقت المقرر، فضلاً عن أن تغير السيطرة الحزبية قد يسهم في تأخير أداء المجلس لأعماله. ولكن ورغم ذلك، يعتمد أعضاء مجلس النواب على زعمائهم الحزبيين، وموظفيهم، ولجانهم، ومسؤولي الانضباط الحزبي، من أجل إيجاد تسويات أو إنجاز المهام المدرجة في جدول أعمال المجلس.

(١) وهذا ما عبر عنه الفقيه روجر دافيدسون وولتر أولسزيك قائلاً: «إن مجلس النواب واحد من أكثر الهيئات التشريعية تعقيداً في العالم. لدرجة أن علق المراقبون على ظاهرة الاضطراب الذي يبدو أنه من خصائص أعماله».

انظر: ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، مرجع سابق، ص ٥٩.

المبحث الثاني

مجلس شيوخ الولايات المتحدة

The United States Senate

إذا كان مجلس النواب يمثل الولايات استناداً إلى عدد سكان كل ولاية، وبعبارة أوضح، استناداً إلى التوزيع النسبي لعدد سكان الولايات، فإن مجلس الشيوخ يمثل الولايات بالتساوي، إذ يبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ مائة عضو، وهذا يعني أن لكل ولاية من الولايات الخمسين تمثيلاً متساوياً داخل المجلس، حيث يتألف مجلس الشيوخ من شيوخين لكل ولاية، ويكون لكل منهم صوت واحد تطبيقاً لمبدأ المساواة الذي يحقق التوازن السياسي ما بين الولايات الكبيرة والصغيرة في عملية صنع القوانين الاتحادية. وقد ظل عدد أعضاء مجلس الشيوخ مستقراً على مائة عضو منذ انضمام ولاية هاواي للاتحاد الأمريكي عام ١٩٥٩^(١).

ومنذ إقرار الدستور وحتى عام ١٩١٣، كان أعضاء مجلس الشيوخ يتم اختيارهم من قبل المجالس التشريعية في كل ولاية، ولكن بموجب التعديل الدستوري السابع عشر عام ١٩١٣ عُدلت طريقة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ لتصبح بالانتخاب الشعبي المباشر، ومنذ ذلك الحين بات اختيار أعضاء مجلس الشيوخ يتم عبر الانتخاب أو الاقتراع المباشر من قبل الشعب. وينتخب الشيوخ لمدة ست سنوات، على أن تجري الانتخابات كل سنتين لتجديد ثلثي أعضاء المجلس، ويكون ثلثا أعضاء مجلس الشيوخ من المتبقين. إذ يقسم الأعضاء إلى ثلاث فئات للأغراض الانتخابية، وتتقدم فئة واحدة كل سنتين للانتخابات ما يضمن التواجد الدائم لأعضاء المجلس دون تعطيل، ويعطي المجلس أهمية مميزة^(٢).

(١) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل، مرجع سابق، ص ٢٥.

(٢) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل، المرجع السابق، ص ٢٥.

ويشترط في المرشح لهذا المجلس ألا يقل عمره عن ثلاثين سنة، وأن يكون متمتعاً بالجنسية الأمريكية منذ تسع سنوات على الأقل، على أن يكون من سكان الولاية التي يتم اختياره عنها. وعند استقالة أو وفاة أحد أعضاء مجلس الشيوخ تعلن السلطة التنفيذية في تلك الولاية عن إجراء انتخابات ملء مثل تلك الشواغر، غير أن المجلس التشريعي في أية ولاية يمكنه أن يفوض السلطة التنفيذية فيها إجراء تعيينات مؤقتة ريثما يملأ سكان الولاية هذه الشواغر عن طريق الانتخابات، طبقاً لما تقضي به هيئتها التشريعية وفقاً للتعديل الدستوري السابع عشر.

ونائب الرئيس الأمريكي هو رئيس مجلس الشيوخ من الناحية الرسمية، لكنه لا يصوت إلا في حال تعادل الأصوات، وفي حال غيابه ينتخب أعضاء المجلس رئيساً مؤقتاً من بينهم لرأس جلساته، علماً بأن نائب الرئيس لا يقوم دائماً برئاسة مجلس الشيوخ، لذا جرت العادة بأن يقوم المجلس بانتخاب رئيس مؤقت لرئاسة الجلسات. إضافة إلى ذلك، توكل المهام الإدارية والتنفيذية والمالية للمجلس إلى سكرتير مجلس الشيوخ؛ وهو شخص يُنتخب بتصويت المجلس، ويقوم بمهام رئيس مجلس الشيوخ في حال غياب نائب الرئيس الأمريكي وحتى انتخاب رئيس مؤقت. وفي بداية كل كونغرس جديد يتم انتخاب زعماء حزبيين جدد وموظفين تابعين للمجلس^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن مجلس شيوخ الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول: مبدأ التمثيل المتساوي ومؤهلات أعضاء مجلس الشيوخ.

المطلب الثاني: أهمية مجلس الشيوخ ومدة ولايته.

المطلب الثالث: انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالاقتراع المباشر وملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ.

^(١) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل، المرجع السابق، ص ٢٦.

المطلب الرابع: الدور التشريعي لنائب الرئيس واختيار المجلس لمسؤوليه.

المطلب الأول

مبدأ التمثيل المتساوي ومؤهلات أعضاء مجلس الشيوخ

تناولت الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأحكام التنظيمية ذات الصلة بمجلس النواب، تماماً كما هي الحال بالنسبة لفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور والتي تناولت الحديث عن مجلس الشيوخ، وفي حين يعكس مجلس النواب المخطط التمثيلي المقترح في خطة ولاية فرجينيا، فإن مجلس الشيوخ يجسد أيضاً المخطط التمثيلي المقترح في خطة ولاية نيوجرسي. فكل ولاية من الولايات الخمسين يمثلها شيخان فقط في مجلس الشيوخ انطلاقاً من مبدأ التمثيل المتساوي للولايات داخل المجلس، ولكل ولاية منها صوت واحد. وبعبارة أوضح، إن عدد أعضاء مجلس شيوخ الولايات المتحدة والممثلين للولايات الخمسين هو مائة سيناتور، ومجموع عدد أصواتهم هو مائة صوت - صوت واحد لكل سيناتور -، وهذه الأصوات لازمة لتسيير العمل التشريعي ولتقرير القواعد الإجرائية داخل المجلس^(١).

وكما هي الحال أيضاً بالنسبة لأعضاء مجلس النواب، فإنه يتعين على أعضاء مجلس الشيوخ أن تتوافر فيهم بعض الشروط المطلوبة لعضوية المجلس، وهي السن والجنسية والإقامة. ولكن من الواضح أن شروط مجلس الشيوخ جاءت أكثر تشدداً من مجلس النواب بالنسبة للسن - إذ اشترط الدستور أن يكون المرشح قد بلغ الثلاثين من العمر - والجنسية - إذ اشترط الدستور أن يكون المرشح متمتعاً بالجنسية الأمريكية لمدة لا تقل عن تسع سنوات - .

^(١) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States Constitution and Its Amendments.* (The National Information Standards Organization, Washington D.C., Fifth Edition, 2010), p. 27.

فالآباء المؤسسون رغبوا في إنشاء مجلس شيوخ أكثر استقراراً ونضجاً من مجلس النواب^(١).

وبناءً عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب عدد أعضاء مجلس الشيوخ، من خلال الحديث عن التمثيل المتساوي للولايات في مجلس الشيوخ، ومؤهلاتهم الدستورية لعضوية هذا المجلس، وذلك من خلال فرعين وفقاً للآتي:

الفرع الأول

التمثيل المتساوي للولايات في مجلس الشيوخ

The Equality of Representation in the Senate

وفقاً للبند الأول من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور والمعدلة بالفقرة الأولى من التعديل الدستوري السابع عشر، فإن: « مجلس شيوخ الولايات المتحدة يتألف من شيخين عن كل ولاية ويكون لكل شيخ صوت واحد، ويجب أن تتوافر في ناخبي الشيوخ في كل ولاية نفس المؤهلات التي ينبغي توفرها في ناخبي أكثر مجلسي الهيئة التشريعية في تلك الولاية عدداً »^(٢). فمجلس الشيوخ يتألف من مئة عضو، وهذا العدد مساو لضعف عدد الولايات التي تشكل الاتحاد الفيدرالي الأمريكي، أي بنسبة شيخين عن كل ولاية، بصرف النظر عن مساحتها وعدد سكانها أو ثروتها. وقد اعتمد الدستور مبدأ

^(١) وتجدر الإشارة، فقد لوحظ بأن عضوية مجلس الشيوخ ليست وراثية كما هي عليه الحال في مجلس اللوردات البريطاني، كما لا يشغل السيناتور مقعده داخل المجلس مدى الحياة. فالاختلاف بين مجلسي الشيوخ والنواب في النظام الرئاسي الأمريكي، يتمثل في اختلاف عدد أعضاء المجلسين وفترة ولاية كل منها وحجم الدوائر الانتخابية أيضاً.

Vile, John R.; *A Companion to The United States* ..., Ibid., p. 28.

^(٢) نصت الفقرة الأولى من التعديل الدستوري السابع عشر من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« **U.S. Constitution, Amendment 17, Section 1** :The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State.....; and each Senator shall have one vote. The electors in each State shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the State legislatures ».

التمثيل المتساوي للولايات في مجلس الشيوخ وذلك لتحقيق عدد من الأهداف، كان من أهمها، إرضاء الولايات في التنازل عن جزء من سيادتها لصالح الاتحاد، وفي الوقت ذاته تحافظ هذه الولايات على استقلالها الذاتي بأن يكون لها عضو مركزي يدافع عن مصالحها. كما يهدف تكوين مجلس الشيوخ بهذه الطريقة إلى تعويض الولايات قليلة السكان عن نقصان تمثيلها في مجلس النواب. فضلاً عن ذلك، فإن آباء الدستور الأمريكي ابتغوا من وراء ذلك تحقيق التوازن داخل الهيئة التشريعية ذاتها^(١).

غير أن مبدأ التمثيل المتساوي للولايات في مجلس الشيوخ وما يحققه من ميزات عديدة لم يسلم من سهام النقد، بحجة أنه يؤدي في الواقع إلى مفارقات غريبة، فمثلاً يلاحظ أن عضو مجلس الشيوخ في ولاية نيويورك يمثل أكثر من عشرة ملايين مواطن بسبب ضخامة تعداد سكان هذه الولاية. في حين أن عضو مجلس الشيوخ في ولاية نيفادا لا يمثل أكثر من مئة وخمسين ألف مواطن، لأن تعداد سكان هذه الولاية لا يتجاوز الثلاثمئة ألف مواطن، كما أن ولاية رود آيلاند، وهي أصغر الولايات المتحدة مساحة، تتمثل في الكونغرس بشيخين مثلها في ذلك ولاية ألاسكا أكبر الولايات مساحة^(٢).

وبشكل عام، لقد جرى تفسير جذور مجلسي الكونغرس في سياق الجدل الدائر بين الولايات الكبيرة التي تفضل التمثيل على أساس عدد السكان والولايات الصغيرة التي أرادت تمثيلاً متساوياً في الهيئة التشريعية. وكانت النتيجة هي تسوية كونيتيكت والتي استقرت بأن يصبح التمثيل على أساس عدد السكان في مجلس النواب، في حين جميع الولايات وبصرف النظر

(١) انظر: د. محمد الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين...، مرجع سابق، ص ٢٢٠ - ٢٢١.

(٢) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات...، مرجع سابق، ص ١٥٥.

عن عدد سكانها تكون ممثلة بالتساوي في مجلس الشيوخ. وبالتالي، فإن هذا يشكل تهديداً واسترضاء لكل من الولايات الصغيرة والكبيرة^(١).

إضافة إلى ذلك، لا يقتصر اعتماد التمثيل المتساوي في مجلس الشيوخ على حماية الولايات الأقل عدداً من حيث السكان من هيمنة الولايات الأكبر عدداً، وإنما لأداء ثلاث مهمات إضافية كانت تُعد حيوية لضمان حريتها، وهي:

- ١- إعطاء الولايات - باعتبارها كيانات شبه سيادية - صوتاً مسموعاً في آليات عمل الحكومة الوطنية.
- ٢- إن مبدأ التمثيل المتساوي يسفر عنه حماية كل ولاية تدين بالولاء لجمهور من الناخبين مختلف عن الآخر.
- ٣- إن مبدأ التمثيل المتساوي هو بمثابة وسيلة رقابية ضد استئثار طغيان الأغلبية بمجرد وصولها إلى سدة الحكم^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن الحجم الأقل لمجلس الشيوخ، مقارنة بمجلس النواب، كان معناه أنه يمكن أن يحظى عدد أكبر من أعضائه بالشهرة على المستوى القومي، لأن عددهم أقل بحيث يمكن معرفتهم؛ في حين يعاني أعضاء مجلس النواب نسبياً من عدم معرفة الجمهور لهم بالاسم. والحجم الأقل لمجلس الشيوخ كان معناه أيضاً أن أعضاء مجلس الشيوخ يمكن السماح لهم بعقد جلسات وإجراء مناقشات غير محددة حول المشكلات المعروضة على مجلسهم، وذلك بالمقارنة بحدود الوقت الصارمة التي ينبغي أن تفرض على أعضاء مجلس النواب. وأصبح الحق في الجدل والمناقشة ميزة يتمتع بها أعضاء مجلس الشيوخ، وهي ميزة تلاحظ بغيرة وحسد من قبل العديد من أعضاء مجلس النواب الذين يتطلعون إلى الوقت الذي تتاح لهم فيه الفرصة لخوض الانتخابات بهدف الانضمام إلى المجلس الأعلى^(٣).

^(١) انظر: Jeffrey Shaw; *The Seventeenth Amendment: The Folly of The Direct Election of Senators*, (Java Search Agent Workshop, 2007), p.3.

^(٢) انظر: Jeffrey Shaw; *The Seventeenth Amendment*, Ibid., p.4.

^(٣) انظر: ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، مرجع سابق، ص ٢٧-٢٨.

إضافة إلى ذلك، فإن صغر حجم مجلس الشيوخ جعله مختلفاً اختلافاً بيناً عن مجلس النواب، فأول مجلس للشيوخ في عام ١٧٨٩ ضم اثنين وعشرين عضواً فقط، وحالياً فإن حجم مجلس الشيوخ بأعضائه المائة يقل كثيراً عن حجم مجلس النواب الذي يضم ٤٣٥ عضواً. إن قلة عدد أعضاء مجلس الشيوخ ساعدت في إكساب كل عضو من أعضاء مجلس الشيوخ إحساساً بفرديته وبأهميته، وهو إحساس من المستحيل أن يشعر به أعضاء الهيئة الأخرى، إذ قال دانييل وبستر، والذي خدم في كلا المجلسين: «إن أعضاء مجلس الشيوخ لا يعترفون بأي سيد، ولا يقبلون أن تُملى عليهم أوامر. وأضاف قائلاً إنهم ينتمون إلى مؤسسة للأنداد، لرجال لهم شخصيات مميزة، ومقام رفيع، ويتمتعون باستقلال تام»^(١).

الفرع الثاني

مؤهلات أعضاء مجلس الشيوخ

نصت الفقرة الثالثة - في بندها الثالث - من المادة الأولى من الدستور: «بأنه لا يصبح أي شخص عضواً في مجلس الشيوخ ما لم يكن قد بلغ الثلاثين من العمر، وما لم تكن مضت عليه تسع سنوات وهو من مواطني الولايات المتحدة، وما لم يكن لدى انتخابه من سكان الولاية التي يتم اختياره عنها»^(٢). ويستفاد من هذا النص الدستوري، أن هناك شروطاً ثلاثة يجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الشيوخ، وهي ذات العناصر المتطلبة لعضوية مجلس النواب مع اختلاف قليل، وهذه الشروط هي:

(١) انظر: ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، المرجع السابق، ص ٩٠.

(٢) جرى نص البند الثالث من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Article 1, Section 3, Clause 3: No Person shall be a Senator who shall not have attained to the Age of thirty Years, and been nine Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State for which he shall be chosen ».

أولاً. السن: وهو ألا يقل عمر المرشح لعضوية مجلس الشيوخ عن ثلاثين عاماً، بدلاً من خمسة وعشرين عاماً بالنسبة لعضوية مجلس النواب^(١).

ثانياً. الجنسية: وهو أن يكون المرشح لهذا المنصب متمتعاً بالجنسية الأمريكية منذ ما لا يقل عن تسع سنوات سابقة على انتخابه لعضوية هذا المجلس، بدلاً من سبع سنوات بالنسبة لعضو مجلس النواب^(٢).

ثالثاً. الإقامة: وهو أن يكون المرشح مقيماً في الولاية التي سيتم اختياره عنها، وذلك تحقيقاً لرغبة الولايات في إيجاد مجلس شيوخ يمثلها تمثيلاً صادقاً^(٣).

وكما هو ملاحظ فإن هذه الشروط أكثر تشدداً من شروط مجلس النواب والغاية منها، أن يكون العضو المنتخب أكثر اتزاناً ومحافظاً من عضو مجلس النواب^(٤)، وضماناً لتوفر خبرة أكبر مما يتوفر منها في عضو مجلس النواب لكي تتناسب والوظائف التي يمارسها هذا المجلس.

^(١) تجدر الإشارة بأن أصغر عضو في مجلس الشيوخ هو السيناتور Christopher S. Murphy والبالغ من العمر تسعة وثلاثين عاماً. أما العضو الأقدم في مجلس الشيوخ هو Frank Lautenberg والبالغ من العمر ثمانية وثمانين عاماً. أما السيناتور Daniel K. Inouye والملقب بعميد مجلس الشيوخ، فإنه يحتل المركز الثاني لأطول مدة خدمة في تاريخ مجلس الشيوخ والتي بلغت ثمانية وأربعين عاماً، حيث بدأ بخدمته الفعلية بتاريخ ١٩٦٣/١/٢٦.

Manning, Jennifer E.; *Membership of the 113th Congress: A profile*, (CRS, Report No. R42964, February 28, 2013), p.2.

ولمزيد من التفاصيل حول المستوى الثقافي والتعليمي والمهني لأعضاء مجلس الشيوخ راجع:

Amer, Mildred L.; *Membership of the 107th Congress: Aprofile*, op. cit., December 19, 2001, pp.2 -4

^(٢) انظر: **Sullivan, John V.; *Constitution Jefferson's Manual* ..., op. cit., p.17.**

^(٣) انظر: **Sullivan, John V.; *Constitution Jefferson's Manual* ..., op. cit., p.17.**

^(٤) انظر: د. جميلة مسلم شريجي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ١٨٣.

رابعاً - عدم جواز الجمع بين عضوية أي من مجلسي الكونغرس وأي منصب مدني خاضع لسلطة الولايات المتحدة. كما لا يجوز الجمع بين عضوية أي من مجلسي الكونغرس وأي منصب خاضع لسلطان الولايات المتحدة^(١).

خامساً - ألا يكون المرشح قد سبق له أن اشترك في تمرد أو عصيان ضد الولايات المتحدة أو قدم مساعدة أو تسهيلات لأعدائها. حيث تنص الفقرة الثالثة من التعديل الدستور الرابع عشر بأنه: « لا يجوز لأي شخص أن يصبح شيخاً أو نائباً في الكونغرس ... إذا سبق له أن أقسم اليمين كعضو في الكونغرس واشترك بعد ذلك في أي تمرد أو عصيان ضدها، أو قدم عوناً ومساعدة لأعدائها ... ».

المطلب الثاني

مدة ولاية مجلس الشيوخ وأهميته

ذكرنا سابقاً أن مجلس الشيوخ هو مجلس تشريعي في نظام الهيئة التشريعية ذات المجلسين في كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، وبالرغم من قلة عدد أعضائه، واختلاف مدة ولايتهم مقارنة بمجلس النواب، لكن هذا المجلس يحتل مكانة مرموقة للغاية في الحياة السياسية للمجتمع الأمريكي، فقلة عدد أعضائه أكسبهم شهرة في البلاد، حتى باتوا معروفين بالاسم في كل إنجاز يحققونه خلال فترة شغلهم لهذا المنصب داخل مجلس الشيوخ.

وفي هذا الخصوص، يمثل مجلس الشيوخ الأرستقراطية، فمجلس الشيوخ، كما قال جوفرنير موريس، سيعكس لنا قوة الأرستقراطية في مواجهة أعضاء مجلس النواب الأقل تعليماً وثقافة. أما بالنسبة لجيمس ماديسون، فإن واجب مجلس الشيوخ يتمثل في حماية الشعب من حكّامه، وثانياً، حماية الشعب

(١) انظر: البند الثاني من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي.

من الأفكار السطحية التي قد ينساق وراءها. وأضاف ماديسون أن مجلس النواب الذي يضم عدداً كبيراً يمكن أن يخطئ أو يرتكب أخطاء نتيجة العاطفة أو التقلب، ولكن مجلس الشيوخ المكوّن من مجموعة منتقاة من المواطنين المستيرين سيقوم بدور السياج اللازم للحماية من هذا الخطر، وقد يتدخل بحسم وفي الوقت المناسب ضد المشورات المتهورة. فقد يعبر مجلس النواب عن رغبات الشعب ولكن مجلس الشيوخ سيعدل هذه الرغبات بالحكمة والدراسة^(١).

ونظراً لهذه المكانة المميزة التي يحظى بها مجلس الشيوخ، فإن مدة ولاية هذا المجلس من الطبيعي أن تختلف عن مدة ولاية مجلس النواب نظراً لدوره الهام على الصعيد السياسي، فضلاً عن تمثيله لكافة الولايات بشكل متساو، لذلك حظي أعضاء هذا المجلس بفترة ولاية مدتها ست سنوات، وبعبارة أوضح، ينتخب الشيوخ لدورات؛ مدة الواحدة منها ست سنوات، وينتخب ثلث الشيوخ مرة كل سنتين. ويكون ثلثا مجلس الشيوخ من المتبقين، ويضمن هذا الترتيب أن يكون مجلس الشيوخ هيئة مستمرة في ممارسة العمل التشريعي دون انقطاع، خلافاً لمجلس النواب الذي ينتخب جميع أعضائه كل سنتين. إضافة إلى أن دوره الرقابي على مجلس النواب يشكل سلطة يستطيع من خلالها كبح العواصف السياسية التي قد تنشأ من خلال اتخاذ قرارات أكثر حكمة وروية، وهذا من شأنه تعزيز الاستقرار التشريعي الذي يُعد إحدى السمات الأساسية التي تستطيع من خلاله الحكومة الوطنية أداء مهامها الدستورية الملقاة على عاتقها بشكل أفضل^(٢).

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب مدة ولاية مجلس الشيوخ أو فترة العضوية فيه نظراً لما تحقق لأعضائه من استقرار واستمرار في أدائهم

(١) انظر: ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، مرجع سابق، ص ٥٧.

(٢) انظر: ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، المرجع السابق، ص ٥٧ - ٥٨.

لعملهم، ومدى أهمية وجود هذا المجلس على صعيد الحياة السياسية في البلاد، وذلك من خلال فرعين وفقاً للآتي:

الفرع الأول

مدة ولاية مجلس الشيوخ

Terms Of A Senate

نصت الفقرة الثالثة - في بندها الأول والثاني - من المادة الأولى من الدستور، والمعدلة بالفقرة الأولى من التعديل الدستوري السابع عشر: « بأن مجلس الشيوخ يتألف من شيخين عن كل ولاية ينتخبهما سكان تلك الولاية لمدة ست سنوات ... وعقب اجتماع أعضاء مجلس الشيوخ مباشرة نتيجة الانتخاب الأول، يتم تقسيمهم إلى ثلاث فئات متساوية قدر المستطاع، وتشغل مقاعد شيوخ الفئة الأولى عند انتهاء السنة الثانية، ومقاعد شيوخ الفئة الثانية عند انتهاء السنة الرابعة، ومقاعد شيوخ الفئة الثالثة عند انتهاء السنة السادسة بحيث يمكن اختيار الثلث مرة كل سنتين... »^(١).

ويستفاد من هذا النص الدستوري، بأن مدة ولاية أعضاء مجلس الشيوخ والبالغة ست سنوات تعرجت بشكل منتظم عند فواصل زمنية كل عامين لانتخاب أعضاء المجلس، لذلك فإن ثلث أعضاء مجلس الشيوخ يسعون لإعادة انتخابهم في أية سنة انتخابية. وبعبارة أوضح، تجري الانتخابات كل سنتين

^(١) جرى نص البند الأول والبند الثاني من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي والمعدلة بالفقرة الأولى من التعديل الدستوري السابع عشر لعام ١٩١٣ على النحو الآتي:

« **U.S. Constitution, Article 1, Section 3, Clause 1 and 2, and Amendment 17, section 1;** The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, elected by the people thereof, for six years.....Immediately after they shall be assembled in Consequence of the first Election, they shall be divided as equally as may be into three Classes. The Seats of the Senators of the first Class shall be vacated at the Expiration of the second Year, of the second Class at the Expiration of the fourth Year, and of the third Class at the Expiration of the sixth Year; so that one third may be chosen every second Year.....».

لتجديد ثلث أعضاء مجلس الشيوخ، إذ يقسم الأعضاء إلى ثلاث فئات للأغراض الانتخابية: وتتقدم فئة واحدة كل سنتين للانتخابات، وهذا يضمن التواجد الدائم لأعضاء المجلس دون تعطل، إذ تنتهي عضوية المجموعة الأولى منهم - أي ثلثهم - بعد عامين، وتنتهي مدة عضوية المجموعة الثانية بعد أربعة أعوام من تشكيل هذا المجلس، وتنتهي مدة عضوية المجموعة الثالثة بعد ست سنوات أيضاً^(١).

وبانتهاء مدة عضوية كل مجموعة - البالغ عددها ما يعادل ثلث أعضاء مجلس الشيوخ - يتم انتخاب مجموعة مساوية من الشيوخ، أي ثلث عدد الأعضاء، وهكذا يجري انتخاب ثلث أعضاء مجلس الشيوخ مرة كل عامين، ويسمى هذا النوع من الانتخابات بانتخابات التجديد الثلثي، لأنها تؤدي إلى تجديد ثلث عدد أعضاء مجلس الشيوخ فقط كل سنتين^(٢). وإلى حين انتهاء مدة الست سنوات، فإن المجلس سوف يكون متجدداً ثلث أعضائه مرة كل سنتين، وتكون مدة عضوية كل عضو من أعضاء المجلس ستة أعوام. ومما لاشك فيه، إن تجديد ثلث أعضاء مجلس الشيوخ كل عامين يؤدي إلى وجود ثلثي أعضاء المجلس على الدوام، وهم أشخاص يتمتعون بالخبرة التشريعية على مستوى البلاد ككل. وفي المقابل، تنتهي مدة عضوية كامل أعضاء مجلس النواب في وقت واحد كل عامين. ما يعني أن مجلس النواب بكامل هيئته البالغ عدده ٤٣٥

^(١) انظر: *Anderson, Janet; The U.S. Government: How it Works, The Senate.* (The Library of Congress, Chelsea House Publishing, New- York, 2007), p.18

^(٢) وتجدر الإشارة بأن الثلث الأول المنتخب من أعضاء مجلس الشيوخ يسمى بمقاعد الفئة الأولى *Class 1 Seats* والثلث الثاني بمقاعد الفئة الثانية *Class 2 Seat* والثلث الثالث بمقاعد الفئة الثالثة *Class 3 Seats*. فعلى سبيل المثال: فقد سميت المقاعد التي أجري التصويت عليها في عام ٢٠٠٠ بـ *Class 1 Seats*. وفي عام ٢٠٠٢ سميت المقاعد التي أجري التصويت عليها بـ *Class 2 Seats*. وفي عام ٢٠٠٤ سميت المقاعد التي أجري التصويت عليها بـ *Class 3 Seat*. انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل، مرجع سابق، ص ٢٥.

عضواً متروك لإعادة انتخابه مرة كل سنتين. وهذا يعني أن خضوع كامل عدد أعضاء مجلس النواب يتجدد كل سنتين بصرف النظر عن إعادة انتخاب أي عضو لولاية ثانية^(١).

لقد كان أول مجلس شيوخ في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية مؤلفاً من ٢٢ عضواً، في حين كان أول مجلس للنواب يتألف من ٦٥ عضواً، أي ما يزيد عن مجلس الشيوخ قرابة ثلاثة أضعاف. فمجلس الشيوخ الذي يشترط ألا يقل عمر المرشح لعضويته عن ثلاثين عاماً، والذين كان يتم اختيارهم بواسطة الهيئات التشريعية للولايات، ثم أصبح بواسطة الانتخاب الشعبي المباشر الذي كرّسه التعديل الدستوري السابع عشر، قد اعتُبر مجلساً للأشراف بسبب الإجراءات التي انتهجها أثناء تأديته لأعماله، والتي تميزت بالأخلاق الحميدة، وخطبه المنمقة ذات الأهمية، وجلساته التي تعقد بشكل سرّي. في حين إن مجلس النواب كان أكثر حيوية في أعماله، ويجتمع بشكل علني أمام أجهزة الأعلام كافة. وفي وقت مبكر، حظي مجلس النواب بأعضائه الأصغر سناً - مقارنة بمجلس الشيوخ - والذي اشترط أن يكون المرشح لعضويته قد بلغ سن الخامسة والعشرين، بمزيد من اهتمام وسائل الإعلام ما جعله أكثر تأثراً بالرأي العام والسياسة العامة^(٢).

ومما لاشك فيه أن تجديد ثلث أعضاء مجلس الشيوخ كل عامين يؤدي إلى وجود أعضاء المجلس على الدوام، أشخاصاً يتمتعون ببعض الخبرة التشريعية على مستوى البلاد ككل. وإن كان هذا التجديد قد يؤدي أحياناً إلى احتمال حدوث تغيير في الحزب الحاصل على الأغلبية في هذا المجلس، مما قد يؤثر على

^(١) انظر: *Anderson, Janet; The U.S. Government: How it Works, op. cit., p.18.*

^(٢) انظر: *Anderson, Janet; The U.S. Government: How it Works, op. cit., p.18.*

مقدار التعاون بين المجلس المذكور والرئيس زيادة أو نقصاناً، بحسب ما إذا كان حزب الرئيس هو الذي يحصل على أغلبية المقاعد أم لا^(١). وبهذه الطريقة، استطاع واضعوا الدستور جعل مجلس الشيوخ أكثر قدرة على مقاومة الضغط الشعبي، فطالما أن ثلث أعضاء المجلس يختارون في وقت مختلف عن الثلثين الباقين، فإن تكوين المجلس يكون بمنأى عن التغيرات التي تطرأ على الاختيارات الشعبية التي تعكسها التيارات الحزبية والمجالس التشريعية للولايات. وفي الوقت ذاته، فإن قاعدة تجديد ثلث أعضاء المجلس، وفقاً لوجهة نظر بعض الفقهاء الفيدراليين، تعمل على وضع حدود للتيارات السياسية الشعبية التي كان آباء الدستور يعدونها تهديداً راديكالياً للنظام الاقتصادي والاجتماعي^(٢).

وعلى هذا الأساس، صمم الآباء المؤسسون مجلس النواب بحيث يكون مسؤولاً أمام الشعب، في حين يستطيع مجلس الشيوخ مقاومة الضغط الشعبي. إضافة إلى ذلك، فإن مدة الأعوام الستة المقررة لعضوية مجلس الشيوخ تجعل المجلس يتمتع بالاستقرار والاستمرار مما يتيح له العمل الجاد دون اقتطاع نسبة كبيرة من مدة العضوية في الإعداد لإعادة انتخابهم، وبالتالي يستطيعون أن يمتلكوا فرصة التعمق وبحث الأفكار الجديدة^(٣).

إضافة إلى ذلك، تسهم مدة الأعوام الستة في ترشيد نشاطهم وإظهار وضعهم واسمهم، مما يجعل من عضو مجلس الشيوخ شخصية بارزة في الحياة السياسية الأمريكية، خاصة وأن جزءاً مهماً من أعمال المجلس تتعلق بالسياسات الخارجية والتعيينات الكبرى، وهي من الأمور التي تسلط عليها الكثير من الأضواء من جانب أجهزة الإعلام، كل ذلك يجعل من عضو مجلس الشيوخ شخصية مهمة في المجتمع الأمريكي، بل وأصبح البعض من الأعضاء

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات...، مرجع سابق، ص ١٥٦.

(٢) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين...، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

(٣) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين...، المرجع السابق، ص ٢٢٣.

يتمتع بشعبية قد تقارب في بعض الأحيان شعبية الرئيس نفسه، ويتضافر كل ذلك لجعل مجلس الشيوخ فرعاً سياسياً بالغ القوة في الحياة السياسية الأمريكية^(١).

الفرع الثاني

أهمية مجلس الشيوخ

The Significance of the Senate

إن مجلس الشيوخ، كما تصوره المؤسسون الأوائل، هو أساساً هيئة للتشاور تضم أفضل المتعلمين وذوي الخبرة وأبرع الأشخاص الذين يمكن أن تقدمهم الأمة. ومهمة أعضائه بحث شؤون الأمة وتقديم النصح للرئيس. ووفقاً لما قاله Edmund Randolph: « إن مجلس الشيوخ لجاماً يكبح جماح تمرد وحماقات الديمقراطية ». ويحقق مجلس الشيوخ - حيث يتساوى تمثيل كل ولاية - المثل الأعلى للإدارة الاتحادية، في حين يحقق مجلس النواب - حيث تستند العضوية على عدد السكان - الفكرة القومية. وكان يتم اختيار أعضاء مجلس الشيوخ قبل إجراء المصادقة على التعديل الدستوري السابع عشر - والذي كرّس نظام انتخابهم مباشرة من قبل الشعب - بواسطة الهيئات التشريعية للولايات وذلك اعتقاداً بأن أعضاء هذه الهيئات سيختارون فقط أقدر الأشخاص وأكثرهم تحملاً للمسؤولية، ما أبقى ذلك مجلس الشيوخ بعيداً عن الشعب، وبالتالي أقل عرضة للانجراف وراء انفعالات اللحظة^(٢).

فآباء الدستور أسسوا مجلس شيوخ الولايات المتحدة الأمريكية بهدف تمثيل مصالح حكومات الولايات، كما اشترطوا أن يتم تمثيل تلك الولايات تمثيلاً متساوياً في هذا المجلس بهدف حماية سيادتها الفردية. إضافة إلى ذلك،

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ١٥٦-١٥٧.

(٢) انظر: ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، مرجع سابق، ص ٩.

فإن السعي الحثيث لحماية الفيدرالية ولضمان تمثيل مصالح الولايات تمثيلاً صحيحاً، قد جعل الدستور يخول مجلس الشيوخ سلطات هائلة، فضمن آباء الدستور، ومن خلال هذا المجلس، بأن الولايات سيكون لها صوت في تقرير ورسم أغلب السياسات الاتحادية، وفي الواقع، إن موافقة مجلس الشيوخ لازمة لعقد المعاهدات مع الدول الأجنبية، وللتصديق على إدخال تعديلات دستورية، ولسن قوانين اتحادية^(١).

فأعضاء مجلس الشيوخ من رجال ونساء، والذين يتألف منهم المجلس، لديهم سلطة واسعة لتشكيل الحكومة الاتحادية والرقابة عليها، فهؤلاء الأعضاء يشاركون في الموافقة على التعيينات الرئاسية للسفراء، وتعيينات الوزراء ورؤساء الوكالات، والقضاة الفيدراليين. كما يخدم أعضاء مجلس الشيوخ لولاية مدتها ست سنوات، وهذه الفترة هي أطول من أي منصب آخر منتخب ومنصوص عليه في الدستور^(٢).

علاوة على ذلك، بما أن مجلس الشيوخ هو هيئة تشريعية صغيرة نسبياً، فإن كل ولاية تمثل باثنين من الأعضاء مهما بلغ عدد سكانها. وإن كل عضو منهم له أهمية كبيرة خلال أثناء إجراء التصويت داخل المجلس، فقواعد التعطيل أو المماطلة السياسية داخل مجلس الشيوخ تمكن أي عضو في المجلس من الامتناع أو تأخير التصويت على أي إجراء أو مسألة داخل المجلس. بل وأكثر من ذلك، إن لكل عضو وسيلة تمكنه من المشاركة وإلى حد كبير في صياغة حصيلة السياسة الفيدرالية، لذلك، فإن أعضاء مجلس الشيوخ أقوياء ومؤثرون، وهذا يعني أن اختيارهم بشكل صحيح هو مسألة هامة^(٣).

^(١) انظر: *Shedd, Daniel T.; Money For Senate Seats and Other Seventeenth Amendment Politicking: How to Amend the Constitution to Prevent Political Scandal During the Filling of Senate Vacancies, (The George Washington Law Review, [vol. 79: 960, 2011), pp. 964-965.*

^(٢) انظر: *Shedd, Daniel T.; Money For Senate Seats, Ibid., p. 965.*

^(٣) انظر: *Shedd, Daniel T.; Money For Senate Seats, Ibid. p. 966.*

وبمقتضى البند الأول من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور، لم يكن الشعب ينتخب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق التصويت الشعبي المباشر، وإنما بواسطة المجالس التشريعية للولايات والمخولة بعملية الاختيار، ورغم ذلك، فهذه الطريقة كانت ضماناً للنظام الفيدرالي، ولكن أصبحت عملية مليئة بالكثير من مظاهر الفساد خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر، فقرر الشعب الأمريكي رداً على ذلك، إغلاق الباب أمام الفساد بواسطة الانتخاب الشعبي المباشر لأعضاء هذا المجلس من خلال المصادقة على التعديل الدستوري السابع عشر^(١).

لذلك كله، يُعد مجلس الشيوخ أحد الأفرع القوية لحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، وغالباً ما يوصف على أنه الهيئة الاستشارية الأكبر في العالم، فأعضاؤه يمارسون سلطة سياسية كبيرة، وبالتالي فمن المهم أن يتم اختيار أعضاء هذا المجلس بطريقة بعيدة عن الفساد أو الفضيحة^(٢). وهذا ما سنبيّنه في المطلب الآتي - المطلب الثالث من هذا المبحث - .

المطلب الثالث

انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ وملء المقاعد الشاغرة

Election of Senators and Filling Vacancies

يُعد مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية أفضل مؤسسة دستورية أنشأها دستور الولايات المتحدة، وتعكس الطابع الاتحادي للحكومة، حيث منح آباء الدستور كل ولاية شيخين يمثلانها أمام مجلس الشيوخ الفيدرالي، أما بالنسبة لانتخابات أعضاء هذا المجلس، فقد نص البند الأول من

Shedd, Daniel T.; Money For Senate Seats, Ibid., p. 966.

(١) انظر:

Shedd, Daniel T.; Money For Senate Seats, Ibid., p. 964.

(٢) انظر:

الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور بأن: « مجلس الشيوخ يتألف من شيوخين عن كل ولاية تختارهما الهيئة التشريعية في تلك الولايات...»، وذلك من أجل حماية مصالحها^(١).

ومع مرور الوقت، أثارت هذه الطريقة في الانتخاب غير المباشر اتهامات كثيرة بأن مجلس الشيوخ أصبح ملتقى الأثرياء ويتألف من الأشخاص الأثرياء، والأكثر نفوذاً في الولايات المتحدة، فنظام الانتخاب غير المباشر كان من الواضح نظاماً غير ديمقراطي مقارنة بالانتخاب المباشر. فقد لاحظ الفقيه George Haynes ما يأتي: « أنتج نظام انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ مع مرور الوقت الكثير من المآزق، والرشوة والانتخابات المدفوعة، والمقاعد الشاغرة، والتدخل في الأعمال التشريعية العادية للولاية، والفساد »^(٢).

ونتيجة لذلك، كان يتعين على دعاة الانتخاب المباشر إقناع أعضاء مجلس الشيوخ الشاغلين لمناصبهم، والذين كانوا مستفيدين مسبقاً من الأسلوب القائم - الانتخاب بواسطة المجالس التشريعية للولايات - بالعمل على دعم هذا التغيير، حيث أقنع بعض الاصلاحيين المجالس التشريعية للولايات بالموافقة على اختيار كل من فاز فقط في الانتخابات الشعبية للولاية، وآخرون تابعوا نهجاً بديلاً بمقتضى المادة الخامسة من الدستور من خلال عقد مؤتمر دستوري لاقتراح تعديلات بناء على طلب الهيئات التشريعية لثلاثي مختلف الولايات^(٣).

ولكن هذه التهديدات دفعت الكونغرس للعمل في هذا الخصوص، وبمجرد اقتراح الكونغرس للتعديل الدستوري السابع عشر، صادقت الولايات عليه بسرعة، ولما كانت الفقرة الثانية من هذا التعديل قد سمحت للسلطة

^(١) انظر: Shedd, Daniel T.; *Money For Senate Seats*, Ibid., p. 964.

^(٢) انظر: Vile, John R.; *A Companion to The United States*, op. cit., 2010, p.197.

^(٣) انظر: Vile, John R.; *A Companion to The United States*, op. cit., 2010, p. 197.

التنفيذية للولاية بإجراء تعيينات مؤقتة في الحالات التي يصبح فيها مقعد أحد أعضاء مجلس الشيوخ شاغراً^(١)، فإن التعديل الدستوري السابع عشر نص بأن المجالس التشريعية في أية ولاية يمكنها أن تفوض السلطة التنفيذية - حاكم الولاية - فيها لإجراء تعيينات مؤقتة ريثما يملأ سكان الولايات هذا الشواغر عن طريق الانتخاب طبقاً لما تقضي به هيئتها التشريعية.

ونتيجة لذلك، أضاف التعديل الدستوري السابع عشر مزيداً من الطابع الديمقراطي على الدستور الفيدرالي لجهة تقرير مصير السلطة التشريعية من قبل الشعب، ولكنه قوّض أيضاً العلاقة بين مجلس الشيوخ والنظام الفيدرالي. وسواء للأفضل أم الأسوأ، فإن أعضاء مجلس الشيوخ، والذين غالباً ما يكون لديهم طموحات رئاسية، هم الآن أكثر احتمالاً لعرض أنفسهم على أنهم ممثلين عن الشعب في الولايات ككل، أكثر من أنهم ممثلين للولايات ككيانات سياسية خاصة بكل منهم. ونظراً لهذا التغيير الهيكلي جادل المعلقون: « بأن السلطة القضائية لديها مسؤولية أكبر للحفاظ على النظام الفيدرالي مما كان عليه في الماضي »^(٢).

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب ومن خلال فرعين رئيسيين كيفية انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ في كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، وكيفية ملء المقعد الشاغر في هذا المجلس بمقتضى التعديل الدستوري السابع عشر، وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: الاقتراع الشعبي لأعضاء مجلس الشيوخ.

الفرع الثاني: ملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ.

^(١) انظر: Vile, John R.; *A Companion to The United States*, op. cit., 2010, p.197.

^(٢) انظر: Vile, John R.; *A Companion to The United States*, op. cit., 2010, p.197.

الفرع الأول

الاقتراع الشعبي لأعضاء مجلس الشيوخ

Popular Election of Senators

ابتعد مفهوم الديمقراطية عن ممارسة الأمريكيين للانتخاب المباشر لحكامهم، وذلك خلال المائة والخمسين عام الأولى من تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية. فالرجال فقط من يحق لهم التصويت من الناحية القانونية، وبشكل أدق إن الذكور البيض من أصحاب الأراضي فقط باستطاعتهم ممارسة هذا الحق عملياً. فالمجمع الانتخابي، والذي يتألف من لجنة منبثقة عن جمهور الأحزاب السياسية؛ هو مؤسسة يكتنفها الغموض وقفت بين جمهور الناخبين وانتخاب الرئيس، وهذا المجمع لا يزال موجوداً حتى الآن. ولكن الفصل الأكبر بين كتلة جمهور الناخبين وحكامهم يقع في مجلس الشيوخ الذي كان ينتخب أعضاؤه ليس من قبل جمهور الناخبين، وإنما عن طريق المجالس التشريعية للولايات^(١).

وكما أن الانتخاب المباشر لأعضاء مجلس الشيوخ قد أصبح في وقت لاحق الأسلوب المنطقي والوحيد لاختيارهم، فإن الأسلوب المتبع قبل إجراء المصادقة على التعديل الدستوري السابع عشر، والذي يقضي بضرورة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ من قبل المجالس التشريعية في الولايات كان ينظر إليه أيضاً على أنه الأسلوب الأمثل والبديهي والمنطقي في الوقت الذي أقر فيه الدستور^(٢). فقد كان هناك العديد من المقترحات أثناء انعقاد المؤتمر الدستوري

^(١) انظر: *Wakeman, Raffaella; United States Senate Elections Before 1914*, (Massachusetts Institute of Technology – MIT - Undergraduate Research , [Volume 14, January, Fall 2006], p.22.

^(٢) لقد جرى نص البند الأول من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي - والذي ينص على اختيار أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة المجالس التشريعية للولايات - قبل المصادقة على التعديل الدستوري =

بشأن اختيار أعضاء مجلس الشيوخ، بدءاً من اختيارهم بواسطة حكام الولايات، وصولاً إلى تعيينهم من قبل مجلس النواب أو رئيس الجمهورية. ولكن معظم المندوبين فضلوا اختيار أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق المجالس التشريعية للولايات باستثناء James Wilson، عن ولاية Pennsylvania، والذي أيد طريقة الانتخاب المباشر من قبل الشعب^(١).

وبعد إجراء المصادقة على التعديل الدستوري السابع عشر عام ١٩١٣، غيّر الأخير من طريقة انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ، إذ أصبح انتخابهم يجري وفقاً لنظام الانتخاب الشعبي المباشر *System of Direct Popular Election*، بدلاً من انتخاب أعضائه بواسطة المجالس التشريعية للولايات. وهذا التحول حدث خلال الحقبة التقدمية، وهي الفترة التي عمِلَ خلالها الإصلاحيون على تخليص حكومة الولايات المتحدة الأمريكية من الفساد والهدر وفضائح الرشوة والمآزق الانتخابية وسوء توزيع الناخبين، ولإجراء تحول جذري في وجهات النظر السياسية، فكان الانتخاب المباشر هو السبيل الوحيد لحل هذه القضايا^(٢). فقد نص البند الأول من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور والمعدلة بالفقرة الأولى من التعديل الدستوري السابع عشر: « بأن مجلس الشيوخ الولايات المتحدة يتألف من شيخين عن كل ولاية ينتخبهما سكان تلك الولاية... »^(٣). وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

= السابع عشر على النحو الآتي: « يتألف مجلس الشيوخ من شيخين عن كل ولاية تختارهما الهيئة التشريعية في تلك الولاية... ».

^(١) انظر: Jeffrey Shaw; *The Seventeenth Amendment*..., op. cit., p.3.

^(٢) انظر: Wakeman, Raffaella; *United States Senate Elections*..., op. cit., p.23.

^(٣) جرى نص البند الأول من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة والمعدلة بالفقرة الأولى من التعديل الدستوري السابع عشر على النحو الآتي:

أولاً. أسباب إقرار الانتخاب الشعبي المباشر لأعضاء مجلس الشيوخ:

أعلن الرئيس Abraham Lincoln عام ١٨٣٨ في خطابه عن أسفه الشديد لأن المبادئ التي تأسست عليها الجمهورية تلاشت مع مرور الوقت، ولأن المؤسسات الدستورية وهياكلها التي أقيمت على أساسها البلاد أسيئ فهمها بشكل متزايد. حيث أعرب عن اعتقاده بأن هذه المؤسسات والهياكل الدستورية هي الحصن المنيع للأمة الأمريكية. وهذا يعبر بدقة عما حدث لدى اتباع النهج الذي يقوم على اختيار أعضاء مجلس الشيوخ من قبل المجالس التشريعية للولايات. فمع مرور الوقت، تجاهل الأفراد المبادئ التي أنشئ لأجلها مجلس الشيوخ، والمخاطر والتي كان يعتزم الوقاية منها والاحتراس ضدها. ورغم هذه الأسباب، دعا الكثيرون لإنهاء الطريقة التقليدية المعتمدة لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ، والتي عُدَّت بأنها سبب حدوث الكثير من المشكلات، لصالح إجراء انتخابات مباشرة من قبل الشعب^(١). ومن أهم الأسباب التي دعت للمصادقة على هذا التعديل هي^(٢):

١ - المآزق الناتجة عن اختيار أعضاء مجلس الشيوخ من قبل المجالس التشريعية للولايات: إن إحدى أهم المشكلات التي لوحظت مع الأسلوب الأصلي لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ؛ هو تشجيع حدوث حالة من الجمود في عمل الهيئات التشريعية للولايات، ما أدى أحياناً إلى تمثيل الولايات تمثيلاً ناقصاً في مجلس الشيوخ. فالدستور الاتحادي - قبل تعديل المادة الدستورية - قضى وببساطة بأن

= « U.S. Constitution, Article 1, Section 3, Clause 1 Amended by Amendment 17, Section 1; The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, elected by the people thereof,.... ».

Jeffrey Shaw; *The Seventeenth Amendment*..., op. cit., pp. 13-14. انظر: ^(١)

Jeffrey Shaw; *The Seventeenth Amendment*, op. cit., pp.14-17. انظر: ^(٢)

Schiller, Wendy & Stewart III, Charles; *U.S. Senate Elections Before 1914*, (The Midwest Political Science Association, Draft of April 8, 2004), p.4.

أعضاء مجلس الشيوخ يتم اختيارهم من قبل المجالس التشريعية للولايات، إلا أن الطريقة ذات الصلة بكيفية إجراء ذلك لم تكن واضحة، فبعض الولايات اشترطت اختيار أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة إجراء تصويت في اجتماع مشترك لمجلسي الولاية - الشيوخ والنواب -، حيث يجري التصويت من جانب المجلسين كهيئة واحدة وفي آن واحد.

وولايات أخرى اشترطت إجراء التصويت بشكل متلاق أو متزامن لمجلسي الولاية، بحيث يجتمع كل مجلس على حدة. لذلك، فإن هذا التخبط في كيفية الاختيار أدى إلى حدوث مشكلات كثيرة، لأن الأحزاب السياسية المختلفة كانت تسيطر على المجالس التشريعية للولايات، فأضحى من الصعوبة بمكان التوصل لتسوية، فانعكس ذلك سلباً على مجلس الشيوخ - لانخفاض حجم الشيوخ بداخله - لريثما يتم الاتفاق على مرشح واحد لهذا المجلس.

وبناء عليه، أقيمت هذه المآزق الانتخابية في اختيار أعضاء مجلس الشيوخ الكثير من العامة بأن انتخاب أعضاء هذا المجلس يجب أن يتم بواسطة الانتخاب الشعبي المباشر، ما يسمح لأعضاء الهيئة التشريعية للولايات بالتفرغ للمسائل الأكثر أهمية. كما ويمكن مواجهة هذه المآزق التي تواجه المجالس التشريعية للولايات من خلال تغيير القانون الاتحادي لعام ١٨٦٦، إذ رأى الكثيرون أن السبيل الوحيد لضمان تمثيل ولاياتهم في مجلس الشيوخ بشكل تام وصحيح هو اتباع أسلوب الانتخاب المباشر لأعضاء مجلس الشيوخ من قبل الشعب، وبالتالي، فإن اللجوء لاتباع هذه الطريقة هو بمثابة تنازل من الولايات عن الوسيلة الوحيدة للدفاع عن ذاتها في مواجهة توسع سلطات الكونغرس.

٢ - الفساد والرشوة داخل مجلس الشيوخ: لقد تم الاعتقاد وعلى نطاق واسع خلال أو أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، أن أعضاء مجلس الشيوخ قد أصبحوا فاسدين جداً وعرضة للرشوة، ويدينون بالولاء لآليات العمل السياسية في المدن فقط، ولأصحاب المصالح الخاصة، وقد تصور الكثيرون:

«بأنه ونظراً لوجود العدد الكبير من أعضاء الهيئة التشريعية للولاية تحت سيطرة زعماء حزب الأغلبية، وكانوا يتقاضون الرشوة من جماعات المصالح الخاصة، فإنه بات من المستحيل بالنسبة لهم اختيار أفضل مرشح لهذا المنصب». فقد جادل أنصار الانتخاب المباشر: «بأن السبيل الوحيد لوضع حد لهذا الفساد المستشري هو السماح للشعب بأن ينتخب بنفسه أعضاء مجلس الشيوخ بشكل مباشر».

ورغم الاعتقاد السائد وعلى نطاق واسع بأن مجلس الشيوخ هو مجلس فاسد بسبب الوسائل التي جرى اتباعها لاختيار أعضائه، لكن لم يكن يوجد إلا القليل من الأدلة لدعم هذه الاعتقاد، ولكن حقيقة، إن العامة باتوا مقتنعين بأن مجلس الشيوخ هو مجلس محفوف بالفساد وبحاجة ماسة للإصلاح. وفي نهاية المطاف، ظل النقاش الذي دار لصالح اتباع أسلوب الانتخاب المباشر لأعضاء مجلس الشيوخ بحجة الحد من مظاهر الفساد من جهة، ولجعله أكثر نزاهة من جهة أخرى، هو نقاش لا يقوم على أساس من الحقيقة، ولا أساس له حتى بروز دعم الحركة التقدمية.

٣ - دعم الحركة التقدمية - اليسارية - للديمقراطية المباشرة: اجتاحت الحركة التقدمية *The Progressive Movement* الأمة الأمريكية خلال الفترة الممتدة بين أواخر القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين، إذ هاجم التقدميون الحكومة وعلى كافة المستويات وعدوها حكومة فاسدة، ومسيطر عليها من قبل الأثرياء، وميئوس منها من أي اتصال مباشر مع المواطن الأمريكي، وبالتالي فإنها غير قادرة على تلبية احتياجاته. فجميع التقدميين كانوا معتقدين وبشكل راسخ، بأن جميع المشكلات ذات الصلة بالسلطة الحاكمة يمكن حلها عن طريق إنشاء مؤسسات أكثر ديمقراطية، لأنه وفي حال وضع المزيد من السلطة بأيدي الشعب، فإن الأخير وعلى نحو مؤكد سيعرف أفضل السبل ليحكم بها نفسه، ويحسن بالتالي من مستوى معيشته.

ولكن هذا بالطبع خروج عن معتقدات آباء الدستور، الذين اعتقدوا أن تركيز الكثير من مظاهر السلطة في أيدي مجموعة من الأشخاص سيؤدي بطبيعته إلى الاعتداء والطغيان. لذلك، فإنهم اتخذوا خطوات للتحقيق من سلطة الأغلبية وتحسين مجلس الشيوخ من أهواء الناس. ولذلك حشد التقدميون في مختلف أنحاء الولايات الدعم لمنح مواطنيهم حق إقحام أنفسهم وبشكل مباشر في العملية التشريعية من خلال الاستفتاءات وحق المبادرة في التصويت، فضلاً عن القدرة على عزل المسؤولين الرسميين الذين لا ينصاعون لإرادة الشعب بشكل صحيح. علاوة على ذلك، أراد التقدميون ضمان إجراء انتخاب مباشر لأعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي، بحجة تقوم على حدّ تعبير السيناتور William Bryan :

« بأنه إذا كان لدى شعب الولايات المتحدة الأمريكية ما يكفي من الذكاء لاختيار نوابهم في المجالس التشريعية للولايات.... فإن لديهم أيضاً ما يكفي من الذكاء لاختيار الرجال الذين يجب أن يمثلوهم في مجلس شيوخ الولايات المتحدة الأمريكية ». فالتقدميون كانوا أقوياء جداً في الحياة السياسية الأمريكية في مطلع القرن العشرين، وحملتهم المناصرة لمجلس الشيوخ المنتخب من قبل الشعب مباشرة قد أقنعت الكثير من الرأي العام والجمهور - سواء على صعيد الولايات أو الإدارة الاتحادية - بأن ثمة حاجة لإجراء تعديل بهدف إصلاح المشكلات التي حدثت في مجلس الشيوخ.

٤ - حدوث إخفاقات مستمرة وفقاً للطريقة السابقة لانتخاب أعضاء المجلس، ما أدى للوصول إلى طريق مسدود: فالجدل الذي دار بين المجالس التشريعية للولايات قاد في النهاية إلى طريق مسدود بشأن إجراء انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ، لاسيما وأن هناك عوامل مختلفة أدت إلى الطريق المسدود، كاختلاف السيطرة الحزبية بين مجلسي الكونغرس من جهة، والمنافسات الطويلة الأمد بين ما لا يقل عن ٨٠ مرشحاً أو أكثر في انتخابات أعضاء مجلس الشيوخ من جهة أخرى، وتمديد المدة المقررة لعملية الاقتراع لما يزيد عن عدة أسابيع.

ثانياً - أعمال الكونغرس والتعديل الدستوري السابع عشر:

استمرت الضغوط لبناء مجلس شيوخ حقيقي في العقد الأول من القرن العشرين. وإضافة إلى سن القوانين المشابهة لقانون ولاية أوريغون لعام ١٩٠٤، والذي يكرّس أسلوب الانتخاب المباشر، فإن عدداً من الولايات التمسّت من الكونغرس اقتراح التعديل المتعلق بالانتخابات المباشرة لمجلس الشيوخ في ذات الوقت الذي أحال أثنائه أعضاء آخرون التماساً لعقد مؤتمر دستوري تطبيقاً للمادة الخامسة من الدستور للنظر في التعديل المقترح. وفي عام ١٩٠٦، صدرت سلسلة مثيرة ومؤثرة من المقالات تحت عنوان **الخيانة في مجلس الشيوخ** *The Treason of the Senate*، والصادرة عن الكاتب العالمي المشهور William Hearst، لذلك فإن جميع التأثيرات عززت قضية الانتخاب المباشر لمجلس الشيوخ^(١).

وبعد بداية غير صحيحة في الكونغرس الواحد والستين، عندما فشل مجلس الشيوخ في الموافقة على اقتراح التعديل مباشرة، أعاد الكونغرس بمجلسيه النظر في مسألة الانتخاب الشعبي المباشر في وقت باكر من دورة الانعقاد السنوية الأولى للكونغرس الثاني والستين، والتي أسفرت عن صدور القرار المشترك رقم ٣٩/، والذي ينص على ثلاثة بنود وفقاً للصيغة الآتية^(٢):

فالبند الأول: يتألف مجلس شيوخ الولايات المتحدة من شيوخين عن كل ولاية، ينتخبهما سكان تلك الولاية لمدة ست سنوات. ويكون لكل شيخ صوت واحد. ويجب أن تتوافر في ناخبي الشيوخ في كل ولاية المؤهلات ذاتها التي ينبغي توافرها في ناخبي أكثر مجلسي الهيئة التشريعية في تلك الولاية عدداً. **والبند الثاني:** إن مواعيد وأماكن وطريقة انتخاب الشيوخ تحددها في كل ولاية هيئتها

^(١) انظر: *Oleszek, Welter; The Senate: An Overview*, (CRS, Order Code, No. RS22972, October 20, 2008), p.6.

Neal, Thomas H.; Filling U.S. Senate Vacancies: Perspectives and Contemporary Developments, (CRS, Report No. R40421, August 21, 2009), pp. 4-5.

Neal, Thomas H.; Filling U.S. Senate Vacancies, Ibid., p.5 .

^(٢) انظر:

التشريعية. أما **البند الثالث**: وعندما تحدث شواغر في تمثيل أية ولاية في مجلس الشيوخ، تعلن السلطة التنفيذية في تلك الولاية عن إجراء انتخابات لملء مثل تلك الشواغر، غير أن المجلس التشريعي في أية ولاية يمكنه أن يفوض السلطة التنفيذية فيها إجراء تعيينات مؤقتة ريثما يملأ سكان الولاية هذه الشواغر عن طريق الانتخاب، طبقاً لما تقضي به هيئتها التشريعية.

وفي هذا الخصوص، ثار جدل كبير حول البند الثاني من هذه المادة، والذي أرحاً اقتراح الكونغرس لإجراء التعديل مدة عام كامل، إذ تم نقل هذه المادة لاحقاً إلى البند الأول من الفقرة الرابعة من المادة الأولى للدستور والنافذة حالياً. ولكن في البداية، رفض مجلس الشيوخ بتاريخ ١٩١١/٤/٣ إحدى المحاولات لإزالة البند الثاني من القرار المشترك رقم ٣٩ /، وانتقل فوراً للموافقة على إصدار قرار ينص بأن هذا البند صحيح^(١).

وعندما اتخذ مجلس الشيوخ هذا الإجراء بتاريخ ١٩١١/٥/١٥، عرض السيناتور Joseph Bristow نسخة معدلة لا تشتمل على البند الثاني، فناقش مجلس الشيوخ التعديل المقدم من قبل Bristow لمدة شهرين تقريباً، وعندما حان يوم التصويت على هذه النسخة المعدلة بتاريخ ١٩١١/٦/١٢، فقد أسفر ذلك عن تعادل الأصوات داخل مجلس الشيوخ، فتدخل نائب الرئيس James Sherman لكسر تعادل الأصوات بالتصويت لصالح تعديل السيناتور Bristow. ونتيجة لذلك وافق مجلس الشيوخ بأغلبية ساحقة على التعديل الدستوري نفسه بأغلبية ٦٤ صوتاً مقابل ٢٤ صوتاً، في الوقت الذي رفض فيه مجلس النواب الموافقة على هذا التعديل^(٢).

(١) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate Vacancies: Perspectives and Contemporary Developments*, (CRS, Report No. R40421, February 13, 2013), p.7.

(٢) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, Ibid., p.7.

وفي وقت لاحق، وافق مجلس النواب على التعديل الدستوري السابع عشر^(١)، لكن بقيت بعض المسائل متعثرة بين المجلسين بشأن هذا التعديل، فشكّلت لجنة المؤتمر لحل الخلافات بين المجلسين بشأن النسختين المتباينتين لهذا التعديل. فاجتمعت اللجنة المذكورة ست عشرة مرة، ولكن دون التوصل إلى اتفاق. وفي الوقت الذي واصل فيه مجلس الشيوخ الإصرار على نسخته وفقاً لتعديل السيناتور Bristow، وبعد مرور سنة تقريباً، تراجع مجلس النواب عن نسخته، ووافق على التعديل كما أقرّه مجلس الشيوخ، والذي تتطابق صيغته تماماً مع التعديل الدستوري السابع عشر والنافذ حالياً. ثم أرسلت صيغة هذا التعديل إلى الولايات، حيث جرت المصادقة عليها خلال فترة قياسية، وكانت ولاية كونيتيكت هي الولاية السادسة والثلاثون التي وافقت على الصيغة النهائية لهذا التعديل بتاريخ ١٩١٣/٤/٨، وعندئذ، أعلن وزير الخارجية آنذاك William Jennings Bryan المصادقة على التعديل الدستوري السابع عشر حسب الأصول المتبعة بتاريخ ١٩١٣/٥/٣١^(٢).

ورغم قلّة النقاش الدائر بين المجالس التشريعية للولايات بخصوص هذا التعديل، إلا أن الكثير منها صوت وبالإجماع على إقراره، وبتاريخ ١٩١٣/٤/١٨ وبعد أقل من عام على موافقة مجلس الشيوخ على التعديل، كانت ولاية كونيتيكت هي الولاية السادسة والثلاثون التي صادقت عليه، وبذلك أصبحت الأغلبية المطلوبة متحققة بهذه المصادقة، والتي من شأنها أن جعلت التعديل جزءاً من المواد الدستورية، وبعبارة أخرى جزءاً من القانون الأسمى للبلاد. وبذلك، فإن حكمة آباء الدستور ونفاذ بصيرتهم في الحاجة إلى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة المجالس التشريعية للولايات قد أصبحت في طي النسيان بالنسبة

(١) انظر: Jeffrey, Shaw; *The Seventeenth Amendment*, op. cit., p.18.

(٢) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., February 13, 2013, p.8.

للجميع، وانحدرت ببطء مع مرور الوقت بعد المصادقة على التعديل الدستوري السابع عشر^(١).

وهكذا؛ فإن الانتخابات الشعبية المباشرة لأعضاء مجلس الشيوخ، والتي كُرِّست في التعديل الدستوري السابع عشر، قد جعلت الكونغرس مؤسسة عصرية، ومنذ ذلك الوقت، أضحى الكونغرس برمته مؤسسة أكثر ديمقراطية من تلك التي أورها آباء الدستور للأجيال القادمة. إضافة إلى دوره في بيان أوجه القصور، والغموض في الممارسة الأمريكية للديمقراطية الدستورية^(٢). وخلافاً للدوائر الانتخابية المعدة لانتخابات النواب، فإنه من المتعذر على الولايات في انتخابات مجلس الشيوخ أن تعبث أو تتلاعب بالدوائر الانتخابية لأغراض حزبية، لأن انتخابات هذا المجلس خالية من أية مناورات معقدة متعلقة بالجغرافيا السياسية التي تتزامن مع إعادة التوزيع النسبي لمقاعد مجلس النواب كل عشرة سنوات، ولأن الحدود المصطنعة للدوائر الانتخابية لمجلس النواب على الخريطة الواسعة في أنحاء البلاد تنتج تفاوتاً كبيراً في عدد السكان ضمن مناطق النفوذ أو الحكم Jurisdictions التي أنشأتها تلك الولايات^(٣).

الفرع الثاني

ملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ

حظي التعديل الدستوري السابع عشر بتأييد واسع النطاق، إذ جرت المصادقة عليه في أقل من سنة، لأن هذا التعديل سعى للقضاء على الفساد

Jeffrey, Shaw; *The Seventeenth Amendment*, op. cit., p. 18.

(١) انظر:

Rakove, Jack N.; *The Annotated: U.S. Constitution And Declaration of Independence*, (The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts and London, England, 2009) p. 276.

(٢) انظر:

Rakove, Jack N.; *The Annotated: U.S. Constitution*, Ibid., p.276 .

(٣) انظر:

السياسي؛ والذي من المحتمل جداً أن يحدث من قبل عدد قليل من الأفراد الذين يشاركون في اختيار أعضاء مجلس الشيوخ. فالبند الأول - وكما ذكرنا - من هذا التعديل تناول طريقة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ، ولتحقيق هذا الهدف، فقد جرّد التعديل سلطة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ من أيدي أعضاء المجلس التشريعي للولاية ليضعها في أيدي الشعب بواسطة تبني نظام الانتخاب الشعبي المباشر لأعضاء المجلس، ما أدى إلى الحد الكبير من فرص الفساد السياسي. ورغم أن البند الأول من هذا التعديل عمّل على تحقيق هذا الهدف، لكن البند الثاني منه، والذي تعامل مع مسألة المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ؛ لا يزال يترك الباب مفتوحاً أمام الفضائح السياسية، لأنه يخول السلطة التنفيذية للولاية إجراء انتخابات لملء تلك الشواغر، وسلطة إجراء تعيينات مؤقتة في مجلس الشيوخ لدى شغور أحد مقاعد المجلس، ما أدى إلى كثرة سهام النقد بسبب اعتداء السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية إضافة إلى قضايا فساد رافقت إجراء هذه التعيينات المؤقتة^(١).

ونتيجة لذلك، جاءت الفقرة الثانية من التعديل الدستوري السابع عشر للحد من مظاهر الفساد، عندما نصت بأنه: « عندما تحدث شواغر في تمثيل أية ولاية في مجلس الشيوخ، تعلن السلطة التنفيذية في تلك الولاية عن إجراء انتخابات لملء مثل تلك الشواغر في مجلس الشيوخ، غير أن المجلس التشريعي في أية ولاية يمكنه أن يفوض السلطة التنفيذية فيها إجراء تعيينات مؤقتة ريثما يملأ سكان الولاية هذه الشواغر عن طريق الانتخاب طبقاً لما تقضي به هيئتها التشريعية »^(٢).

^(١) انظر: Shedd, Daniel T.; *Money For Senate Seats*, op. cit., p. 968.

^(٢) جرى نص الفقرة الثانية من التعديل الدستوري السابع عشر من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « U.S. Constitution, Amendment 17, Section 2; When vacancies happen in the representation of any State in the Senate, the executive authority of such State shall issue writs of election to fill such vacancies: Provided, That the legislature of any State may empower the executive thereof to make temporary appointments until the people fill the vacancies by election as the legislature may direct ».

فمعظم المجالس التشريعية للولايات تعطي السلطة التنفيذية هذا التفويض. ورغم القلق الكبير الذي ساور آباء الدستور بشأن الفساد السياسي الذي يمكن حدوثه لدى إجراء تعيينات مؤقتة من قبل السلطة التنفيذية، في حال شغور أحد مقاعد مجلس الشيوخ وفقاً للبند الثاني من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من النص الأصلي للدستور قبل إجراء التعديل، إلا أن احتمال حدوث فساد سياسي لدى إجراء تعيين مؤقت لأعضاء مجلس الشيوخ لملء المقعد الشاغر طبقاً لما جاء في البند الثاني من التعديل الدستوري السابع عشر لم يرافقه إلا القليل من هذا القلق^(١).

فالنص الأصلي للدستور أعطى حكّام الولايات سلطة إجراء تعيين مؤقت لبدلاء مؤقتين في مجلس الشيوخ، حتى ولو لم يكن المجلس التشريعي للولاية في حالة اجتماع - كأن يكون المجلس التشريعي في حالة عطلة - ريثما يُعقد الاجتماع التالي لهذا المجلس الذي يقوم عندئذ بملء المقعد الشاغر. ونتيجة لذلك، فإن أعضاء مجلس الشيوخ الذين صوتوا على التعديل الدستوري السابع عشر كان لديهم قليل من القلق بشأن استمرار الممارسة الفاسدة لدى ملء المقاعد الشاغرة. ولكن الفساد السياسي الذي سعى التعديل الدستوري السابع عشر للحيلولة دون وقوعه لا يزال موجوداً من الناحية العملية في مجال تعيين البدائل لملء المقاعد الشاغرة في المجلس. ورغم مصادقة الولايات على هذا التعديل لوضع حد للفساد في عملية التعيين المؤقت، لكن هذه المهمة لم تتجز تماماً. ووفقاً لرأي البعض، فإنه لا بد من إجراء تعديل جديد بهدف القضاء على الفساد في عملية ملء المقاعد الشاغرة^(٢).

Shedd, Daniel T.; Money For Senate Seats, op. cit., p.968.

انظر: ^(١)

Shedd, Daniel T.; Money For Senate Seats, op. cit., p.968.

انظر: ^(٢)

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة الحديث عن كيفية ملء المقاعد الشاغرة للولاية في مجلس الشيوخ، بمقتضى البند الثاني من التعديل الدستوري السابع عشر، وذلك وفقاً للآتي:

أولاً. الأصول الدستورية لبند المقاعد الشاغرة:

عالج المؤتمر الدستوري لعام ١٧٨٧ مسألة المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ، وبعد ذلك بفترة ليست طويلة، وافق المؤتمر الدستوري على تسوية استقرت على التمثيل المتساوي في مجلس الشيوخ، والتمثيل وفقاً لعدد السكان في مجلس النواب. وبتاريخ الرابع والعشرين من شهر آذار من العام ذاته، عيّن المندوبون عن المؤتمر الدستوري خمسة أعضاء ليعملوا في لجنة التفاصيل^(١)، والتي بدأت بجمع كافة النقاط ووجهات النظر المقررة في تلك المرحلة، ثم عملت على ترتيبها وتقديمها للمؤتمر لمزيد من التقيق والمناقشة. وقد خلّص تقرير اللجنة المقدم للمؤتمر بتاريخ السادس من شهر آب: « بأن على حكّام الولايات ملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ، إذا حدثت في الوقت الذي لا تكون فيه الهيئات التشريعية للولايات في دورة انعقاد - أي في حالة عطلة - ». وبعبارة

^(١) لجنة التفاصيل: تأسست لجنة التفاصيل من قبل المؤتمر الدستوري للولايات المتحدة، والذي عُقد بتاريخ ١٧٨٧/٦/٢٣ بهدف إعداد مسودة مكتوبة *Draft Text* تعكس حالة الاتفاقات المنجزة من قبل المؤتمر الدستوري. حيث ترأس تلك اللجنة John Rutledge وأعضاء آخرون مثل Oliver Ellsworth - Nathaniel Gorham - James Wilson - Edmund Randolph. وبتاريخ ١٧٨٧/٧/٢٦ انفض المؤتمر الدستوري؛ انتظاراً للتقرير الصادر عن لجنة التفاصيل، وعندما تم إعداد هذا التقرير، تأسست المسودة الأولى لدستور الولايات المتحدة. وإن معظم ما ورد في الوثيقة الختامية للدستور كان موجوداً في هذه المسودة التي أعدتها لجنة التفاصيل.

ولمزيد من التفاصيل حول لجنة التفاصيل راجع:

Mary Sarah Bilder: *How Bad Were the Official Records of The Federal Convention*, (The George Washington Law Review, [Vol. 80: 1620, 2012), pp. 1644, 1647, 1648.

أوضح، إذا حدثت المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ في الوقت الذي لا تكون فيه المجالس التشريعية للولايات في حالة انعقاد^(١).

كما تنص الفقرة الأولى من المادة الخامسة للتقرير المقدم من قبل لجنة التفاصيل على ما يأتي: « يجري اختيار أعضاء مجلس شيوخ الولايات المتحدة من قبل المجالس التشريعية للولايات، حيث يتعين على الهيئة التشريعية اختيار عضوين اثنين فقط عن كل ولاية. أما المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ فتملاً من قبل السلطة التنفيذية للولاية ريثما يُعقد الاجتماع التالي للمجلس التشريعي. ولكل عضو في المجلس صوت واحد فقط^(٢) ».

وبتاريخ ١٧٨٧/٧/٩، استرعت الفقرة الأولى من المادة الخامسة انتباه المندوبين في المؤتمر الدستوري، إذ أوضح Edmond Randolph من ولاية فرجينيا والعضو في لجنة التفاصيل: « بأن هذه المادة ضرورية لمنع حدوث أي تصدع غير مرغوب به في مجلس الشيوخ. ففي بعض الولايات، تجتمع المجالس التشريعية ولكن مرة واحدة في السنة، وبما أن مجلس الشيوخ سيكون لديه المزيد من السلطة، ويتكون من عدد أصغر من المجلس الآخر، فإن المقاعد الشاغرة هناك ستكون بالتالي أكثر. لذلك، يجوز May أن يُعهد للسلطات التنفيذية وبكل أمان لإجراء هكذا تعيين لوقت قصير جداً^(٣) ».

أما جيمس ويلسون عن ولاية بنسلفانيا، فقد تصدى لرأي Randolph مشدداً: « بأن المجالس التشريعية للولايات اجتمعت كثيراً وبما فيه الكفاية للتعامل مع المقاعد الشاغرة. وإن هذا الإجراء أبعد تعيين أعضاء مجلس الشيوخ عن الانتخابات الشعبية مسافات بعيدة. وهذا من شأنه انتهاك لمبدأ الفصل بين

^(١) انظر Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., February 13, 2013, p.3.

^(٢) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate Vacancies: Perspectives and Contemporary Developments*, (CRS, Report No. R40421, March 10, 2009), p.2.

^(٣) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., February 13, 2013, pp.3-4.

السلطات بواسطة تحويل السلطة التنفيذية سلطة تعيين عضو في السلطة التشريعية مهما كانت الفترة قصيرة».. كما اقترحت النائبة Hugh Williamson تعديلاً لتغيير صيغة الفقرة الخامسة لتكون على النحو الآتي: « بأن أي شغور في أحد مقاعد مجلس الشيوخ سيملاً من قبل السلطة التنفيذية ما لم تُتخذ تدابير أو إجراءات من قبل السلطة التشريعية للولاية »، ولكن هذا الاقتراح تم رفضه أيضاً^(١).

ونتيجة لذلك، اقترحت لجنة الأنماط والتسوية إجراء تعديلات بسيطة على هذه الفقرة، ثم أدرجت الفقرة الأولى من المادة الخامسة لتقرير لجنة التفاصيل، بعد تعديلها في البند الثاني من الفقرة الثالثة من المادة الأولى للدستور، وذلك في تقريرها الصادر بتاريخ ١٢/٩/١٧٨٧، ما استدعى كامل أعضاء المؤتمر لمناقشة تلك الفقرة والموافقة عليها دون نقاش، فضلاً عن إدراجها على النحو الوارد في الدستور، والتي نصت وفقاً للدستور الفيدرالي: « بأنه إذا شغل مقعد أو أكثر بسبب الاستقالة أو سواها خلال عطلة الهيئة التشريعية لولاية ما، جاز للسلطة التنفيذية في تلك الولاية أن تجري تعيينات مؤقتة ريثما يُعقد الاجتماع التالي للمجلس التشريعي، الذي يقوم عندئذ بملء المقعد الشاغر»^(٢).

وتجدر الإشارة، بأنه وخلال السنوات اللاحقة على إقرار البند الدستوري المذكور أعلاه، فقد أجرى حكام الولايات تعيينات مؤقتة لأعضاء في مجلس الشيوخ وفقاً للشروط الدستورية مع القليل من الجدل بشأن ذلك. حيث تم تعيين مئة وتسعة وثمانين عضواً في مجلس الشيوخ من قبل حكام الولايات على مدى مئة وأربع وعشرين سنة لاحقة على إقرار هذه المادة، وفقط عشرون تعييناً من أصل هذا العدد الكلي كان موضع جدال ونزاع، كما لم يكن

^(١) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., March 10, 2009, p.2.

^(٢) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., March 10, 2009, p.2.

هناك سوى ثماني حالات من أصل تلك العشرين حالة قد نتج عنها طرد عضو مجلس الشيوخ من قبل المجلس. وإن الأسس الرئيسية لهذه التعيينات المتنازع بشأنها بدت تركز على ما إذا كانت المقاعد الشاغرة في المجلس قد حدثت خلال عطلة الهيئة التشريعية للولاية^(١).

ووفقاً لما أكّده المؤرخ George Haynes: « لقد رفض مجلس الشيوخ الاعتراف بأعضائه المعينين من قبل حكّام عدة ولايات؛ وذلك عندما أتيحت الفرصة للسلطة التشريعية للولاية بملء المقاعد الشاغرة، ويعود إخفاق حكّام الولايات في ذلك، إلى اشتداد حدة الخلافات بشأن آلية ملء المقعد الشاغر، لأن مجلس الشيوخ اعترف وأقرّ بأن تعيين عضو في مجلس الشيوخ من قبل السلطة التنفيذية للولاية ينطوي على مخالفات كثيرة، وهو بحد ذاته انتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات، وابتعاد صارخ عن الإجراءات الانتخابية »^(٢).

ونتيجة لحالات الفساد التي كرّسها التعيين المؤقت للسلطة التنفيذية للولاية؛ فضلاً عن الانتقادات المتعلقة بانتهاك مبدأ الفصل بين السلطات، تمت المصادقة على الفقرة الثانية من التعديل الدستوري السابع عشر كحل وسط من شأنه وضع حد للسلطة التنفيذية في عملية إجراء التعيينات المؤقتة لدى حدوث مقعد شاغر في مجلس الشيوخ^(٣)، والتي نصت: « بأنه عندما تحدث شواغر في تمثيل أية ولاية في مجلس الشيوخ، تعلن السلطة التنفيذية في تلك الولاية عن إجراء انتخابات لملء مثل تلك الشواغر، غير أن المجلس التشريعي في أية ولاية يمكنه أن يفوض السلطة التنفيذية فيها إجراء تعيينات مؤقتة ريثما يملأ سكان

^(١) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., March 10, 2009, p.3.

^(٢) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., March 10, 2009, p.3.

^(٣) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., February 13, 2013, pp. 4-5.

الولايات هذه الشواغر عن طريق الانتخاب، طبقاً لما تقضي به هيئتها التشريعية^(١).

فهذا البند الدستوري الوارد في التعديل الدستوري السابع عشر جرى تفسيره على النحو الآتي: « بأنه إذا اختارت ولاية طريقة إجراء تعيين مؤقت في المجلس، أي تعيين بديل في المقعد الشاغر، فإن هذا البديل يتعين عليه أن يظل عضواً في مجلس الشيوخ حتى إجراء انتخابات خاصة، وفقاً للقوانين الانتخابية الخاصة بالولاية ». ففي ولاية نيويورك، ونتيجة للظروف المتمثلة بشغور منصب السيناتور Hillary Clinton لتصبح وزيرة لخارجية الولايات المتحدة، فإن الشخص المعين خلفاً لها وهي Kirsten Gillibrand لم تواجه جمهور الناخبين حتى شهر تشرين الثاني من العام ٢٠١٠، أي بعد عامين كاملين تقريباً من توليها هذا المنصب^(٢).

ثانياً. إجراء التعيينات المؤقتة لملء المقاعد الشاغرة منذ عام ١٩١٣:

في غضون عام من تاريخ المصادقة على التعديل الدستوري السابع عشر، قررتُ سبقتان من أجل ملء المقعد الشاغر في مجلس الشيوخ، إذ تمثلت الحالة الأولى في إجراء السلطة التنفيذية لولاية Maryland تعيينات مؤقتة ريثما يُملأ المقعد الشاغر عن طريق إجراء انتخابات، طبقاً لما تقضي به قوانين الولاية. أما الحالة الثانية فتمثلت في إعلان السلطة التنفيذية إجراء انتخابات لملء المقعد الشاغر لولاية ألباما Alabama. ويمكن توضيح ذلك وفقاً للآتي:

^(١) جرى نص الفقرة الثانية من التعديل الدستوري السابع عشر من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: «U. S. Constitution, Amendment 17, Section 2; When vacancies happen in the representation of any State in the Senate, the Executive authority of such State shall issue writs of election to fill such vacancies; Provided, That the legislature of any State may empower the executive thereof to make temporary appointments until the people fill the vacancies by election as the Legislature may direct ».

^(٢) انظر: Goldfeder, Jerry H.; The 17th Amendment And Vacant Senate Seats. (New York Law Journal, Incisive U. S Properties, LLC., [Volume 241-No. 38, Wednesday, February 27, 2009], p.1.

الحالة الأولى: أصدرت حاكم ولاية Maryland أمراً تدعو من خلاله لإجراء انتخابات خاصة لملء المقعد الشاغر للولاية في مجلس الشيوخ، وفعلاً أجريت الانتخابات وانتخب عضو لمجلس الشيوخ، ولكن حاكم الولاية عينت مسبقاً البديل المؤقت لملء المقعد الشاغر عام ١٩١٢، وذلك قبل ستة أشهر من تاريخ إجراء المصادقة على التعديل الدستوري السابع عشر. ونتيجة لذلك، تم الاعتراض على حق السيناتور المنتخب في الحلول محل السيناتور المعين، على اعتبار أن حاكم ولاية ماريلاند لم يكن لديها سلطة قانونية قبل إجراء المصادقة على التعديل الدستوري السابع عشر لإصدار أمر يدعو لإجراء الانتخابات الخاصة آنذاك، ولأن الكونغرس أو حتى المجلس التشريعي لولاية ماريلاند لم يكن قد أصدر أي تفويض يسمح بمقتضاه للسلطة التنفيذية بإجراء الانتخابات الخاصة المنصوص عليها في التعديل الدستوري السابع عشر. فناقش مجلس الشيوخ اعتراض السيناتور المنتخب، وتم رفضه في نهاية المطاف، وبقي السيناتور المعين عضواً في المجلس حتى نهاية مدة ولايته^(١).

أما الحالة الثانية: وفيها أقدمت حاكم ولاية Alabama على إجراء تعيين مؤقت في مجلس الشيوخ لملء المقعد الشاغر الذي حدث عام ١٩١٣ بعد إجراء المصادقة على التعديل الدستوري السابع عشر، ولكن لم يكن المجلس التشريعي لولاية Alabama قد أصدر بعد أي تفويض للسلطة التنفيذية يسمح لها بإجراء أية تعيينات المؤقتة على النحو المنصوص عليه في البند الثاني من التعديل الدستوري السابع عشر، لذلك رفض مجلس الشيوخ هذا التعيين على أساس: «أن حاكم الولاية لا تستطيع ممارسه سلطاتها في إجراء تعيين مؤقت ما لم تحصل على تفويض بذلك من المجلس التشريعي للولاية، طبقاً للفقرة الثانية من التعديل الدستوري السابع عشر»^(٢).

^(١) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., February 13, 2013, p.8.

^(٢) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., February 13, 2013, p.8.

كما وتجدر الإشارة إلى أن المصير الانتخابي لأعضاء مجلس الشيوخ المعينين خضع ولفترة طويلة من الوقت للتحقيق والتكهنات، إذ لاحظ بعض الفقهاء: « أن أعضاء مجلس الشيوخ المعينين وفقاً للتعديل الدستوري السابع عشر؛ والذين خاضوا لاحقاً المعركة الانتخابية؛ قد حققوا نجاحاً انتخابياً مختلطاً في أفضل الأحوال ». كما خلّصَ الفقيهان *Morris and Marz* إلى ما يلي: « إن أعضاء مجلس الشيوخ المعيّنون هم فئة خاصة، وعلى الأقل بقدر القلق الذي يساورهم لدى استقبالهم من قبل جمهور الناخبين، فإن نصفهم فقط من المحتمل أن يحقق نجاحاً في العملية الانتخابية، وإن أكثر من خُمسهم لا يفوز حتى بترشيح حزبه له. ورغم أنهم من الناحية الدستورية والتشريعية أعضاء حقيقيون في مجلس الشيوخ، وبكل ما تحمله هذه الكلمة من معنى رسمي بنظر المجلس، فإن انخفاض معدل بقائهم في الانتخابات الأولية يوحي بأن قدرة المنصب على حماية شاغليه العاديين لا تشمل بالضرورة الأعضاء المعينين »^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن التعيينات المؤقتة التي تجريها السلطة التنفيذية للولايات ظلّت الممارسة السائدة منذ عام ١٩١٣ وحتى وقتنا الحاضر، إذ تملك السلطة التنفيذية للولاية سلطة تعيين مطلقة بشكل أساسي، ولكن بشرط تلبية المرشح للشروط الدستورية الأخرى. ونتيجة لذلك، ومنذ عام ١٩١٣، فعندما تحدث شواغر في تمثيل أية ولاية في مجلس الشيوخ، فإن الأغلبية العظمى لملاء المقاعد الشاغرة تحدث بواسطة إجراء تعيينات مؤقتة من قبل السلطة التنفيذية للولاية، بعد الحصول على تفويض المجلس التشريعي لها. والجدير بالملاحظة أن هذا الإجراء قد أثار القليل من الجدل خلال الفترة الماضية اللاحقة على إجراء المصادقة على هذا التعديل^(٢).

^(١) انظر: *Neal, Thomas H.; Filling U.S. Senate, op. cit., February 13, 2013, p.8.*

^(٢) انظر: *Neal, Thomas H.; Filling U.S. Senate, op. cit., February 13, 2013, p.10.*

ثالثاً. الأحكام الحالية التي تنظم المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ:

حالياً إن خمسة وأربعين ولاية من أصل خمسين ولاية تجري تعيينات مؤقتة من قبل السلطة التنفيذية لملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ، ريثما يحل موعد إجراء الانتخابات الخاصة طبقاً لما تقضي به هيئتها التشريعية. أما الولايات الخمس المتبقية، فإن أربعاً منها يشترط إجراء انتخابات خاصة لملء المقاعد الشاغرة؛ في حين تشترط الولاية الخامسة إجراء تعيينات من قبل السلطة التنفيذية للولاية بعد تفويض لها من قبل السلطة التشريعية للولاية. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي^(١):

١ - ملء المقاعد الشاغرة بواسطة إجراء انتخابات خاصة فقط: تشترط كل من ولاية أوريغون، وولاية رود آيلاند، وولاية ويسكونسون بأن المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ يتعين ملؤها فقط بواسطة إجراء انتخابات خاصة، فولاية ويسكونسون ألغت سلطة الحاكم - السلطة التنفيذية للولاية - في ملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ من خلال إجراء تعيينات مؤقتة منذ عام ١٩٨٥. ثم تلتها في هذا الخصوص ولاية أوريغون عام ١٩٨٦، عندما وافق ناخبو الولاية على قانون ينص على إجراء انتخابات خاصة لملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ من خلال مشروع قانون تمت إحالته من جانب السلطة التشريعية للولاية لاستفتاءهم فيه^(٢).

أما ولاية رود آيلاند، فقد اشترطت عام ٢٠٠٩ أن يتم ملء المقعد الشاغر في مجلس الشيوخ عن طريق إجراء انتخابات خاصة فقط. كما وتدرج ولاية أوكلاهوما ضمن تصنيف فرعي له صلة بذلك، إذ حُولت السلطة التنفيذية في هذه الولاية بسلطة تعيين الفائز في الانتخابات الخاصة لملء المقعد الشاغر في مجلس الشيوخ عن الفترة المتبقية من مدة ولاية سلفه. وفي عام ٢٠٠٩، قيّدت ولاية

^(١) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., February 13, 2013, p.10.

^(٢) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., February 13, 2013, p.10.

كونيتيكت سلطة إجراء تعيين السلطة التنفيذية، إذ اشترطت بأن تعيينات السلطة التنفيذية للولاية لملء المقعد الشاغر في مجلس الشيوخ لا تتم إلا بعد موافقة أغلبية الثلثين في المجلس التشريعي للولاية - أي بعد موافقة أغلبية الثلثين داخل مجلسي الشيوخ والنواب لهذه الولاية - ^(١).

٢ - ملء المقاعد الشاغرة بواسطة التعيين المؤقت وإجراء الانتخابات الخاصة: صُنفت دراسة - أجريت عام ٢٠٠٩ من قبل اللجنة الفرعية بشأن الدستور والتابعة للجنة القضائية لمجلس الشيوخ - الولايات المتبقية - الولايات الخمس والأربعين - وفقاً للشروط الأساسية ذات الصلة بتحديد مواعيد إجراء الانتخابات الخاصة وفقاً للآتي ^(٢):

أ - تعلق هذه الدراسة بالولايات الخمس والأربعين، والتي شملت ثماني ولايات اشترطت إجراء انتخابات خاصة على الفور مع إجراء تعيينات مؤقتة من قبل حاكم الولاية. أما الولايات السبع والثلاثون، فقد فُوضت السلطة التنفيذية للولاية إجراء تعيينات مؤقتة لأعضاء سيخدمون في المجلس عن الفترة المتبقية للسلف، أي حتى يحين موعد الانتخابات العامة القادمة - أي انتخابات التجديد الثاني -. كما أجريت دراسة أخرى على الولايات الثماني المذكورة أعلاه، والمدرجة ضمن فئة الولايات التي تجري انتخابات فورية إضافة للتعيين المؤقت، وقسمتها إلى ثلاث فئات فرعية نوردتها وفقاً للآتي ^(٣):

الفئة الأولى: وهي الفئة التي تشتمل على ولاية ألباما وولاية فيرمونت والعاصمة واشنطن، والتي تُفوض السلطة التنفيذية في كل منها بملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ عن طريق التعيين، ولكن يتعين عليهم أيضاً الدعوة

^(١) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., February 13, 2013, p.10.

^(٢) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., August 21, 2009, pp. 9-10.

^(٣) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., August 21, 2009, pp.9-10.

لإجراء انتخابات خاصة في غضون تسعين يوماً من تاريخ حدوث الشاغر لولايتي فيرمونت وواشنطن. أما ولاية ألباما فيتعين عليها الدعوة لإجراء انتخابات خاصة على الفور من تاريخ حدوث الشاغر، وإجراء التعيين المؤقت ريثما ينتهي إجراء الانتخابات الخاصة، باستثناء حالة شغور أحد مقاعد مجلس الشيوخ قبل فترة قصيرة جداً على بدء إجراء الانتخابات العامة - أي انتخابات التجديد الثلثي كل سنتين - فعندئذ، لا حاجة لإجراء انتخابات خاصة؛ وإنما يتم الانتظار حتى مضي الفترة القصيرة السابقة على إجراء هذه الانتخابات.

الفئة الثانية: وهي تضم ولاية أركنسا وولاية لويزيانا وميسيسيبي، والتي اشترطت مجتمعة وفقاً لأحد التقارير على أنها تبنت نظاماً هجيناً، حيث تفوض السلطة التنفيذية في هذه الولايات بسلطة ملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ عن طريق التعيين المؤقت عن الفترة المتبقية، إلا إذا حدث شاغر بعد مضي عام واحد أو أكثر على بدء دورة انعقاد مجلس الشيوخ، فإن على السلطة التنفيذية لهذه الولاية تحديد موعد لإجراء انتخابات خاصة.

الفئة الثالثة: وهي تضم ولايتي كاليفورنيا وولاية نيوجرسي، حيث فوضت السلطة التنفيذية لهاتين الولايتين، ووفقاً لسلطتهما التقديرية بالدعوة لإجراء انتخابات خاصة غير فورية بمجرد حدوث مقعد شاغر في مجلس الشيوخ، استناداً لمقدار الوقت المتبقي من المدة غير المنقضية لولاية أعضاء مجلس الشيوخ؛ مع تمكين السلطة التنفيذية في الولاية أيضاً من إجراء تعيينات مؤقتة.

ب - أما الولايات السبع والثلاثون المتبقية، فإنها تفوض السلطة التنفيذية سلطة إجراء تعيينات مؤقتة لملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ مع الأعضاء المنتخبين بشكل عادي، والذين يخدمون حتى يحين موعد الانتخابات العامة المقبلة؛ أي انتخابات التجديد الثلثي كل سنتين^(١).

^(١) انظر: Neal, Thomas H.; *Filling U.S. Senate*, op. cit., February 13, 2013, p.11.

ففي عام ١٩٦٨، عيّن *Rockefeller* - حاكم ولاية نيويورك - السيد *Charles Goodell* للمقعد الشاغر للسيناتور *Kennedy*، ولكن إثر ذلك، توجه النخبون إلى المحكمة للمطالبة بإصدار قرار يلزم بإجراء انتخابات فورية بدلاً من السماح للسيناتور *Goodell* بالخدمة كسيناتور معيّن لفترة مؤقتة من قبل السلطة التنفيذية حتى نهاية عام ١٩٧٠ - أي موعد إجراء الانتخابات العامة المقبلة - . ولكنهم أخفقوا في الحصول على أية نتيجة، لأنه وفي قضية *Valenti v. Rockefeller* أصدرت لجنة مؤلفة من ثلاثة قضاة حكماً مفاده: « بأن فترة التعيين المؤقتة والممتدة ريثما يحين موعد إجراء الانتخابات العامة المقبلة، وعلى فرض أنها غير دستورية، لكنها عملياً لا تتعارض أو حتى تخالف التعديل الدستوري السابع عشر. لذلك، فعندما يحدث شغور في أحد مقاعد مجلس الشيوخ عن ولاية نيويورك، تجري السلطة التنفيذية للولاية تعييناً، وما على النخبين إلا الانتظار ريثما يحين موعد إجراء الانتخابات العامة المقبلة في كل سنة زوجية»^(١). ومن الواضح تماماً، وجود ثلاثة عوامل أدت إلى تحقيق هذه النتيجة: الأول: الصياغة الواضحة والسهلة للتعديل الدستوري السابع عشر. والثاني، الممارسات المستندة على العرف، أما الثالث، فهي قوانين الولايات الأخرى؛ فضلاً عن وجود فائدة ومصلحة كبيرة للولايات بإجراء التصويت للمقعد الشاغر أثناء فترة إجراء الانتخابات العامة المقررة إجرائها بانتظام. ولكن رغم ذلك، ظهر القاضي *Marvin Franklin* مخالفاً ما قضت به المحكمة العليا، واصفاً أن القرار الصادر عن المحكمة يجعل من هذه المدة بمثابة امتداد أو مهلة إضافية، وربما قد تكون إطالة غير مسبقة عن طريق إجراء تعيين مؤقت. ورغم ذلك تم إقرار هذا الحكم من المحكمة العليا دون أي تعليق يذكر^(٢).

^(١) انظر: *Goldfeder, Jerry H.; The 17th Amendment And Vacant Senate, op. cit., p.1.*

^(٢) انظر: *Goldfeder, Jerry H.; The 17th Amendment And Vacant Senate, op. cit., p.2.*

ورغم التحول الكبير في اختيار أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة التعديل الدستوري السابع عشر، والذي كرس اختيار أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة الانتخاب الشعبي المباشر بدلاً من اختيارهم بواسطة المجالس التشريعية للولايات، إضافة إلى دوره في تنظيم حالة الحلول بمجرد حدوث مقعد شاغر في مجلس الشيوخ، ولكن هذا التعديل ورغم ذلك، ترك مجالاً ضيقاً للفضائح، وللرشوة، والألاعيب السياسية، وللمزايا غير العادلة في العملية الانتخابية، لأن الدستور الذي يعد بحكومة تمثيلية ينبغي ألا يترك مثل هذا المجال للفساد السياسي في هذه الإجراءات، ولحل هذه المشكلة الدستورية، يجب إدخال تعديل دستوري يحد من فرص الرشوة ويمنع المجالس التشريعية أو حتى الحكام من اتباع مناورات سياسية داخل نظام ديمقراطي. وإن العمل على إبقاء التعيينات المؤقتة - كما يرى البعض - حتى إجراء انتخابات خاصة للمقعد الشاغر، من شأنه الحد من احتمالات تفشي ظاهرة الرشوة، ويضمن أن إجراءات الاقتراع ستبقى محافظة على مبدأ تكافؤ الفرص للمرشحين سعيًا للخدمة خلال المدة المتبقية للمقاعد الشاغرة بالاستناد على أسس سليمة في عملية تعيين البديل^(١).

المطلب الرابع

الدور التشريعي لنائب الرئيس واختيار المجلس لمسؤوليه

بالرغم من تجسيد الدستور لنظرية الفصل بين السلطات، لكنه لم يكرس علاقة محكمة وخالية من نقاط الضعف فيما بين الفروع الثلاثة لسلطات الإدارة الاتحادية، فهي وفي كثير من الأحيان تتقاسم السلطات. فالدستور يشير لمنصب نائب الرئيس الذي يعدّه عضواً في السلطة التنفيذية، ورئيساً لمجلس الشيوخ مع سلطته في كسر تعادل الأصوات. إضافة إلى ذلك،

Shedd, Daniel T.; *Money For Senate Seats*, op. cit., pp. 932-933.

(١) انظر:

يحدد الرؤساء وفي كثير من الأحيان الواجبات الدستورية الإضافية لنوابهم، كما يسمح معظم نواب الرؤساء لرئيس لمجلس الشيوخ بترؤس المجلس في معظم الجلسات^(١).

إضافة إلى ذلك، طوّر مجلس الشيوخ مسألة تعيين القيادات الحزبية بداخله في وقت لاحق من مجلس النواب، إذ أظهرت القليل من السجلات الموجودة للمؤتمرات الحزبية داخل المجلس في القرن التاسع عشر بعضاً من تلك القيادات، فخلال القرن العشرين، فإن الذين ترأسوا مجلس الشيوخ شغلوا مناصبهم بسبب سماتهم الشخصية المعترف لهم بها، شاملاً ذلك الإقناع ومهارات إلقاء الخطب، بدلاً من الممارسة المتبعة حالياً والمتمثلة في اتباع أسلوب انتخاب معظم المناصب القيادية الرسمية الحزبية^(٢).

فبروز القادة الحزبيين داخل مجلس الشيوخ كان بطيئاً للغاية، إذ ترسّخ ظهور هؤلاء القادة عن منصب رئاسة المؤتمر أو التجمع الحزبي. فالجمهوريون في مجلس الشيوخ قرروا بأن منصب رئيس التجمع الحزبي الجمهوري، وزعيم المجلس يجب أن يتم شغله من قبل أعضاء مختلفين، أما الديمقراطيون في مجلس الشيوخ فقد قرروا بأن زعيم المجلس هو أيضاً رئيس المؤتمر الحزبي الديمقراطي. ولكن كثيراً من المصادر تؤكد اختيار أعضاء مجلس الشيوخ لقادة المجلس قبل تعيينهم عن طريق المؤتمر - الديمقراطي - أو التجمع الحزبي - الجمهوري -^(٣).

كما يختار مجلس الشيوخ - إضافة إلى القادة الحزبيين - موظفيه، فهناك سكرتير مجلس الشيوخ الذي يشرف على مجموعة واسعة من الوظائف الإدارية، كما يعمل للحفاظ على السجلات العامة، يعاونه في النهوض بأعمال

^(١) انظر: Vile, John R.; *A Companion to The United States*, op. cit., 2010, p. 22.

^(٢) انظر: Heitshusen, Valerie; *Party Leaders in The United States*, op. cit., p.3.

^(٣) انظر: Heitshusen, Valerie; *Party Leaders in The United States*, op. cit., p.3.

المجلس الكثير من الموظفين، كمأمور تنفيذ الهيئة التشريعية، وسكرتير حزب الأغلبية وحزب الأقلية، وقسيس المجلس.

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن الدور التشريعي لنائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، وكيفية اختيار مجلس الشيوخ لمسؤوليه الآخرين من خلال فرعين رئيسين؛ وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: الدور التشريعي لنائب الرئيس.

الفرع الثاني: اختيار مجلس الشيوخ لمسؤوليه الآخرين.

الفرع الأول

الدور التشريعي لنائب الرئيس

The Legislative Role of the Vice – President

أشار الدستور الاتحادي في البند الثاني من الفقرة الأولى من المادة الثانية، والمعدلة بالتعديل الدستوري الثاني عشر إلى منصب نائب الرئيس، وهذه المادة أدرجت في الدستور في القسم المخصص للسلطة التنفيذية، فهي تنظم الأحكام المتعلقة بانتخاب الرئيس ونائبه، إضافة إلى منحها نائب الرئيس دوراً في عملية فرز أصوات الناخبين في المجمع الانتخابي، ورغم ذلك، فإن السلطات المخولة بهذا المنصب ذات صبغة تشريعية تماماً^(١). فالبند الرابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور، ينص على أن: « نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو رئيس لمجلس الشيوخ، ولكنه لا يدلي بصوته ما لم تتعادل الأصوات »^(٢).

^(١) انظر: *White, Adam J.; Defining The Role of The Vice President, (Legal Times, Vol. XXXI, No. 43, Week of October 27, 2008), p.1.*

^(٢) جرى نص البند الرابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« *U.S. Constitution, Article 1, Section 3, Clause 4: The Vice President of the United States shall be President of the Senate, but shall have no Vote, unless they be equally divided* ».

كما يتمتع نائب الرئيس بسلطات دستورية هامة على الصعيد الدستوري، فهو رئيس لمجلس الشيوخ وأحد عناصر السلطة التنفيذية، فضلاً عن سلطته في كسر تعادل الأصوات لدى التصويت على إحدى المسائل المطروحة على المجلس، لأن مجلس الشيوخ يتألف من ١٠٠ عضو، وهو عدد زوجي قد يفرض على المجلس وجود رجل يحسم التصويت بعد وقوع هذا التعادل، بدلاً من قبر التشريع المقترح. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أولاً. أهمية منصب نائب الرئيس لترؤسه مجلس الشيوخ:

يحتل منصب نائب الرئيس مكانة ذات طابع غريب *curious*، ففي عام ١٩٢٠، ونظراً لمثل هذه النظرة الدونية شعر المرشح لمنصب نائب الرئيس فرانكلين روزفيلت *Franklin Roosevelt* بضرورة الدفاع عن هذا المنصب في مساء يوم السبت، ضمن مقالة في صحيفة *Washington Post*، والتي بعنوان **هل يمكن لنائب الرئيس أن يكون نافعاً ؟** *Can the Vice President be useful ؟*^(١).

وحتى مع ازدياد أهمية منصب نائب الرئيس في السنوات الأخيرة، لكنه ظل مبهماً بما فيه الكفاية. لذلك، وبعد أكثر من مائتي عام على إقرار الدستور، فإن الجدل بشأن الدور الدستوري لنائب الرئيس مازال مستمراً. وفي الواقع، وبتاريخ ٢/١٠/٢٠٠٨، دار الجدل حول المرشحين لمنصب نائب الرئيس بين كل من حاكم ولاية آلاسكا *Sarah Plain* وعضو مجلس الشيوخ *Joe Biden* إلى حد كبير. فالسيناتور *Biden*، والذي شغل عضوية مجلس الشيوخ لأكثر من ٣٥ عاماً، والمرشح الأكثر توقعاً ليصبح نائباً للرئيس قد صرّح بما يلي: « يعمل نائب الرئيس في السلطة التنفيذية، والدور الأساسي لنائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو دعم الرئيس ...، وترؤس جلسة مجلس الشيوخ فقط في الوقت الذي تصبح فيه الأصوات متعادلة ...، وكما أوضح الدستور، ليس لنائب

^(١) انظر: *White, Adam J.; Defining The Role of The Vice President, op. cit., p.1.*

الرئيس سلطة على للكونغرس، وإن الفكرة المتمثلة في أنه جزء من السلطة التشريعية هي فكرة غريبة»^(١).

أما حاكم ولاية ألاسكا Sarah Plain، فقد أبدت رأيها بخصوص ذلك وفقاً لما يلي: «إن لدى نائب الرئيس عملاً عظيماً في الحقيقة؛ ليس لأنه يقدم الدعم للرئيس في برنامج أعماله فحسب، وإنما لأنه ينهض بالأعباء الملقاة عليه في مجلس شيوخ الولايات المتحدة. وإذا كان يريد ذلك، فإن باستطاعته في الحقيقة النهوض في ذلك مع أعضاء مجلس شيوخ الولايات المتحدة ليصنع الكثير من التغييرات السياسية الجيدة»^(٢).

وتجدر الإشارة، بأن نائب الرئيس - والذي هو رئيس لمجلس الشيوخ - لم يعد عضواً في مجلس الشيوخ، بل هو شخص يُنتخب بصورة وطنية مع الرئيس، ويشغل منصب نائب الرئيس. ونتيجة لذلك، ورغم اختلاف طريقة اختيار رئيس مجلس الشيوخ، لكن سلطاته ظلت ذات صبغة تشريعية تماماً. فقد علق Roger Sherman في المؤتمر الدستوري لعام ١٧٨٧: «بأنه لو لم يكن نائب الرئيس رئيساً لمجلس الشيوخ، فإنه سيكون حتماً بلا عمل»^(٣).

وحسب رأي جون آدامز، وهو أول نائب للرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية: «إن منصبه لا يقل عن رئيس للسلطة التشريعية، وهذا المنصب مواز تماماً لمنصب الرئيس، ومنفصل تماماً عن السلطة التنفيذية ومقتصر على السلطة التشريعية». وفي تعليق آخر: «صحيح أن نائب الرئيس جون آدامز كان يوجه النصح للرئيس جورج واشنطن، لكن آدامز حضر اجتماعاً واحداً فقط للوزراء، ورفض طلب واشنطن بإيفاده مع بعثة دبلوماسية إلى إنجلترا، وبدلاً من

^(١) انظر: White, Adam J.; *Defining The Role of The Vice President*, op. cit., p.1.

^(٢) انظر: White, Adam J.; *Defining The Role of the Vice President*, op. cit., p.1.

^(٣) انظر: White, Adam J.; *Defining The Role of the Vice President*, op. cit., p.1.

ذلك، ركّز آدامز كل إمكاناته وطاقاته لإدارة مجلس الشيوخ^(١). ووفقاً للكاتب Irving Williams - مؤلف كتاب نهوض منصب نائب الرئيس *The Rise of the Presidency* عام ١٩٥٦ - فإن آدامز اعتبر مجلس الشيوخ المكان المفضل لديه، وكان يعد نفسه عضواً في المجلس فقط لأسباب عملية، لدرجة أن أحد الأعضاء قد عبّر عن رأيه قائلاً: «بالإضافة إلى ذلك، فإن آدامز قد يُعهد إليه بكامل سلطات مجلس الشيوخ»^(٢).

كما عبّر نائب الرئيس الأسبق John Nance Garner عن رأيه معتقداً بخصوص هذا المنصب ما يلي: «بما أن منصب نائب الرئيس قريب جداً لمنصب الرئاسة، فإن أهمية هذا المنصب ازدادت». ففي عام ٢٠٠٨، وبشكل مؤكد، كانت هناك ضجة مثارة بشأن انتقاء نائب رئيس جمهوري - كما حدث بالنسبة لـ John McCain - ولفترة طويلة من الزمن، حيث التغطية الإعلامية والتعليقات على شبكة الانترنت والتي بلغت ذروتها مع المرشحة Sara Palin^(٣).

في الآونة الأخيرة، نضج منصب نائب الرئيس الأمريكي ليصبح مركزاً متميزاً بسلطة جديرة بالاعتبار، فالسلطة التي لم يسبق لها مثيل لنائب الرئيس Richard Cheney، في إدارة الرئيس جورج بوش الابن George W. Bush، بدءاً من الدعوة للحرب على العراق عام ٢٠٠٣، وحتى بلورة تخفيضات ضريبية عامي ٢٠٠١ - ٢٠٠٣ وصياغة سلطة سياسية للبلاد، ليست سوى التعبير الأكثر حداثة لمنصب أنعش من جديد وجرت تقويته حديثاً. فهذا النموذج السريع في المسؤوليات الموضوعية تعود إلى حدّ كبير لإدراج الرئيس جيمي كارتر لنائبه Walter

(١) انظر: Relyea, Harold C.; *The Vice Presidency: Evolution of The Modern Office, 1933-2001*, (CRS, Order Code, RL30842, February 13, 2001), p.1.

(٢) انظر: White, Adam J.; *Defining the Role of the Vice President*, op. cit., p. 2.

(٣) انظر: Grofman, Bernard & Kline, Reuben; *Evaluating The Impact of Vice Presidential Selection on Voter Choice*, (Center for the Study of the Presidency, Presidential Studies Quarterly 40, University of California, Irvine, No. 2, June, 2010), pp.303-304.

Mondale ضمن دائرة المقربين منه Inner Circle ، ولأن الرئيس Carter تصرف مع نائبه وللمرة الأولى كمستشار جدير بالاحترام valued advisor بشأن مجموعة واسعة من القضايا. ومنذ ذلك الحين، أناط الرؤساء - وفي كثير من الأحيان - سلطة إصدار الأوامر بينهم وبين نوابهم من خلال تخويلهم سلطة ممارسة سلطات حقيقة؛ على الأقل في القضايا التي كانت في عهد نواب الرئيس and Albert Gore Richard Cheney ، أو في المواقف التي كانت أقرب إلى شراكات حقيقية True Partnership بين رئيس الجمهورية ونائبه^(١).

ثانياً - سلطة نائب الرئيس في كسر تعادل الأصوات :

ينص الدستور في البند الرابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى: « بأن يكون نائب رئيس الولايات المتحدة رئيساً لمجلس الشيوخ، ولكنه لا يدلي بصوته ما لم تتعادل الأصوات ». فهذا البند الدستوري يعكس افتراضاً مقررًا من قبل آباء الدستور؛ بأن مجلس الشيوخ محكوم بقاعدة الأكثرية وبأن تعادل الأصوات أمر من المحتمل حدوثه في مجلس يتألف من عدد زوجي من الأعضاء - وهو ١٠٠ عضواً - . فالآباء المؤسسون كان باستطاعتهم السماح بإلغاء مشروعات القوانين التي نتج عن التصويت عليها تعادل في الأصوات؛ كما يحدث في مشروعات قوانين في مجلس النواب. لكنهم قرروا منح نائب الرئيس سلطة التصويت وكسر هذا التعادل^(٢).

كما يوفر هذا البند الدستوري دعماً إضافياً للحجة التي تقوم على اعتقاد آباء الدستور: « بأن أغلبية ضئيلة وهي ٥٠ + ١ كانت لازمة للمصادقة

^(١) انظر: *Hiller, Mark & Kriner, Douglas; Institutional Change and The Dynamics of Vice Presidential Selection*, (University of California, Presidential Studies Quarterly 38, No. 3, September, Center for The Study of the Presidency, 2008), p. 401.

^(٢) انظر: *Bondurant, Emmet J.; Article, The Senate Filibuster: The Politics of Obstruction*, (Harvard Journal on Legislation, [Vol. 48, 2011], p.298.

على التشريع في مجلس الشيوخ، وكذلك في مجلس النواب». فآباء الدستور كان لديهم النية من أجل منح مجلس الشيوخ السلطة لاعتماد قاعدة تصويت الأغلبية المطلقة على إقرار مشروعات القوانين، والتي من شأنها إلغاء قاعدة كسر تعادل الأصوات Tie - Breaking Vote، لكنهم أدركوا بعدم وجود حاجة لذلك^(١).

ونتيجة لذلك، ولإبداء الدعم لهذا البند الدستوري جادل Roger Sherman « أن وجود نائب الرئيس داخل المجلس كان ضرورياً لكسر تعادل الأصوات^(٢). إضافة إلى ذلك، فإذا لم يخدم داخل مجلس الشيوخ، فإن نائب الرئيس سيكون دون وظيفة تذكر». أما المعارضة المناهضة لترؤس نائب الرئيس لمجلس الشيوخ، والتي يمثلها George Mason، فقد ناقشت: « بأن منصب نائب الرئيس شكّل أساساً بحقوق مجلس الشيوخ، والذي خلط إلى حد مفرط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي يتعين أن تبقى مستقلة قدر المستطاع^(٣) ».

ونتيجة لذلك، امتد النقاش حول مدى ملائمة وجود نائب الرئيس الأمريكي في مجلس الشيوخ، ليشمل نواح متعددة ذات الصلة بتصديق مجلس الشيوخ على الترشيحات الرئاسية حين أشار الفقيه Cato، وهو من أبرز مناهضي

^(١) انظر: Bondurant, Emmet J.; *Article, The Senate Filibuster, Ibid., p. 298.*

^(٢) وتجدر الإشارة بأن مجموع عدد المناسبات أو الحالات التي استخدم فيها نواب رؤساء الجمهورية صوquem الترجيحي لكسر حالة التعادل في الأصوات بين المقترعين في مجلس الشيوخ الأمريكي بلغت ٢٤٢/ مرة. فعلى سبيل المثال استخدم ريتشارد نيكسون (١٩٥٣ - ١٩٦١) صوته المرجح ثلثي مرات، وجورج بوش الأب (١٩٨١ - ١٩٨٩) سبع مرات، وألبرت غور (١٩٩٣ - ٢٠٠١) أربع مرات، وريتشارد تشيني (٢٠٠١ - ٢٠٠٩) ست مرات لغاية ٢٣ مايو ٢٠٠٣.

انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس سنة ٢٠٠٦، ص ٥٨٣-٥٨٤.

^(٣) انظر: Lynch, Michael S. & Madonna, Tony; *The Vice President in the U.S. Senate: Examining the Consequences of Institutional Design*, (The University of Georgia American Political Development, January 25, 2010). p.3.

الفيدرالية: « بأن منصب نائب الرئيس - ونظراً لعدم وجود عمل آخر له - في مجلس الشيوخ هو أمر غير ضروري *Unnecessary*، وخطير *Dangerous*. وتابع أيضاً: أن وجود نائب الرئيس في مجلس الشيوخ من شأنه المزج غير المبرر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإعطاء الولاية التي ينتمي إليها نائب الرئيس ميزة أكبر على غيرها من باقي الولايات، أو كما يسمى تفوقاً غير عادل ». ونتيجة لذلك، تعرض رأي *Cato* للنقد من قبل هاملتون، والذي أكد على ضرورة وجود نائب للرئيس كرئيس لمجلس الشيوخ لكسر تعادل الأصوات؛ مشيراً إلى وجود ذات الترتيبات في ولاية نيويورك^(١).

ثالثاً. التصويت من قبل نائب الرئيس:

أما بالنسبة للأسلوب المتبع من قبل نائب الرئيس لدى ممارسته لحق التصويت لدى تعادل الأصوات، فإنه وفقاً للآتي: يخاطب نائب الرئيس أعضاء مجلس الشيوخ، قائلاً: « بشأن هذه المسألة موضوع النقاش، فإن عدد الأصوات الموافقة بكلمة نعم *Yeas* هي ... وعدد الأصوات المصوتين بكلمة لا *Nays* هي ...، وهذا يعني أن عدد أصوات مجلس الشيوخ مقسّم بالتساوي بخصوص هذه المسألة، وإن على نائب الرئيس - إذا أراد - الإدلاء بصوته والإعلان عن رأيه أيضاً لكسر هذا التعادل. وأنه يرغب في ... »^(٢). أو وفق أسلوب آخر وهو: « إن أصوات مجلس الشيوخ بخصوص هذه المسألة مُقسّمة بالتساوي، ويعلن نائب الرئيس عن رأيه إما بالموافقة *Agreed* أو بعدم الموافقة *Disagreed* »^(٣).

^(١) انظر: *Lynch, Michael S. & Madonna, Tony; The Vice President in the U.S. Senate: Examining the Consequences of Institutional Design.* (the University of Georgia American Political Development **September 3, 2010**), p.3.

^(٢) انظر: *U.S. Senate; Vice President, Senate Procedure, (Authenticated U.S Government Information, United States Government Printing Office, 2000), p.1394.*

^(٣) انظر: *U. S. Senate; Vice President, Ibid., p. 1394.*

وبناء على البند الرابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور المذكور آنفاً، فإنه يحق لنائب الرئيس التصويت لدى تعادل الأصوات بإعلان رفضه للمسألة موضوع النقاش، حتى لو أن تصويته كان غير ضروري لإلحاق الهزيمة بالسؤال المطروح. وله أيضاً مطلق الحرية في التصويت على قضية عند تعادل الأصوات في المجلس، وفي حال صوّت نائب الرئيس بالموافقة، فإن هذه الموافقة يجب إعلانها داخل المجلس. إضافة إلى ذلك، يحق لنائب الرئيس التصويت لكسر تعادل الأصوات بشأن اعتماد اقتراح لتعديل الدستور أو لإدخال تعديل على مشروع قانون أو قرار مشترك، أو تصويته لكسر تعادل الأصوات ليحرر المؤتمرين من وعودهم بشأن مسألة متعلقة بالتعرفة الجمركية، أو ضد قرار لا يعدو مجرد كونه تعبيراً عن اتجاه مجلس الشيوخ^(١).

وليس لنائب الرئيس التصويت في حالة تعادل الأصوات على المسائل التشريعية فحسب، وإنما أيضاً عند انتخاب موظف في مجلس الشيوخ، أو للتصديق على تعيينات مقترحة من قبل السلطة التنفيذية. إضافة إلى ذلك، له حق التصويت في حالة تعادل الأصوات بشأن مسألة متعلقة بصحة عضوية أحد أعضاء المجلس، بمجرد قيام شكوك حول صحة انتخابه. علاوة على ذلك، فإن لنائب الرئيس حق التصويت بعدم الموافقة في مختلف المناسبات عند تعادل الأصوات؛ حتى في الحالات التي لا يُعد فيها صوته ضرورياً من أجل هزيمة اقتراح، عندها تعلن عدم موافقته على الاقتراح موضوع التصويت أمام المجلس^(٢). وبالإضافة إلى كسر تعادل الأصوات في مجلس الشيوخ، فقد وضع الدستور مسؤوليات قليلة على كاهل نائب الرئيس، فنائب الرئيس جون آدمز لخص دوره عندما قال: « أنا نائب الرئيس، أنا لست شيئاً، ولكنني قد أصبح كل شيء ». ومنذ ذلك الحين، صيغت مهام كل نائب للرئيس بواسطة علاقة

U. S. Senate; Vice President, Ibid., p. 1395.

(١) انظر:

U. S. Senate; Vice President, Ibid., p. 1395.

(٢) انظر:

هذا النائب بالرئيس، وبالأحداث الجارية في تلك الحقبة، فمنهم من شغل منصب مبعوث غير رسمي للكونغرس، أو مبعوثين رئيسيين في الاحتفالات الرسمية، ومنهم من تولى منصب الرئاسة بعد وفاة شاغل هذا المنصب^(١).

فنائب الرئيس، وبصفته رئيساً لمجلس الشيوخ، كان له دور فعال في إجراءات المجلس، وإدارة المناقشات، وتوضيح الأسئلة البرلمانية. ونتيجة لذلك، تطورت قواعد وممارسات مجلس الشيوخ لتأكيد استقلاله عن ممثل السلطة التنفيذية وهو نائب الرئيس، ورغم ذلك، تقدم منصب نائب الرئيس وعلى مر السنين ليكون بمثابة جسر بين الإدارة الفيدرالية ومجلس الشيوخ، ومازال نائب الرئيس، ولهذا السبب، يحافظ على مركزه في مبنى الكونغرس^(٢).

الفرع الثاني

اختيار مجلس الشيوخ لمسؤوليه الآخرين

يشير الدستور وبشكل قليل نسبياً إلى المسؤوليات التي يتحملها مسؤولي مجلس الشيوخ؛ تماماً كما هي الحال بالنسبة لمجلس النواب. وفي الوقت الذي يخول فيه الدستور نائب الرئيس والرئيس المؤقت مهمة ترؤس جلسة مجلس الشيوخ، فإن باستطاعة الأخير توزيع الوظائف والمهام الأخرى خالية من القيود الدستورية بشكل نسبي. وبشكل مماثل لمجلس النواب، يتألف مجلس الشيوخ من زعيم حزب الأغلبية وزعيم حزب الأقلية وغيرهم من المسؤولين

^(١) انظر: *U. S. Senate; The Vice Presidential Bust Collection, United States Senate. (The U.S. Senate Commission on Art by the Office of Senate Curator, Government Printing Office, - G.P.O- Washington D. C., 2000), p.3.*

^(٢) انظر: *U. S. Senate; The Vice Presidential Bust Collection, Ibid., p. 3.*

الآخرين الذين يحاولون حشد الأصوات من قبل أعضاء حزبهم^(١). وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أولاً. الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ *The President Pro - Tempore* :

جرى نص البند الخامس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور بأن: « مجلس الشيوخ يختار مسؤوليه الآخرين كما يختار رئيساً مؤقتاً في غياب نائب الرئيس أو عند توليه مهام رئيس الولايات المتحدة »^(٢).

ويستفاد من هذا النص الدستوري بأن مجلس الشيوخ ينتخب الرئيس المؤقت للمجلس، لكن الأخير لا يتولى رئاسة المجلس إلا في حالة غياب نائب الرئيس. فهذا البند الدستوري - البند الخامس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور - جرت المصادقة عليه قبل عشرة أيام على نهاية المؤتمر الدستوري، إذ وافقت عليه ثماني ولايات مقابل رفض ولايتين له وامتناع واحدة عن التصويت. وعلى نقيض ذلك، فإن البند المتعلق بانتخاب رئيس مجلس النواب أقر بالإجماع، وبدون أي نقاش حوله، في حين كانت المناقشات بشأن رئاسة مجلس الشيوخ مختصرة وتُظهر بعض التحفظات الهامة^(٣).

وخلال القرن الأول من نشأة مجلس الشيوخ، عيّن الأخير الرئيس المؤقت للمجلس على أساس مؤقت عندما يكون نائب الرئيس غير موجود. وبحلول عام ١٨٩٠، بدأ المجلس بتطبيق ممارسة مفادها: « بأن يترأس الرئيس المؤقت للمجلس ويشكل مستمر إلى حين انتخاب خلف له ». وبعد عام ١٩٤٥، طبقت ممارسة

^(١) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States ... , op. cit., 2010, p. 29.*

^(٢) جرى نص البند الخامس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « *U.S. Constitution, Article 1, Section 2, Clause 1: The Senate shall chuse their other Officers, and also a President pro tempore, in the Absence of the Vice President, or when he shall exercise the Office of President of the United States* ».

^(٣) انظر: *Lynch, Michael S. & Others; The Vice President in The U.S. Senate, op. cit., September 3, 2010, p.2.*

تقوم على انتخاب عضو مجلس الشيوخ والذي يحتل المركز الأول من حيث مدة الخدمة في المجلس والمنتمي لحزب الأغلبية كرئيس مؤقت لمجلس الشيوخ. مع استثناء واحد فقط، عندما انتخب السيناتور *Arthur v. Vandenberg* عن ولاية ميتشغان رئيساً مؤقتاً لمجلس الشيوخ، بصفته الرجل الذي يحتل المركز الثاني من حيث مدة الخدمة في المجلس ومن حيث أفضلية تولي المنصب^(١).

ووفقاً للممارسات المعتادة في مجلس الشيوخ لانتخاب رئيس مؤقت، فإن المرشح لهذا المنصب يجب أن ينتمي إلى حزب الأغلبية في المجلس، إذ تجري الانتخابات وفي معظم الحالات تقريباً وفقاً لنهج حزبي يلتزم به الأعضاء. وغالباً ما يواصل العضو المنتخب الخدمة كرئيس مؤقت لمجلس الشيوخ ما دام حزبه لا يزال يسيطر على الأغلبية في المجلس. ولكن في حالات قليلة شهد حزب الأغلبية صعوبة في انتخاب المرشح لهذا المنصب^(٢).

ففي أواخر عام ١٨٨١، وعلى سبيل المثال، رفض الديمقراطيون في مجلس الشيوخ السماح بإدارة تحليف يمين تولي المنصب في المجلس للعديد من أعضاء الحزب الجمهوري المنتظرين دورهم لأداء اليمين كأعضاء في المجلس. ونتيجة لذلك، حافظ الديمقراطيون على أغلبية ضئيلة من الأصوات داخل المجلس، وشرعوا بانتخاب واحد منهم وهو *Thomas F. Bayard* عن ولاية ديلاوير كرئيس مؤقت لمجلس الشيوخ. ورغم افتقار الجمهوريين داخل المجلس لسلطة التنصيب، لكن مجلس الشيوخ ظل مقسماً بالتساوي بين الحزبين الرئيسيين، وفي نهاية المطاف، تم الاتفاق على ترتيب يتمثل في اختيار عضو مجلس شيوخ

(١) انظر: *Campbell, Colton C.; Presiding Officer: Senate.* (CRS, Order Code, RS21553, November 25, 2003), pp. 1-2.

(٢) انظر: *Davis, Christopher M.; The President Pro Tempore of The Senate: History and Authority of The Office.* (CRS, Order Code, RL30960, April 2, 2008), p.7.

مستقل عن هذين الحزبين وهو David Davis عن ولاية إيلينوي ليحل محل Bayard رئيساً مؤقتاً لمجلس الشيوخ^(١).

وعندما اجتمع الكونغرس الثاني والستين عام ١٩١١، ظفر الجمهوريون بأغلبية ضئيلة بمقاعد مجلس الشيوخ، وبسبب نزاع حزبي نشب مع سبعة من أعضاء الحزب الجمهوري في الجناح التقدمي - اليساري - تم رفض التصويت لمرشح جمهوري عادي - غير تقدمي - من أجل الرئاسة المؤقتة لمجلس الشيوخ، فأسهم رفضهم في منع حدوث انتخاب لاختيار رئيس المجلس. وفي حين لم يستبعد وعلى حد سواء الدستور أو اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ وبشكل صريح انتخاب الرئيس المؤقت للمجلس من قبل الأغلبية، فإن العادة جرت في مجلس الشيوخ بوجود حاجة إلى أغلبية الأصوات لإتمام المهمة^(٢).

حيث أشار أحد المراقبين للآتي: « بعد إجراء اثني عشر اقتراحاً موزعين على مدى خمسة أيام، فقد أصبح ضرورياً إيجاد تسوية لتمكين أعمال المجلس من المضي قدماً نحو الأمام، وبناءً على اقتراح زعيم الحزب الجمهوري، انتخب الديمقراطيون وبالإجماع رئيساً مؤقتاً لمجلس الشيوخ لمدة يوم واحد. ومنذ ذلك الحين فصاعداً، ومن أجل الأيام المتبقية في دور الانعقاد والتي تنتهي بتاريخ ٢٦/٨/١٩١٢، جرى انتخاب الرئيس المؤقت لفترات قصيرة ومحددة. فعضو مجلس الشيوخ الديمقراطي Augustus Bacon تناوب مع أربعة من أعضاء الحزب الجمهوري على رئاسة المجلس، بعض منهم خدم رئيساً ليوم واحد فقط. وخلال دورة الانعقاد القصيرة للكونغرس الثاني والستين استمر نظام التناوب، فأصبح كل من الديمقراطي Augustus Bacon والجمهوري Jacob Gallinger يخدم مدة أسبوعين في كل مرة^(٣).

(١) انظر: Davis, Christopher M.; *The President Pro Tempore*, Ibid., p.7.

(٢) انظر: Davis, Christopher M.; *The President Pro Tempore*, Ibid., p.7.

(٣) انظر: Davis, Christopher M.; *The President Pro Tempore*, Ibid., p.7.

ثانياً. القادة الحزبيون في مجلس الشيوخ *Party Leaders in the Senate*:

١ - زعيم الأغلبية في مجلس الشيوخ *Senate Majority Leader*: يختار كل مؤتمر أو تجمع حزبي في مجلس الشيوخ زعيماً، إذ يُطلق على هذا الزعيم اسم زعيم الأغلبية إذا كان ينتمي لحزب الأغلبية، ومن يتم اختياره عن حزب الأقلية فيدعى زعيم الأقلية. ويجري هذا الاختيار بواسطة الاقتراع السري في الجلسة التنظيمية للمؤتمر أو التجمع الحزبي، والتي يعقدها كل حزب قبل بداية التّأم كل كونغرس جديد. وبما أن هذا المنصب قد تطور لاحقاً، وبرز عن المؤتمرات أو التجمعات الحزبية المعقودة، ولكنه الآن يمثل أعلى منصب في كل حزب. فزعيم الأغلبية هو الناطق الرسمي باسم الحزب في المجلس، والمسؤول عن جدولة الأعمال اليومية ذات الصلة ببرامج الأنشطة التشريعية في مجلس الشيوخ، كما يُمنح زعيم الأغلبية الأولوية من حيث التقدير؛ الاحترام في المجلس^(١). ويعمل مع قادة اللجان، ويحدد مواعيد وجدول أعمال النقاشات التي يقررها المجلس وعلى تحديد الأولويات التشريعية^(٢).

٢ - مساعد زعيم الأغلبية في مجلس الشيوخ *Senate Assistance Majority Leader*: يؤدي مساعد زعيم الأغلبية في مجلس الشيوخ وظيفة مماثلة للعضو المسؤول عن النظام والانضباط الحزبي والمنتمي لحزب الأغلبية داخل مجلس النواب، وتشتمل هذه الوظيفة في إبقاء الأعضاء الحزبيين على علم بالمسائل التي ستطرح مستقبلاً، والعمل على بناء تحالفات لضمان دعمهم من خلال الموافقة عليها في المجلس^(٣).

^(١) انظر: *Heitshusen, Valerie; Party Leaders in The United States..., op. cit., p.24.*

^(٢) انظر: *English, Ross M.; The United States Congress, op. cit., p.92.*

^(٣) انظر: *English, Ross M.; The United States Congress, op. cit., p.92.*

٣ - زعيم الأقلية في مجلس الشيوخ *Senate Minority Leader*: وهو رئيس حزب الأقلية والمتحدث باسمه، ويتم استشارته من قبل القادة الحزبيين لجدولة أنشطة مجلس الشيوخ، ويحتل أيضاً المركز الثاني من حيث الاحترام والتقدير بعد زعيم الأغلبية. ويساعد الأخير في ممارسة مهامه^(١).

٤ - رئيس المؤتمر أو التجمع الحزبي في مجلس الشيوخ *Senate Conference Caucus Chair*: يتألف كل مؤتمر أو تجمع حزبي في مجلس الشيوخ من أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين عن ذلك الحزب، وهذا المؤتمر أو التجمع يقرر الأولويات التشريعية، فمُنصب رئيس المؤتمر أو التجمع الحزبي يحتل المرتبة الأولى في مناصب القيادة الحزبية في مجلس الشيوخ^(٢).

٥ - المسؤول عن النظام والانضباط الحزبي في مجلس الشيوخ *Senate Party Whip*: اختار الديمقراطيون أول مسؤول عن النظام والانضباط داخل مجلس الشيوخ عام ١٩١٣، تبعهم الجمهوريون عام ١٩١٥. فكل مؤتمر أو تجمع حزبي يختار هذا المسؤول لفرض الالتزام بقواعد الحزب في ما يخص تطبيق السياسة الحزبية والتصويت داخل المجلس. وهذا الأخير يُعرف في مجلس الشيوخ بوصفه مساعداً لزعيم الأغلبية أو مساعداً لزعيم الأقلية. وهذا يتوقف على الحزب. وبشكل عام، يُعيّن نائباً لمسؤول النظام والانضباط الحزبي لمساعدة الأخير في أعماله. فهذا المسؤول يبلغ وينقل الأولويات التشريعية إلى أعضاء الحزب، والعكس بالعكس، كما يقدم الدعم للقادة الحزبيين من قبل الأعضاء من أجل المسائل التشريعية المعلقة، ويحشد الدعم للتدابير قيد النظر والمدعومة من جانب القيادة الحزبية^(٣).

^(١) انظر: *Heitshusen, Valerie; Party Leaders in The United States.... op. cit., p. 24.*

^(٢) انظر: *Heitshusen, Valerie; Party Leaders in The United States.... op. cit., p.28.*

^(٣) انظر: *Heitshusen, Valerie; Party Leaders in The United States, op. cit., p.29. =*

٦ - التجمع الحزبي للجمهوريين في مجلس الشيوخ *Senate Republican Conference*: وهو اجتماع يعقده جميع أعضاء مجلس الشيوخ الذين ينتمون للحزب الجمهوري، إذ يمثل هذا الاجتماع منتدى أو منبراً يستطيع من خلاله القادة الحزبيون والأعضاء العاديون عقد الاجتماعات ومناقشة ما يثير قلقهم^(١).

٧ - اللجنة السياسية التابعة للحزب الجمهوري في مجلس الشيوخ *Senate Republican Policy Committee*: ينهض أعضاء اللجنة ورئيسها بوظيفة وضع وتطوير الاستراتيجية السياسية والتشريعية للحزب الجمهوري^(٢).

٨ - اللجنة السياسية التابعة للحزب الديمقراطي في مجلس الشيوخ *Senate Democratic Policy Committee*: وتؤدي هذه اللجنة دوراً مماثلاً للدور الذي تنهض به اللجنة السياسية للحزب الجمهوري في هذا المجلس أيضاً^(٣).

٩ - سكرتير التجمع الحزبي الديمقراطي لمجلس الشيوخ *Senate Democratic Caucus Secretary*: يحتل هذا السكرتير المركز الثالث في الحزب الديمقراطي من حيث المكانة الحزبية، ويشرف على التجمع الذي يقوم بدور مؤثر على صعيد أعمال الحزب الديمقراطي، كما هو الحال تماماً بالنسبة للحزب الجمهوري^(٤).

ثالثاً - موظفو مجلس الشيوخ *Senate Officers*:

١ - مأمور تنفيذ الهيئة التشريعية لمجلس الشيوخ *Senate Sergeant At-Arm*: يجلس مأمور تنفيذ الهيئة التشريعية، أو كما يسمى نائب رئيس المجلس على

= ولمزيد من التفاصيل حول المسؤول عن النظام والانضباط الحزبي داخل مجلس الشيوخ راجع:

Schneider, Judy; Senate Leadership: Whip Organization, (CRS, Order Code, RS20887, January 23. 2003), pp. 1-2.

English, Ross M.; The United States Congress, op. cit., p.93. انظر: ^(١)

English, Ross M.; The United States Congress, op. cit., p.93. انظر: ^(٢)

English, Ross M.; The United States Congress, op. cit., p.93. انظر: ^(٣)

English, Ross M.; The United States Congress, op. cit., p.93. انظر: ^(٤)

يسار المسؤول الذي يترأس جلسة المجلس. فهو المسؤول عن تطبيق الأنظمة والحفاظ على الأصول المرعية داخل المجلس، والحفاظ على النظام العام، والآداب داخل قاعة مجلس الشيوخ وأروقتة. وهو المدير المسؤول عن تقديم خدمات الدعم والمساندة التابعة لمجلس الشيوخ^(١).

ومن جهة أخرى، هو موظف منتخب من قبل مجلس الشيوخ في بداية كل كونغرس جديد، ويحافظ هذا الموظف على الأصول المرعية داخل المجلس، ويتحمل المسؤوليات الإدارية المستمدة من القانون، وقواعد مجلس الشيوخ، ومن مصادر أخرى. وتشرف لجنة القواعد والإدارة التابعة لمجلس الشيوخ على عمل مأمور تنفيذ المجلس، وعلى القضايا السياسية، واللوائح، والأنظمة التي تحكم وتنظم واجباته ومسؤولياته^(٢).

٢ - **سكرتير مجلس الشيوخ Secretary of The Senate**: وهو كبير الموظفين الإداريين في المجلس، والمسؤول عن المسائل ذات الصلة بميزانية مجلس الشيوخ، ويجلس على يمين المسؤول الذي يترأس الجلسة. ويقضي سكرتير مجلس الشيوخ وقتاً قليلاً جداً على المنصة، إلا في المناسبات الرسمية وغيرها من المناسبات الخاصة. كما يشرف المكتب التابع لسكرتير مجلس الشيوخ على مجموعة متنوعة من الخدمات التي تقدم المساعدة في العملية التشريعية لهذا المجلس، شاملاً ذلك حفظ السجلات، وإدارة الوثائق. وفي حال غياب نائب الرئيس ولحين انتخاب الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ، فإن سكرتير مجلس الشيوخ يؤدي الواجبات المنوطة برئيس المجلس^(٣).

^(١) انظر: *Heitshusen, Valerie; Guide to Individuals Seated on the Senate Dais*, (CRS, Report No. 98-397, August 13, 2013), p.1.

^(٢) انظر:

Straus, Jacob R.; Sergeant at Arms and Doorkeeper of The Senate: Legislative and Administrative Duties, (CRS, Order Code 98-748, August 20, 2008), p.1.

Heitshusen, Valerie; Guide to Individuals Seated..., op. cit., p.1.

^(٣) انظر:

٣ - سكرتير الأغلبية وسكرتير الأقلية *Secretary to the Majority and Secretary to the Minority*

يترأس الجلسة، ويجلس سكرتير حزب الأغلبية خلف وإلى يسار المسؤول الذي يترأس الجلسة، وهذا المسؤولان المنتخبان من قبل أحزابهم ينهضون بتقديم خدمات الدعم لقيادة وأعضاء الحزب المنتمين لهما. وتشمل واجباتهم ذات الصلة بالمجلس الإشراف على حجرات معاطف الأعضاء الخاصة بحزبهم، وإحاطة أعضاء المجلس بالقضايا المطروحة والاقتراعات التي يتم البت بها. كما يجلس بجانب كل سكرتير حزبي، الأمين المساعد لحزب الأغلبية والأمين المساعد لحزب الأقلية^(١).

٤ - قسيس مجلس الشيوخ *Senate Chaplain*: إن قسيس مجلس الشيوخ مثل سائر الموظفين الآخرين في المجلس، ولكن ليس من الضروري أن يُعاد انتخابه مع بداية كل كونغرس جديد، وعندما يحدث شاغر في هذا المنصب، يختار مجلس الشيوخ قسيساً جديداً من خلال تبني قرار في هذا الشأن. وفي البداية، كانت اللجنة المشتركة للحزبين الجمهوري والديمقراطي ترشح أسماء المرشحين، لكن هذا الأسلوب لم يستمر طويلاً. وكما هي الحال في مجلس النواب، فإن المرشحين المتعددين، وحتى التصويت عدة مرات لم يكن عملاً استثنائياً في القرن التاسع عشر^(٢).

فعلى سبيل المثال، بتاريخ ١٠/٩/١٨٣٣، فإن إجراء ستة اقتراعات بالمناداة لانتخاب أحد المرشحين الأربعة كان أمراً ضرورياً لاختيار أحدهم قسيساً. وفي القرن العشرين، تكشف محاضر اجتماع المؤتمر الحزبي

Heitshusen, Valerie; Guide to Individuals Seated, op. cit., p.2.

(١) انظر:

Brudnick, Ida A.; House and Senate Chaplains, op. cit., p.3.

(٢) انظر:

الديمقراطي والتجمع الحزبي الجمهوري في مجلس الشيوخ عن النقاش الذي دار بشأن عدة مرشحين لشغل هذا المنصب في ستينيات القرن الماضي^(١). وكما هو واضح مما سبق، يحتل مجلس شيوخ الولايات المتحدة الأمريكية دوراً بارزاً على صعيد الحياة السياسية في البلاد، فنظام التمثيل المتساوي لهذا المجلس، وقلة عدد أعضائه مقارنة بمجلس النواب، يعكس مدى أهميته أمام الأمة الأمريكية، فضلاً عن الأهمية التي يحظى بها أعضاؤه، وأهمية صوت كل واحد منهم نظراً لقلة عددهم لدى إجراء اقتراع. وهذه التركيبة التي يتسم بها مجلس الشيوخ تُظهر بأنه مجلس للعقلاء والمستشارين، والساسة المخضرمين في العمل السياسي، لأن انبثاق عضوين عن كل ولاية يعبر عن مدى المكانة السياسية التي يحظى بها أعضاؤه من قبل جمهور الناخبين. ومن جهة أخرى، إن وجود مجلس للشيوخ إلى جانب مجلس النواب؛ يُسهم وبشكل فعال في الوقوف بوجه الحماقات أو الجنوح الذي قد ينشأ نتيجة القرارات الصادرة عن مجلس النواب، لاسيما وأن المؤهلات الدستورية لعضوية هذا المجلس جاءت أكثر تشدداً من حيث السن والجنسية مقارنة بمجلس النواب.

وهذا يفترض بالضرورة وجود أعضاء أكثر نضوجاً وخبرة. أما بالنسبة لانتخاب أعضائه، فإن التعديل الدستوري السابع عشر يُعد بمثابة انطلاقة دستورية صحيحة ليصبح هذا المجلس منتخباً من قبل الشعب مباشرة، بدلاً من

(١) بتاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٣ انتخب مجلس الشيوخ الدكتور باري بلاك *Barry C. Black* قسيساً للمجلس، حيث كان الدكتور *Black* جنرالاً سابقاً في البحرية الأمريكية، ورئيساً سابقاً لقساوسة القوات البحرية، إضافة لذلك، إن اسم الدكتور *Black* كان من بين أولئك الأشخاص الذين تمت التوصية بهم من قبل اللجنة المشتركة للحزبين الجمهوري والديمقراطي في مجلس الشيوخ؛ والمؤلفة من خمسة أعضاء برئاسة السيناتور *John Kyi*. حيث حل الدكتور *Black* محل القسيس *Loyd Ogilvie* والذي استقال من منصبه في شهر آذار من العام ٢٠٠٣.

Brudnick, Ida A.; House and Senate Chaplains, op. cit., p.4.

انتخابه بواسطة المجالس التشريعية للولايات، لاسيما وأن كل مجلس تشريعي في الولايات يتألف من مجلسين: الأول للنواب والآخر للشيوخ، فكيف يمكن لمجلس نواب الولاية المشاركة في انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ؟، إضافة إلى عمليات التزوير والفساد والتلاعب والانحياز الحزبي الذي اتسمت بها طريقة انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة المجالس التشريعية للولايات. وهذا ما أدى إلى استبدال سيطرة وتحكم المجالس التشريعية للولايات بمجلس الشيوخ، ليصار إلى تحكم الشعب في تقرير مصير أعضاء هذا المجلس، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بأن قلة عدد أعضائه أسهمت بشكل واضح في جعل المجلس أكثر فعالية وموضوعية عندما يشرع للقيام بأعماله، أو لدى شروعه في إجراء التصويت على جميع المسائل بما فيها المثيرة للجدل، ليعتبر هذا المجلس بحق من أروع مخترعات السياسة الحديثة.

الفصل الثاني

تنظيم الكونغرس والسلطات الدستورية

Organization of Congress and Constitutional Powers

تمهيد وتقسيم:

تحدثنا في الفصل الأول من هذا الباب عن تكوين وتركيب كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، وذكرنا بأن هذا الأخير يتكون من مجلسين، هما مجلس للنواب وآخر للشيوخ، وتحدثنا عن مدة عضوية كل مجلس وعدد أعضائه، والمؤهلات الدستورية المطلوبة في المرشح لهذا المجلس، والمتمثلة بالسن والجنسية والإقامة في الولاية التي يمثلها. وطريقة انتخاب كل مجلس، فضلاً عن حالة شغور مقعد أو أكثر من مقاعد مجلسي الكونغرس، ودور السلطة التنفيذية في ملء المقعد الشاغر. والدور الهام لرئيس كل مجلس، وللقادة الحزبيين، والموظفين التابعين لكل مجلس، لأداء المهام المدرجة في جدول الأعمال.

أما الفصل الثاني من هذا الباب، فإننا سنتناول فيه الحديث عن تنظيم الكونغرس وسلطاته الدستورية، فالفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور تمنح الكونغرس سلطة تعديل القوانين واللوائح ذات الصلة بالانتخابات، أو سن قوانين جديدة نازمة للعملية الانتخابية. كما ينص البند الثاني من الفقرة الرابعة والمعدل بالفقرة الثانية من التعديل الدستوري العشرين على دورات انعقاد الكونغرس، والذي سيجتمع مرة واحدة في السنة، إذ يبدأ أول اجتماع للكونغرس الجديد بتاريخ اليوم الثالث من شهر كانون الثاني كل سنتين ما لم يحدد الكونغرس بقانون موعداً آخر، بعد أن كان هذا الاجتماع مقرراً قبل إجراء التعديل في أول يوم اثنين من شهر كانون الأول كل سنتين.

وفي حين تتناول الفقرة الرابعة انتخابات أعضاء الكونغرس والموعد المقرر لبند اجتماعاته السنوية، فإن الفقرة الخامسة تتناول الحديث عن الوظائف الروتينية المتبعة داخل كل المجلس. فالدستور يعين كل مجلس حكماً للبت في مصير انتخاباته المتنازع عليها، كما يحدد الدستور الأغلبية المطلوبة في كل مجلس لقيامه بأعماله بعد اكتمال النصاب القانوني، ولكن يمكن لعدد أصغر من النصاب القانوني إلزام أعضائه بالحضور لتحقيق هذا النصاب، فضلاً

عن سلطة كل مجلس في وضع قواعد نظامه الداخلي، ومعاقبة أعضائه بسبب سلوك غير نظامي صدر عنهم. أما بالنسبة لطرد الأعضاء، فإن هذه العقوبة تتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس لتصبح نافذة. علاوة على ذلك، فإن لكل مجلس سلطة الحفاظ على محاضر جلساته اليومية، والتي تُسمى بسجلات الكونغرس، ولكن بما أن الكونغرس يتحكم في محتوى ومضمون هذا السجل؛ فغالباً ما يُعتبر أفضل دليل لمعرفة ما يرغب أعضاء الكونغرس في البوح به، مع ضرورة موافقة خمس عدد الأعضاء الحاضرين في كل مجلس لتسجيل أي تصويت بالموافقة أو الرفض في أية مسألة. ودون أن يؤجل أي مجلس جلساته لمدة تزيد عن ثلاثة أيام إلا بعد موافقة المجلس الآخر، مع ضرورة اجتماع كل مجلس في المكان المخصص في مبنى الكابيتول، ودون أن يحق لأي مجلس عقد جلساته في مكان آخر. وباختصار، فإن هذه الواجبات والمسؤوليات التي يتحملها مجلسا الكونغرس يمكن تسميتها بالسلطات المنفصلة لمجلسي الكونغرس.

أما بالنسبة **للفقرة السادسة** من المادة الأولى من الدستور، فقد نصّت في **بندها الأول** على حقوق أعضاء مجلسي الكونغرس في تقاضي أجورهم التي تدفع لهم من خزانة الولايات المتحدة؛ مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بأن أي تغيير يلحق أجور أعضاء الكونغرس لن يدخل حيز النفاذ ويصبح ساري المفعول إلا بعد انتخاب مجلس نواب جديد.

وبعبارة أوضح، لا يستفيد الكونغرس الذي أجرى هذا التغيير على أجور أعضائه. كما نصت هذه الفقرة على الحصانات التي يتمتع بها أعضاء الكونغرس؛ كامتياز عدم اعتقالهم لدى ذهابهم وحضورهم جلسات المجلس وعودتهم منه إلا في حالات الخيانة، والجنايات والإخلال بالأمن. إضافة إلى تمتعهم بامتياز حرية التعبير عن الرأي داخل المجلس، من خلال إلقاء الخطب أو إجراء المناقشة التي يرغبون بها في المجلس، ودون أن يسألون عنها في مكان آخر. وذات الفقرة في **بندها الثاني** نصّت أيضاً على أمرين هامين، هما: **الأول**: بند التعويضات الذي يحظر تعيين أعضاء الكونغرس خلال فترة ولايتهم في أي

منصب زيدت تعويضاته خلال تلك الفترة. أما الثاني: فيسمى ببند عدم جواز الجمع بين عضوية الكونغرس وأي منصب آخر خاضع لسلطان الولايات المتحدة؛ ما يعزز مبدأ الفصل بين السلطات؛ والذي اعتنقه النظام الرئاسي للولايات المتحدة.

وفي حين أن المسائل المذكورة أعلاه والتي تدخل في تنظيم الكونغرس، هي مسائل أوردتها الآباء المؤسسون في الوثيقة الدستورية، لكن هذا لا يغن عن الدور المهم للجان الكونغرسية من أجل نهوض كل مجلس بأعماله، والتي تُعدّ المحور الأساس لعمل كل مجلس في جميع أعماله التشريعية، فكل مجلس يتألف من عدد من اللجان الدائمة والمؤقتة والخاصة والمشاركة ولجنة المؤتمر، حيث تؤدي كل منها المهام المناطة بها، ويبدو أن عدم ذكر الدستور لأية فقرة ذات صلة بلجان الكونغرس بالرغم من دورها الأساس قد يكون مؤشراً على أن الآباء المؤسسين تركوا الإجراءات المتعلقة بتنظيم تلك اللجان لسلطة الكونغرس، من خلال الممارسة الدستورية المتواصلة على مرّ الوقت.

هذا كلّه بالنسبة لتنظيم الكونغرس، أما بالنسبة للسلطات التي يمارسها؛ فإن الأخير يمارس سلطات دستورية صريحة وردت في الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور، كفرض الضرائب والرسوم، وتنظيم التجارة مع الدول الأجنبية وبين الولايات، وصك وطبع العملة، ووضع القواعد الناظمة لاكتساب الجنسية، وإنشاء المحاكم الأدنى درجة من المحكمة العليا، إضافة إلى سلطاته العسكرية في إدارة الشؤون العسكرية، وإعلان الحرب، وتدريب وتسليح الميليشيا، وتنظيم اللوائح والقوانين ذات الصلة بذلك، والتشريع في جميع القضايا، فهذه السلطات هي سلطات صريحة.

وبعبارة أخرى، إنها سلطات نص عليها الدستور وأدرجها في مواده، على عكس ما هي عليه الحال بالنسبة للسلطة التي أناطها الدستور بالكونغرس في البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى منه، كسن القوانين التي تُعد ضرورية ومناسبة لوضع جميع سلطات الكونغرس موضع التنفيذ، لأن هذا

البند الدستوري يسمى بالبند المطاطي أو بند السلطات الضمنية، فهو يخول الكونغرس عن طريق سلطته في التشريع بسن قوانين جديدة لوضع جميع سلطاته وسلطات الإدارة الاتحادية موضع التنفيذ.

وبناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا الفصل تنظيم الكونغرس وسلطاته الدستورية، وذلك وفقاً للآتي:

المبحث الأول: انتخابات أعضاء الكونغرس والقواعد الناظمة للانعقاد.

المبحث الثاني: السلطات المنفصلة لمجلسي الكونغرس.

المبحث الثالث: امتيازات أعضاء الكونغرس والقيود المفروضة على العضوية.

المبحث الرابع: لجان الكونغرس.

المبحث الخامس: السلطات الدستورية للكونغرس.

المبحث الأول

انتخابات أعضاء الكونغرس والقواعد الناظمة للانعقاد

لدى قراءة النصوص الدستورية الواردة في الدستور الفيدرالي لعام ١٧٨٧، فإنه يُلاحظ بأن هذه الوثيقة أناطت بالكونغرس في البند الرابع من الفقرة الأولى من المادة الثانية منها سلطة تنظيم الانتخابات الرئاسية لاختيار الرئيس ونائبه كل أربع سنوات؛ فقط من خلال تحديد موعد اختيار أعضاء المجمع الانتخابي وتعيين الموعد الذي سيدلون فيه بأصواتهم لاختيار الرئيس ونائبه من جهة^(١). كما أناطت الوثيقة الدستورية أيضاً - ومن جهة أخرى - بالمجالس التشريعية للولايات سلطة تحديد مواعيد وأماكن وطريقة انتخاب أعضاء مجلسي الكونغرس، وهذا يعكس دوراً مميزاً لهذه المجالس في المشاركة بالعملية الانتخابية التشريعية، ولكن ورغم تمتع تلك المجالس بهذه السلطة وفي المقام الأول، لكن المشرع الدستوري تابع صياغة المادة وأناط بكونغرس الولايات المتحدة الدور ذاته، وليمارسه الأخير في أي وقت من خلال سن القوانين والأنظمة ذات الصلة بالعملية الانتخابية، وإدخال تعديل عليها. وبالرغم من مشاركة الولايات للكونغرس في تنظيم الانتخابات الفيدرالية التشريعية، لكن الكونغرس يبقى منفرداً في ممارسة هذه السلطة فيما لو أراد تنظيم ذلك.

وبعد إجراء الانتخابات الكونغرسية، واختيار كونغرس جديد كل سنتين بالنسبة لكامل أعضاء مجلس النواب، وثلاث أعضاء مجلس الشيوخ، فإن الكونغرس الجديد ينهض بأعماله من خلال دورات الانعقاد التي يعقدها، حيث يجتمع الكونغرس الجديد مرة على الأقل كل عام، وهذا يعني أن مجموع

^(١) نص البند الرابع من الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على ما يلي: «يجوز للكونغرس أن يحدد موعد اختيار الناخبين واليوم الذي يدلون فيه بأصواتهم وهو يوم يجب أن يكون واحداً في جميع الولايات المتحدة».

دورات انعقاد الكونغرس هي دورتان عاديتان - دورة انعقاد سنوية عادية كل سنة - إلا إذا تمت دعوة الكونغرس لدورة انعقاد استثنائية.

ووفقاً للدستور، تبدأ دورة الانعقاد العادية للكونغرس في ظهر اليوم الثالث من شهر كانون الثاني كل عام. ويتعين على الكونغرس الجديد بعد الانتخابات أن يقوم بأعمال محددة وبشكل روتيني، كانتخاب كل مجلس لرئيسه وقادته الحزبيين وموظفيه ولجانه الخاصة به، وأداء يمين تولي المنصب رسمياً من قبل أعضائه، وإبلاغ كل مجلس للآخر ولرئيس الجمهورية بإتمامه لإجراءات اليوم الأول، أو كما يسمى بيوم الافتتاح، تمهيداً ليشروع كل مجلس بالمهام الموكلة له في مبنى الكونغرس، ما لم يوجه الرئيس دعوة استثنائية أو خاصة للكونغرس للاجتماع خارج ذلك المبنى.

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المبحث عن انتخاب أعضاء الكونغرس، والقواعد الناظمة لجلساته ودورات انعقاده، وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول: سلطة الكونغرس في تنظيم الانتخابات التشريعية الاتحادية.

المطلب الثاني: القواعد الناظمة لجلسات ودورات انعقاد الكونغرس.

المطلب الأول

سلطة الكونغرس في تنظيم الانتخابات التشريعية الاتحادية

Power of Congress to Regulate A Federal Legislative Elections

تتباين سلطة الكونغرس في تنظيم الانتخابات تبعاً لنوعها، سواء كانت انتخابات رئاسية أم انتخابات تجديد ثلثي بهدف اختيار ثلث أعضاء مجلس الشيوخ؛ وكامل أعضاء مجلس النواب كل سنتين. علاوة على ذلك، قد تختلف سلطة الكونغرس عندما يكون جانب محدد من الانتخابات كالإجراءات المتعلقة بالاقتراع قابلة للتنظيم أيضاً. ونتيجة لذلك، بدا واضحاً أن التقويم الذي

تجربة السلطة لترسيخ إجراءات انتخابية موحدة يتطلب دراسة مجموعة متنوعة من المقترحات والسيناريوهات المختلفة^(١).

ورغم التزام الدستور الاتحادي الصمت بشأن مختلف جوانب عملية الاقتراع، لكنه نص بأن الولايات ستكون مسؤولة وفي المقام الأول عن وضع تدابير وإجراءات عملية الانتخابات. إضافة إلى ذلك، فإن السلطة الاتحادية ممثلة بالكونغرس تشارك أيضاً في تنظيم الانتخابات التشريعية الاتحادية، وفقاً لما نص عليه الدستور^(٢). فسلطة الكونغرس لإجراء انتخابات أعضاء مجلس النواب هي سلطة واسعة في معظمها، وهذه الانتخابات جرت عبر التاريخ بواسطة نظام التصويت الشعبي، وبعبارة أوضح، بواسطة نظام اقتراع جمهور الناخبين، أما سلطة الكونغرس بشأن انتخابات أعضاء مجلس الشيوخ، فهي سلطة واسعة تقريباً، كما هي عليه الحال بالنسبة لانتخابات مجلس النواب، ولكنها تتضمن استثناءً واحداً بأنه ليس للكونغرس سلطة تنظيم دوائر اختيار أعضاء مجلس الشيوخ^(٣).

ولدى قراءة الدستور الفيدرالي لعام ١٧٨٧، فإننا نجد بأن سلطة الكونغرس في تنظيم انتخابات أعضاء مجلسيه مستمدة من التعديلات الدستورية المصادق عليها بعد انتهاء الحرب الأهلية، وهذه التعديلات هي التعديل الدستوري التاسع عشر، والذي ينص بأنه لا يجوز للولايات المتحدة ولا أية ولاية فيها حرمان مواطني الولايات المتحدة حق الانتخاب أو الانتقاص لهم من هذا الحق لعلّة الجنس، وللكونغرس سلطة تنفيذ هذه المادة بالتشريع المناسب.

^(١) انظر: *Thomas, Kenneth R.; Congressional Authority to Standardize Nation Election Procedures*, (CRS, Order Code RL30747, **February 14, 2003**), p.1

^(٢) انظر: *Thomas, Kenneth R.; Congressional Authority to Standardize*, Ibid., p.1.

^(٣) انظر: *Thomas, Kenneth R.; Congressional Authority to Standardize*, Ibid., p.1.
Thomas, Kenneth R.; Executive Branch Power to Postpone Elections, (CRS, Order Code RL32471, **July 14, 2004**), p.4.

والتعديل الدستوري الرابع والعشرون، والذي ينص على أنه لا يجوز للولايات المتحدة، ولا لأية ولاية فيها أن تحرم مواطني الولايات المتحدة أو تنتقص لهم من حقهم في الاقتراع في أية انتخابات أولية أو سواها، لانتخاب رئيس أو نائب الرئيس، أو انتخاب ناخبين للرئيس أو نائب للرئيس، أو انتخاب شيخ أو نائب في الكونغرس، ولا يجوز أن تمنعه أو تنتقص منه الولايات المتحدة أو أية ولاية بسبب عدم دفع ضريبة اقتراع أو أية ضريبة أخرى، **وتكون للكونغرس سلطة تنفيذ هذه المادة بالتشريع المناسب.**

والتعديل الدستوري السادس والعشرون، والذي ينص على أنه لا يجوز للولايات المتحدة ولا لأية ولاية فيها أن تحرم مواطني الولايات المتحدة ممن بلغوا سن الثامنة عشرة وما فوق من حق الانتخاب أو تنتقص لهم منه بسبب السن، **وتكون للكونغرس سلطة تنفيذ هذه المادة بالتشريع المناسب.** والغاية من هذه التعديلات هو منع أي تمييز في إمكانية المشاركة في التصويت Accessibility^(١). وبعبارة أوضح، خولت هذه التعديلات الدستورية الكونغرس بسلطة تنفيذها بالتشريع المناسب، ونتيجة لذلك، مارس الكونغرس سلطته التشريعية في تنظيم الانتخابات، وعلى نطاق واسع، على مستوى الولاية أو المستوى المحلي، إضافة إلى الانتخابات الاتحادية. ويملك الكونغرس أيضاً سلطة واسعة النطاق لإنفاق الأموال بهدف تحقيق الرفاه العام، لذلك، فإن توزيع هذه المنح المالية يمكن أن يكون مشروطاً بمدى امتثال المسؤولين المحليين أو مسؤولي الولاية للمعايير الوطنية اللازمة لإجراء عملية الانتخاب المنظمة من قبل الكونغرس^(٢).

^(١) إمكانية المشاركة والإطلاع: تدل على مدى قدرة المعنيين في الانتخابات، بمن فيهم المواطنون والمرشحون السياسيون التنافسون، على المشاركة فيها وكذلك على جمع المعلومات على كل مراحل العملية الانتخابية.

Thomas, Kenneth R.; Congressional Authority to Standardize, Ibid., p.1.

Thomas, Kenneth R.; Congressional Authority to Standardize, Ibid., p.1.

Maskell, Jack; Postponement and Rescheduling of Elections to Federal Office, (CRS, Order Code RL32623, October 4, 2004), p.9.

^(٢) انظر:

وبذلك، فإن سلطة الكونغرس في إصدار التشريعات بشأن مختلف المسائل ذات الصلة بتنظيم الانتخابات النيابية تُستمد أساساً من البند الأول من الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور، والذي ينص: « بأن مواعيد وأماكن وطريقة انتخابات الشيوخ والنواب تحددها في كل ولاية هيئتها التشريعية، ولكن يمكن للكونغرس وفي أي وقت، أن يسن قانوناً يحدد فيه مثل هذه الأنظمة أو يعدّها، إلا فيما يتعلق بدوائر اختيار الشيوخ »^(١).

وبناء على ما تقدم، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن سلطة الكونغرس في تنظيم الانتخابات التشريعية الاتحادية من خلال فرعين، نتناول فيهما الحديث عن الإطار الدستوري لبند الانتخابات التشريعية، ودور الكونغرس في تنظيم الانتخابات التشريعية الفيدرالية، وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: الإطار الدستوري لبند الانتخابات التشريعية.

الفرع الثاني: سلطة الكونغرس في تنظيم الانتخابات التشريعية الفيدرالية.

الفرع الأول

الإطار الدستوري لبند الانتخابات التشريعية

Constitutional Framework To Legislative Elections Clause

تُستمد سلطة الكونغرس لإجراء انتخابات التجديد الثلاثي، وفي الدرجة الأولى، من البند الأول من الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور، والذي يُعرف ببند الانتخابات *Elections Clause*. فالمحكمة العليا قضت: « بأن بند الانتخابات يمنح الكونغرس سلطة واسعة لتنظيم الانتخابات وتجاوز قوانين الولايات في هذا المجال ». لذلك، وفي حين أن بند الانتخابات يخول الكونغرس

^(١) جرى نص البند الأول من الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« *U.S. Constitution, Article 1, Section 4, Clause 1: The Times, Places and Manner of holding Elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the Legislature thereof; but the Congress may at any time by Law make or alter such Regulations, [except as to the Places of choosing Senators]* ».

والولايات سلطة تنظيم الانتخابات الاتحادية، لكن سلطة الكونغرس لأداء هذه المهمة ذات أهمية كبيرة مقارنة بسلطة الولايات^(١).

كما ويظهر الإطار الدستوري لبند الانتخابات دوراً متوقعاً في إجراء الانتخابات، سواء من جانب الولاية أو السلطة الاتحادية ممثلة بالكونغرس. ولكن للكونغرس سلطة متفوقة على الولايات في هذا الخصوص، من خلال التشريعات التي يصدرها شاملاً ذلك إجراء الاقتراع Ballot Access، وتنظيم الإجراءات المتعلقة بتسجيل الناخبين، وتحديد شروط التصويت الغيابي Absentee Voting^(٢)، وإنشاء مراكز اقتراع Polling Centers، وتأمين الموظفين المعيّنين في مراكز الاقتراع يوم الانتخابات Polling Day، وفرز الأصوات Counting of Votes، والمصادقة على صحة نتائج الانتخابات^(٣).

وفي المقابل، فإن الكونغرس يتحمل التكاليف المرتبطة بهذه الأنشطة. وعلى النحو المبين من قبل المحكمة العليا، فإن الكونغرس طوّر بشكل معقد وواسع النطاق وفي الكثير من الجوانب مجموعة القوانين والأنظمة الانتخابية Electoral Code or Law، والتي تنظم الأساليب والطرق الأكثر أهمية فيما يتعلق بإجراء الانتخابات على مستوى الولاية أو على المستوى الاتحادي، من خلال تحديد مواعيد وأماكن وطريقة إجراء الانتخابات الأولية والعامة على حد سواء، وتسجيل الناخبين وتحديد مؤهلاتهم^(٤). فالبند الأول من الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور، والمعروف ببند الانتخابات، يقرر للكونغرس سلطة واسعة

^(١) انظر: *United States General Accounting Office; Elections: The Scope of Congressional Authority in Election Administration*, (Report to the Congress, Government Accountability Office, March 13, 2001), pp.1-2.

^(٢) الاقتراع الغيابي: آلية تتيح للناخبين الإدلاء بأصواتهم من دون التوجه إلى مراكز الاقتراع المحددة لهم في يوم الانتخاب.

A Translator's Guide to Frequently Used Terms and Phrase, op. cit., p.1.

^(٣) انظر: *United States General Accounting Office; Elections*, op. cit., p. 3.

^(٤) انظر: *United States General Accounting Office; Elections*, op. cit., p.3.

لتنظيم انتخابات التجديد الثلاثي كل سنتين، أي الانتخابات العامة، والذي ينص على: «... أن للكونغرس وفي أي وقت أن يسن قانوناً يحدد فيه مثل هذه الأنظمة أو يعدّها، إلا في ما يتعلق بدوائر مجلس الشيوخ».

الفرع الثاني

سلطة الكونغرس في تنظيم الانتخابات التشريعية الفيدرالية

يستمد الكونغرس وبالدرجة الأولى سلطته في تنظيم انتخابات التجديد الثلاثي التي تجري كل سنتين لانتخاب ثلث أعضاء مجلس الشيوخ وكامل أعضاء مجلس النواب من بند الانتخابات^(١). فهذا البند يشترط أن الولايات وفي المقام الأول هي التي تحدد مواعيد وأماكن وطريقة انتخاب الشيوخ والنواب. ولكن يمكن للكونغرس وفي أي وقت سن قانون يحدد من خلاله هذه الأنظمة أو يعدّها، باستثناء ما يتعلق بدوائر اختيار أعضاء مجلس الشيوخ.

وبناء على ذلك، تم تفسير وصياغته على نطاق واسع من قبل المحاكم، ففي أوائل عام ١٨٧٩ وفي قضية *Ex- Parte Siebold*، وجدت المحكمة العليا: «أن سلطة الكونغرس لتنظيم انتخابات التجديد الثلاثي ينبغي أن تكون مطلقة وذات أهمية كبرى». كما أيّدت المحكمة العليا سلطة الكونغرس لفرض عقوبات على مخالفة الولايات لقوانين الانتخابات التي يسنها الكونغرس لانتخاب أعضاء مجلسي النواب والشيوخ^(٢).

أما القضاة الذين يشرفون على سير الانتخابات - قضاة الانتخابات - أعربوا عن رأيهم أيضاً في هذه القضية بأنه: «ليس للكونغرس سلطة دستورية لسن قوانين جزئية يُعتمد تنفيذها بالتزامن مع القوانين الصادرة عن الولاية

^(١) انظر: *Ista, Zachary M.; No Vacancy: Why Congress Can Regulate Senate, Vacancy- Filling Elections Without Amending (or Offending) The Constitution, (American University Law Review, [Vol. 61: 327, Issue 2, Article 4, 2011), p. 333.*

^(٢) انظر: *United States General Accounting Office; Elections ..., op. cit., p. 4.*

فحسب، فالكونغرس - ومتى أراد اتخاذ أي إجراء يتمثل في سن قانون بشأن هذا الموضوع - أن يفرض سيطرة كاملة على الموضوع بأكمله وليس على جزء منه، والذي يتعلق بإيقاع عقاب على مخالفة القوانين الاتحادية في إحدى الولايات فقط، وإن سلطة الكونغرس في تنظيم انتخابات التجديد الثلثي يمكن ممارستها في أي وقت بواسطة تشريع صادر عنه، لذلك، فعندما يرى الكونغرس أنه من الملائم والمناسب ممارسة سلطته الانتخابية، فإن الإجراء المتخذ من قبله وبالقدر الذي ينفذ فيه والمدى الذي يتعارض مع أنظمة الولاية يحل وبالضرورة محل القوانين الانتخابية للولاية، وهذا يعني ضمناً سلطة الكونغرس في سن قانون يحدد فيه الأنظمة المتعلقة بالعملية الانتخابية أو تعديلها»^(١).

وبالمثل، ففي عام ١٨٨٤، أيدت المحكمة العليا في قضية *Ex-Parte Yarbrough* سلطة الكونغرس، وبموجب بند الانتخاب في سن القوانين المتعلقة بالقانون الجنائي الاتحادي *Federal Criminal Code*، لحماية قانون الاقتراع في انتخابات التجديد الثلثي للكونغرس ضد أي عنف أو تهريب. كما أشارت المحكمة أيضاً إلى أن الكونغرس لم يعمل بموجب بند الانتخابات الوارد في الدستور حتى عام ١٨٤٢، والسبب في ذلك هو أن كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، وخلال السلوك الذي انتهجه لسنين طويلة، والمتمثل في الامتناع عن التدخل في الشؤون الانتخابية للولاية ذات الصلة بانتخاب أعضائه، قد أولى احتراماً وتقديراً كبيرين للولايات، من خلال امتناعه عن ممارسة هذه الصلاحيات^(٢).

أما حالياً، وبعد عام ١٨٤٢ فإن تدخل الكونغرس وبموجب بند الانتخاب لتحديد مواعيد وأماكن وطريقة انتخاب الشيوخ والنواب، فقط لأن

^(١) انظر: *United States General Accounting Office; Elections, op. cit., p.4.*

^(٢) انظر: *United States General Accounting Office; Elections, op. cit., p.4.*

ممارسات الولايات في هذا الشأن قد أصبحت موضع شك. وأشارت المحكمة إلى أن تدخل الكونغرس وفقاً للدستور ليس إلا للحفاظ على نزاهة إجراءات العملية الانتخابية. وعندما يجد الكونغرس أنه من الضروري بمكان سن قوانين إضافية من أجل تطبيق وممارسة حقوق الاقتراع بشكل حر وبعيداً عن المخاطر، فإن الولايات ستقف أيضاً على ذات الأسس التي انتهجها الكونغرس وتؤيد نفس الأسباب^(١).

وفي هذا الخصوص، إن قرار المحكمة العليا لعام ١٩٣٢، في قضية *Smiley v. Holm*، تناول الإجراءات التشريعية التي ينبغي على الولايات اتباعها بشأن إعادة التوزيع النسبي للدوائر الانتخابية ضمن الولاية، طبعاً فيما يخص مجلس النواب فقط، إذ قررت المحكمة بأن: « للكونغرس سلطة إشرافية كاملة *General Supervisory Power* على انتخابات التجديد الثلاثي برمتها ». وأشارت أيضاً في قضية *Roudebush v. Hartke* إلى أن ممارسة هذه السلطة تعكس وبوضوح أن للكونغرس الحق في الإضافة على قوانين الولاية أو استبدالها^(٢)، إذ قضت المحكمة في هذه القضية:

« بأن ممارسة الكونغرس لسلطة سن أو تعديل مجموعة القوانين والأنظمة الخاصة بانتخابات التجديد الثلاثي لا يقتصر على تحديد مواعيد وأماكن إجراء الانتخابات فحسب، بل تمتد لتشمل كل ما يتعلق بجميع الملاحظات، وتسجيل الناخبين، والإشراف على عملية التصويت، وحماية الناخبين، ومنع الغش والممارسات الفاسدة، واحتساب عدد الأصوات، والإشراف على واجبات المراقبين، وجامعي الأصوات، وتحضير ونشر نتائج الانتخابات. وباختصار، إن للكونغرس سلطة سن العديد من القوانين المتعلقة بالإجراءات

^(١) انظر: *United States General Accounting Office; Elections, op. cit., p.4.*

^(٢) انظر: *United States General Accounting Office; Elections, op. cit., p.4.*

والقواعد والضمانات التي تُظهر الممارسة على أنها ضرورية ولازمة من أجل تطبيق الحقوق الأساسية للعملية الانتخابية»^(١).

ولم يقتصر الأمر على ذلك، بل إن القرارات اللاحقة الصادرة عن المحكمة العليا اعترفت أن للكونغرس سلطات واسعة بموجب بند الانتخابات، ففي عام ١٩٤١، فسرت المحكمة العليا في قضية *United States v. Classic*: «أن بند الانتخابات هو وسيلة من وسائل حماية نزاهة الانتخابات، ولمنح الكونغرس أيضاً السلطة لتنظيم العملية الانتخابية» ... وتابعت المحكمة: «بأن قيام الولاية بإجراء الانتخابات الأولية هو خطوة ضرورية لاختيار أعضاء مجلس النواب، وأن مثل هذه الانتخابات تندرج أيضاً ضمن سلطات الكونغرس، لتنظيمها استناداً للبند الدستوري الخاص بالانتخابات»^(٢).

وفي الآونة الأخيرة في عام ١٩٩٧، أكدت المحكمة العليا سلطة الكونغرس في هذا المجال في قضية *Foster v. Love*: «بأنه وعلى الرغم من سلطة الولايات في إجراء انتخابات التجديد الثنائي، وتحملها للمسؤولية الناشئة عن آليات إجراءاتها، وفقاً للبند الدستوري المتعلق ببند الانتخابات، لكن الكونغرس يرفض حتى الآن استحواذ الولايات على هذه الخيارات التشريعية ذات الصلة بهذا الخصوص». كما كررت المحكمة ذات الموقف عندما وجدت بأن «تنظيم مواعيد انتخابات أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب كانت هي المسألة التي منحت الكونغرس صراحة سلطة القول الفصل، وبذلك، فإن للكونغرس سلطة إلغاء التشريعات القانونية للولاية والمتعارضة مع رغبات الكونغرس». لدرجة أن المحكمة العليا أصدرت حكماً مفاده أن: «البند الدستوري لتنظيم انتخابات التجديد الثنائي للكونغرس يمنح الأخير سلطة تجاوز قوانين الولاية،

^(١) انظر: *United States General Accounting Office; Elections*, op. cit., p.5.

^(٢) انظر: *United States General Accounting Office; Elections*, op. cit., p.5.

من خلال إنشاء قوانين موحدة للانتخابات الاتحادية والمملزمة للولايات على حد سواء»^(١).

وكذلك الحال بالنسبة لمحاكم الاستئناف الاتحادية، والتي فسّرت البند الدستوري لإجراء الانتخابات بأنه يمنح الكونغرس سلطة واسعة في إجراء انتخابات التجديد الثلثي، وفي سياق الاعتراضات التي تواجه القانون الوطني لتسجيل الناخبين *The National Voters Registration Act* لعام ١٩٩٣، والذي أُطلق عليه "قانون محرك الناخبين" *Motor Voters Law*، فإن محاكم الاستئناف الاتحادية أيّدت دستورية القانون الوطني لتسجيل الناخبين، وبمجرد قيامها بذلك، فإنها عالجت في الوقت ذاته مدى قدرة الكونغرس على تقييد الولايات لتنفيذ القوانين التي سنّها استناداً إلى سلطته في بند الانتخابات^(٢).

إضافة إلى ذلك، رفضت المحاكم الجدل الذي تقدمت به الولايات، والذي مفاده بأنه: «يُحظر على الكونغرس أن يفرض على الولايات مسؤولية إدارة البرنامج الاتحادي لتسجيل الناخبين *The Federal Voter Registration Program*، وذلك بمقتضى التعديل الدستوري العاشر، والذي ينص: على أن السلطات التي لا يوليها الدستور للولايات المتحدة ككل، ولا يحجبها ككل عن الولايات - إفرادياً - تُحفظ لكل من هذه الولايات أو للشعب». فقد اعتمدت الولايات وبشكل أساسي على القرار الصادر في قضية *New York v. United States* والتي أصدرت فيها المحكمة العليا قراراً يقضي بأن: «الكونغرس غير مخول بإجبار الولايات وبشكل مباشر على سن القوانين وتنفيذ أي برنامج تنظيمي اتحادي». ولكن لاحقاً، أكّدت المحكمة العليا خلافاً لذلك بأن: «بند الانتخابات لا يسمح للكونغرس بإنشاء نظام التسجيل الاتحادي للناخبين

^(١) انظر: *United States General Accounting Office; Elections*, op. cit., p.5.

^(٢) انظر: *United States General Accounting Office; Elections*, op. cit., p.5.

فحسب، بل للكونغرس أيضاً أن يطلب من الولايات إنشاء وتفعيل مثل هذه القوانين، وتعديل قوانين الولايات في هذا الخصوص»^(١).

وهكذا، فإن سلطة الكونغرس بموجب بند الانتخاب هي سلطة واسعة، فعلى سبيل المثال، إن محكمة مقاطعة *Edgar* اعترفت: « بأن ظروفًا قد تجعل دور الكونغرس لا يقتصر على تنظيم نشاط الولاية في هذا الخصوص فحسب، وإنما يتجاوز إلى أبعد من ذلك، حتى يصل دوره إلى تغيير قوانين الولاية ذات الصلة بالانتخابات الفيدرالية ». ولكن هذه المحكمة — ومن وجهة نظر البعض — افترضت سيناريو غير مرجح للغاية، وهو تجنيد الكونغرس جميع موظفي الولاية ليكونوا متفرغين بشكل كامل لتسجيل أصوات الناخبين الفيدراليين، من أجل التأكيد بأن كل ناخب فيدرالي مؤهل للانتخاب في كل ولاية، وقد تم تسجيل اسمه في سجل خاص بالناخبين. إضافة إلى ذلك، فعندما اعترفت محكمة مقاطعة *Wilson* بالسلطة الواسعة للكونغرس بموجب بند الانتخابات، فإنها أعربت وبشكل غير مباشر عن تأثرها بالتكاليف الباهظة التي تتكبدها الولاية لدى تطبيق القوانين الانتخابية ذات الصلة بانتخابات التجديد الثلاثي^(٢).

وفي حين أن الدستور الفيدرالي لعام ١٧٨٧ يتوخى سلطة واسعة لكل من الولايات والكونغرس لتنظيم الانتخابات الفيدرالية، ولكن سلطة الكونغرس وبموجب بند الانتخاب فُسِّرَتْ على أنها الأرجح والأسمى والأكثر أهمية من تلك التي تتمتع بها الولايات^(٣).

ورغم ذلك، فإن للكونغرس دوراً مقيّداً للغاية فيما يتعلق بإجراء الانتخابات على مستوى الولاية والانتخابات المحلية، وهذا الدور المقيّد سببه

^(١) انظر: *United States General Accounting Office; Elections, op. cit., p.6.*

^(٢) انظر: *United States General Accounting Office; Elections, op. cit., p.7.*

^(٣) انظر: *United States General Accounting Office; Elections, op. cit. p.7.*

وجود أربعة تعديلات دستورية تحظر أية ممارسات تمييزية في الانتخابات، لعلّة العرق، أو اللون، أو حالة رق سابقة - التعديل الخامس عشر - أو لعلّة الجنس - التعديل التاسع عشر - أو لعدم تكريس الحماية المتساوية - التعديل الرابع عشر - أو بسبب العمر لمن بلغوا سن الثامنة عشر - التعديل السادس والعشرين - أو بسبب عدم دفع ضريبة اقتراع أو أية ضريبة أخرى - التعديل الرابع والعشرين - ، فكل تعديل يمنح الكونغرس سلطة تنفيذه بالتشريع المناسب. وبعبارة عن سلطة الكونغرس في تنفيذ التعديلين الرابع عشر والخامس عشر، فقد سن الكونغرس قانون حقوق التصويت لعام ١٩٦٥ والذي عُدَّ بمثابة الإنجاز الأكبر في حركة الحقوق المدنية الكلاسيكية، وتتويجاً لسلسلة من الأحداث التي تسعى لمنح السلطة السياسية للأمريكيين الأفارقة في الولايات المتحدة الأمريكية^(١).

المطلب الثاني

القواعد الناظمة لجلسات ودورات انعقاد الكونغرس

Congressional Sessions Rules

تجري الانتخابات العامة لأعضاء الكونغرس كل سنتين في كل سنة زوجية، ويعقد الكونغرس دورة انعقاد سنوية واحدة يمارس خلالها نشاطاته التشريعية المحددة في جدول أعماله السنوي. ويؤدي الكونغرس هذه الأعمال من خلال جلساته اليومية المنعقدة خلال دورة الانعقاد، إذ كان الكونغرس الجديد يجتمع - وفقاً للبند الثاني من الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور - مرة على الأقل كل عام، ويصادف الاجتماع الأول للكونغرس الجديد في أول يوم

^(١) انظر: *Benson, Jocelyn Friedrichs; Democracy and The Secretary: The Crucial Role Of State Election Administrators In Promoting Accuracy And Access To Democracy*, (Saint Louis University Public Law Review, [Vol. XXVII:343, 2008), p.348.

اثنين من شهر كانون الأول ما لم يحدد الكونغرس بقانون موعداً آخر. ولكن تم تغيير هذا الموعد في التعديل الدستوري العشرين ليصبح في ظهر اليوم الثالث من شهر كانون الثاني ما لم يحدد الكونغرس بقانون موعداً آخر^(١). وإن الغرض الأساسي من هذا التعديل هو إلغاء الجلسات القصيرة للكونغرس خلال الفترة الممتدة بين تاريخ إجراء الانتخابات العامة وتاريخ الاجتماع الأول للكونغرس الجديد.

وبعبارة أوضح، نص البند الثاني من الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور على ما يلي: « يجتمع الكونغرس مرة على الأقل كل عام ويكون موعد هذا الاجتماع أول يوم اثنين من شهر كانون الأول ما لم يحدد الكونغرس بقانون موعداً آخر »^(٢). وهنا فإن الفترة الممتدة بين إجراء الانتخابات العامة الكونغرسية في شهر تشرين الثاني واجتماع الكونغرس الجديد بتاريخ أول اثنين من شهر كانون الأول هي حوالي شهر ونصف تقريباً. وهذه الفترة قصيرة تقريباً لإنجاز بعض المهام الضرورية، والتي تسمى فيها جلسات المجلس بـ «البطة العرجاء». لذلك، تمت المصادقة على التعديل الدستوري العشرين، والذي نص في فقرته الثانية على أن: « يجتمع الكونغرس مرة على الأقل كل سنة، ويبدأ مثل هذا الاجتماع ظهر يوم الثالث من شهر كانون الثاني ما لم يحدد الكونغرس بقانون موعداً آخر »^(٣).

Rakove, Jack N.; *The Annotated ...*, op. cit., p.384.

(١) انظر:

(٢) جرى نص البند الثاني من الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Article 1, Section 4, Clause 2: The Congress shall assemble at least once in every Year, [and such Meeting shall be on the first Monday in December,] unless they shall by Law appoint a different Day ».

(٣) جرى نص الفقرة الثانية من التعديل الدستوري العشرين من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Amendment 20, Section 2; The Congress shall assemble at least once in every year, and such meeting shall begin at noon on the 3d day of January, unless they shall by law appoint a different day ».

وهذا يعني أن الفترة الممتدة بين إجراء الانتخابات العامة وتاريخ اجتماع الكونغرس الجديد زادت حوالى شهر، أي أصبحت مدة جلسات البطة العرجاء للكونغرس خلال تلك الفترة بعد المصادقة على التعديل الدستوري العشرين حوالى ثلاثة أشهر تقريباً ليعقد خلالها الكونغرس جلساته لإنجاز بعض المهام الضرورية على جدول الأعمال السابق^(١). ووفقاً للفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور فإنه: « يجوز لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية دعوة مجلسي الكونغرس أو أي منهما للانعقاد، فضلاً عن سلطته في إرجاء جلسات المجلس إلى موعد مناسب، في حال عدم اتفاق مجلسي الكونغرس على ذلك ».

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن القواعد الناظمة لاجتماعات ودورات انعقاد كونغرس الولايات المتحدة وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: جلسات ودورات انعقاد الكونغرس.

الفرع الثاني: جلسات البطة العرجاء في كونغرس الولايات المتحدة.

الفرع الثالث: مكان اجتماع مجلسي الكونغرس.

الفرع الأول

جلسات ودورات انعقاد الكونغرس

ينظم الكونغرس مواعيد ممارسته لأنشطته سواء بشكل يومي وعلى مدى السنتين المنتخب خلالهما، أم من خلال اللوائح الداخلية الناظمة لعمل كل مجلس والتي تحكم كيفية بدء الجلسات واستمرارها واختتامها. وإن بعض الأنظمة واللوائح وثيقة الصلة بهذا الموضوع، والتي تنظم مواعيد اتخاذ الإجراءات قد نص عليها الدستور، في حين رُسيخ البعض الآخر بواسطة القواعد المعتمدة في كل مجلس، وإن هذه القوانين الناظمة لطرق عمل المجلس لا تُنفذ بالاعتماد

^(١) انظر: Corwin's, Edward S.; *The Constitution And What it Means Today*. (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, Fourteenth Edition, 1978), p. 547.

على اللوائح الصريحة لكل مجلس فحسب، ولكن أيضاً بالاعتماد على تفسيرات أصبحت مقبولة وعلى ممارسات أصبحت عرفاً^(١). لذلك سنتناول الحديث في هذا الفرع عن جلسات ودورات انعقاد الكونغرس وذلك على النحو الآتي:

أولاً. الجلسات اليومية وتأجيلها والعطل البرلمانية:

في سياق الأنشطة اليومية أو المهام المجدولة التي ينهض بها الكونغرس، فإن كل مجلس يجتمع بدعوة صادرة من رئيسه، وعندئذ، يكون المجلس في حالة اجتماع - انعقاد - *In Session*. وحالما تُعقد الجلسة اليومية، فإن المجلس يبقى في هذه الحالة حتى يرجئ اجتماعه في هذا اليوم أو ربما ليأخذ عطلة برلمانية. وعندما يُعقد المجلس جلسته اليومية فإن رئيس المجلس هو الذي يترأس الجلسة، أما الأعضاء فيحضرون بصفاتهم الرسمية للمشاركة في أعمال المجلس. وإن توافر النصاب القانوني يكون مطلوباً، بيد أن كل مجلس وفي ظروف معينة قد يشترط توافر هذا النصاب وخلال أية جلسة يومية محددة لا يوجد فيها أي عمل أو حتى أي نوع محدد من الأعمال^(٢).

١ - إرجاء - تأجيل - عمل المجلس من يوم لآخر: إن إرجاء الجلسة اليومية - التي يعقدها أي من مجلسي الكونغرس من يوم لآخر - يؤدي إلى انقضائها. وإن ما يقصد بهذا الإرجاء هو انتهاء عمل يوم تشريعي *Legislative Day*، ويشير هذا المصطلح إلى الفترة الزمنية التي تبدأ مع اجتماع المجلس بعد رفع الجلسة؛ وتنتهي بإرجاء هذه الجلسة في نفس اليوم. وهذا لا يعني أن جدول أعمال المجلس لذلك اليوم قد انتهى وإنما تم إرجاء عمل ذلك اليوم لموعد آخر فقط^(٣).

^(١) انظر: *Beth, Richard S. & Tollestrup, Jessica; Sessions, Adjournments, and Recess of Congress*, (CRS, Report No. R42977, February, 27, 2013), p.1.

Beth, Richard S. & Others; Sessions, Ibid., p. 2.

^(٢) انظر:

Beth, Richard S. & Others; Sessions, Ibid., p.3.

^(٣) انظر:

٢ - القيود الدستورية المفروضة على إرجاء المجلس لجلساته اليومية وعطلته البرلمانية: فرض الدستور الاتحادي قيوداً على المدة التي يستطيع خلالها أي من مجلسي الكونغرس رفع جلساته. إذ ينص البند الرابع من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور على أنه: « لا يجوز لأي من المجلسين أثناء دورة انعقاد الكونغرس رفع جلساته لأكثر من ثلاثة أيام دون موافقة المجلس الآخر »^(١). وبموجب هذا البند لا يستطيع أي مجلس استناداً إلى سلطته المستقلة رفع جلساته اليومية لمدة تزيد عن ثلاثة أيام عمل كاملة *more three full calendar days*. فلا يجوز لأي مجلس اتخاذ ترتيبات ضرورية ليأخذ عطلة تستمر لمدة تزيد عن ثلاثة أيام كاملة دون حصوله على موافقة المجلس الآخر^(٢).

وعندما يخطط أي من مجلسي الكونغرس رفع جلساته أو أخذ عطلة يومية لمدة تزيد عن المدة المحددة دستورياً - أي لمدة تزيد عن ثلاثة أيام - ، فإن الكونغرس قرر وسيلة هامة لذلك، وهي أن يتبنى مجلسا الكونغرس قراراً متلاقياً برفع الجلسة لمدة تزيد عن ثلاثة أيام، ويعطي بموجب هذا القرار كل مجلس الأذن للآخر لرفع جلسته اليومية للفترة المطلوبة، وهذا القرار لا يُعرض على رئيس الجمهورية للموافقة أو الاعتراض عليه^(٣).

ثانياً. دورات الانعقاد السنوية وانقضائها :

١ - دورات الانعقاد السنوية للكونغرس *Annual Sessions of Congress*: تبدأ دورة الانعقاد السنوية - على غرار الجلسة اليومية للمجلس - لأي من مجلسي الكونغرس عندما يجتمع المجلس بشكل رسمي، وتستمر حتى يفض المجلس

^(١) جرى نص البند الرابع من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« *U.S. Constitution, Article 1, Section 5, Clause 4: Neither House, during the Session of Congress, shall, without the Consent of the other, adjourn for more than three days....* ».

Beth, Richard S. & Others; Sessions, op. cit., p.7.

^(٢) انظر:

Beth, Richard S. & Others; Sessions, op. cit., p.8.

^(٣) انظر:

اجتماعه. وإن انفضاض دورة الانعقاد السنوية هو انفضاض لأجل غير مسمى *Sine Die Adjournment*. وفي الممارسة الحالية، تشتمل عادة الفترة الممتدة ما بين دورة الانعقاد السنوية والانفضاض لأجل غير مسمى على جزء كبير من أيام السنة التي تتخللها جلسات يومية تُعقد أو إرجاء - تأجيل - أو عطل يأخذها المجلس. إضافة إلى ذلك، إن الانفضاض لأجل غير مسمى هو انتهاء دورة الانعقاد السنوية الأولى أو الثانية للكونغرس تمهيداً لدورة انعقاد تالية سواء أكانت دورة الانعقاد السنوية الثانية ضمن نفس الكونغرس أم دورة الانعقاد السنوية الأولى للكونغرس الجديد^(١).

وفي هذا الخصوص، تنقسم دورات الانعقاد السنوية للكونغرس إلى نوعين: الأولى: دورات الانعقاد المنتظمة - العادية - والثانية: دورات الانعقاد الاستثنائية. وهذا ما سنبينه على النحو الآتي^(٢):

أ - دورات الانعقاد السنوية المنتظمة - العادية - *Regular Sessions*: ينظم الدستور الاتحادي دورات الانعقاد السنوية للكونغرس، والذي ينص في الفقرة الثانية من التعديل الدستوري العشرين على أن: « الكونغرس يجتمع مرة على الأقل كل سنة، ويبدأ هذا الاجتماع *Meeting* ظهر اليوم الثالث من شهر كانون الثاني ما لم يحدد الكونغرس بقانون موعداً آخر »^(٣). فالملاحظ أن البند الدستوري لم يستخدم كلمة *Session* أي جلسة المجلس، وإنما استخدم كلمة *Meeting* أي اجتماع. وهذا يعني، أن اجتماع الكونغرس وعملاً بأحكام هذا البند الدستوري، إنما المقصود منه هو موعد بداية دورة الانعقاد السنوية *Annual Session*، وليس المقصود منه الاجتماع اليومي *Daily Meeting* لأي من مجلسي

^(١) انظر: *Beth, Richard S. & Others; Sessions, op. cit., p.8.*

^(٢) انظر: *Beth, Richard S. & Others; Sessions, op. cit., pp.8-10.*

^(٣) وقد جرى نص الفقرة الثانية من التعديل الدستوري العشرين المقترح على النحو الآتي:

« *U.S. Constitution, Amendment 20, Section 2; The Congress shall assemble at least once in every year, and such meeting shall begin at noon on the 3d day of January, unless they shall by law appoint a different day.* »

الكونغرس، للنهوض بالمهام المدرجة في جدول أعماله. إضافة إلى ذلك، يُفهم من **دورة الانعقاد** على أنها تبدأ مع اجتماع المجلس *assembly* أو انعقاده *convening*. ودورة الانعقاد السنوية للكونغرس تشتمل على دورة الانعقاد السنوية لكل من مجلسي النواب والشيوخ.

فكل كونغرس يُنتخب لمدة عامين، بحيث تتضمن مدة ولاية كل كونغرس دورتين اثنتين من دورات الانعقاد السنوية العادية *two regular annual sessions*. ويجري تحديد أو تعريف كل كونغرس بواسطة رقم تسلسلي خاص به. **فعلى سبيل المثال**، إن الكونغرس المنعقد في شهر كانون الثاني من العام ٢٠١١ كان يعرف بالكونغرس الثاني عشر بعد المائة *The 112th Congress*. أما دورة الانعقاد السنوية فيتم تحديدها وفقاً لتسلسلها ضمن الكونغرس المعني، **فعلى سبيل المثال**، إن دورة الانعقاد السنوية التي اجتمعت في شهر كانون الثاني من العام ٢٠١٢ قد أطلق عليها **دورة الانعقاد السنوية الثانية للكونغرس الثاني عشر بعد المائة** *The second session of The 112th Congress*.

ب - دورات الانعقاد - الجلسات - الاستثنائية Extraordinary Sessions؛ يجوز للرئيس دعوة الكونغرس لعقد دورات إضافية، عملاً بسلطته المقررة دستورياً، بمجرد حدوث ظروف استثنائية، وهذه الدعوة للانعقاد إما أن تشمل مجلسي الكونغرس، أو أحدهما. وتُعرف دورة الانعقاد التي يدعو إليها الرئيس وفقاً لهذه السلطة بدورة الانعقاد الاستثنائية. وهذه الأخيرة يطبق عليها ذات الأسس التي تنطبق على دورات الانعقاد السنوية العادية فيما يتعلق بافتتاحها وعطلتها وتأجيلها أو إرجائها. وفي ظل الظروف الحديثة، لقد بُت أن ممارسة السلطة الرئاسية نادراً ما كانت لازمة. لأن دورة الانعقاد السنوية المنتظمة عادة ما تستمر بالاجتماع لمعظم أيام السنة. فإذا دعا الرئيس لعقد دورة استثنائية في الفترة الواقعة بين دورتي الانعقاد الأولى والثانية، فإن دورة الانعقاد الاستثنائية المنعقدة بطلب من الرئيس ستكون منفصلة عن دورة الانعقاد السنوية المنتظمة

للكونغرس، وستضاف كدورة الانعقاد السنوية المنتظمة العادية والتي تدعى للاجتماع وفقاً للدستور. وستحصل على رقم منفصل ضمن تسلسل منتظم.

فعلى سبيل المثال، إن دورة الانعقاد السنوية الثانية للكونغرس السادس والسبعين *the second session of the 76th Congress* عام ١٩٣٩ كانت استثنائية، ونتيجة لذلك، فإن دورة الانعقاد السنوية الثانية والمنتظمة للكونغرس السادس والسبعون والتي انعقدت عام ١٩٤٠ قد سميت بدور الانعقاد السنوية الثالثة لذلك الكونغرس *the third session of that Congress*. ومن ناحية أخرى، إذا دعا الرئيس الكونغرس لدورة انعقاد استثنائية في الفترة الواقعة ما بين دورة الانعقاد السنوية الثانية من الكونغرس القائم ودورة الانعقاد السنوية الأولى من الكونغرس الجديد، فإن دورة الانعقاد السنوية الثانية من الكونغرس القائم ستلتئم مجدداً وتواصل اجتماعها لإنهاء الغاية المتوخاة من هذا الاجتماع الاستثنائي.

فعلى سبيل المثال، عندما دعا الرئيس الأمريكي هاري ترومان الكونغرس الثمانين *The 80th Congress* للانعقاد بشكل استثنائي عام ١٩٤٨، فإن دورة الانعقاد الثانية لذلك الكونغرس لم تكن في حالة انقضاء لأجل غير مسمى *had not adjourned sine die*، ولذلك فإن اجتماع الكونغرس بموجب دعوة الرئيس يمثل استمراراً لدورة الانعقاد السنوية الثانية للكونغرس الثمانين.

٢ - الانقضاء لأجل غير مسمى *Adjournment Sine- Die*؛ كما ذكرنا سابقاً، فمثلاً تستمر الجلسات اليومية لأحد المجلسين حتى تأجيلها من يوم لآخر، فإن الحال ذاته بالنسبة لدورة الانعقاد السنوية الأولى لأي من المجلسين، والتي تستمر حتى انقضاءها لأجل غير مسمى، وببساطة فإن المقصود بهذا المصطلح هو نهاية دورة الانعقاد السنوية *End An Annual Session*. وإن المعنى الحرفي لكلمة لأجل غير مسمى هو عدم تعيين أو تحديد اليوم الذي سيجتمع فيه المجلس ضمن دورة الانعقاد القائمة، ويقابلها باللغة الإنجليزية مصطلح *Without Day*، أي انقضاء

دورة الانعقاد السنوية دون تحديد أي يوم لعقد اجتماع قادم أو لعقد جلسة لاحقة^(١).

وعندما لا يحدد المجلس تاريخاً لاحقاً ليجتمع ثانية في نفس دورة الانعقاد السنوية، فإن النتيجة هي أنه لن يجتمع ثانية حتى التئامه من أجل دورة انعقاده السنوية القادمة. واستناداً إلى ذلك، فإن الانفضاض لأجل غير مسمى أو كما يسمى أحياناً بالانفضاض النهائي لدورة الانعقاد *final adjournment session* من شأنه إنهاء دورة الانعقاد السنوية. وعندما يجتمع المجلس مجدداً بعد الانفضاض لأجل غير مسمى، فإن دورة انعقاد سنوية جديدة تكون قد بدأت، وبعبارة أوضح، قد تكون هذه الدورة هي دورة الانعقاد السنوية الثانية ضمن الكونغرس ذاته أو دورة الانعقاد السنوية الأولى من الكونغرس الجديد^(٢).

فعلى سبيل المثال، إن الانفضاض لأجل غير مسمى الذي حصل في شهر كانون الأول من العام ٢٠٠٩ من شأنه إنهاء دورة الانعقاد السنوية الأولى للكونغرس الحادي عشر بعد المائة، وعندما انعقد الكونغرس التالي في شهر كانون الثاني من العام ٢٠١٠، فهذا يعني بداية دورة الانعقاد السنوية الثانية للكونغرس الحادي عشر بعد المائة^(٣).

٣ - تعليق أعمال دورة الانعقاد السنوية *Recess of the Session*: كما هي الحال بالنسبة للجلسة اليومية، فإن كل مجلس يستطيع أيضاً تعليق عمل دورة انعقاده السنوية لفترة من الزمن ولكن دون انفضاضها، وذلك بواسطة إرجاء - تأجيل أو أخذ عطلة - جلسته اليومية لعدة أيام أو أكثر. وعندما يقوم المجلس بذلك، فإن دورة الانعقاد السنوية لا تنفض لأجل غير مسمى، وإنما تتوقف بشكل مؤقت فقط. وعندما يلتئم المجلس لعقد جلسته اليومية التالية عقب فترة انقطاع أو فاصل من هذا النوع، فإن دورة الانعقاد السنوية للمجلس، والتي كانت مسبقاً

^(١) انظر: Beth, Richard S. & Others; *Sessions*, op. cit., p.10.

^(٢) انظر: Beth, Richard S. & Others; *Sessions*, op. cit., p.10.

^(٣) انظر: Beth, Richard S. & Others; *Sessions*, op. cit., p.10.

في طور الانعقاد تستمر وتتواصل في الوجود، إذ تستأنف دورة انعقاد الكونغرس اجتماعها، وتبقى هذه الجلسة محتفظة برقمها الخاص العائد لدورة الانعقاد السنوية التي حصل فيها الانقطاع^(١).

الفرع الثاني

جلسات البطة العرجاء في كونغرس الولايات المتحدة

إن مصطلح " البطة العرجاء " هو وصف بريطاني للشخص غير المنتج وغير الكفؤ ولا يمكنه مواصلة العمل دون مساعدة من الحكومة. أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فهو يعني موظف كبير مقيّد الصلاحيات بسبب قرب إحالته للتقاعد. وهو أيضاً اصطلاح مستخدم في سوق الأوراق المالية؛ ويعني إشهار إفلاس عضو السوق بسبب عجزه عن الوفاء بديونه، وأنه عرضة لمحاولات مؤسسات أخرى للاستيلاء عليه، وتعني باللغة الإنجليزية *Lame Duck*. ويشير هذا المصطلح أيضاً إلى شخص تنقصة الفاعلية، أو كما يقال لا حول له. كما وتدل العبارة في المجال السياسي على من يحتل منصباً ولا يود الترشح مرة أخرى، أو ليس له الحق في ذلك، لذا فسلطته انتهت. وهناك مثال في تاريخ الولايات المتحدة، وهو الرئيس ليندون جونسون الذي أعلن سنة ١٩٦٨ أنه يلتزم من حزبه ترشيحه للانتخابات الرئاسية المقبلة، فأصبح بطة عرجاء طيلة ما تبقى من أشهر مدة حكمه^(٢).

كما ويقع أعضاء الكونغرس في ظروف مشابهة لما تقتضيه حالة البطة العرجاء، فهذا التعبير يجوز تطبيقه على الأعضاء الذين بات معروفاً عدم سعيهم لإعادة انتخابهم. بالإضافة إلى أولئك الذين تعرضوا للهزيمة - أي الذين أخفقوا

^(١) انظر: *Beth, Richard S. & Others; Sessions, op. cit., p.10.*

^(٢) انظر: *Beth, Richard S. & Sachs, Richard C.; Lame Duck Sessions of Congress, 74th - 107th Congresses, 1935 - 2002, (CRS, Order Code, No. 98 - 872, August 15, 2003), p.1.*

في إعادة انتخابهم -، ورغم ذلك، فإنه وبعد إجراء الانتخابات العامة، فإن جميع أعضائه الذين لم يظفروا بإعادة انتخابهم يمكن وصفهم على أنهم في حالة البطء العرجاء حتى تبدأ مدة ولاية الكونغرس الجديد. وعندما يجتمع أعضاء الكونغرس السابق في الفترة الواقعة ما بين انتخاب الكونغرس الجديد وبداية مدة ولاية أعضائه - أي الفترة الممتدة بين شهري تشرين الثاني من كل سنة زوجية والثالث من شهر كانون الثاني من السنة الفردية -، فإن هذه الجلسة يطلق عليها جلسة البطء العرجاء أيضاً^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن جلسة البطء العرجاء للكونغرس الولايات المتحدة على النحو الآتي:

أولاً. ما هي جلسات البطء العرجاء *What is a Lame Duck Sessions* :

إن جلسة البطء العرجاء التي يعقدها الكونغرس: هي الجلسة التي تحدث خلال الفترة الممتدة بين إجراء الانتخابات العامة للكونغرس التالي - في شهر تشرين الثاني كل سنتين - الذي سيلتئم لاحقاً، وقبل نهاية الكونغرس القائم الذي وصل إلى نهاية مدة ولايته الدستورية. وفي ظل الظروف المعاصرة، تبدأ الولاية الدستورية للكونغرس الجديد في ظهر الثالث من شهر كانون الثاني من كل سنة فردية، وهو التاريخ الذي يبدأ فيه أول اجتماع له، أي عندما تبدأ دورة الانعقاد السنوية الأولى للكونغرس الجديد. وتنتهي دورة الانعقاد الأولى في الثالث من شهر كانون الثاني من كل سنة أيضاً^(٢).

وكنتيجة لذلك، فإن أي اجتماع للكونغرس يحدث في الفترة الواقعة بين انتخابات التجديد الثلاثي في شهر تشرين الثاني من كل سنة زوجية من جهة،

^(١) انظر: *Beth, Richard S. & Tollestrup, Jessica; Lame Duck Sessions of Congress, 1935- 2010, 74th - 111th Congresses, (CRS, Report No. RL33677, August 30, 2011), p.1.*

^(٢) انظر: *Beth, Richard S. & Others.; Lame Duck Sessions of Congress, op. cit., 2003, p.1.*

والثالث من شهر كانون الثاني من السنة الفردية - أي خلال حوالي ثلاثة أشهر تقريباً - من جهة أخرى، هي جلسة بطة عرجاء. ويوصف العضو بالبطة العرجاء عندما يواصل القيام بأعباء منصبه في تلك الفترة رغم عدم تجديد انتخابه إلى حين تسلّم المسؤول المنتخب منصبه الجديد^(١).

ثانياً. تطبيقات جلسة البطة العرجاء:

عُقدت جلسات البطة العرجاء بعد دورة الانعقاد السنوية الثانية للكونغرس الحادي عشر بعد المائة 111th Congress, 2nd session 2010 وقبل بدء دورة الانعقاد السنوية الأولى من الكونغرس الثاني عشر بعد المائة، فقد كان هناك جدول أعمال مهم للغاية في جلسة البطة العرجاء للكونغرس الحادي عشر بعد المائة، والذي أدى إلى سن عدد من التشريعات المهمة، كقانون Ike Skelton الخاص بتفويض الدفاع الوطني Ike Skelton National Defense Authorization Act للسنة المالية من العام ٢٠١١. وقانون تحديث الأمن الغذائي The Food Safety Modernization Act. كما صدّق مجلس الشيوخ خلال جلسة البطة العرجاء على تعيين تسعة عشر قاضياً فيدرالياً^(٢).

كما أقرّ الكونغرس في تلك الجلسات القانون رقم /٨٤٧/ وهو قانون الصحة والتعويض Health and Compensation Act للعام ٢٠١٠، والذي سمّي بقانون James Zadroga نسبة لاسم عضو مجلس النواب الذي قدّم مشروعه نتيجة لأحداث الحادي عشر من أيلول / سبتمبر من العام ٢٠٠١؛ لتوفير الإعانات الصحية لأولئك الذين تعرضوا لمواد سامة نتيجة لهجمات الحادي عشر من أيلول الإرهابية على برجَي التجارة العالمية the World Trade Center، إضافة إلى ذلك، صوت مجلس الشيوخ وفي اليوم ذاته وبأصوات بلغ مجموعها /٧١/ صوتاً مقابل

^(١) انظر: Beth, Richard S. & Others.; *Lame Duck Sessions of Congress*, op. cit., 2003, p.1.

^(٢) انظر: Beth, Richard S. & Others.; *Lame Duck Sessions of Congress*, op. cit., 2003, p.28.

٢٦/ صوتاً للموافقة على إجراء المصادقة على معاهدة New Start ، وهي المعاهدة التي تهدف للحد من عمليات التسلح في روسيا Arms Control Treaty With Russia^(١).

ثالثاً. تقدير جلسة البطة العرجاء:

استُهدفت جلسات البطة العرجاء في الكونغرس بكثير من سهام النقد ، كان أهمها أنها قديمة من حيث الممارسة ، فهذه الممارسة أسفرت عن العديد من الشكاوى والملاحظات موضع الجدل الدائم والمستمر. فأعضاء الكونغرس المجتمعون في تلك الجلسة تعرضوا لسهام النقد ، فمن ناحية ، إن هؤلاء المجتمعين من أعضاء الكونغرس - غير المنتخبين - في جلسة البطة العرجاء في الفترة الواقعة بين انتخابات التجديد الثلاثي والاجتماع الأول لأعضاء الكونغرس الجديد ، هم أعضاء غير خاضعين للمساءلة أمام جمهور الناخبين^(٢). ومن جهة أخرى ، إن العضو المنتهية ولايته بعد إجراء الانتخابات العامة - أي الذي لم يظفر بالأصوات التي تؤهله لشغل مقعد في إحدى المجلسين - وقبل بدء الاجتماع الأول للكونغرس الجديد بتاريخ ظهر يوم الثالث من شهر كانون الثاني من السنة الفردية ، هو أكثر عرضة للضغط من جانب الرئيس ، ومن جماعات المصالح ، إذ تخوف الكثيرون من رغبة الأعضاء المنتهية مدة ولايتهم - أي الذين لم يظفروا بولاية جديدة ، أو الذين لا يرغبون بخوض معارك انتخابية جديدة - في الحصول على وظيفة جديدة بمجرد انتهاء خدمتهم في الكونغرس بشكل فعلي - سواء انتهت الخدمة طوعاً أم إكراهاً - وهذا من شأنه التأثير على أصوات أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب المنتهية ولايتهم خلال جلسة البطة

^(١) انظر: Beth, Richard S. & Others; *Lame Duck Sessions of Congress*, op. cit., 2003, p.28.

^(٢) انظر: Nagle, John Copeland; *Essay A Twentieth Amendment Parable*, (New York University Law Review), [Vol. 72:470, May 1997], p.479.

العرجاء، أي في الفترة الواقعة بين انتخابات التجديد الثلاثي - الانتخابات العامة - والاجتماع الأول للكونغرس الجديد^(١).

والأهم من ذلك، كان يُنظر لجلسات البطة العرجاء على أنها جلسات تتعارض مع الديمقراطية التمثيلية، لأن أنصار التعديل الدستوري العشرين أعلنوا: « بأن التصويت الشعبي في الانتخابات هو الصوت الأعلى، وليس لمجموعة تجتمع بما يدعى بالبطة العرجاء ». وفي الحقيقة، قد يكون معظمهم غير منتخبين لولاية جديدة. لذلك، فإنهم طالبوا بأن التفويض الانتخابي الذي يحظى به جمهور الناخبين يجب وضعه موضع التنفيذ وعلى الفور، إذ ينبغي على الأعضاء الجدد أن يشغلوا مقاعدهم مباشرة بعد انتخابهم. أما أعضاء الكونغرس المنتهية ولايتهم والذين خسروا محاولات إعادة انتخابهم قد وصفوا بأنهم غير ممثلين للشعب، ولم يعد يحق لهم المشاركة في الإجراءات التشريعية على الإطلاق. وفي الواقع، عبّر بعض الفقهاء الأكثر تحفظاً على التعديل الدستوري العشرين: « بأن استمرار شخص في تمثيل دائرة انتخابية بعد هزيمته عبر حضور جلسات البطة العرجاء، هو حافز يتنافى مع خطة وفلسفة نظام الحكومة التمثيلية »^(٢).

والذي نراه، ضرورة العمل على صياغة تعديل دستوري يحظر على أعضاء الكونغرس من إجراء تصويت خلال الفترة التي تُعقد خلالها جلسات البطة العرجاء، من أجل إنشاء منصب أو زيادة تعويضات إحدى المناصب؛ وذلك خشية أن يكون ذلك المنصب أو تلك التعويضات مخصصة للأعضاء الذين لا يحالفهم النجاح في انتخابات التجديد الثلاثي التي تجري كل سنتين.

Nagle, Copeland; *Essay A Twentieth Amendment*, Ibid., p.479.

(١) انظر:

Nagle, Copeland; *Essay A Twentieth Amendment*, Ibid., p.481.

(٢) انظر:

الفرع الثالث

مكان اجتماع مجلسي الكونغرس

ينص البند الرابع من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور على أنه: «... كما لا يجوز لأي منهما - مجلسي الكونغرس - نقل جلساته إلى مكان خلاف المكان الذي يلتئم فيه المجلسان». أما بالنسبة لمكان اجتماع مجلسي الكونغرس، ففي تاريخ ١٧٨٩/٣/٤ انعقدت أولى جلسات الكونغرس في القاعة الاتحادية بمدينة نيويورك، حيث كانت تلك الدورة الأولى هي أطول دورات الكونغرس إذ امتدت ٥١٩ يوماً، وبعد أن عقد الكونغرس عدة جلسات في نيويورك؛ انتقل إلى فيلادلفيا للانعقاد بدءاً من شهر أيلول من العام ١٧٩٠ وذلك قبل أن ينتقل لواشنطن بشكل نهائي، إذ أصبح مبنى الكابيتول مقراً رئيساً للكونغرس. وهو ذاك المبنى الشهير ذو القبة المميزة الذي يقع في قلب العاصمة واشنطن، ويتبع للكونغرس عدة مبانٍ مجاورة للكابيتول تشهد أروقتها معظم الأنشطة السياسية في الحياة السياسية الأمريكية^(١).

وبالرغم من أن الكونغرس الأمريكي يعقد اجتماعاته عادة في مبنى الكابيتول في العاصمة الفيدرالية واشنطن، فقد أجازت القوانين الفيدرالية للرئيس الأمريكي - في حال انتشار مرض مُعدٍ أو وجود بعض الظروف الأخرى التي تُهدد أو تُعرض حياة وصحة أعضاء الهيئة التشريعية للخطر في حال تم عقد الاجتماع في مقر الحكومة - أن يوجه الدعوة إلى الكونغرس أو أيّاً من مجلسيه لعقد دورة استثنائية أو خاصة خارج مقر الحكومة، في المكان الذي يراه مناسباً^(٢).

(١) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل...، مرجع سابق، ص ٤٣.

(٢) انظر: مدونة الولايات المتحدة - مجموعة قوانين وتشريعات الولايات المتحدة -:

United States Code; Title 2. (The Congress). Chapter 2. (Organization of Congress). Section 27. (Change of Place of Meeting).

Available at: <http://www.law.cornell.edu/uscode/uscpint.html>

وبناء على ما تقدم، خول الدستور الكونغرس سلطة تنظيم مواعيد وأماكن وطريقة انتخاب أعضاء مجلسي النواب والشيوخ. وبالرغم من تخويل الدستور للمجالس التشريعية للولايات ممارسة هذه السلطة وفي المقام الأول، ولكن يبقى للكونغرس الاتحادي دور متفوق على الولايات في هذا الشأن. فللكونغرس حق الشروع والمبادأة في ممارسة هذه السلطة على الولايات متى أراد ذلك، لاسيما وأن ممارسة هذه السلطة من قبل الكونغرس من شأنها أن تجعل الأخير رقيباً على انتخابات أعضاء مجلسيه خشية من أي إفساد صادر عن المجالس التشريعية للولايات، والذي قد يؤدي إلى تحكم تلك المجالس بمصير انتخابات السلطة التشريعية الاتحادية للحكومة المركزية، ما يهدد مصير الاتحاد برمته.

المبحث الثاني

السلطات المنفصلة لمجلسي الكونغرس

The Powers of the Separate of Both Houses

في حين تُحدد الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور دور الكونغرس والولايات في تحديد موعد وأماكن وطريقة انتخابات أعضاء الكونغرس، والتاريخ المقرر لبدء الكونغرس في عقد اجتماعاته كل عام. فإن **الفقرة الخامسة** من المادة ذاتها قد حددت السلطات المنفصلة التي يمارسها كل مجلس من أجل تسيير أعماله المناطة به دستورياً. **فوفقاً لهذه الفقرة** إن كل مجلس هو الحكم النهائي في انتخابات أعضائه.

وبعبارة أوضح، إن كل مجلس هو الذي يجري انتخابات أعضائه، وهو المقرر النهائي في حال الاعتراض أو الطعن في صحة نتائج الانتخابات المتنازع عليها، فضلاً عن سلطة كل مجلس في الدعوة لتحقيق النصاب القانوني الواجب توافره ليستطيع المجلس مباشرة أعماله وتسييرها. ولم تقتصر سلطات المجلس على ذلك، بل إن لكل مجلس سلطة إنزال العقاب بأحد أعضائه بسبب سلوك غير نظامي اقترفه، وهذا الأمر قد يصل إلى عقوبة طرد العضو الذي ارتكب الفعل السيئ ولكن بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس.

إضافة إلى ذلك، وتأكيداً على ضرورة تأريخ وتسجيل الأعمال المقررة خلال الجلسة، يحتفظ كل مجلس من مجلسي الكونغرس بمحاضر وقائع جلساته اليومية، والتي تسمى الآن سجلات الكونغرس، كما يتحكم كل مجلس في محتوى أو مضمون محاضر هذا السجل، والتي غالباً ما تُعد أفضل دليل على ما اتجهت إليه إرادة أعضاء الكونغرس، أو على الأقل أفضل دليل على ما أبداه أعضاء الكونغرس خلال الجلسة بخصوص إحدى المسائل المثارة. كما قررت هذه الفقرة أيضاً أن موافقة خمس عدد الأعضاء الحاضرين هي شرط أساسي لتسجيل أية مسألة في محضر جلسات المجلس في حال جرى

التصويت عليها بالموافقة أو الرفض، أو كما يسمى التصويت بالمناداة - أو بندااء الأسماء -^(١).

علاوة على ذلك، لا يجوز لأي من مجلسي الكونغرس خلال دورة الانعقاد السنوية، سواء الأولى أو الثانية، إرجاء جلساته لأكثر من ثلاثة أيام إلا بعد الحصول على موافقة المجلس الآخر. كما لا يجوز لأي مجلس تغيير المكان الذي تُعقد فيه اجتماعاته إلى مكان آخر خلافاً للمكان الذي يجتمع فيه المجلسان عادة. والسبب في ذلك هو الاتهام الذي وجهه آباء الدستور للملك جورج الثالث بسبب دعوته الهيئة التشريعية لعقد إحدى الجلسات في أماكن وأوقات غير مناسبة على الإطلاق، لدى إعلان استقلال المستعمرات من الاحتلال البريطاني^(٢).

فالواضح من هذا القسم المتعلق بتنظيم الكونغرس أن الدستور قد نص على عدد قليل نسبياً من القواعد التي تنظم البنية الداخلية لممارسات كل مجلس. فهو لم يذكر دور لجان الكونغرس أو رؤسائها، ولا حتى الشروط التي يتطلبها الكونغرس للاستفادة من نظام الأقدمية. ولم ينوه أيضاً بإجراء التعطيل في مجلس الشيوخ؛ كما لم يوضح الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية في أي من المجلسين. ولم يُشر الدستور إلى رئيس مجلس النواب، أو الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ، أو حتى وظائف أي منهما. فهذا كله جاء نتيجة حكمة أدركها آباء الدستور؛ بأن هكذا مسائل يمكن حلّها فقط من خلال التجربة أو الممارسة التي ستأتي عبر السنين، وهذا ما كُرس بواسطة اللوائح الداخلية لعمل كل مجلس، والتطبيقات التي اكتسبت صفة العرف الدستوري Constitutionally Convention المُعترف به مع مرور تلك السنوات الطويلة^(٣).

^(١) انظر: Vile, John R.; *A Companion to The United States* ..., op. cit., 2006, p.36.

^(٢) انظر: Vile, John R.; *A Companion to The United States* ..., op. cit., 2006, p.37.

^(٣) انظر: Vile, John R.; *A Companion to The United States* ..., op. cit., 2006, p.38.

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المبحث عن السلطات المنفصلة التي يمارسها مجلسي الكونغرس، من خلال عدة مطالب رئيسة، وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول: سلطة كل مجلس في الحكم على انتخابات أعضائه ونتائجها ومؤهلاتهم.

المطلب الثاني: الدعوة لتحقيق النصاب القانوني.

المطلب الثالث: سلطة كل مجلس في وضع قواعد نظامه الداخلي وإنزال العقاب وطرده أحد الأعضاء.

المطلب الرابع: واجب الحفاظ على محاضر الجلسات والجلسات السرية للمجلسين.

المطلب الأول

سلطة كل مجلس في الحكم على انتخابات أعضائه ونتائجها ومؤهلاتهم

Power Each House to Judges Elections, Returns and Qualifications

ينص البند الأول من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور بأن: « كل من المجلسين هو الحكم في انتخابات أعضائه، ونتائجها، ومؤهلاتهم »^(١). ففي ظل النظام الاتحادي تُعطى صراحة السلطة الأولية لإجراء وإدارة انتخابات الكونغرس إلى الولايات لتحديد مواعيد وأماكن وطريقة انتخابات الشيوخ والنواب، ولكن يمكن للكونغرس وفي أي وقت أن يسن قانوناً يحدد فيه مثل هذه الأنظمة أو يعدّلها، وذلك استناداً للبند الأول من الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور. فإعادة فرز الأصوات الانتخابية *Election Re-count* أو الطعون المسجلة ضد نتائج الانتخابات العامة - انتخابات التجديد الثلاثي

^(١) جرى نص البند الأول من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« *U.S. Constitution, Article 1, Section 5, Clause 1: Each House shall be the Judge of the Elections, Returns and Qualifications of its own Members.....* ».

- يتم تقديمها وفي المقام الأول على مستوى الولاية، بما في ذلك محاكم الولاية استناداً لسلطتها الدستورية في إدارة الانتخابات الفيدرالية، ثم تُعرض تلك الطعون على المجلس المعني ليصدر قراره نهائياً في تلك الانتخابات^(١).

واستناداً إلى الأحكام والممارسات الدستورية، فإن أيّاً من مجلسي الكونغرس هو الحكم في انتخابات أعضائه بشكل أساسي، كما أشارت لجنة الإدارة التابعة لمجلسي الكونغرس أنه وبمجرد التثبت والتحقق من النتائج النهائية للانتخابات على مستوى الولاية، فإن القرار النهائي لتقرير حق الفرد في الحصول على مقعد في مجلس النواب أو الشيوخ، وبعبارة أخرى، فإن القرار النهائي لتقرير حق النائب أو السيناتور المنتخب في تنصيبه عضواً في المجلس المنتخب له؛ هو وبشكل حصري ومستقل من اختصاص المجلس الأصل استناداً للبند الأول من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور والمذكورة أعلاه. وكما أوضح فقيه القانون الدستوري *Luther Cushing*: «بأن الحق النهائي والحصري للمجلس الأصل في تقرير صحة العضوية هو أمر ضروري جداً في الانتخابات الحرة، وفي نظام المجالس التي توصف بأنها منبثقة عن الشعب»^(٢).

واستناداً إلى السلطة الدستورية التي يتمتع بها مجلسا الكونغرس للحكم في انتخابات أعضائه ونتائجها، فإن لكل مجلس أيضاً وفي معرض دراسته للطعون الانتخابية المقدمة أن يبحث في نتائج فرز الأصوات الانتخابية للولاية، أو يتفحص إعادة فرزها والعمل على تقرير أي شيء ذي صلة بهذا الموضوع، واتخاذ القرارات الخاصة بانتخابات أعضاء المجلس المعني وبناتج هذه الانتخابات. وفي الوقت الذي يتمتع به مجلسا الكونغرس بسلطة دستورية واسعة في هذا المجال، فإن هناك احتراماً للعمل الانتخابي الذي أجرته الولاية. فضلاً

^(١) انظر: *Maskell, Jack & Whitaker, Paige L.; Procedures for Contested Election Cases in The House of Representatives and Senate, (CRS, Order Code RL33780, February 20, 2008), p.1.*

^(٢) انظر: *Maskell, Jack & Others; Procedures for Contested Election, Ibid., p. 1.*

عن وجود افتراض بانتظام واتساق الإجراءات الانتخابية للولاية ونتائجها وشهاداتها، أي أوراق الاعتماد التي يقدمها النائب المنتخب للمجلس، والتي تُثبت صحة انتخابه أمام هذا المجلس قبل تنصيبه رسمياً^(١).

هذا، وتُعد الشهادات الانتخابية - أي وثائق التفويض أو بيانات الاعتماد - المقدمة من عضو منتخب دليلاً ظاهراً على مدى انتظام أو اتساق انتخابات الولاية ونتائجها. وقد يترتب عموماً على مثل هذا الافتراض - المتمثل في مدى اتساق وانتظام هذه الانتخابات - أداء اليمين الدستورية مباشرة من قبل العضو المنتخب، والذي يقدم أوراق اعتماده للمجلس في بداية الكونغرس الجديد. ولكن أداء العضو المنتخب ليمين تولي المنصب بعد تقديم أوراق اعتماده، وقبل بت المجلس بأي اعتراض على انتخابه تحت ذريعة اتساق وانتظام الإجراءات الانتخابية التابعة للولاية، من شأنه أن يخلق عبئاً كبيراً على المجلس فيما لو تمت الموافقة على الاعتراض المقدم بشأن الانتخابات بعد حلف تلك اليمين رسمياً، لأن المجلس عندئذ سيتخذ الإجراءات اللازمة والتي ستصل في جوهرها إلى رفض نتائج انتخابات الولاية، داعياً بذلك لإلقاء ظلال الشك على العملية الانتخابية للولاية برمتها^(٢).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن سلطة مجلسي الكونغرس في الحكم على انتخابات أعضائه، ونتائج هذه الانتخابات ومؤهلاتهم، وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: سلطة كل مجلس في الحكم على انتخابات أعضائه ونتائجها.

الفرع الثاني: سلطة كل مجلس في الحكم على مؤهلات أعضائه.

^(١) انظر: Maskell, Jack & Others; *Procedures for Contested Election*, Ibid., p. 2.

^(٢) انظر: Maskell, Jack & Others; *Procedures for Contested Election*, Ibid., pp. 2-3.

الفرع الأول

سلطة كل مجلس في الحكم على انتخابات أعضائه ونتائجها

تتعقد ولاية كل مجلس بالنظر في الانتخابات المطعون بها - المعارض عليها - *challenged* أو المتنازع عليها *contested*. وفي الممارسة الحديثة، إن القانون الاتحادي للانتخابات المعارض عليها *The Federal Contested Election Act F.C.E.A-* لعام ١٩٦٩ هو الوسيلة الرئيسية التي يمكن من خلالها الطعن أو الاعتراض على صحة نتائج انتخابات التجديد الثلاثي، وهذا الاعتراض يقدمه المرشح الخاسر في الانتخابات بواسطة تسجيل اعتراضه امتثالاً لأحكام هذا القانون. إضافة إلى ذلك، يحيل المجلس الاعتراض المقدم في صحة عضوية أحد الأعضاء المنتخبين، والمتعلق بمسألة الحق في شغل مقعده في المجلس، إلى لجنة الإدارة التابعة للمجلس، من أجل إجراء التحقيق وإعداد تقرير أو توصية للمجلس ليحسم الأمر^(١).

كما أوضح الفقيه الدستوري *Deschler* ما يأتي: « يتمتع المجلس بصلاحيات النظر في الطعون الانتخابية بمجرد تسجيل الطعن، وعادة ما تُحال الأوراق المتعلقة بالانتخابات المطعون بها بواسطة كاتب المجلس إلى لجنة الإدارة التابعة للمجلس بشكل روتيني دون إحالة رسمية أو غيرها من الإجراءات المتخذة في المجلس، ورغم ذلك، يجوز للمجلس أن يشرع من تلقاء نفسه في إجراء التحقيق إذا تم الاعتراض على حق أحد الأعضاء المنتخبين في أداء يمين تولي المنصب من قبل عضو آخر عن طريق إحالة الاعتراض إلى اللجنة المختصة في المجلس^(٢) ».

^(١) انظر: *Maskell, Jack & Others; Procedures for Contested Election, Ibid., p.3.*

^(٢) انظر: *Maskell, Jack & Others; Procedures for Contested Election, Ibid., p.3.*

إضافة إلى ذلك، يحكم القانون الفيدرالي للانتخابات المعارض عليها الاعتراضات المقدمة بخصوص شغل مقاعد المجلس؛ والتي يتم تهيئتها وتحضيرها - أي للاعتراضات - من قبل أحد المرشحين في الانتخابات المتنازع عليها. ويحدد هذا القانون تفاصيل الإجراءات الأساسية التي يستطيع بواسطتها أحد المرشحين الخاسرين في الانتخابات العامة تقديم اعتراضه المتعلق بشغل أحد مقاعد المجلس. وبعد ذلك، تجري دراسة هذا الاعتراض بموجب القانون من قبل لجنة الإدارة بمجرد تسجيله، ثم تُعد اللجنة تقريراً بالنتائج التي توصلت إليها بعد دراسة هذا الاعتراض، ليحال التقرير إلى المجلس والذي يستطيع بدوره وبعد إجراء المناقشة بشأن الاعتراض المقدم أن يحسم النزاع بإصدار قرار بواسطة تصويت الأغلبية البسيطة^(١). وهذا ما سنبينه على النحو الآتي:

لقد سُنَّ قانون الانتخابات الاتحادية المتنازع عليها للمرشحين الخاسرين فقط في الانتخابات العامة؛ ليشرعوا بالطعن في نتائج انتخابهم بواسطة إيداع مذكرة يشرحون فيها اعتراضهم على نتائج الانتخابات بخصوص أحد مقاعد المجلس. لذلك، ينص القانون صراحة على جواز تقديم الطعن من قبل المرشح الخاسر - المُعترض - الذي خاض الانتخابات السابقة - أي آخر انتخابات - . كما يجب أن يكون الطاعن ممن كان اسمه مدوناً في ورقة الاقتراع *Ballot Paper* رسمياً^(٢).

كما حُولت لجنة الإدارة التابعة للمجلس صلاحية النظر في الطعون الانتخابية المقدمة في هذا الخصوص، فهذا الطعن يُقدم بداية إلى المجلس، والذي بدوره يحيله إلى اللجنة المذكورة، كما لوحظ أيضاً جواز تقديم الطعن من قبل أحد الناخبين في أية دائرة انتخابية ضمن الولاية، أو من قبل أي شخص آخر إلى رئيس المجلس أو إلى لجنة الإدارة التابعة للمجلس لإجراء التحقيق^(٣).

^(١) انظر: *Maskell, Jack & Others; Procedures for Contested Election, Ibid., p.3.*

^(٢) انظر: *Maskell, Jack & Others; Procedures for Contested Election, Ibid., p. 4.*

^(٣) انظر: *Maskell, Jack & Others; Procedures for Contested Election, Ibid., pp. 4-5.*

وبموجب القانون الاتحادي للانتخابات المعترض عليها، فإنه يتعين على اللجنة المذكورة إجراء التحقيقات ذات الصلة بالطعن المقدم، والاستماع إلى شهادات الشهود، واستجوب الطاعن والمطعون ضده، فضلاً عن حقهما في تقديم المذكرات التي يشرحون من خلالها وجهات نظرهم ودفعهم، وبعد انتهاء اللجنة من إجراء التحقيق، فإنه يتعين عليها تقديم توصيتها إلى المجلس المعني. إذ يقوم الأخير بدراسة الملف بأكمله، ثم يصوت عليه بالأغلبية البسيطة^(١). وإن قرار المجلس في هذا الشأن لا يتعدى أحد الاحتمالين: ويتمثل الاحتمال الأول: بصحة الطعن المقدم من قبل الطاعن وبحقه في شغل المقعد الذي طُعنَ في صحة نتائج الانتخابات المتعلقة به، وبالتالي، فإن عليه حلف اليمين الدستورية قبل تنصيبه في المجلس. أما الاحتمال الثاني: فهو فشل الطاعن في دحض نتائج انتخابات الولاية المعنية، ما يعني صحة نتائج هذه الانتخابات وشرعية تنصيب العضو الشاغل للمنصب في المجلس - وهو المطعون ضده -^(٢).

الفرع الثاني

سلطة كل مجلس في الحكم على مؤهلات أعضائه

يمنح الدستور صراحة لكل من مجلسي الكونغرس سلطة الحكم في انتخابات أعضائه، ونتائجها، ومؤهلاتهم. حيث يمنح هذا التفويض الدستوري صراحة لمجلس الشيوخ السلطة الواسعة للحكم واتخاذ القرار النهائي فيما يتعلق ليس بالنسبة للمؤهلات الدستورية المحددة لعضو منتخب أو لعضو معين بصورة مؤقتة فحسب، وإنما أيضاً على مدى مشروعية إجراء الانتخابات، أو مدى

(١) انظر: *Maskell, Jack & Others; Procedures for Contested Election, Ibid., p.5.*

(٢) انظر: *Maskell, Jack & Others; Procedures for Contested Election, Ibid., p.5.*

مشروعية عملية اختيار أولئك الذين يقدمون أوراق اعتمادهم، أو وثائق تفويضهم لمجلس الشيوخ^(١).

وتبدأ عملية الحكم عموماً داخل مجلس الشيوخ بمناسبة أداء السيناتور المنتخب أو المعين لليمين الدستورية؛ بواسطة توجيه سؤال يُطرح من قبل سيناتور آخر فيما يتعلق بتصيب أو شغل هذا العضو المنتخب أو المعين لعضوية المجلس، أو بواسطة التماس مُقدّم إلى رئيس مجلس الشيوخ. وغالباً ما يُقدم هذا الالتماس من قبل معارضة المجلس. وإن تقديم وثائق التفويض أو شهادات الانتخابات من قبل حاكم الولاية أو وزير الخارجية يُعد دليلاً ظاهراً على أن الشخص الحائز على وثائق التفويض مخول بشغل المقعد المحدد، ولكن هذا متوقف على اتخاذ قرار نهائي من مجلس الشيوخ. لذلك، فإن العضو المعين أو المنتخب والذي يقدم وثائق تفويضه لا يكون عضواً في الكونغرس حتى يحلف اليمين الدستورية ثم يتم تنصيبه من قبل المجلس المعني بشكل رسمي^(٢).

وبمجرد تقديم اعتراض صريح على أداء اليمين الدستورية لتصيب شخص منتخب أو معين، فإن مسألة الانتخابات ووثائق تفويض السيناتور المعين أو المنتخب تحال إلى اللجنة المختصة، وهي لجنة القواعد والإدارة التابعة لمجلس الشيوخ. وإن كان قد لوحظ بأن الممارسة الأكثر شيوعاً في السنوات الأخيرة هي حالة وجود عضو منتخب أو معين قد تم الاعتراض على انتخابه، ثم حلف هذا العضو يمين تولي المنصب خلال الفترة التي تخضع فيها وثائق تفويضه - لعملية التحقق من مدى صحة انتخابه - للدراسة من قبل اللجنة المختصة في مجلس الشيوخ، مع ضرورة الإشارة إلى رفض المجلس في الماضي أن يحلف السيناتور المنتخب أو المعين لليمين الدستورية حتى تنصيبه بشكل نهائي عضواً

^(١) انظر: *Maskell, Jack ; Authority of the Senate to Exclude and not Seat a Senator - Elect or Senator Designate. (CRS, Report No. R40105, January 5, 2009), p.1.*

^(٢) انظر: *Maskell, Jack; Authority of The Senate to Exclude, Ibid., pp.1-2.*

في المجلس، وبعبارة أوضح، رفض مجلس الشيوخ أداء اليمين الدستورية خلال فترة انتظار القرار الصادر عنه في هذه المسألة، حتى لو قدم العضو المنتخب أو المعين أوراق اعتماده^(١).

وفي قرار صادر عن المحكمة العليا في قضية *Roudebush v. Hartke*، فإن المحكمة أكّدت وبوضوح: « بأن إجراءات المنافسة الخاصة بالولاية لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ لا يمكن أن تفتصب أو تحرم مجلس الشيوخ من القيام بواجباته الدستورية، ومن سلطته في ممارسة إصدار حكم نهائي وغير مشروط لتتصيب أعضائه ». وفي خصوص ذلك، اعترفت المحكمة العليا صراحة بالسلطة الدستورية من أجل التقييم المستقل من قبل مجلس الشيوخ *independent evaluation by the senate* لاختيار أي شخص ليكون عضواً في مجلس شيوخ الولايات المتحدة. كما وجدت أيضاً أن تقرير مجلس الشيوخ حول مدى أحقية العضو المنتخب في الحصول على مقعد لدى إجراء الانتخابات لا يمكن النظر به أو مراجعته من قبل المحاكم، لأنها مسألة سياسية ولا يمكن الفصل فيها بواسطة القضاء *Non- Justicible*^(٢).

كما اعترفت المحكمة العليا في وقت سابق في قضية *in Barry v. United States Ex Rel. Cunningham* بسلطة مجلس الشيوخ في ضمان وتأمين المعلومات التي يحتاجها لتقرير مصير المعركة الانتخابية عندما يتم الادعاء بوجود فساد أو تزوير في الانتخابات. وأشارت المحكمة: « بأن سلطة مجلس الشيوخ في تقرير مدى قانونية، أو أحقية الشخص المنتخب والمطالب بمقعد في مجلس الشيوخ هي سلطة مبررة ». وإن سلطته للبت في ذلك كان مصدرها وبشكل مباشر البند الأول من الفقرة الخامسة للمادة الأولى من الدستور؛ وذلك عندما يستلم العضو المنتخب أوراق اعتماده من حاكم الولاية ويقدمها بنفسه إلى مجلس الشيوخ

Maskell, Jack; Authority of the Senate to Exclude, Ibid., p. 2.

انظر: ^(١)

Maskell, Jack; Authority of the Senate to Exclude, Ibid., p. 3.

انظر: ^(٢)

ومدعياً لنفسه بجميع حقوق العضوية. كما قررت المحكمة: « أن مجلس الشيوخ يعمل بمثابة محكمة قضائية لتقرير القضايا الانتخابية، بهدف إصدار حكم يُعد خارجاً عن سلطة أية محكمة أخرى في مراجعته أو إعادة النظر به »^(١).

أما بالنسبة لسلطة مجلس النواب في الحكم على مؤهلات أعضائه، فلا تختلف عن مجلس الشيوخ أبداً من حيث دور هذا المجلس، ففي معرض الحكم على مؤهلات الأعضاء، لا يجوز لأي مجلس إضافة مؤهلات على تلك المذكورة صراحة في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، وهي السن والجنسية والإقامة في الولاية التي يمثلها. ورغم أن تلك العبارة تسمح لمجلس الشيوخ أو النواب بإنكار حق أحد الأعضاء من الحصول على مقعد في إحدى المجلسين، ولكن دون حرمان أية ولاية وبشكل غير مشروع من حقها في التمثيل داخل المجلس. ومن جهة أخرى، لا يجوز لأي مجلس تفويض واجب الحكم على انتخاب أعضائه إلى أية محكمة، فالمحاكم ليس لها أي دور في مثل هذه المسائل^(٢).

وبما أن جميع القوانين التي تنظم انتخابات مجلس النواب في الكونغرس هي قوانين الولايات، فإن تساؤلات أثارت عن علاقة مجلس النواب بتلك القوانين. إذ قرر مجلس النواب في وقت مبكر: « بأن الشهادة التنفيذية التابعة للولاية - أوراق التفويض الصادرة عن السلطة التنفيذية للولاية - *Certificate of a State Executive*، والصادرة وفقاً لقانونها، والتي تحدد النواب الذين فازوا بعضوية المجلس، وبعدد الأصوات التي ظفر بها كل منهم، والتي تُعد بمثابة صك يسمح للعضو بالدخول إلى مجلس النواب، لا تمنع مجلس النواب من تفحص أو التأكد أو الحكم على صحة الأصوات ومؤهلات أعضائه، فضلاً عن أنها لا تمنع المجلس أيضاً من قلب أو تغيير النتائج »^(٣).

^(١) انظر: Maskell, Jack; *Authority of the Senate to Exclude*, Ibid., pp. 3-4.

^(٢) انظر: Sullivan, John V.; *Constitution Jefferson's Manual*, op. cit., pp. 20-21.

^(٣) انظر: Sullivan, John V.; *Constitution Jefferson's Manual*, op. cit., p.21.

كما قرر المجلس أيضاً بأن: « سلطته لا تقتصر على فحص الأحكام النهائية لنتائج وفرز الأصوات ذات الصلة بكل عضو، والتي أُعدت وفقاً لقانون الولاية فحسب، ولكن يجوز للمجلس أيضاً التأكد من صحة الأصوات وتصحيح نتائجها ». وفي الحقيقة، إن قانون الولاية الذي يعطي جامعي الأصوات - الطوافين - على مستوى الولاية الحق في رفض نتائج الاقتراع بسبب تزوير أو ارتكاب مخالفات، لا يحول دون تدخل مجلس النواب أيضاً في الحكم على نتائج الاقتراع وتقرير مصير مؤهلات أعضائه. كما قضت المحكمة في ولاية كولورادو بأنها: « تفتقر لسلطة الاختصاص في تقرير ادعاءات المرشح حول المخالفات الواقعة في الانتخابات التمهيدية، لأن لمجلس النواب الاختصاص الحصري في تقرير مثل هذه المسائل، والإعلان عن اسم المرشح الشرعي بعد التأكد من مؤهلاته »^(١).

المطلب الثاني

الدعوة لتحقيق النصاب القانوني

Quorum Call

النصاب القانوني Quorum: هو مجموعة الأعضاء الذين يكفي عددهم لتسيير أعمال المجلس. ويمكن الاستمرار في البحث والمناقشة، سواء توافر نصاب أم لا ما دام النصاب يتوافر لدى التصويت^(٢). فكل مجلس، وكما هو معروف، ينهض بالواجبات المدرجة في جدول أعماله دون حاجة لاكتمال النصاب القانوني المطلوب للمجلس إلا عندما يقرر الأخير التصويت على إحدى المسائل ذات الصلة بأعماله، عندها يتعين أن يكون نصاب المجلس مكتملاً

^(١) انظر: Sullivan, John V.; *Constitution Jefferson's Manual*, op. cit., p.21.

^(٢) انظر: U. S. Department of State; *The Constitution of the United States of American With Explanatory Notes*, op. cit., p.50.

كشروط ضروري لتقرير المسألة الخاضعة للتصويت. ولكل مجلس نصاب قانوني مختلف عن الآخر نتيجة لتباين العدد الذي يتكون منه كل مجلس^(١).
وتُستمد القواعد والتطبيقات ذات الصلة بتحقيق النصاب القانوني في مجلسي الكونغرس من البند الأول من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور والذي ينص بأن: « ... تشكل الأغلبية في كل من المجلسين النصاب القانوني لقيامه بأعماله، ولكن يمكن لعدد أصغر أن يؤجل الجلسات من يوم إلى يوم، وقد يخول كل من المجلسين سلطة إجبار الأعضاء المتغيبين على الحضور بالطريقة التي يراها، وبمقتضى العقوبات التي يترتبها فرضها ». وبناءً عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن التصويت وإجراءات تحقيق النصاب القانوني المطلوب في مجلسي الشيوخ والنواب من خلال فرعين، وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: الدعوة لتحقيق النصاب القانوني في مجلس الشيوخ.
الفرع الثاني: الدعوة لتحقيق النصاب القانوني في مجلس النواب.

الفرع الأول

الدعوة لتحقيق النصاب القانوني في مجلس الشيوخ

ينص الدستور الاتحادي في البند الأول من الفقرة الخامسة من المادة الأولى على أن: « الأغلبية في كل من المجلسين تشكل النصاب القانوني لقيامه بأعماله »، وبما أن مجلس الشيوخ هو أحد هذين المجلسين، فإنه ومن المفترض أن يلتزم بهذا الشرط، والمتمثل بضرورة وجود النصاب القانوني دائماً، إلا في

^(١) جرى نص البند الأول من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 5, Clause 1:.... and a Majority of each shall constitute a Quorum to do Business; but a smaller Number may adjourn from day to day, and may be authorized to compel the Attendance of absent Members, in such Manner, and under such Penalties as each House may provide ».

حال تمت الإشارة أو ثبت عدم وجود هذا النصاب. وإن الافتراض المتمثل في اكتمال النصاب القانوني بشكل دائم ومفترض يسمح لمجلس الشيوخ القيام بأعماله في المجلس، بما لا يقل عن ٥١ عضواً من الحاضرين، من أصل كامل عدد أعضاء المجلس والبالغ عددهم ١٠٠ عضو، حتى يشير المجلس إلى عدم اكتماله^(١).

وبمجرد الإشارة لعدم وجود النصاب القانوني اللازم، فإن على رئيس مجلس الشيوخ توجيه أمر لكاتب المجلس يدعو من خلاله لإجراء التفقد بنداء الأسماء - التفقد بالمناداة -، إلا في حال لجوء مجلس الشيوخ لإغلاق باب النقاش، عندها لا يعول رئيس المجلس على ما إذا كان النصاب القانوني موجوداً أم لا. إضافة إلى ذلك، لا يمكن لمجلس الشيوخ استئناف أعماله حتى تستجيب أغلبية أعضاء المجلس للدعوة إلى تحقيق النصاب القانوني *Quorum Call*^(٢)، إلا في حالة وجود موافقة بإجماع الآراء على ضرورة استئناف المجلس لأعماله دون وجود هذا النصاب. وفي حال فشل الاستجابة المتعلقة بالدعوة إلى تحقيق النصاب القانوني في المجلس، عندئذ، يجوز للمجلس إرجاء الجلسة أو اتخاذ الخطوات الضرورية واللازمة لضمان حضور عدد كاف من أعضاء المجلس لتحقيق النصاب القانوني. وعادة ما يدعو مجلس الشيوخ إلى التصويت على أي التماس مقدم بواسطة طريقة المناداة، وهذا ما يدعو ويلزم ويفرض على مأمور التنفيذ في المجلس للمطالبة بحضور أعضاء مجلس الشيوخ الغائبين^(٣).

^(١) انظر: *Palmer, Betsy; Voting and Quorum Procedures in the Senate*, (CRS, Order Code No. 96-452, GOV, December 21, 2006), p.1.

^(٢) الدعوة لتحقيق النصاب القانوني: نتيجة لفت انتباه رئيس البرلمان من قبل أحد الأعضاء إلى غياب النصاب القانوني، حيث يقوم رئيس البرلمان بالدعوة إلى تحقيق النصاب لكي يجتمع عدد الأعضاء المطلوب في المجلس.

Palmer, Betsy; Quorum Requirements in the Senate: Committee and Chamber, (CRS, Order Code, 987755, Gov, February 28, 2008), p.2.

Palmer, Betsy; Voting and Quorum op. cit., p.1.

^(٣) انظر:

أولاً. شرط النصاب القانوني والدعوة إلى تحقيقه :

بمجرد قراءة بسيطة لبند النصاب القانوني الذي نص عليه الدستور الاتحادي، يبدو واضحاً أن الأغلبية التي اشترطها الدستور هي الأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس الشيوخ، أو ما لا يقل عن ٥١ سيناتوراً من أصل ١٠٠ عضواً من كامل مجموع أعضاء المجلس - طبعاً بدون وجود شغور في أي مقعد من مقاعد مجلس الشيوخ - يجب أن يكونوا حاضرين كلما أراد المجلس إنجاز أعماله. وإن أي مراقب لمجلس الشيوخ يلاحظ بأن عدداً قليلاً فقط من الأعضاء يحضرون الجلسة أثناء حدوث المناقشات في المجلس. كما وليس من المعتاد أن يصل عدد الحضور إلى ٥١ عضواً إلا عندما يصبح التصويت بالمناداة على الأسماء قيد التنفيذ^(١).

ورغم ذلك، وفي معرض الممارسة المنتظمة، فإن من المفترض امتثال مجلس الشيوخ لما جاء في الدستور وتحقيق هذا النصاب بشكل دائم، إلا إذا ثبت عدم اكتماله أو أُشير إلى وجود غياب يحول دون تحقيق هذا النصاب، وهذا ما تم تأكيده وفقاً للآتي: « يعمل مجلس الشيوخ استناداً إلى افتراض يسلم بوجود النصاب القانوني في جميع الأوقات والظروف، ما لم تظهر إحدى المسائل التي تحول دون ذلك، أو يظهر واضحاً وجلياً عدم توافر هذا النصاب، أو لدى الإشارة إلى عدم توافر هذا النصاب لدى إجراء تصويت شفهي والإعلان عن ذلك في هذه الأثناء »^(٢).

وبالرجوع إلى قواعد عمل مجلس الشيوخ، فإنه يجوز لأي عضو في مجلس الشيوخ، بما في ذلك رئيس المجلس، الإشارة إلى عدم اكتمال النصاب القانوني اللازم لقيام المجلس بعمله. وعندئذ، لا يجوز لرئيس المجلس ومن تلقاء

Palmer, Betsy; *Voting and Quorum*, op. cit., p.1.

(١) انظر:

Palmer, Betsy; *Voting and Quorum*, op. cit., p.2.

(٢) انظر:

ذاته^(١)، وبعد أن يتم تقديم هذا الاقتراح أو تلك الإشارة، احتساب عدد أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين فعلياً، وإنما على رئيس المجلس أن يأمر كاتب المجلس بتلاوة الأسماء للكشف عن أسماء الحاضرين^(٢).

ثانياً. أشكال التصويت في مجلس الشيوخ:

هناك ثلاث طرق للتصويت في مجلس الشيوخ، وهي التصويت الشفهي، والتصويت في حالة انقسام الأصوات، والتصويت بالمناداة أو ببدء الأسماء وفقاً لقائمة الأسماء، وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

١ - التصويت الشفهي والتصويت في حالة انقسام الأصوات *Voice and Division Votes*: فالتصويت الشفهي: هو وسيلة تصويت تستخدم في الهيئات التشريعية، وتعتمد على إجابة المصوتين شفهيًا بنعم أو لا دون تسجيل أصوات الأعضاء المستقلين أو الأعداد الداعمة أو الراضية للمسألة. أما التصويت في حالة انقسام الأصوات، فبموجبه يقف الأعضاء مجتمعين لتوضيح ما إذا كانوا مؤيدين أو معارضين لمشروع القانون. إضافة إلى أنه تصويت استثنائي من حيث الممارسة الحالية لمجلس الشيوخ، وغير مصرح أو منصوص بممارسته في اللوائح الداخلية لعمل مجلس الشيوخ^(٣).

٢ - إجراء التصويت ببدء الأسماء أو بالمناداة *Conducting Roll - Call Votes*: وهو تصويت يقوم فيه كل عضو بقول نعم *Yeas* أو لا *Nays* عندما ينادي الكاتب على اسمه كي يتم تسجيل أسماء الأعضاء المصوتين إيجاباً أو سلباً. فإذا صدر أمر لإجراء التصويت ببدء الأسماء، فإن على رئيس المجلس أن يعلن بأن تصويتاً

^(١) هناك استثناء واحد عندما يعمل مجلس الشيوخ على إغلاق باب المناقشة عندها يجوز لرئيس المجلس ومن تلقاء ذاته إجراء تفقد أو احتساب عدد الأعضاء الحاضرين - المتواجدين -.

^(٢) انظر: Palmer, Betsy; *Voting and Quorum*, op. cit., p.2.

^(٣) انظر: Palmer, Betsy; *Voting and Quorum*, op. cit., p.6.

بالنداء على الأسماء سيتم إجراؤه وأن على العضو الإجابة بكلمة نعم أو لا ، أي بالموافقة أو الرفض بمجرد النداء على اسمه^(١).

الفرع الثاني

الدعوة لتحقيق النصاب القانوني في مجلس النواب

يقضي الدستور الفيدرالي بأن النصاب القانوني أو الأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء في مجلس النواب يجب أن تكون موجودة داخل المجلس للقيام بأعماله ، ورغم ذلك ، ينجز مجلس النواب الكثير من أعماله التشريعية في لجنة المجلس الكامل *Committee of the whole House*^(٢) ، حيث لا ينطبق هذا مع ما يقضي به البند الدستوري. فمجلس النواب يفترض دائماً اكتمال النصاب القانوني حتى لو لم يتم التثبت من عدم اكتماله بشكل قاطع^(٣). وتحدد اللوائح الداخلية لعمل مجلس النواب المناسبات التي تجيز للنائب إثارة نقطة نظام ، والتي مفادها أن النصاب القانوني غير مكتمل سواء في مجلس النواب أم لجنة كامل المجلس ، وبعبارة أوضح ، إن إثارة نقطة نظام هي: « لفت انتباه رئيس المجلس لتوضيح حكم حول مسألة إجرائية ، وفي أغلب الأحيان ، تُستخدم نقاط النظام

Palmer, Betsy; Voting and Quorum, op. cit., p.8.

^(١) انظر:

^(٢) لجنة المجلس الكامل: وهي عبارة عن المجلس تحت تسمية أخرى، وهي جهاز برلماني ليسهل معالجة أي مسألة تثار أمام المجلس. فحينما تكون لجنة المجلس الكامل مجتمعة يرأسها شخص آخر بخلاف رئيس مجلس النواب، وعادة ما يتم اختياره من جانب رئيس مجلس النواب، وعادة وما يكون عضواً في حزب الأغلبية، والذي يرأس أية لجنة دائمة داخل المجلس. هذه اللجنة تعد واحدة من أكبر لجان الكونغرس التابعة لمجلس النواب. ولمزيد من التفاصيل حول لجنة المجلس الكامل راجع:

Palmer, Betsy; Delegates to the U.S. Congress..., op. cit., pp. 1-10.

^(٣) انظر: *Bach, Stanley; Voting and Quorum Procedures in The House of Representatives, (CRS, Order Code, No. 98-988, GOV, January 29, 2001), p.1.*

كتكتيك نقاش من قبل الأعضاء الذين يريدون قطع الاجتماعات لإثارة مسائل أخرى قد تختلف عن المسألة قيد النظر»^(١).

وفي الممارسات الحديثة، عادة ما يلجأ النواب إلى إثارة نقطة نظام داخل المجلس فقط عندما يجري التصويت. فإذا فشلت أو أخفقت أغلبية أعضاء المجلس في الاستجابة للدعوة إلى تحقيق النصاب القانوني، أو حتى المشاركة في التصويت المسجل إلكترونياً داخل المجلس، عندئذ، يتعيّن على المجلس اتخاذ خطوات ضرورية لضمان حضور ما يكفي من الأعضاء لاكمال النصاب القانوني^(٢).

وفي هذا السياق، تتداخل وعلى نحو وثيق اللوائح الداخلية لمجلس النواب وممارساته التي تنظم النصاب القانوني والتصويت داخل المجلس. وفي ذات الوقت، فهي تُستمد من اثنين من النصوص الدستورية. وفيما يتعلق بالنصاب القانوني لعمل مجلس النواب، فإن البند الأول من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور ينص بأنه: « وتشكل الأغلبية في كل من المجلسين النصاب القانوني لقيامه بأعماله »^(٣). أما بالنسبة للتصويت داخل المجلس، فإن البند الثالث من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور

^(١) انظر: *Bach, Stanley; Voting and Quorum Procedures, Ibid., p.1.*

^(٢) انظر: *Bach, Stanley; Voting and Quorum Procedures, Ibid., p.1.*

^(٣) وتجدر الإشارة، أن سلطة إجبار الأعضاء المتغيّبين عن جلسة الكونغرس للحضور، هي وبحد ذاتها عمل ضروري لإنجاز وتمير تشريعات ذات أهمية، فقد تمضي أيام، وربما أسابيع، دون أن يكون الكونغرس قادر على إنجاز أي عمل مدرج في جدول أعماله ومهما كان نوعه، لاسيما وأن اكتمال النصاب القانوني لعمل المجلس هو أمر لازم ومطلوب من أجل توافر الأغلبية لدى إجراء التصويت. وفي إحدى الحالات، انقضت مدة شهرين دون اكتمال النصاب القانوني في الكونغرس، ومرة أخرى، عندما استدعت ولاية رود آيلاند أعضاء مجلس النواب الممثلين لها في الكونغرس؛ ما أدى إلى عدم توافر النصاب القانوني المطلوب للموافقة على إحدى التشريعات الهامة، وإلحاق الهزيمة بهذا التشريع المقترح فقط بسبب معارضة هذه الولاية له.

Hinsdale, B. A.; The American Government, National and State, (American Book Company, New York, 1917), pp. 177-178.

ينص: « ... كما أن تصويت أعضاء أي من المجلسين بالموافقة أو الرفض في أي مسألة ينبغي أن يُسجل في المحاضر إذا رغب في ذلك خمس عدد الأعضاء الحاضرين ».

أولاً - شرط النصاب القانوني في النظرية والتطبيق:

من الواضح، أن شرط النصاب القانوني الوارد في الدستور الفيدرالي يفترض ضرورة توافر الأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس النواب والبالغ عددها ٢١٨ عضواً من أصل كامل مجموع عدد أعضاء المجلس، والبالغ عدده ٤٣٥ عضواً ليستطيع الأخير القيام بأعماله. ورغم ذلك، لاحظ أحد المراقبين لمجلس النواب أن عدداً قليلاً فقط من الأعضاء يوجدون أثناء المناقشات الدائرة في المجلس. وفي الواقع، فإنه من غير المألوف وجود ٢١٨ عضواً داخل المجلس في الوقت ذاته، ما لم يجر التصويت أو الدعوة إلى تحقيق النصاب القانوني لمجلس النواب^(١).

وبالتالي، إن هذا يُظهر عدم وجود تناسق بين مطلب دستوري واضح لا لبس فيه؛ ويقضي بضرورة توافر الأغلبية البسيطة البالغ عددها ٢١٨ عضواً من أصل ٤٣٥ عضواً، وممارسات راسخة جرت الموافقة عليها في المجلس، والتي تقضي بعدم ضرورة وجود النصاب القانوني دائماً إلا في حال إجراء التصويت. لذلك، يمكن تفسير هذا التناقض على النحو الآتي^(٢):

١ - ينجز مجلس النواب الكثير من أعماله عن طريق تسويتها في لجنة المجلس الكامل. وبشكل رسمي، فإن لجنة المجلس الكامل في حالة التثام، والسبب الرئيس لذلك هو أن القواعد النازمة للنقاشات الدائرة والتعديلات المقترحة في لجنة المجلس الكامل، أكثر مرونة من تلك القواعد المطبقة عندما يكون

^(١) انظر: *Bach, Stanley; Voting and Quorum Procedures, op. cit., p.1.*

^(٢) انظر: *Bach, Stanley; Voting and Quorum Procedures, op. cit., p.2.*

مجلس النواب بحالة اجتماع عادية. إضافة لذلك، إن التسوية أو الحل الذي تصل إليه لجنة المجلس الكامل يكون ملائماً ومناسباً، لأن قواعد هذه اللجنة أنشئت من قبل مجلس النواب تماماً كما أنشأ مجلس النواب مختلف قواعد عمله الداخلية.

وعلى الرغم من عدم اختلاف لجنة المجلس الكامل عن اللجان التابعة لمجلس النواب لأن جميع أعضاء مجلس النواب هم أعضاء في هذه اللجنة؛ ولأنها تجتمع في نفس القاعة التي يجتمع فيها مجلس النواب، ولأنها تُعد أيضاً لجنة تابعة لمجلس النواب، إلا أن اجتماع لجنة المجلس الكامل لا يعتبر اجتماعاً للمجلس نفسه، كما لا ينطبق النصاب القانوني المنصوص عليه في الدستور بالنسبة للمجلس على لجنة المجلس الكامل، وإنما بدلاً من ذلك، فإن للمجلس الحرية في تعيين القواعد التي يختارها من أجل اجتماع لجنة المجلس الكامل. فالبنـد A من الفقرة السادس من المادة الثامنة لقواعد مجلس النواب تنص على: «أن النصاب القانوني للجنة المجلس الكامل في حالة التأمها هو ١٠٠ عضواً، وليس ٢١٨ عضواً الذين يشكلون النصاب القانوني لمجلس النواب».

٢ - سواء اجتمع المجلس كمجلس للنواب أم كلجنة المجلس الكامل، فإن افتراض اكتمال النصاب القانوني مفترض بشكل دائم حتى لو لم يتم التثبيت من عدم وجوده. علاوة على ذلك، فإن رئيس مجلس النواب أو رئيس لجنة المجلس الكامل وعلى حد سواء مخولين بأخذ زمام المبادرة لضمان أن يكون هذا الافتراض صحيحاً. فلا يجوز وفي أي وقت لرئيس مجلس النواب أو حتى لرئيس لجنة المجلس الكامل الاعتراض على الإجراءات المتخذة في المجلس؛ إلا إذا لاحظ أحدهما أن النصاب القانوني اللازم غير موجود، أو عندما يقرر أحدهما الشروع بالعد لاحتساب عدد أولئك الحاضرين لتقرير ما إذا كان النصاب القانوني الواجب التطبيق قد اكتمل، لأن هذا مقتصر فقط في حال إجراء التصويت.

و في المقابل، إن على رئيس مجلس النواب أو رئيس لجنة المجلس الكامل الاستجابة لأي مقترح يتقدم به أحد الأعضاء؛ ليشير إلى عدم وجود

النصاب القانوني المطلوب وجوده، والبالغ عدده ٢١٨ عضواً في مجلس النواب أو ١٠٠ عضو في لجنة المجلس الكامل^(١).

وبناء على ذلك، يُفترض وجود النصاب القانوني في مجلس النواب، إلا إذا اعترض أحد الأعضاء على هذا الافتراض في المجلس. لأنه إذا توجب على أغلبية أعضاء مجلس النواب والبالغ عددهم ٢١٨ عضواً حضور جميع جلسات المجلس منذ بداية افتتاحها بعد سماع صوت المطرقة الصغيرة التي يستعملها رئيس المجلس يومياً، والتي تُشعر ببداية افتتاح عمل الجلسة، وحتى إرجائها اليومي، فإنه من المستحيل عملياً على أعضاء مجلس النواب إنجاز مختلف المسؤوليات الأخرى الملقاة على عاتقهم، وبالتالي، يصبح من الصعب أيضاً على المجلس إنجاز جدول أعماله المحدد في الوقت المناسب^(٢).

ثانياً. أشكال التصويت في مجلس النواب:

يصوت أعضاء مجلس النواب وفقاً لإحدى الطرق الآتية^(٣):

- ١ - التصويت بالتعبير الصوتي وهي الطريقة الأكثر شيوعاً، وهنا يحدد المتحدث باسم المجلس أو رئيس المجلس الطرف الفائز - الموافقين والمعارضين - وذلك بتقدير عدد كل منهما.
- ٢ - التصويت بالوقوف: يحدث إذا أُغلق باب التصويت بالتعبير الصوتي، حيث يقف أعضاء المجلس المؤيدون للمشروع، ثم الأعضاء المعارضون، ويقوم بتحديد عددهم أحد الموظفين الكتابيين بالمجلس.

^(١) انظر: *Bach, Stanley; Voting and Quorum Procedures, op. cit., p.2.*

^(٢) انظر: *Bach, Stanley; Voting and Quorum Procedures, op. cit., pp.3-4.*

^(٣) انظر: لاري ألويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة العربية الأولى، سنة ١٩٩٦)، ص ١٦٦-١٦٧.

- ٣ - أخذ الأصوات بواسطة أحد العدادين: وهو نادر الحدوث في الوقت الحاضر، ويكون هناك عضو من كل حزب يتولى عد أعضاء المجلس المؤيدين للمشروع، أو المعارضين له، وذلك من خلال المرور بينهم.
- ٤ - التصويت بنداء الأسماء: ويُطلق عليه أيضاً التصويت المدوّن، ويجري إذا أبدى الأعضاء الحاضرين رغبتهم في ذلك.
- ٥ - نظام التصويت الإلكتروني: وهذا النوع من التصويت جرت ممارسته في الوقت الحاضر، حيث تظهر نتيجة أصوات الأعضاء على لوحة كبيرة تعلو منصة الرئيس. ويُعتبر التصويت منتهياً إذا أغلق رئيس المجلس الجهاز الخاص بهذا النظام. ولقد أدى استخدام هذا النظام إلى توفير قدر كبير من الوقت.

المطلب الثالث

سلطة كل مجلس في وضع قواعد نظامه الداخلي وإنزال العقاب وطرده أحد الأعضاء

أدرك آباء الدستور أنهم بحاجة لصون قواعد النظام الداخلي لعمل الكونغرس وحمايتها وذلك عندما نص الدستور في البند الثاني من الفقرة الخامسة من المادة الأولى: « أنه يجوز لكل من المجلسين أن يضع قواعد نظامه الداخلي، وأن يعاقب أعضاؤه على سلوكهم غير النظامي، كما يمكنه بموافقة الثلثين طرد أحد الأعضاء »^(١).

كما أعرب هاملتون في الأوراق الفيدرالية: « بأن كل حكومة ينبغي أن تتضمن في ذاتها وسائل الحفاظ على ذاتها ». وفي حين أن كلام هاملتون كان موجهاً وبشكل خاص حول سلطة الكونغرس لتنظيم الانتخابات، لكن هذا القول المأثور ينطبق أيضاً وبشكل مماثل بالنسبة لسلطة مجلسي

^(١) جرى نص البند الثاني من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Article 1, Section 5, Clause 2: Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behaviour; and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member ».

الكونغرس بوضع قواعد نظامه الداخلي، ومعاقبة أعضائه بسبب سوء سلوكهم الذي يعتبر تهديداً لسمعة المؤسسة ومصادقيتها^(١).

وبموجب دستور الولايات المتحدة الأمريكية والممارسات الكونغرسية، قد تتقضي مدة ولاية أعضاء الكونغرس قبل انتهاء المدة المحددة دستورياً لأسباب متعددة، كالوفاة أو الاستقالة أو إجراء يتخذه المجلس بطرد أحد الأعضاء، أو نتيجة قبول العضو لمنصب عام لا يمكن جمعه مع عضوية الكونغرس ما يؤدي لشغور مقعده في المجلس^(٢).

وبموجب البند الثاني من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور؛ فإنه يجوز للمجلس إنزال العقاب المناسب على أحد أعضائه بسبب سلوك غير نظامي صدر عنه، والذي من شأنه أن يُسييء لسمعة المجلس أمام العامة. وللمجلس عزل أحد أعضائه من منصبه قبل الانقضاء الطبيعي لمدة ولايته الدستورية عن طريق طرده من مجلس الشيوخ إذا كان عضواً في مجلس الشيوخ، ومن مجلس النواب إذا كان نائباً؛ وذلك بعد إجراء تصويت رسمي على قرار تتم الموافقة عليه من قبل ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين. وفي حين عدم إفصاح الدستور عن أسباب محددة لطرد أحد الأعضاء، فإن الإجراءات الواجب اتباعها أو القرار الصادر بذلك؛ يجب اتخاذه في مجلسي الكونغرس عموماً^(٣). فكل مجلس يملك سلطة واسعة سواء بتحديد الأسباب أم طبيعتها أم التوقيت الذي يجب أن ينفذ فيه الطرد. علاوة على ذلك، فإن اعتبارات سياسية ظهرت لتقييد مجلسي الشيوخ والنواب في سياق فرض عقوبة الطرد، وذلك

^(١) انظر: **Wolfensberger, Don; Punishing Disorderly Behavior in Congress: The First Century, For the Congress Project Seminar, Congressional Ethics Enforcement: Is Congress Fulfilling Its Constitutional Role, (Harvard Law Review, Tuesday, January 16, 2006), p.2.**

^(٢) انظر: **Maskell, Jack; Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress From Office, (CRS, Order Code, RL30016, January 7, 2008), p.1.**

^(٣) انظر: **Maskell, Jack; Recall of Legislators, Ibid., p.1.**

عندما يُنظر إليها بأنها تتعدى على العملية الانتخابية، كأن يعلم جمهور الناخبين بأن سلوكاً سيئاً قد صدر في الماضي *The Past Misconduct* عن أحد الأعضاء؛ ولكن لا يزال هذا السلوك موضع تحقيق ودراسة، وعندما أُعلنت نتيجة الانتخابات العامة، تم انتخاب هذا المرشح الجديد أو أعيد انتخاب ذلك العضو لشغل مقعد أحد المجلسين. والمقصود من ذلك، لا ينبغي على أي مجلس أن يتعدى على العملية الانتخابية بطرده العضو بسبب سلوك سيء صدر عنه في الماضي لطالما أن جمهور الناخبين كانوا على معرفة ودراية بهذا الأمر^(١).

وبناء على ما تقدم، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن سلطة كل مجلس في وضع قواعد نظامه الداخلي وسلطته في إنزال العقاب بسبب سلوك غير نظامي، وسلطته في طرد أحد الأعضاء بموافقة الثلثين، وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: سلطة كل مجلس في وضع قواعد نظامه الداخلي.

الفرع الثاني: سلطة كل مجلس في معاقبة أعضائه على سلوك غير نظامي.

الفرع الثالث: سلطة كل مجلس في طرد أحد أعضائه بموافقة الثلثين.

الفرع الأول

سلطة كل مجلس في وضع قواعد نظامه الداخلي

لا يجوز لمجلسي الكونغرس وفي إطار ممارستهم لسلطاتهم الدستورية لتحديد أو لتقرير قواعد إجراءاتهم تجاهل القيود الدستورية، أو حتى انتهاك الحقوق الأساسية، وينبغي أن تكون هناك علاقة منطقية بين أسلوب أو طريقة الإجراءات المؤسسة لتلك القواعد، والنتيجة المنشود تحقيقها. ولكن ضمن هذه القيود، فإن جميع المسائل ذات الصلة بمنهج أو طريقة عمل المجلس متروكة لتقدير المجلس، فسلطة إنشاء القواعد ليست مرة واحدة فقط ثم تنتهي بعد تطبيقها للمرة الأولى، بل هي صلاحية مستمرة تخضع دائماً لممارسة المجلس في

Maskell, Jack; Recall of Legislators, Ibid., p.1.

^(١) انظر:

الحدود المقترحة ولكن ليس بشكل مطلق، وأبعد عن أي اعتراض أو نزاع أمام هيئة أو محكمة^(١).

ولكن في الوقت الذي تؤثر فيه قاعدة كونغرسية على أية حقوق خاصة، فتفسير ذلك يصبح مسألة قضائية، ففي قضية *Christoffel v. United States* أبطلت المحكمة العليا قرار اتهام بالإدلاء بشهادة كاذبة صادر عن إحدى محاكم مقاطعة كولومبيا ضد شخص أنكر تحت القسم أي انتماء له بالشيوعية أمام اللجنة التابعة لمجلس النواب. حيث استند إبطالها لهذا القرار على أساس: « أن الشهادة لم تكن أمام محكمة مختصة وفقاً لمجموعة الأحكام والقوانين الخاصة بمقاطعة كولومبيا، وإنما أمام لجنة كونغرسية مستقلة تابعة لمجلس النواب، وتخضع لقواعد النظام الداخلي لعمل هذا المجلس »^(٢).

الفرع الثاني

سلطة كل مجلس في معاقبة أعضائه على سلوك غير نظامي

يسمح دستور الولايات المتحدة صراحة لمجلسي الكونغرس في البند الثاني من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور بفرض إجراءات تأديبية أو معاقبة أعضائه. وهذه السلطة التي يتمتع بها المجلس لتأديب أعضائه هي نتيجة سلوك غير نظامي *Disorderly Behavior*، أو لأي مسؤولية جنائية أو مدنية يتكبدها ويتحملها المجلس بسبب سوء سلوك صادر عن أحد الأعضاء. وهذا العقاب لا يفرض لإيقاع جزاء على العضو المسؤول فقط، بل يفرض أيضاً لحماية وحدة ونزاهة المؤسسة التشريعية إضافة لحماية إجراءات المجلس وسمعته^(٣).

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.130.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.131.

^(٣) انظر: *Maskell, Jack; Expulsion, Censure, Reprimand and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives*, (CRS, Report No. RL31382, May 2, 2013), p.1.

كما يمكن لأي مجلس إنزال العقوبة على أعضائه دون حاجة لموافقة المجلس الآخر، وإن الأشكال الأكثر تنوعاً لإيقاع العقوبة هي: الطرد *Expulsion*، أو اللوم *Censure*، أو التوبيخ *Reprimand*، فضلاً عن وجود طرق أخرى بما في ذلك الغرامة *Fine*، أو تعويض مالي *Monetary Restitution*، أو الحرمان من الأقدمية *loss of seniority*، أو تعليق أو الحرمان من الحصول على امتيازات معينة *suspension or loss of certain privileges*. إضافة لمثل هذه العقوبات التي يفرضها المجلس، فقد سُمح للجنة الدائمة للمجلس والتي تتناول وتعالج المسائل ذات الصلة بالأخلاق والسلوك الرسمي توجيه رسالة تأنيب *letter of Reproval* لأي عضو بسبب سوء سلوك لا يرقى إلى مستوى البحث فيه، أو لا يرقى إلى فرض عقاب من قبل المجلس المعني. إضافة لذلك، إن هذه اللجنة قد أعربت عن رفضها لبعض التصرفات الصادرة عن أحد الأعضاء والناجمة عن إلقاء خطاب أو إجراء اتصالات غير رسمية^(١).

ويجوز للمجلس عموماً تأديب أعضائه بسبب مخالفة النصوص التشريعية، بما في ذلك الجرائم ومخالفة اللوائح الداخلية لعمل المجلس أو لأي سلوك يعتبره المجلس تشويهاً لسمعة المؤسسة التشريعية. وبالتالي، فليس بالضرورة أن يفرض كل مجلس عقاباً على أحد أعضائه من أجل مخالفة قاعدة محددة أو قانون، وإنما لأي تصرف يُعتبر خرقاً لامتيازات هذا المجلس، ويظهر بوضوح بأنه ينطوي على احتقار للمؤسسة التشريعية أو يعبر عن التشكيك بنزاهتها^(٢).

ورغم ذلك. فعندما تُطبق أقصى أنواع العقوبات وهي الطرد، فإن هذا السلوك الذي استحق تلك العقوبة، ينطوي إما على خيانة حكومة الولايات المتحدة، أو مخالفة قانون جنائي بسبب إساءة استعمال المنصب واستغلاله،

Maskell, Jack; Expulsion, Censure, Ibid., p.1.

(١) انظر:

Maskell, Jack; Expulsion, Censure, Ibid., p.1.

(٢) انظر:

كتقاضى الرشوة. ويعكس لنا التاريخ الدستوري لمجلس النواب عن وجود خمس حالات فقط طُرد فيها النواب من المجلس. إضافة لوجود عدد من الأعضاء الذين فُرض عليهم عقوبات تأديبية بسبب ارتكابهم أشكالاً مختلفة من السلوك السيئ، فاستقالوا من الكونغرس قبل اتخاذ المجلس لأي إجراء رسمي، أو خرجوا من منصبهم بعد هزيمتهم لدى إعادة انتخابهم نتيجة لسوء سمعتهم^(١).

وتجدر الإشارة، بأن لكل مجلس في كونغرس الولايات المتحدة سلطة إنزال العقاب بأحد أعضائه بسبب السلوك السيئ، ولدى فرض أي مجلس تشريعي للعقاب المقرر على أحد أعضائه، فإن المجلس يقرر ذلك بالاستناد إلى سلطته في وضع قواعد نظامه الداخلي، حيث ترد سلطة كل مجلس في وضع قواعد نظامه الداخلي إلى جانب سلطته في إنزال العقاب بحق أعضائه لارتكابهم سلوكاً غير نظامي في البند الثاني من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور^(٢).

وقد كان المسوغ الأساسي لفرض الجزاءات التشريعية هو حماية سلامة وكرامة السلطة التشريعية وإجراءاتها، وليس مجرد معاقبة العضو المذنب فحسب. وإن مثل هذا الإجراء التشريعي المتخذ يكون مضافاً ومطبقاً بالنسبة لأية مسؤولية جنائية أو مدنية محتملة يتكبدها العضو بسبب سوء تصرف محدد. فأعضاء الكونغرس مثل أي شخص آخر في الولايات المتحدة، يخضعون وبشكل عام لتطبيق القوانين والأنظمة والمحاكمة الجنائية عندما يشكل سلوكهم انتهاكاً للقانون الجنائي الفيدرالي، فليس هناك أي حصانة كاملة لأعضاء الكونغرس خلال فترة ولايتهم، ولكن أعضاء الكونغرس يتمتعون بحصانة ضيقة من المحاكمة القضائية فيما يتعلق بأي خطاب يلقي أو مناقشة تجري في أي مجلس^(٣).

Maskell, Jack; Expulsion, Censure, Ibid., p.1.

(١) انظر:

Maskell, Jack; Expulsion, Censure, Ibid., p.1.

(٢) انظر:

Maskell, Jack; Expulsion, Censure, Ibid., p.1.

(٣) انظر:

ويخضع أعضاء الكونغرس لإجراءات التأديب الكونغرسية الواردة في اللوائح الداخلية لعمل كل مجلس عن أي سلوك سيء يصدر عن أعضائه. فالسلطة الدستورية الواضحة التي صاغها آباء الدستور جرى استخلاصها من الممارسة البرلمانية البريطانية، إضافة للتجربة التشريعية للمستعمرات قبل الاستقلال. وهذا ما يعكس من حيث المبدأ والاستنتاج ما يلي: « بما أن مؤهلات أعضاء الكونغرس قد صيغت على نحو يسمح للناخبين وعلى أوسع نطاق من السلطة التقديرية لاختيار من يشاؤون لتمثيلهم في مجلسي الكونغرس، فهذا يعني في المقابل، حق المجلس في فرض العقاب، أو تأديب أولئك الذين يخالفون لوائح عمل المجلس وآدابه، أو أولئك الذين يلحقون الضرر بنزاهة عمله أو سمعته، ولدرجة قد تصل إلى إنزال عقوبة الطرد من الكونغرس على الأعضاء المنتخبين وفقاً للأصول الواجبة »^(١).

الفرع الثالث

سلطة كل مجلس في طرد أحد أعضائه بموافقة الثلثين

أولاً. تعريف عقوبة الطرد : Definition of Expulsion

وهي شكل من أشكال الإجراءات المتخذة من جانب المجلس بعد حلف أعضائه ليمين تولي المنصب، والتي من شأنها عزل العضو المعني من عضوية المجلس بعد تصويت ثلثي الأعضاء الحاضرين. كما يُعد الطرد إجراءً تأديبياً، ويقوم على توفير الحماية الذاتية لنزاهة المؤسسة التشريعية وإجراءاتها. وعلى هذا النحو، فإنه يختلف إجرائياً وموضوعياً عن عقوبة الإقصاء Exclusion والتي تحرم العضو المنتخب من شغل منصبه بعد تصويت الأغلبية البسيطة في المجلس وذلك قبل تنصيبه، بسبب فشل هذا العضو في تلبية المؤهلات الدستورية لتولي المنصب

Maskell, Jack; *Expulsion, Censure, Ibid.*, p.1.

(١) انظر :

— كالسن والإقامة في الولاية التي ينتخب عنها والجنسية — أو بسبب فشل انتخابه حسب الأصول^(١).

ثانياً. أسباب فرض عقوبة الطرد *Grounds for Expulsion* :

لا يوجد قيود واضحة سواء في الدستور، أو حتى في المداولات التي جرت بين آباء الدستور في المؤتمر التأسيسي المنعقد في ولاية فيلادلفيا على السلطة المختصة بطرد عضو الكونغرس إلا الشرط المتعلق بضرورة موافقة ثلثي أعضاء المجلس. لذلك، لخصت إحدى الدراسات نية واضعي الدستور في هذا المجال من خلال الآتي: « يُظهر تاريخ البند الثاني من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور وبشكل خاص في لجنة التفاصيل، بأن آباء الدستور لم يتجه قصدهم لفرض أية قيود على سلطة الكونغرس في تقرير أو تحديد ما يبرر فرض عقوبة الطرد، ولا تشير المناقشات التي جرت في المؤتمر التأسيسي لوجود أية رغبة في وضع قيود موضوعية على سلطة الكونغرس أثناء إنزال عقوبة الطرد »^(٢).

ونقلاً عن الفقيه Story؛ فقد قررت المحكمة العليا للولايات المتحدة بأن: « لكل من مجلسي الكونغرس السلطة التقديرية والواسعة فيما يتعلق بتحديد أسباب الطرد ». وفي قضية *In Re Chapman* قررت المحكمة العليا: « بأن حالة طرد مجلس الشيوخ للسيناتور William Blount من شأنه دعم السلطة الدستورية لأي من مجلسي الكونغرس لمعاقبة العضو على السلوك الذي اعتبره المجلس آنذاك بأنه يتعارض تماماً مع عنصر الثقة والواجب الملقى على العضو، حتى لو لم يُعتبر تصرفه جريمة معاقب عليها قانوناً، أو لم يَرْتَكِب هذا السلوك بصفته الرسمية، أو لو لم يرتكبه أثناء الجلسة التي يعقدها الكونغرس، أو حتى في مقر الحكومة »^(٣).

Maskell, Jack; Expulsion, Censure, Ibid., p.2.

(١) انظر:

Maskell, Jack; Expulsion, Censure, Ibid., p.4.

(٢) انظر:

Maskell, Jack; Expulsion, Censure, Ibid., p.4.

(٣) انظر:

وفي حين أن لدى مجلسي الكونغرس السلطة الواسعة لتقرير أسباب طرد أحد الأعضاء، لكن هذا الإجراء التأديبي يقتصر تطبيقه عموماً حال ارتكاب المخالفات الأكثر خطورة فقط. كما يشتمل على طرد أحد الأعضاء سواء في مجلس الشيوخ أو النواب بمجرد إدانة العضو لارتكابه جريمة خيانة الاتحاد الفيدرالي، أو أية جريمة أخرى تتطوي على إساءة استخدام السلطة من قبل أحدهم^(١).

المطلب الرابع

واجب الحفاظ على محاضر الجلسات والجلسات السرية للمجلسين

Duty To Keep A Journal And Secret Sessions Of The Houses

ينص دستور الولايات المتحدة في البند الثالث من الفقرة الخامسة من المادة الأولى على ما يلي: « يحتفظ كل من المجلسين بمحاضر لجلساته، ينشرها من حين لآخر باستثناء تلك الأجزاء التي يرى أنها تستلزم السرية، كما أن تصويت أعضاء أي من المجلسين بالموافقة أو الرفض في أي مسألة ينبغي أن يُسجل في المحاضر إذا رغب في ذلك خمس عدد الأعضاء الحاضرين »^(٢).

ويستفاد من هذا النص الدستوري، أنه إضافة للسلطات السابقة التي يمارسها مجلسي الكونغرس بشكل منفصل، فإن لكل منهما أيضاً سلطة الحفاظ على محاضر جلساته، لاسيما وأن الأخيرة هي سجلات تتضمن وقائع القضايا، والأحداث، ووجهات النظر، ونتائج التصويت التي حصلت أثناء انعقاد

Maskell, Jack; Expulsion, Censure, Ibid., p.4.

^(١) انظر:

^(٢) نص البند الثالث من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« **U.S. Constitution, Article 1, Section 5, Clause 3:** Each House shall keep a Journal of its Proceedings, and from time to time publish the same, excepting such Parts as may in their Judgment require Secrecy; and the Yeas and Nays of the Members of either House on any question shall, at the Desire of one fifth of those Present, be entered on the Journal ».

جلسة المجلس، فضلاً عن اعتبارها بمثابة دليل كتابي ورسمي يمكن الركون إليه لدى قيام شك حول أحد الإجراءات التي اتخذها المجلس. وعلاوة عن اعتبارها سجلات توثق الإجراءات الضرورية المتخذة داخل المجلس. أما بالنسبة للجلسات السريّة التي يعقدها مجلس الكونغرس، فقد يلجأ مجلسي الكونغرس لعقد جلسة سرّية من أجل مناقشة بعض المسائل السياسية الحسّاسة أو ذات درجة عالية من السريّة للحيلولة دون اضطلاع الغير عليها^(١).

وبناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب واجب المجلسين في الحفاظ على محاضر الجلسات والجلسات السريّة للمجلسين وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: واجب كل مجلس في الحفاظ على محاضر جلساته.

الفرع الثاني: الجلسات السريّة لمجلسي النواب والشيوخ.

الفرع الأول

واجب كل مجلس في الحفاظ على محاضر جلساته

يكمن الهدف من البند الذي يطالب بواجب احتفاظ كل مجلس بمحاضر وقائع جلساته، هو ضمان التعريف أو علانية الإجراءات التي تتخذها السلطة التشريعية، وضمان مسؤولية أعضاء هذه السلطة أمام جمهور الناخبين بشكل خاص. فعندما تدون في محاضر جلسات المجلس إحدى الأدلة أو المسائل، فإن هذا التدوين يجب أن يوضح ما هو السؤال - وعلى وجه التحديد - الذي جرى التصويت عليه لتدوين ذلك الدليل أو المسألة، وما إذا تم التصويت على هذا السؤال بالموافقة أو الرفض. ومن المفترض أيضاً أن تعكس محاضر وقائع

Corwin's, Edward S; *The Constitution ...*, op. cit., p. 23.

(١) انظر:

الجلسات الحقيقية ، وتوضح ما إذا كان النصاب القانوني مكتملاً وبأن هذا العمل أو الإجراء المدوّن بات مدوناً بصورة نهائية^(١).

ولكن عندما يدرج أحد مشاريع القوانين، ويتم الموافقة عليه من قبل مجلسي النواب ومجلس الشيوخ، ثم يُرسل في جلسة علنية للمصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية تمهيداً لإصداره، فإن توثيق أو تدوين هذا القانون الذي جرت المصادقة عليه على أنه أصبح قانوناً رسمياً بعد هذه الموافقات والتصديقات، يكون توثيقاً تاماً وكاملاً وصحيحاً في محاضر جلسات مجلسي الكونغرس، ولا يرقى إلى درجة الشك بأي حال من الأحوال. وبالتالي، فإن صاحب المصلحة لا يتحمل عبء إظهار محاضر الجلسات في أي من المجلسين كدليل على تبني أو اعتماد هذا المشروع الذي أصبح قانوناً بواسطة الموافقة والمصادقة عليه، وإيداع نسخة عنه في وزارة الخارجية. وفي الحقيقة، إن حذف أو شطب أي مقطع وارد في محاضر وقائع جلسات المجلس لا يتم إلا بعد موافقة المجلس بالأغلبية البسيطة^(٢).

الفرع الثاني

الجلسات السرية لمجلسي النواب والشيوخ

تظهر سلطة مجلس الشيوخ أو النواب لعقد جلسة سرية في البند الثاني من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور والتي تنص بأنه: « يمكن لكل من المجلسين أن يضع قواعد نظامه الداخلي ». وتظهر هذه السلطة في البند الثالث من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور والتي تنص بأن: « يحتفظ كل من المجلسين بمحاضر لجلساته ينشرها من حين لآخر؛

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation, op. cit., p.132.*

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation, op. cit., p.132.*

باستثناء تلك الأجزاء التي يرى أنها تستلزم السرية»^(١). وهذا ما سنبينه وفقاً
للاتي:

أولاً. الجلسات السرية في مجلس النواب House Secret Sessions:

تنظم الفقرة التاسعة من المادة السابعة عشرة من لوائح عمل مجلس النواب الجلسات السرية التي يعقدها المجلس، فهذه الجلسات تُعقد عندما يتلقى المجلس رسائل سرية من الرئيس، أو عندما يبلغ أحد الأعضاء وبشكل رسمي مجلس النواب أنه تلقى معلومات أو رسائل سرية يتعين مناقشتها، ويجب أن تبقى محافظة على الطابع السري. فالجلسة السرية تُعقد عملاً بقواعد المجلس أو بواسطة تقديم اقتراح من قبل أحد الأعضاء للمطالبة بالمضي نحو عقدها في مجلس النواب. مع ضرورة الإشارة لعدم جواز تقديم هكذا اقتراح عندما ينعقد المجلس على شكل لجنة المجلس الكامل^(٢).

وإن على العضو الذي يقدم الاقتراح المتعلق بضرورة عقد جلسة سرية أن يعلن عن حيازته لوثائق ومعلومات سرية، ويتخذ الخطوات المطلوبة لحمل المجلس للمضي نحو عقد هذه الجلسة. وهذا الاقتراح ليس قابلاً للنقاش ولا يخضع لتكتيك نقطة نظام من أجل المطالبة بتبادل الآراء التي يتعين الكشف عنها قبل إجراء التصويت. فإذا تمت الموافقة على هذا الاقتراح بالأغلبية البسيطة بعد اكتمال النصاب القانوني لأعضاء المجلس، والبالغ عددهم ٢١٨ عضواً من أصل ٤٣٥ عضو، عندئذ، يتم إخلاء المجلس وأروقته التابعة له باستثناء أعضاء المجلس والموظفين والمستخدمين المعيّنين بصورة أساسية من قبل رئيس المجلس. وبعد ذلك، تغلق أبواب المجلس ويتم الشروع بالجلسة السرية^(٣).

^(١) انظر: *Davis, Christopher M.; Secret Sessions of the House and Senate: Authority, Confidentiality, and Frequency, (CRS, No. R42106, March 15, 2013), p.1.*

^(٢) انظر: *Davis, Christopher M.; Secret Sessions of the House, Ibid., p.1.*

^(٣) انظر: *Davis, Christopher M.; Secret Sessions of the House, Ibid., p.1.*

ثانياً. الجلسات السريّة في مجلس الشيوخ *Senate Secret Sessions*:

أما في مجلس الشيوخ، فإنه يجوز لأي سيناتور تقديم اقتراح للمجلس والمطالبة بالمضي لعقد جلسة سرّية. وفي حال تأييد سيناتور آخر لهذا الاقتراح، فإن على مجلس الشيوخ الشروع فوراً في عقد جلسة سرّية. وبموجب المادة الحادية والعشرين من لوائح عمل مجلس الشيوخ: « لا يمارس المسؤول الذي يترأس جلسة مجلس الشيوخ سلطة تقديرية بشأن المضي نحو عقد جلسة سرّية إذا ما قدم هذا الاقتراح من قبل أحد الأعضاء، وجرى تأييده في المجلس. فهذا الاقتراح غير قابل للنقاش في المجلس، ولكن يجوز لأي سيناتور الاعتراض على هذا الاقتراح المقدم من زميله والذي قد يتسبب في قبر الاقتراح لعقد تلك الجلسة »^(١).

وبمجرد الموافقة على عقد جلسة سرّية، يمضي مجلس الشيوخ للعمل وفقاً لما هو منصوص عليه في المادة التاسعة والعشرين من قواعد عمل مجلس الشيوخ، حيث تحدد المادة التاسعة والعشرون الموظفين والهيئات الذين يجوز لهم البقاء أثناء انعقاد الجلسة السريّة في مجلس الشيوخ، والتي تسمح أيضاً لرئيس المجلس بإدراج موظفين آخرين بمقتضى سلطته التقديرية لحضور الجلسة. مع الأخذ بعين الاعتبار، أن الاقتراح المقدم لاحقاً للعودة لعقد جلسة علنية غير قابل للنقاش، ويتطلب فقط الحصول على تصويت الأغلبية البسيطة من أعضاء المجلس؛ بشرط اكتمال النصاب القانوني، والبالغ عدده ٥١ عضواً من أصل ١٠٠ عضو يشكلون كامل عدد أعضاء مجلس الشيوخ^(٢).

وبناء على ما تقدم، يمارس كل مجلس سلطات منفصلة عن الآخر، كما يطبق قواعد الإجراءات الخاصة به من أجل تسيير مهامه المدرجة في جدول أعماله، وهذه السلطة تمنح كل مجلس استقلالاً تاماً في إدارة شؤونه ودون حاجة لتدخل المجلس الآخر. وهذا الاستقلال، يساعد كل مجلس في إتمام المهام

Davis, Christopher M.; Secret Sessions of the House, Ibid., p.2.

(١) انظر:

Davis, Christopher M.; Secret Sessions of the House, Ibid., p.2.

(٢) انظر:

المخولة له دستورياً، لاسيما وأن كل مجلس يختلف عن الآخر من حيث العدد المكوّن له، وهذا يعني اختلاف النصاب القانوني المطلوب لتسيير أعمال المجلس، واختلاف خمس عدد الأعضاء الحاضرين لتسيير بعض الإجراءات، وعلاوة على اختلاف قواعد عمل وإجراءات كل منهما، أي اللوائح الداخلية لعمل مجلسا الكونغرس. كما يساعد هذا الاستقلال على إنجاز كل مجلس لمهامه بنجاح، لأن القواعد المشتركة لعمل مجلسا الكونغرس قد تسبب تداخلاً وظيفياً من شأنه الاضطراب أو الاستبداد أو حدوث مشكلات حزبية قد تؤثر على عمل كل مجلس على حده من جهة، أو على عمل مجلسا الكونغرس مجتمعين من جهة أخرى، وهذا بحد ذاته يتعارض مع أفكار ومثلُ آباء الدستور ومع المهام الدستورية المخولة للسلطة التشريعية.

المبحث الثالث

امتيازات أعضاء الكونغرس والقيود المفروضة على العضوية

يُعتبر الكونغرس أحد أهم مراكز صناعة السياسيين المنتخبين، فالعمل في الكونغرس يعطي خبرة لا مثيل لها لمعرفة واستخدام لغة السياسة، لاسيما وأن واشنطن عاصمة القرار والنفوذ بالنسبة للقضايا المحلية والعالمية على حد سواء. فعضو الكونغرس لا يعمل وحده، وإنما يساعده طاقم من المساعدين من كافة الاختصاصات، والمراحل العمرية، يجمعون بين الخبرة والنشاط والعمل الدؤوب، وهؤلاء يكتسبون الخبرة والمعرفة ثم يدخلون حلبة السياسة في مواقع مختلفة، ومع بداية كل دورة جديدة، كثيراً ما يلجأ أعضاء الكونغرس إلى تجديد أو تغيير كل أو بعض طاقم العاملين معه^(١).

وعضو الكونغرس في مشاركته للعملية السياسية، وإقرار التشريعات، والإعلان عن المواقف، والتصويت على القرارات الهامة، يحتاج إلى كم هائل من المعلومات توفرها جهات عديدة أخرى، أهمها مركز أبحاث الكونغرس، وهو مركز تابع للكونغرس، ويضم خبراء في مجالات عديدة، وتقارير مفصلة وموثقة عن كافة القضايا التي تثير انتباه العضو، وتتطلب الاهتمام بها^(٢). وأمام المسؤوليات الجسام التي تنتظر أعضاء مجلسي الكونغرس، وحتى يستطيع الأعضاء أداء مهامهم التشريعية والمنوطة بهم دستورياً على أكمل وجه، باعتبارهم ممثلين للشعب، فقد قرر الدستور منحهم بعض الحقوق والامتيازات، حيث يتقاضى أعضاء الكونغرس أجورهم، وامتيازات أخرى تساعدهم على أداء تلك المهام التشريعية.

فوفقاً لما ورد في البند الأول من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور، فإن وزارة الخزانة الأمريكية هي التي تدفع رواتب أعضاء

(١) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل، مرجع سابق، ص ٤٦.

(٢) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل، المرجع السابق، ص ٤٦.

الكونغرس، وهذا ما دفع الآباء المؤسسين إلى تفويض مصادر سلطة الولايات، والتي كانت أحياناً تحرج الإدارة الاتحادية، استناداً لمواد الاتحاد الكونفدرالي. وهذا يخالف مبدأ الضوابط والتوازنات كنتيجة منطقية لمبدأ الفصل بين السلطات، لأن أعضاء الكونغرس يتقاضون تعويضاتهم - أجورهم - من هذه الوزارة، والتي تُعتبر أحد العناصر التي تتكون منها السلطة التنفيذية. علاوة على ذلك، فإن التعديل الدستوري السابع والعشرين يمنع إدخال أية زيادة في أجور أعضاء مجلسي الكونغرس حيّز التنفيذ حتى يتم انتخاب مجلس نواب جديد، أي بعد حدوث انتخابات حاسمة من شأنها إزالة أي شكوك؛ بأن المجلس القائم قد جاهد للموافقة على هذه الزيادة لاستفادة أعضائه منها بشكل خاص^(١).

إضافة لذلك، يمنح الدستور أعضاء الكونغرس امتيازات محددة لضمان إمكانية مشاركتهم في أي نقاش عنيف أو حاد دون خوف. وبالتالي، فإن أعضاء الكونغرس لا يمكن اعتقالهم - إلا في حالات الخيانة، والجنايات، والإخلال بالأمن - أثناء حضورهم جلسات مجلسهم، وفي ذهابهم إلى المجلس، وعودتهم منه. وقد فسّرت المحاكم هذه الفقرة الأخيرة: بأنها لا تشمل على الجرائم الجنائية، فهذه الحصانة من الاعتقال والمقررة لأعضاء الكونغرس تحمي فقط من الاعتقالات في القضايا المدنية المخالفة للقانون^(٢).

أما بند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة داخل المجلس، وهو البند الأكثر أهمية لفهم الامتيازات البرلمانية الحالية، فهذا البند يمنع أي شخص من مساءلة أعضاء الكونغرس عن أي خطاب يلقي أو مناقشة تجري ويشترك فيها الأعضاء في المجلس. فهذا البند صُمم لتلافي الانتهاكات المرتكبة من قبل ملوك

^(١) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States, op. cit., 2010, p.33.*

^(٢) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States, op. cit., 2010, pp. 33-34.*

أسرتي التيودور وستيورات، والذين قاضوا أعضاء البرلمان من أجل التأثير عليهم وتقويض سلطاتهم^(١).

ولكن وفي المقابل، وأمام هذه الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها أعضاء مجلسي الكونغرس، فنادرًا ما يعترف الدستور بسلطة أو امتياز دون تقييدها، فالبند الثاني من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور يمنع تعيين أعضاء الكونغرس خلال الفترة التي انتخبوا لها في أي منصب قد زيدت تعويضاته أو رواتبه خلال تلك الفترة. فهذا الشرط - كما اقترح بعض المناهضين للفيدرالية - لا يُحظر على أعضاء الكونغرس من قبول هكذا منصب لاحقاً بعد انتهاء مدة ولاية عضو الكونغرس المعني^(٢).

كما يحظر الدستور على أعضاء الكونغرس من الجمع بين مناصبهم في الكونغرس وتولي مناصب مدنية أخرى في نفس الوقت، وهذا ما يُعرف ببند عدم جواز الجمع بين عضوية الكونغرس ومناصب أخرى، حيث يعزز بند عدم جواز الجمع مبدأ الفصل بين السلطات. ففي بريطانيا العظمى والأنظمة الديمقراطية البرلمانية، فإن رؤساء الوزراء يختارون أعضاء وزارتهم من البرلمان. أما في النظام الرئاسي، فعندما يعيّن الرئيس الأمريكي عضو الكونغرس في أحد المناصب، فإن على هذا الأخير أن يقدم استقالته من الكونغرس. فعندما عيّن الرئيس باراك أوباما السيناتور هيلاري كلينتون لتكون وزيرة للخارجية. اضطرت الأخيرة لتقديم استقالتها من مقعدها في مجلس الشيوخ. وهذا هو الحال أيضاً للسيناتور جو بايدن عن ولاية ديلاوير عندما أصبح نائباً للرئيس^(٣).

فأولئك الذين يفضلون الديمقراطية النيابية أو على الأقل تعزيز العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ كثيراً ما طالبوا بإجراء تغييرات في هذا

^(١) انظر: Vile, John R.; *A Companion to The United States*, op. cit., 2010, p.34.

^(٢) انظر: Vile, John R.; *A Companion to The United States*, op. cit., 2010, p.34.

^(٣) انظر: Vile, John R.; *A Companion to the United States*, op. cit., 2010, pp.34-35.

الجزء من الدستور. وبالإضافة لأولئك الذين يؤيدون هذا النص الدستوري لأنه يدعم فكرة الفصل بين السلطات؛ فإن أنصار هذا النص جادلوا أيضاً بأن أعضاء الحكومة لديهم بالفعل ما يكفي للقيام به دون حاجة لتمثيل جمهور الناخبين، سواء على مستوى الولاية أو الدائرة الانتخابية^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المبحث عن امتيازات أعضاء الكونغرس والقيود الدستورية المفروضة على العضوية، وذلك وفقاً للآتي:

المطلب الأول: امتيازات أعضاء الكونغرس.

المطلب الثاني: القيود الدستورية المفروضة على العضوية.

المطلب الأول

امتيازات أعضاء الكونغرس

ينص البند الأول من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور: « بأن يتقاضى أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب تعويضاً أو بدلاً يحدده القانون، ويُدفع - هذا البند - من خزانة الولايات المتحدة الأمريكية ... »^(٢). وبموجب هذا البند الدستوري فإن استحقاق العلاوات لن يتحقق إلا بموجب قانون صادر عن الكونغرس، أما صرفها فإنه لن يتحقق إلى أن يتم انعقاد الكونغرس التالي وفقاً للتعديل الدستوري السابع والعشرين. لذلك، فإذا لم يرفض أي من المجلسين توصيات زيادة المرتبات التي قدمتها اللجنة وأقرّها الرئيس، فإن زيادات أجور أعضاء الكونغرس، والقضاة الفيدراليين، وكبار الموظفين الفيدراليين تصبح نافذة المفعول. كما ويتقاضى أعضاء الكونغرس زيادات متنوعة واسعة من أجل ضرورات أخرى تتضمن مكافآت ليبرالية لمساعدات إدارية وأعمال أخرى،

^(١) انظر: Vile, John R.; *A Companion to The United States*, op. cit., 2010, p.35.

^(٢) جرى نص البند الأول من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « U.S. Constitution, Article 1, Section 6, Clause 1; The Senators and Representatives shall receive a Compensation for their Services, to be ascertained by Law, and paid out of the Treasury of the United States ... ».

كالسفر والاتصالات التلفونية طويلة المدى وامتيازات بريدية مجانية وخدمة طبية مجانية. ويُعتبر أعضاء الكونغرس أعلى المشرعين أجوراً في العالم بما فيها نظراؤهم في الأمم الصناعية الغنية في الغرب^(١).

كما وينص البند الأول - في جزء منه - من الفقرة الأولى من المادة السادسة من الدستور الأمريكي: « ... بأن لأعضاء مجلسي الشيوخ والنواب في جميع الحالات، ما عدا حالات الخيانة والجنايات والإخلال بالأمن، أن يتمتعوا بامتياز عدم اعتقالهم أثناء حضورهم جلسات مجلسهم، وفي ذهابهم إلى ذلك المجلس وعودتهم منه، وأي خطاب يلقي أو مناقشة تجري في أي من المجلسين لا يسألون عنها في أي مكان آخر »^(٢). فهذا النص الدستوري يُعتبر أشبه ما يكون بمثيل له موجود في إعلان الحقوق الإنجليزية لعام ١٦٨٩ كثمرة للصراع بين الملك والبرلمان. وإن ميزة عدم الاعتقال أثناء انعقاد جلسات الكونغرس، وفي الذهاب إلى والعودة من نفس المجلس لم تكن ذات أهمية واضحة. وقد فسّرت المحاكم الفقرة - باستثناء الخيانة والجرائم الكبرى والإخلال بالأمن - بأنها تنطبق على الأعمال المدنية فقط. ولكن فإنه يكون من الأهمية استحالة نقلهم من واجبهم الرئيسي لإعداد السياسة العامة بإجبارهم للعمل في هيئة محلفين أو أن يستدعوا في قضايا مدنية^(٣).

وإن الرغبة الصادقة لتمكين أعضاء الكونغرس من التعبير عن أنفسهم بحرية في المناقشة؛ تكون واضحة. وإن الضمانات الدستورية ضد استجوابهم في أي مكان آخر قُصِدَ به حماية الأعضاء من قضايا القذف أو الافتراء والتي ربما

(١) انظر: ألبرت ساي وآخرون، أسس الحكم في أمريكا، مرجع سابق، ص ٢٩٥.

(٢) وقد جرى نص البند الأول من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور على النحو الآتي:

« **U.S. Constitution, Article 1, Section 6, Clause 1;** ... *They shall in all Cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place* ».

(٣) انظر: ألبرت ساي وآخرون، أسس الحكم في أمريكا، مرجع سابق، ص ٢٩٥.

تنشأ عن ملاحظات يتم إبدائها في الكونغرس. وبناء على قرار المحكمة العليا، فإن هذه الحصانة تطبق على أشياء تتم بصفة عامة في اجتماع المجلس بالنسبة للعمل قيد البحث، ولا يتضمن هذا المناقشة الرسمية فقط، ولكن التقارير أيضاً، والبيانات وإجراءات اللجنة. وهكذا، وما دامت ضمن حدود اللياقة التي تتبع بمقتضى قوانين المجلس، فإن أعضاء المجلس يتمتعون بحرية كلام تامة أثناء قيامهم بواجباتهم الرسمية^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن امتيازات أعضاء الكونغرس من خلال بيان الرواتب التي يتقاضاها الأعضاء، والحصانة التي يتمتعون بها من الاعتقال، وحصانتهم لدى إلقاء خطاب أو إجراء مناقشة داخل المجلس، وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: رواتب أعضاء الكونغرس.

الفرع الثاني: حصانة أعضاء الكونغرس ضد الاعتقال.

الفرع الثالث: حصانة أعضاء الكونغرس لدى إلقاء خطاب أو إجراء مناقشة داخل المجلس.

الفرع الأول

رواتب أعضاء الكونغرس

Salaries of Members of Congress

اعتمد الكونغرس طوال تاريخ الولايات المتحدة على ثلاثة أساليب مختلفة لتحديد مرتبات أعضاء الكونغرس *adjusting salaries for members*، كانت آخر مرة عندما صدر تشريع خاص ينص على زيادة هذه المرتبات بين عامي ١٩٩٠ - ١٩٩١، وهذه الطريقة هي الوحيدة التي استُخدمت من قبل الكونغرس لسنوات عدة. أما الطريقة الثانية فهي طريقة تعتمد على إجراء

^(١) انظر: ألبرت ساي وآخرون، أسس الحكم في أمريكا، المرجع السابق، ص ٢٩٥ - ٢٩٦.

تعديلات سنوية على أجور الأعضاء والتي لا تدخل حيز التنفيذ ما لم يوافق عليها الكونغرس، وقد رسّخت هذه الطريقة عام ١٩٧٥، فمنذ هذا التاريخ وحتى عام ١٩٨٩ استندت هذه الطريقة على معدل الزيادات السنوية القابلة للمقارنة *the rate of annual comparability increases* بالنظر لجدول العمل العام للموظفين الاتحاديين. لكن هذا الأسلوب تغيّر مع صدور قانون الأخلاق لعام ١٩٨٩ والذي يشترط تعديل البديل السنوي للأعضاء والذي يجري تحديده وفقاً لصيغة تستند على عوامل محددة ذات صلة بالرقم أو المؤشر القياسي لفرص العمل - العمالة - *the employment cost index*. وبموجب هذه الطريقة الأخيرة تم إدخال تعديلات سنوية على البدلات التي يتقاضاها الأعضاء ثلاث عشرة مرة والمقررة في شهر كانون الثاني للأعوام ١٩٩١، ١٩٩٢، ١٩٩٣، ١٩٩٨، ٢٠٠٠، ٢٠٠١، ٢٠٠٢، ٢٠٠٣، ٢٠٠٤، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩^(١).

وفي المقابل، تم رفض إدخال هذه التعديلات السنوية تسع مرات والمقررة في شهر كانون الثاني للأعوام ١٩٩٤، ١٩٩٥، ١٩٩٦، ١٩٩٧، ١٩٩٩، ٢٠٠٧، ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢. ونتيجة لذلك، قُدمت الكثير من مشاريع القوانين في الكونغرس الثاني عشر بعد المائة لتغيير الإجراء القائم على التعديل السنوي لبدلات أعضاء الكونغرس بشكل دوري، وللحد من أجورهم ومنع أو تأخير تقاضي الأجور في حالة حدوث توقف في العمل الحكومي أو العمل على تجميد الأجور الحالية^(٢).

أما الطريقة الثالثة لتعديل بدلات أعضاء الكونغرس فهي تبدو من خلال الإجراء المتخذ من قبل الكونغرس عملاً بتوصيات مقدمة من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح مقدّم من قبل الهيئة المدنية للخدمة العامة والتعويضات *the Citizen's Commission on Public Service and Compensation* والتي تأسست وفقاً

^(١) انظر: *Brudnick, Ida A; Salaries of Members of Congress: Congressional Votes, 1990- 2013, (CRS. Report No. 97- 615, June 20, 2013), p.1*

^(٢) انظر: *Brudnick, Ida A; Salaries of Members of Congress, Ibid., p. 1.*

لقانون إصلاح الأخلاق لعام ١٩٨٩. وعلى الرغم من أن واجب هذه الهيئة الاجتماع عام ١٩٩٣، لكنها لم تفعل ذلك ولم تجتمع منذ ذلك الحين. والجدير بالذكر، أن أعضاء مجلسي الكونغرس يتقاضون بدلاتهم فقط عن المدة التي انتخبوا خلالها، أما الأعضاء السابقون في الكونغرس فيجوز لهم تقاضي إعانات تقاعدية^(١). وإن أي تعديل في بدلات أعضاء الكونغرس لن يدخل حيّز التنفيذ إذا ما أصدر الكونغرس تشريعاً يحظر فيه هذا التعديل، وإن أي تعديل لزيادة البديل السنوي للأعضاء - الأجور - تتم الموافقة، عليه يجب ألا يزيد عن نسبة مقدارها ٥ ٪ سنوياً^(٢).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن المرتبات - الأجور أو العلاوات - التي يتقاضاها أعضاء كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية وذلك وفق الآتي:

أولاً - مصدر رواتب أعضاء الكونغرس.

ثانياً - تطبيق التعديل الدستوري السابع والعشرين على التعديلات السنوية.

ثالثاً - المرتبات التي يتقاضاها أعضاء الكونغرس.

أولاً - مصدر رواتب أعضاء الكونغرس:

يجري تمويل رواتب أعضاء الكونغرس من حساب الاعتمادات - المخصصات المالية - الدائمة *permanent appropriations account* للموازنة العامة. وبالرغم من أن النقاش المتعلق بإدخال تعديل على أجور أعضاء الكونغرس غالباً ما يحدث أثناء النظر في مشروع قانون الاعتمادات السنوية التي تمول خزانة الولايات المتحدة - وهي مشروعات قوانين الخاصة بالخدمات المالية والاعتمادات العامة للحكومة *the financial services and general government appropriations bills* -، لكن هذا المشروع في حقيقة الأمر لا يتضمن الأموال اللازمة لتعديل الأجور السنوية لأعضاء الكونغرس، وإنما يتضمن فقط الأموال اللازمة لمنحها

^(١) انظر: *Brudnick, Ida A; Salaries of Members of Congress, Ibid., p.1.*

^(٢) انظر: *Brudnick, Ida A; Salaries of Members of Congress, Ibid., p.1.*

كرواتب لأولئك الموظفين، أي يكشف هذا المشروع فقط عن مجموع الرواتب المخصصة لأعضاء الكونغرس والتي يتم تقاضيها من قبلهم عن السنة المعنية. مع ضرورة الإشارة إلى إمكانية حرمان أحد أعضاء الكونغرس من أجره، ولكن هذا الحرمان لا يتم إلا بعد اقتراحه ضمن مشروع قانون بصورة مستقلة أو ضمن مواد إحدى مشروعات القوانين المقدمة^(١).

ثانياً - تطبيق التعديل الدستوري السابع والعشرين على التعديلات السنوية :

ينص التعديل الدستوري السابع والعشرين المقترح بتاريخ ١٧٨٩/٩/٢٥ والذي جرت المصادقة عليه بتاريخ ١٩٩٢/٥/٧ على ما يلي: « أي قانون ينص على تغيير أجور أعضاء مجلس الشيوخ ومجلس النواب مقابل خدماتهم، لن يكون ساري المفعول حتى يتم انتخاب مجلس نواب جديد »^(٢). حيث يكفل هذا التعديل أنه إذا صوت أعضاء مجلس النواب أو الشيوخ لرفع أجورهم، فإن أعضاء الكونغرس الجديد الذي قد يتضمن عدداً من الأعضاء القدامى والجدد هم فقط الذين يستطيعون الإفادة من رفع هذه الأجور^(٣). كما قررت المحكمة الاتحادية « أن هذا التعديل لا يُطبق إلا بعد تصويت الكونغرس على إدخال تعديلات على أجور الأعضاء في المستقبل، أي لا يُطبق لإدخال تعديلات سنوية على أجور أعضاء الكونغرس تلقائياً وبصورة سنوية، وإنما لا بد من تقديم مشروع قانون للكونغرس من أجل إدخال هذه الزيادة ». ونتيجة لذلك، قدمت العديد من مشاريع القوانين لإحداث تغيير في الإجراءات المتخذة لتعديل أجور

Brudnick, Ida A; Salaries of Members of Congress, Ibid., p.1.

(١) انظر:

(٢) وقد جرى نص التعديل الدستوري السابع والعشرون من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Amendment 27; No law, varying the compensation for the services of the Senators and Representatives, shall take effect, until an election of Representatives shall have intervened ».

(٣) انظر: *U. S. Department of State; The Constitution of The United States of American with Explanatory Notes, op. cit., p. 88.*

أعضاء الكونغرس، وليستوجب هذا وفي ذات الوقت، اتخاذ الإجراءات المناسبة من قبل الكونغرس لإحداث تغيير في الأجور التي يتقاضاها الأعضاء^(١).

ثالثاً. المرتبات التي يتقاضاها أعضاء الكونغرس:

١ - المرتبات - العلاوات - التي يتقاضاها أعضاء مجلس النواب: يحصل أعضاء مجلس النواب على مرتباتهم بغرض أدائهم لواجباتهم الرسمية والنيابية في المناطق أو الدوائر التي يمثلونها. كما يتقاضى أعضاء مجلسي الكونغرس تلك العلاوات بشكل سنوي، يبدأ من تاريخ اليوم الثالث من شهر كانون الثاني من كل عام وحتى اليوم الثاني من شهر كانون الثاني من السنة التالية، أي تُصرف هذه العلاوات بهدف إنفاقها لما يكفي لمدة سنة واحدة فقط، ثم تُجدد في السنة التالية^(٢).

وتقسم هذه العلاوات لثلاثة عناصر رئيسية في مجلس النواب وهي: العلاوات الخاصة بموظفي عضو الكونغرس، والنفقات الرسمية للمنصب، والبريد الرسمي. مع ضرورة الإشارة إلى تساوي العلاوات التي يتقاضاها أعضاء مجلس النواب بالنسبة للنفقات الخاصة بالموظفين التابعين لهم، أما تلك التي تتصل بنفقات المنصب والبريد الرسمي فتختلف من عضو لآخر بسبب الاختلافات في المسافة الواقعة بين العاصمة واشنطن، وهو مقر مبنى الكابيتول، أي مبنى كونغرس الولايات المتحدة من جهة، والدائرة التي يمثلها العضو من جهة أخرى. ويتم تنظيم وتعديل هذه البدلات من قبل لجنة الإدارة التابعة لمجلس النواب^(٣).

٢ - المرتبات - العلاوات - التي يتقاضاها أعضاء مجلس الشيوخ: أما العلاوات الخاصة بأعضاء مجلس الشيوخ، فهي مكونة أيضاً من ثلاثة عناصر أساسية، كعلاوة المساعدة الإدارية، وعلاوة المساعدة التشريعية، وعلاوة نفقة المنصب

^(١) انظر: *Brudnick, Ida A; Salaries of Members of Congress ...*, op. cit., pp.1- 2.

^(٢) انظر: *Brudnick, Ida A.; Congressional Salaries and Allowances*, (CRS, Report No. RL30064, January 4, 2012), p.3.

^(٣) انظر: *Brudnick, Ida A.; Congressional Salaries and Allowances*, Ibid., p.3.

الرسمي. فعلاوة المساعدة التشريعية هي مبلغ محدد لجميع أعضاء مجلس الشيوخ، أما علاوة المساعدة الإدارية ونفقة المنصب الرسمي فتختلفان فيما بين أعضاء مجلس الشيوخ تبعاً لعدد سكان الولاية التي يمثلونها، واختلاف المسافة بين العاصمة واشنطن والولايات الأخرى^(١).

الفرع الثاني

حصانة أعضاء الكونغرس ضد الاعتقال

يقرر البند الدستوري المذكور أعلاه، فيما يتعلق بتمتع أعضاء الكونغرس بامتياز عدم اعتقالهم أو مساءلتهم عن أي خطاب يلقي أو مناقشة تجري داخل المجلس؛ نظام الحصانة التشريعية الفيدرالية في الولايات المتحدة. وعلى وجه التحديد، يتمتع أعضاء الكونغرس بالحصانة من الاعتقال المدني لدى ذهابهم إلى المجلس أو عودتهم منه، أو أثناء حضورهم جلسات المجلس، إضافة للحصانة التي يتمتعون بها عن أعمالهم التشريعية، والتي عُرِّفت وعلى نطاق واسع بحيث تشمل: « الأعمال المنجزة عموماً في جلسة المجلس من قبل أحد أعضائه، وذات الصلة بأعمال المجلس ». فمفهوم الامتياز في الولايات المتحدة ينبع من قلق البرلمان الإنجليزي من أي انتقام أو تهريب يقع على أعضاء السلطة التشريعية من جانب الملك^(٢).

ولكن هناك فروق بين شكل الحكومة الأمريكية والإنجليزية. ففي حين يتعين على البرلمان الإنجليزي الحفاظ على سيادته الاستشارية والتشريعية أكثر من التاج - الملك - بشكل مطلق داخل نظام توازن السلطات، أي اعتماد

^(١) انظر: Brudnick, Ida A.; *Congressional Salaries and Allowances*, Ibid., p.7.

ولمزيد من التفاصيل حول العلاوات التي يحصل عليها أعضاء مجلسي الكونغرس راجع:

Brudnick, Ida A.; *Member's Representational Allowance: History and Usage*, (CRS, Report, No. R40962, January 5, 2011), pp. 2-5.

^(٢) انظر: Marksches, Christoph C. & Paulus, Christoph G.; *Research on Parliamentary Privilege Concurrently Discuss Chinese National People's Congressional Privilege*, (University Berlin, July 2009), p.9.

مبدأ الفصل بين السلطات المشرب بروح التعاون من خلال أدوات التأثير المتبادلة فيما بينها، كحل البرلمان، وحجب الثقة عن الوزارة. فإن الكونغرس الأمريكي، يتبنى نظام الفصل الجامد بين السلطات، مع اتباع سياسة الضوابط والتوازنات، وبأن السلطات الثلاث للإدارة الاتحادية تقف على قدم المساواة فيما بينها. لذلك، تهدف الامتيازات البرلمانية في الولايات المتحدة لحماية الكونغرس وأعضائه من أية تهديدات أو ترهيب صادر عن السلطة التنفيذية، وإلى حد بسيط عن الفرع القضائي للحكومة. لذلك، يُعتبر الامتياز المقرر لأعضاء الكونغرس بموجب البند الدستوري عنصراً أساسياً لمبدأ الفصل بين السلطات فيما بين فروع الحكومة الأمريكية^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن حصانة أعضاء كونغرس الولايات المتحدة ضد الاعتقال وذلك وفقاً للآتي:

أولاً - ماهية الحصانة ضد الاعتقال.

ثانياً - التطبيقات العملية للحصانة ضد الاعتقال.

أولاً. ماهية الحصانة ضد الاعتقال :

يتمتع أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب بامتياز عدم اعتقالهم أثناء حضورهم جلسات المجلس وفي ذهابهم إلى المجلس وعودتهم منه. ونتيجة لذلك، فسّرت المحكمة حالة الإخلال بالأمن بأنها تشمل جميع الجرائم الجنائية. وبالتالي، فإن هذه الحصانة لا تطبق في الحقيقة إلا في حالات الاعتقال لأسباب مدنية، كما وضعت مدونة الولايات المتحدة بعض القيود الإجرائية بشأن القضايا المدنية التي تُقام على الأعضاء أثناء ذهابهم إلى المجلس وعودتهم منه،

^(١) انظر: Marksches, Christoph C. & Others; *Research on Parliamentary Privilege*, Ibid., p.9.

وتتمثل هذه القيود: بتمتع أعضاء مجلسي الكونغرس بالحصانة من الاعتقال أثناء ذهابهم للمجلس، وعودتهم منه^(١).

ومن جهة أخرى، فجرم التهريب - التهويل - الجنائي يمنع عضو الكونغرس وعلى نحو متعمد، وباستخدام القوة أو حتى بتهديده بإلحاق الأذى بشكل غير قانوني في محاولة للتأثير عليه أو ترهيبه أو إعاقته من أداء واجبه التشريعي. كما يعوق جرم التهريب عضو الكونغرس وبشكل متعمد من تقديم الطلبات، أو تسجيل الملاحظات. بالإضافة لذلك، إن الشخص الذي يرتكب جناية ضد أحد أعضاء الكونغرس يكون مسؤولاً من الناحية الجنائية التي ستترتب عليه جرّاء اعتدائه الجنائي على عضو الكونغرس، إضافة لمسؤوليته المدنية أمام العضو بالتعويض عن الأضرار التي تكبدها نتيجة للانتهاك الذي ارتكبه، ومسؤول أيضاً عن الرسوم وأتعاب المحاماة وغيرها من المصاريف الأخرى المتكبدة أثناء الادعاء في الدعوى المدنية^(٢).

وأخيراً: فإن عضو الهيئة التشريعية ليس عرضة للاعتقال أو الاحتجاز في السجن أثناء قيامه بأي إجراء مدني، أو حتى أثناء استمرار المجلس بعمله، أو خلال مشاركته اجتماع أية لجنة من لجانه. وفي الواقع، تكمن الحقيقة في الحاجة إلى الحصانة ضد اعتقال أعضاء الهيئة التشريعية لأن الأخيرة هي المخولة، وفي المقام الأول، بالادعاء على أعضائها بخصوص الخدمات التي يقدمونها، وإن أي شخص أو سلطة تعوق أحد الأعضاء من حضور جلسة المجلس لتأدية واجبه التشريعي؛ تعتبر متهمة بخرق الامتياز وبجرم احتقار المجلس^(٣).

^(١) انظر: *Ohio Legislative Service Commission; Legislative Benefits, Privileges, and Restrictions of Office, Chapter 3, (Washington D.C., A Guidebook for Ohio Legislators, 2009), p.20.*

^(٢) انظر: *Ohio Legislative Service Commission; Legislative Benefits, Ibid., p. 20.*

^(٣) انظر: *Ohio Legislative Service Commission; Legislative Benefits, Ibid., p. 217.*

ثانياً. التطبيقات العملية للحصانة ضد الاعتقال:

قضية هارتكي ضد إدارة الطيران الاتحادية Hartke v. Federal Aviation Administration FAA: وتتلخص وقائع هذه القضية أنه وبعد احتجاز السيناتور هارتكي Hartke في مطار Dress Memorial والكائن في شمال مقاطعة Evansville في ولاية Indiana، عمد السيناتور هارتكي لإقامة دعوى للمطالبة بالحصول على حكم تفسيري Declaratory Judgment^(١)، يقضي بأن أعضاء المجلس التشريعي يتمتعون بالحصانة، وهم في مأمن من خضوعهم لعملية التفتيش، أو حتى إخضاعهم للمرور تحت جهاز شاشة التفتيش في المطار. حيث احتج السيناتور هارتكي بأن إصدار اللوائح من قبل إدارة الطيران الاتحادية، والتي تعتبر إحدى المكاتب التابعة للسلطة التنفيذية، والتي من شأنها فرض عقوبة الحجز على أعضاء الكونغرس؛ يُعد انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات. ومن جهة أخرى، فإن احتجازه في المطار كان بمثابة اعتقال له في الوقت الذي يتمتع فيه بالحصانة من الاعتقال بوصفه عضواً في الكونغرس^(٢).

ونتيجة لذلك، أصدرت المحكمة العليا قرارها بضرورة إجراء التفتيش، وبعدم صوابية ودقة الآراء التي أطلقها السيناتور هارتكي وذلك بأن اللوائح الصادرة بشأن الفحص أو التفتيش كانت اعتداءً دستورياً على مبدأ الفصل بين السلطات الحكومية. وقد أشارت المحكمة أيضاً: « بأن الكونغرس هو من شرعن الشرط المتعلق بإجراء بالتفتيش والبحث، وبأن قانون الأمن الجوي لوسائل النقل the Air Transportation Security Act لعام ١٩٧٤ يُخضع جميع المسافرين، وجميع الممتلكات، بما فيها حقائب السفر الصغيرة لإجراءات ما قبل الصعود إلى الطائرة، والمطبقة من قبل الموظف المسؤول ». ومشيئة بأن هذه

(١) الحكم التفسيري أو البياني: هو حكم محكمة يشرح قانوناً سارياً أو يعبر عن رأي المحكمة دون الحاجة لتطبيق الحكم.

(٢) انظر: Charney, Leon H. & Selvers, Jerome M.; *Executive Encroachment on Congressional Immunity*, (ST. John's Law Review, [Vol 50, Issue 1, Number 1, Article 2, 2012], p. 45.

اللوائح تُطبق أيضاً على مسافري شركات الطيران، كما أعلنت المحكمة: « بأنه ينبغي أن يُعامل عضو الهيئة التشريعية مثل أي مسافر آخر »^(١). وبناء عليه، فإن القرار الصادر في قضية السيناتور هارتكي محفوظ بالتناقضات واللامنطقية التي تهدد الحماية الدستورية تماماً. حيث يكمن المزيد من القلق في استعداد المحكمة لتقويض السلطة الدستورية الممنوحة لأعضاء السلطة التشريعية؛ وإن كانت هذه السلطة تترافق مع مقدار كبير من المعقولية وحسن نية. وهذا المفهوم الخطير بحد ذاته يشتمل على طبيعة غير دستورية، لأنه لا يمكن التصور بأن أحد أعضاء الكونغرس يمكن أن يكون محتجزاً في المطار من أجل عملية تفتيش روتينية، وبالتالي، فإن هذا سيفقده فرصة السفر بالطائرة، ما سيفوت عليه فرصة التصويت في الكونغرس^(٢).

وتجدر الإشارة، بأن إدانة الرئيس أندرو جونسون في مجلس الشيوخ فشلت بفارق صوت واحد، لذلك، فإن نظام الحكومة في الولايات المتحدة ومبدأ الفصل بين السلطات مصممين لمنع أي فرع آخر من فروع الحكومة الثلاث من الاضطرار للاعتماد على حسن نية الطرف الآخر؛ من خلال إقدامه على أي تصرف قد يشكل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات^(٣).

وبناء على ما تقدم، لقد أُدرجت الحصانة ضد الاعتقال في البند الأول من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور؛ وبشكل متعمد من قبل الآباء المؤسسين في الوثيقة النهائية لهذا الدستور، حيث اعتبر هؤلاء: « بأنه من الضروري ألا يتعرض أعضاء السلطة التشريعية لأي عائق أثناء سفرهم لحضور جلسة المجلس أو عودتهم منها، من أجل القيام بأعمالهم دون إساءة صادرة من

Charney, Leon H. & Others; *Executive Encroachment*, Ibid., p. 46.

(١) انظر:

Charney, Leon H. & Others; *Executive Encroachment*, Ibid., p.49.

(٢) انظر:

Charney, Leon H. & Others; *Executive Encroachment*, Ibid., p.50.

(٣) انظر:

جانب أي فرع من فروع الحكومة لأن المقصود من هذه الحصانة هو أن يتمتع كل فرع من فروع الحكومة بالاستقلال وبشكل حقيقي»^(١).

الفرع الثالث

حصانة أعضاء الكونغرس لدى إلقاء خطاب أو إجراء مناقشة داخل المجلس

يقضي البند الأول من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور بما يلي: «... ولهم في جميع الحالات - أي لأعضاء مجلسي الكونغرس من شيوخ ونواب - ما عدا حالات الخيانة والجنايات الإخلال بالأمن أن يتمتعوا بامتياز وإن أي خطاب يلقي أو مناقشة تجري في أي من المجلسين لا يسألون عنها في أي مكان آخر»^(٢).

تحدد هذه الصياغة والمعروفة ببند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة الامتياز التشريعي لأعضاء الكونغرس، وعلى غرار الامتياز التنفيذي للرئيس، فإن الامتياز التشريعي يسمح لأعضاء السلطة التشريعية برفض الكشف عن المعلومات المحمية بمقتضى هذا البند. فمنذ صياغة هذا البند الدستوري، فقد حظي بتفسير واسع من جانب المحكمة العليا وبشكل مستمر. ولكن هذه التفسيرات الفضاضة مكّنت أعضاء السلطة التشريعية، وبدافع الحرص على المصلحة الشخصية، بالعمل على استغلال هذا الامتياز من خلال حجب سلوكهم السيئ عن السلطة القضائية والتنفيذية والجمهور. علاوة على ذلك، إن هذا

Charney, Leon H & Others; *Executive Encroachment*, Ibid., p. 49.

(١) انظر:

(٢) جرى نص البند الأول من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 6, Clause 1: They shall in all Cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place ».

الاتساع في التفسير الفضفاض للامتياز التشريعي حال دون خضوع أعضاء السلطة التشريعية لأي استفسار أو تحقيق ضروري ولأزم^(١).

وفي هذا الخصوص، لم توضح المحكمة العليا ما إذا كان الامتياز الممنوح استناداً لبند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة، من شأنه أن يتيح الفرصة لرفض الكشف عن الوثائق ذات الصلة بالإجراءات التشريعية. ورغم ذلك، منحت المحكمة الابتدائية لمقاطعة كولومبيا حيزاً من الاهتمام لهذا التساؤل، وفسّرت هذا البند تفسيراً واسعاً من شأنه منح جميع وثائق أعضاء السلطة التشريعية امتيازاً تشريعياً. وفي المقابل، قررت المحكمة الابتدائية التاسعة للولايات المتحدة: « بأنه وعندما لا يتمتع إجراء تشريعي مُتخذ في إحدى المسائل بالحماية المقررة بموجب بند الامتياز التشريعي، فإن ذلك لا يمنع من مراجعة الوثائق ذات الصلة بهذا لإجراء »^(٢).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن حصانة أعضاء الكونغرس لدى إلقاء خطاب أو إجراء مناقشة داخل المجلس وذلك وفقاً للآتي:

أولاً - ماهية بند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة.

ثانياً - التطبيقات العملية لبند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة.

أولاً. ماهية بند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة:

عرّف الفقيه إيرسكين ماي Eriskine May امتياز بند إلقاء الخطاب أو

إجراء المناقشة بأنه: « مجموعة من الحقوق الخاصة، التي يتمتع بممارستها

^(١) انظر: McGuire, Kelly M.; *Limiting The Legislative Privilege: Analyzing the Scope of the Speech or Debate Clause* (Washington. & Lee University School of Law Review, 2012), p.2126.

^(٢) انظر: McGuire, Kelly M.; *Limiting The Legislative Privilege*, Ibid., pp. 2126 – 2127.

أعضاء كل مجلس بشكل جماعي، والتي بدونها لا يستطيع أي منهم النهوض بوظائفه التشريعية المخولة له دستورياً^(١).

ففي قضية كيلبورن ضد تومبسون *Kilbourne v. Thompson* والتي هي أول حالة تنظر خلالها المحكمة العليا ببند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة، فقد رفضت المحكمة التفسير الضيق لهذا البند، وبدلاً من التقيّد بالمعنى الحرفي له فقد خلّصت المحكمة: « بأن هذا البند يشتمل أيضاً على أشياء يتم إنجازها عموماً في جلسة المجلس من قبل أحد أعضائه فيما يتعلق بالأعمال المعروضة عليه ». فعلى سبيل المثال، أوضحت المحكمة بأن التقارير الخطية - المكتوبة -، والقرارات، وعملية التصويت - الاقتراع -، جميعها تندرج ضمن سياق هذا البند ومتمتعة بالامتياز التشريعي^(٢).

وفي قضية تيني ضد براندهوف *Tenney v. Brandhove* تابعت المحكمة العليا تفسيرها الواسع لبند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة، والوارد في قضية كيلبورن ضد تومبسون. حيث قررت المحكمة في قضية تيني *Tenney*: « بأن التحقيق الذي أجرته اللجنة التشريعية كان يندرج ضمن نطاق النشاط التشريعي المشروع والمصان بمقتضى هذا الامتياز ». وأوضحت أيضاً بأن التفسير الواسع لهذا البند هو أمر ضروري؛ لتمكين أعضاء الهيئة التشريعية من أداء دورهم كمشرعين. كما أكّدت المحكمة مجدداً: « بأن تجاوز حدود السلطة التشريعية، يؤدي وبشكل واضح لاغتصاب الوظائف المناطة حصراً بالسلطة القضائية أو التنفيذية. علاوة على ذلك، إن مجرد الادعاء بأن الدافع الصادر عن عضو الهيئة التشريعية غير صحيح؛ ليس كافياً لإنهاء الامتياز التشريعي »^(٣).

^(١) انظر: *Macreadie, Rachel & Gardiner Greg; An Introduction to Parliamentary Privilege*, (Parliamentary Library Research Service, No. 2, August 2010), p. 9.

^(٢) انظر: *McGuire, Kelly M.; Limiting The Legislative Privilege*, op. cit., p. 2128.

^(٣) انظر: *McGuire, Kelly M.; Limiting The Legislative Privilege*, op. cit., pp. 2129 - 2130.

ورغم التعريف الواسع لبند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة كامتياز تشريعي يتمتع به أعضاء مجلسي الكونغرس، لكن المحكمة العليا أشارت لاحقاً بوجود حد أو قيود على التصرفات المرتكبة من قبل أعضاء السلطة التشريعية، والتي صُنفت على أنها تصرفات أو أعمال تشريعية متمتعة بالامتياز التشريعي *Privileged Legislative Acts*. فعلى سبيل المثال: ففي قضية غرافيل ضد الولايات المتحدة *Gravel v. United States*: فبالرغم من موافقة المحكمة على الحالات السابقة، والتي تفيد بأن نطاق أو مجال الامتياز التشريعي ليس مقتصرًا على إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة بشكل حري، فقد شددت أيضاً بأن الأعمال التشريعية لا يمكن حصرها. ولكن قضية غرافيل قدمت تجربة مفيدة لتحديد وتقرير الأعمال التي تتجاوز إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة بشكل حري، والتي يمكن أن تُصنف على أنها أعمال تشريعية محصنة *Immune Legislative Acts* وفقاً لبند الامتياز التشريعي^(١).

ومن أجل أن يكون كل تصرف أو عمل متمتع بهذا الامتياز التشريعي وفقاً للمعيار المتبع في قضية غرافيل *Gravel* فإن: « التصرف الصادر عن أحد أعضاء الهيئة التشريعية يجب أن يكون جزءاً لا يتجزأ عن الإجراءات الاستشارية والصريحة، والتي يشارك فيها الأعضاء في إجراءات إحدى اللجان، أو الإجراءات التي تتصل بعمل المجلس وذات الصلة بدراسة، أو اقتراح، أو الموافقة، أو رفض تشريع مقترح، أو ذات الصلة بالمسائل الأخرى التي يضعها الدستور من اختصاص أي مجلس ». لذلك، فإن هذا المعيار يقلل وبشكل كبير من عدد الأنشطة التي ستُعتبر عملاً تشريعياً محصناً بمقتضى البند الدستوري^(٢).

إضافة لذلك، صحيح أن السيناتور مايك غرافيل *Mike Gravel* قد أكد: « بأن عضو مجلس الشيوخ الذي ينتهك القانون الجنائي عندما يمارس دوره كعضو في الهيئة التشريعية؛ لا يستطيع تجنب المسؤولية عن طريق التذرع أو

^(١) انظر: *McGuire, Kelly M.; Limiting The Legislative Privilege, op. cit., p.2131.*

^(٢) انظر: *McGuire, Kelly M.; Limiting The Legislative Privilege, op. cit., p.2131.*

الاحتجاج بالامتياز التشريعي. وهذا بدوره يفيد بإمكانية توجيه أسئلة له حول تورطه في نشر أوراق سرية للدفاع الوطني، لأن هذا يمثل مخالفة جنائية لا تتمتع بأي امتياز تشريعي». ورغم ذلك، إن غرافيل غير ملزم بالإجابة عن أسئلة اللجنة الفرعية بشأن حيازته قصاصات من الوثائق السرية، والتي نُشرت في سجلات الجمهور. كما قضت المحكمة العليا: «بأن بند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة لا يضيف الشرعية على رفض مساعد السيناتور غرافيل للإدلاء بشهادته أمام هيئة محلفين كبرى حول التصرف الجنائي المرتكب من جانب عضو مجلس الشيوخ»^(١).

وفي نفس اليوم الذي أصدرت فيه المحكمة العليا قرارها بشأن قضية غرافيل؛ فقد طبقت معياراً مماثلاً لتفسير الإجراءات التشريعية بمقتضى هذا البند في قضية بريستور ضد الولايات المتحدة *Brewster v. United States* حيث قضت المحكمة صراحة بأن: «المعيار المطبق في قضية كيلبورن لا ينبغي توسيع نطاقه ليشتمل على تمتع كل شيء متصل بمنصب العضو بالامتياز التشريعي، وإلا فإن بإمكان كل عضو في الهيئة التشريعية أن يصف كل عمل أو تصرف يصدر عنه وبشكل تقريبي على أنه يتصل بالعملية التشريعية». لذلك، ولتجنب هذا التفسير الواسع الذي لا يُسمح به، فإن المحكمة حصرت الامتياز التشريعي من خلال التساؤل عن إجراءات ودوافع هذا العمل والتي تُعتبر وبكل وضوح جزءاً من العملية التشريعية. وعندما جرى تطبيق هذا المعيار على الوقائع قررت المحكمة بأن: «قبول الرشوة وبحد ذاته لا يجتمع ولا يتلاءم أبداً مع معيار العمل التشريعي، وهو بذلك غير متمتع بأي امتياز»^(٢).

والجدير بالذكر، بأن الامتياز التشريعي يُطبق فقط على الإجراءات التشريعية المنجزة. وعلى النحو المبين في قضية الولايات المتحدة ضد

^(١) انظر: McGuire, Kelly M.; *Limiting The Legislative Privilege*, op. cit., p.2131.

^(٢) انظر: McGuire, Kelly M.; *Limiting The Legislative Privilege*, op. cit., pp. 2132-2133.

هيلستوسكي *United States v. Helstoski*؛ فإن الوعود المقدمة من قبل أحد الأعضاء لأداء عمل في المستقبل ليست أعمالاً تشريعية. وبالتالي، فهي غير محصنة، وبمعنى أوضح غير متمتعة بالامتياز التشريعي بمقتضى بند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة^(١). وفي سياق تحديد نطاق الامتياز التشريعي فإن المحكمة العليا فسرت أيضاً معنى عبارة: يجب ألا يُسأل أعضاء الكونغرس عن إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة في أي مكان آخر. حيث قررت المحكمة: « بأن صياغة بند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة توفر لأعضاء الهيئة التشريعية ميزة التمتع بامتياز الإدلاء بالشهادة فيما يتعلق بسلوك أو لياقة أحد الأشخاص؛ إضافة لامتياز التمتع بالحصانة من المسؤولية القانونية المترتبة أمام المحاكم »^(٢).

وتأكيداً لذلك، قضت المحكمة في قضية ايستلاند؛ بأن هذا البند يوفر ميزة التمتع بحصانة واسعة للغاية. وأوضح ايستلاند: « بأن التفسير الواسع لهذه الحصانة أمر ضروري؛ لضمان قدرة أعضاء الهيئة التشريعية في النهوض بالمهام التشريعية دون أي تهديد بمقاضاتهم ». حيث أعلنت المحكمة: « بأن القضايا المدنية والجنائية تخلق نوعاً من الانهماك، وتجبر الأعضاء على إضاعة وقتهم، وطاقاتهم، ومقدراتهم، واهتمامهم عن مهامهم التشريعية للدفاع عن أنفسهم لدى إقامة الدعوى عليهم. وهذا الانشغال لا لزوم له، ويمكن أن يؤثر سلباً على العملية التشريعية برمتها، بالإضافة لذلك، إن تورط السلطة القضائية في هذا المجال، يهدد استقلال السلطة التشريعية التي صممت هذا الشرط لحمايتها »^(٣).

^(١) انظر: McGuire, Kelly M.; *Limiting The Legislative Privilege*, op. cit., p.2136.

^(٢) انظر: McGuire, Kelly M.; *Limiting The Legislative Privilege*, op. cit., p.2137.

^(٣) انظر: McGuire, Kelly M.; *Limiting The Legislative Privilege*, op. cit., p.2139.

ثانياً. التطبيقات العملية لبند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة:

قضية وليام جيفرسون William Jefferson Case: بدأت وزارة العدل في مطلع عام ٢٠٠٥ بإجراء تحقيق في جرائم رشوة ضد النائب وليام جيفرسون، حيث تركزت المزاعم بشأن ما إذا كان جيفرسون استغل منصبه مقابل تقاضيه مبالغ مالية للترويج لبيع أجهزة اتصالات سلكية ولاسلكية، ولترويج خدمات شركة I GATE المختلف الدول الأفريقية. وفي شهر آب من العام ٢٠٠٥ وبعد تصوير شريط فيديو يُظهر تلقي النائب جيفرسون لمبلغ نقدي مقداره ١٠٠,٠٠٠ ألف دولار، أمرت وزارة العدل بإجراء تفتيش لمكان إقامة جيفرسون والكائن في العاصمة واشنطن، واستعادت وبشكل مهين تماماً لسمعة جيفرسون؛ مبلغ وقدره ٩٠,٠٠٠ ألف دولار^(١).

وفي شهر أيلول من العام ٢٠٠٥ أصدرت وزارة العدل مذكرة جلب للسجلات والوثائق من مكتب جيفرسون في الكونغرس، لكن الأخير لم يمثل لهذه المذكرة، وبتاريخ ١٨/٥/٢٠٠٦ التمسّت وزارة العدل من القاضي توماس هوغان Thomas Hogan - قاضي المحكمة الابتدائية في الولايات المتحدة - الحصول على مذكرة تفتيش Search Warrant^(٢)، وفعلاً حصلت الوزارة على هذه المذكرة؛ حيث قررت القيام بإجراءات تفتيش خاصة مع مراعاة الاعتبارات ذات الصلة ببند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة^(٣).

(١) انظر: **Moor, John P.; In Search Of Congress: Why An Executive Branch Search of a Congressional Office Violates The Speech Or Debate Clause And How Congress Should Respond,** (Saint Louis University Law Journal, [Vol. 52:253, 2007]. p. 265.

Tatelman, Todd B.; The Speech or Debate Clause: Recent Developments, (CRS, Order Code RL33668, April 17, 2007), pp. 4-5.

(٢) مذكرة التفتيش: أمر إلى الشرطة ينص على تفتيش مكان معين لإيجاد شخص معين أو أشياء معينة. وللقاضي الصلاحية في إصدار مذكرة تفتيش إذا كان هناك احتمال لقضية.

(٣) انظر: **Moor, John P.; In Search Of Congress, Ibid.,** p. 266.

١ - الرد الصادر عن الكونغرس *Congressional Response*: أدان أعضاء الكونغرس ومعلقون آخرون وعلى الفور عملية التفتيش التي أجريت لمكتب ومكان إقامة النائب جيفرسون؛ باعتبارها تشكل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات، لذلك عقد النائب جيمس سينسين برينير *James Sensenbrenner* - رئيس اللجنة القضائية في مجلس النواب - جلسة استماع حول عملية التفتيش التي طالت مكتب ومكان إقامة النائب جيفرسون ولكن دون مشاركة أي ممثل عن وزارة العدل، فنددت اللجنة وبإجماع الآراء بعملية التفتيش^(١).

٢ - القرار الصادر عن المحكمة الجزئية *The District Court Decision*: في تاريخ ٢٠٠٦/٧/١٠ قرر القاضي توماس هوغان رئيس المحكمة الابتدائية بأن تفتيش مكتب النائب جيفرسون في الكونغرس لم يكن انتهاكاً للبند الدستوري المتعلق بند بإلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة، ولا حتى لمبدأ الفصل بين السلطات عموماً، ولا للتعديل الدستوري الرابع عشر. وفي سياق الخشية التي أثارها جيفرسون حول مبدأ الفصل بين السلطات، فإن القاضي هوغان ذكر بأن تدخل السلطة القضائية بشكل محايد ونزيه يخفف من حدة المخاوف ذات الصلة بمبدأ الفصل بين السلطات. لذلك، فإن تنفيذ مذكرة التفتيش الذي أجرتها الجهات المختصة يعتبر إجراءً قانونياً وشرعياً، ولا يُعد انتهاكاً للامتياز المنصوص عليه في بند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة^(٢).

وفي نهاية الأمر، وافق أعضاء الكونغرس والقاضي هوغان على ما تم تقريره في هذه القضية، فلا يوجد شيء مقدس داخل مكتب النائب جيفرسون في الكونغرس. لذلك، إذا ارتكبت جريمة داخل مكتب أحد أعضاء الكونغرس، فإن دخول مسؤولي السلطة التنفيذية لإجراء تحقيق لرفع الأدلة ذات الصلة بالجريمة، لن يثير أي قلق متعلق ببند إلقاء الخطاب أو إجراء

Moor, John P.; In Search Of Congress, Ibid., p. 267.

(١) انظر:

Moor, John P.; In Search Of Congress, Ibid., pp. 267-268.

(٢) انظر:

المناقشة، لأن هذا العمل يفتقر لعوامل التهيب والترويع من قبل السلطة التنفيذية حيال عضو الكونغرس. وهذا ما كان محققاً في قضية النائب جيفرسون^(١). وبناء على ما تقدم، يُشير تاريخ بند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة بأن هذا الامتياز؛ يحظى بأهمية كبيرة تهدف لحماية أعضاء الهيئة التشريعية من التعرض لأي تهيب أو ترويع أو تخويف قادم من مصادر خارجية. وهذا ينطبق وبصفة خاصة، عندما تكون المصادر الخارجية هي الفروع الأخرى للحكومة، حيث يساور عضو الهيئة التشريعية مخاوف من أية ملاحقات أو إدانة جنائية محتملة لأعمال أنجزت أثناء أدائه لدوره التشريعي. كما جرى التأكيد على أهمية هذا الامتياز، من خلال قرارات المحكمة العليا، والتي تحدد نطاق الامتياز الفيدرالي. حيث تشير القرارات: « بأن أعمال عضو الهيئة التشريعية، والمصنفة بشكل صحيح على أنها تشريعية؛ تتمتع بالامتياز المقرر ضد المسؤولية القانونية المترتبة »^(٢). وبعبارة أوضح، فإن الحماية التشريعية لبند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة تشمل فقط الحصانة المقررة لدى اتخاذ إجراءات قانونية مستندة على نشاط تشريعي^(٣).

المطلب الثاني

القيود الدستورية المفروضة على العضوية

يقضي البند الثاني من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور بأنه: « لا يجوز لأي شيخ أو نائب أن يعيّن خلال الفترة التي انتخب لها، في أي

^(١) انظر: Moor, John P.; *In Search Of Congress*, Ibid., p. 270.

^(٢) انظر: Palmer, Robert J.; *The Case for a Speech or Debate Privilege for State Legislators in Federal Courts*, (Valparaiso University Law Review, Volume 13, Number 3, Article 3, 1979), p. 533.

^(٣) انظر: Harrell, Wells; *The Speech or Debate Clause Should Not Confer Evidentiary Or Non-Disclosure Privileges*, (Virginia Law Review, [Vol. 98:385, 2012). p.402.

منصب مدني خاضع لسلطة الولايات المتحدة، يكون قد أنشئ أو تكون تعويضاته قد زادت خلال تلك الفترة، كما لا يجوز لأي شخص يشغل أي منصب خاضع لسلطان الولايات المتحدة أن يكون عضواً في أي من المجلسين أثناء استمراره في منصبه».

وبناء على ذلك، هناك نوعان من القيود أو أشكال الحظر المفروضة على أعضاء الكونغرس، ورغم الانفصال فيما بينها، لكن الكثير لا ينكر وجود اتصال طفيف. **فالقيد الأول هو: بند التعويضات، أو بند عدم الأهلية** والذي يُحظر تعيين أعضاء الكونغرس في مناصب جديدة أنشأت أو زادت تعويضاتها خلال الفترة التي انتخبوا لها. أما **القيد الثاني: فهو بند عدم جواز الجمع**، والذي يمنع الموظفين الخاضعين لسلطان الولايات المتحدة من أن يكونوا أعضاء في الكونغرس في نفس الوقت^(١).

فهذا البند الدستوري يهدف برمته لمنع مظاهر إفساد السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية. **فالحظر الأول: يمنع أعضاء الكونغرس من إنشاء مناصب مدنية يسعون لشغلها لاحقاً، والحظر الذي يبدو هنا، هو من السخاء التنفيذي تجاه أعضاء السلطة التشريعية، بواسطة إطلاق الوعود لهم بتعيينهم في المناصب التي يسعى أعضاء الهيئة التشريعية لإنشائها، أو زيادة تعويضاتها خلال الفترة التي انتخبوا لها.** ما يؤدي لتوسيع نفوذ السلطة التنفيذية، وجعلها أكثر تأثيراً على أعضاء الفرع التشريعي. لذلك، فإن هذا الحظر يمثل حلاً وسطاً لتجنب أكبر قدر ممكن ضد أي دافع من دوافع الفساد^(٢).

أما الحظر الثاني من هذا البند فيشتمل على بند عدم جواز الجمع، وبعبارة أوضح، عدم جواز الجمع بين عضوية الكونغرس وتولي أي منصب

^(١) انظر: *Shaw, David J.; An Officer and A Congressman: The Unconstitutionality of Congressmen in the Armed Forces Reserve, (The Georgetown Law Journal. [Vol. 97:1739, 2009], p. 1741.*

^(٢) انظر: *Shaw, David J.; An Officer and A Congressman, Ibid., pp. 1741 – 1742. Teachout, Zephyr; The Anti-Corruption Principle, (Cornell Law Review, [Vol. 94:341, 2009], pp. 360-361.*

خاضع لسلطان الولايات المتحدة، والغاية من هذا البند التأكيد على عدم تولي عضو الكونغرس لمنصبين سياسيين في وقت واحد. علاوة على ذلك، لا يقتصر هذا الجمع بين عضوية الكونغرس ومنصب آخر على تعيينات بعينها، وإنما يشمل أي منصب آخر خاضع لسلطان الولايات المتحدة^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن القيود الدستورية المفروضة على عضوية الكونغرس وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: القيود المفروضة بموجب بند التعويضات - عدم الأهلية -.

الفرع الثاني: عدم جواز الجمع بين عضوية الكونغرس والمناصب الخاضعة لسلطان الولايات المتحدة.

الفرع الأول

القيود المفروضة بموجب بند التعويضات - عدم الأهلية -

لقد ظهر في المؤتمر الدستوري وبشكل بارز القلق إزاء ممارسة تأثيرات غير مرغوب بها على أداء المسؤول المنتخب. وكان هذا القلق واضحاً وبشكل خاص في مداولات المؤتمر الدستوري على الكيفية التي سيتم من خلالها اختيار الأفراد للوظائف التي تُشغل بواسطة التعيين. ورغم الاعتراف، بأن الخلل الرئيس يكمن في عدم وجود توازن متكافئ بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكن المندوبين رغبوا في تعزيز منصب رئيس الدولة. وهذا الهدف يمكن بلوغه عن طريق منح الحاكم - رئيس الدولة - أكبر قدر من المساهمة في اختيار أولئك الذين يخضعون لأوامره. ونتيجة لذلك، فإن حالة ترؤس الرئيس أندرو جاكسون الاجتماعات التي يعقدها بحضور وزرائه، قد ساهمت في ترسيخ الرغبة بوضع قيود على السلطة التنفيذية لملء المناصب الشاغرة، ورغم هذه

Shaw, David J.; An Officer and a Congressman, op. cit., p. 1742.

(١) انظر:

الاعتبارات، واصل المندوبين إلى المؤتمر مهمتهم بإضافة قوة أكثر لمنصب الحاكم، ولكن دون منحه السلطة المطلقة في ملء الوظائف التنفيذية^(١).

وبعد تحويل الحاكم سلطة التعيين، فإن المندوبين إلى المؤتمر الدستوري أخذوا بعين الاعتبار القيود التي من الواجب وضعها على السلطة التقديرية للحاكم في ملء المناصب. وبعد مداولات مستفيضة، أقر المؤتمر قيوداً معتدلة تهدف لمنع حدوث تجاوزات في الوظائف التي تُشغل بطريق التعيين، في حين لا يزال يُسمح للحاكم وبشكل مرن في اختيار شاغلي المناصب الهامة. وإن أحد أبرز القيود المفروضة على سلطة رئيس الدولة بالنسبة للوظائف التي تشغل بواسطة التعيين، هو بند التعويضات *The Emolument Clause* أو بند عدم الأهلية *The Ineligibility Clause* الأقل تقييداً، كحل وسط بين المندوبين^(٢).

وبناء على ذلك، فقد نص البند الثاني من الفقرة السادسة من الأولى من الدستور على ما يلي: « لا يجوز لأي شيخ أو نائب أن يُعيّن خلال الفترة التي انتُخب لها، في أي منصب مدني خاضع لسلطة الولايات المتحدة، يكون قد أنشأ أو تكون تعويضاته قد زيدت خلال تلك الفترة ... »^(٣).

فهذا البند الدستوري يفرض قيوداً على إمكانية استفادة أعضاء السلطة التشريعية المنتخبين من الوظائف المدنية التي تُشغل بواسطة التعيين. وتتمثل هذه القيود بما يلي: ١ - عدم جواز تعيين عضو الهيئة التشريعية سواء أكان نائباً أم شيخاً خلال الفترة التي انتُخب لها في أي منصب مدني خاضع لسلطان الولايات المتحدة يكون قد أنشئ خلال تلك الفترة. ٢ - وعدم جواز

^(١) انظر: *Lieggi, Paul R.; The Ineligibility Clause: An Historical Approach To Its Interpretation And Application, (The John Marshall Law Review, [Vol. 14:819, 1981), pp. 819-820.*

^(٢) انظر: *Lieggi, Paul R.; The Ineligibility Clause, Ibid., pp. 820 - 821.*

^(٣) جرى نص البند الثاني من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « *U.S. Constitution, Article 1, Section 6, Clause 2; No Senator or Representative shall, during the Time for which he was elected, be appointed to any civil Office under the Authority of the United States, which shall have been created, or the Emoluments whereof shall have been increased during such time* ».

تعيين ذلك العضو أيضاً في منصب مدني تكون تعويضاته قد زيدت خلال تلك الفترة التي انتخب لها^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن القيود أو أشكال الحظر التي يفرضها الدستور الأمريكي على عضوية أعضاء الكونغرس وذلك وفق الآتي:
أولاً - التفسير الحرفي لبند التعويضات.

ثانياً - التفسير الوظيفي لبند التعويضات وإصلاح " ساكس بي ".

أولاً - التفسير الحرفي لبند التعويضات:

يتعين أن يبدأ التأويل الحرفي لمعنى أو تطبيق بند التعويضات مع إجراء دراسة دقيقة لهذا النص الدستوري، بحيث تكون الكلمات واضحة ولا لبس فيها وألا تتعارض مع أي مادة دستورية أخرى، وألا يهضي البحث عن المعنى إلى أبعد مما هو ظاهر في النص. فقد أشارت المحكمة العليا في قضية *Lake Country v. Rollins* إلى ما يلي^(٢):

« إن الهدف من المعنى الوارد في الدستور هو إعطاء مفعول ونفاذ لمقاصد آباء الدستور والشعب الذي أقره. وهذه المقاصد لا بد أن تكون موجودة في المادة الدستورية ذاتها. وعندما يكون النص الدستوري واضحاً ولا غموض فيه، فإن المحاكم وفي معرض توضيح معنى هذا النص، فإنها غير حرة في البحث عن المعنى الكامن وراء هذه المادة الدستورية. فهناك سبب أكثر قوة للالتزام بالتفسير الحرفي في حال كان الأمر يتعلق بالدستور أكثر من أي تشريع آخر. لأن القانون يتم الموافقة عليه من قبل هيئة تداولية مؤلفة من أعداد صغيرة - أي من قبل هيئة تشريعية -، حيث يكون جزء كبير من هذه الأعداد أكثر أو أقل إلماماً بأدق تفاصيل المعاني التي تحملها المادة القانونية. بينما الدساتير وعلى الرغم من أنها محاطة بطوق من الاتفاقات، فإنها وحتى الآن تؤسس بواسطة

^(١) انظر: *Lieggi, Paul R.; The Ineligibility Clause...*, op. cit., pp. 820 - 821.

^(٢) انظر: *Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause: History, Law, and Precedents*, (CRS, Report No. R40124, January 7, 2009), p.10.

أصوات كافة جمهور الناخبين في الدولة، والذين أبدوا رغبتهم بها حتى لو كانوا راغبين في المشاركة في إجراء تنقيحات، لذلك، فإن التفسير الأكثر سهولة ووضوحاً للدستور، وإن كان معقولاً بحد ذاته، هو التفسير الذي يكون مقصوداً ومعنياً من جانب الشعب وقت إقراره».

وتشير القراءة البسيطة لبند التعويضات؛ بأن عدم أهلية التعيين في المناصب المدنية تشمل جميع أعضاء الكونغرس خلال الفترة المتبقية من ولايتهم إذا ما تم إنشاء منصب جديد أو زيدت تعويضات منصب قائم خلال الفترة التي انتخبوا لها. فالواضح من هذا البند الدستوري أنه لم ينص على أي استثناء في أحكامه^(١).

وفي الواقع، فإنه لدى الرجوع إلى البند الثاني من الفقرة السادسة والذي يقضي بأنه: « لا يجوز لأي شخص يشغل أي منصب خاضع لسلطان الولايات المتحدة أن يكون عضواً في أي من المجلسين أثناء استمراره في منصبه، من شأنه إضفاء المزيد من الدعم لهذا البند، لأن البند الثاني من الفقرة السادسة من المادة الأولى والذي يتعلق ببند عدم جواز الجمع بين عضوية الكونغرس ومنصب آخر يُقرأ بطريقة متناسقة ومتسقة، فهو يحظر على غير المؤهلين من تولي مناصب في ظل ظروف محددة بدقة، ومتى تحققت تلك الظروف المتمثلة في الجمع بين عضوية الكونغرس ومنصب خاضع لسلطان الولايات المتحدة فإن القراءة الحرفية لهذا البند تجعل الشخص غير مؤهل للتعيين»^(٢).

إن المنازعات المبكرة التي ينطوي عليها بند التعويضات تدعم التطبيق الحرفي وبشدة لهذا البند، فعندما سحب الرئيس واشنطن تعيين السيناتور باترسون ليكون قاضياً حتى انتهاء فترة ولايته فقد كان ذلك مبنياً على القراءة

Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause, Ibid., p.10.

(١) انظر:

Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause, Ibid., p.10.

(٢) انظر:

الدقيقة لهذا الشرط^(١). وعلاوة على ذلك، انضمت العديد من آراء النواب العامين للرأي القائل بضرورة تفسير هذا البند على نحو متشدد. حيث أشار النائب العام بنيامين هاريس بريستور: « بأنه لم تكن هناك ضرورة للمضي أبعد مما نص عليه بند التعويضات »^(٢).

وبشكل مماثل اعتمد التفسير الحري من قبل النائب العام بالوكالة هولمز كونارد، عندما قدم المشورة بشأن ما إذا كان انتهاء مدة ولاية السيناتور رانسيم قبل تسلمه لأوراق اعتماده وتولييه منصب سفير الولايات المتحدة لدى المكسيك؛ قد أعفته من الدخول في أي نزاع مع هذا البند. كما جادل أنصار تعيين السيناتور رانسيم: « بما أن الرئيس لم يوقع على تفويضه حتى بعد انتهاء مدة ولاية السيناتور، فلم يكن هناك أي تعارض مع بند التعويضات »^(٣).

ولكن لم يوافق النائب العام كونارد على ذلك؛ حيث أشار بأنه: « يجب أن يكون ملاحظاً، بأن صياغة المادة الدستورية تقوم على مبدأ مفاده: لا يجوز لأي عضو في مجلس الشيوخ خلال الفترة التي انتخب لها أن يعين في أي منصب

^(١) وليام باترسون *William Paterson*: إن المثال الأقرب للقضايا ذات الصلة ببند التعويضات كان في هذه القضية، والتي تتلخص وقائعها عندما عين الرئيس واشنطن السيد باترسون ليشغل منصب مساعد قاضي في المحكمة العليا للولايات المتحدة، حيث كان باترسون عضواً في مجلس الشيوخ لدى إقرار قانون إنشاء هذا المنصب. كما أن الفترة التي انتخب لها باترسون في مجلس الشيوخ لم تكن لتنتهي حتى تاريخ ١٧٩٣/٣/٤، حيث أبلغ الرئيس واشنطن بتاريخ ١٧٩٣/٢/٢٨ مجلس الشيوخ بأن باترسون كان عضواً في مجلس الشيوخ عندما تمت الموافقة على القانون الذي أنشأ المنصب، وبأن الفترة التي انتخب لها السيناتور باترسون لم تكن لتنتهي بعد، وبذلك فإن ترشيح هذا السيناتور كان باطلاً بمقتضى الدستور. ونتيجة لذلك، أعاد الرئيس واشنطن ترشيح باترسون بتاريخ ١٧٩٣/٣/٤ وهو اليوم الذي تنتهي فيه ولاية *Paterson* في مجلس الشيوخ تجنباً لأي نزاع مع بند التعويضات.

Tushnet Mark; The Ineligibility Clause's Lost History: Presidential Patronage And Congress, 1787-1850, (Harvard Law Review, [Vol. 123:1727, 2010], pp. 1731 – 1732.

Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause, op. cit., pp. 10-11. ^(٢) انظر:

Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause, op. cit., p.11. ^(٣) انظر:

مدني خاضع لسلطان الولايات المتحدة. وبالتالي، فإن الحقيقة ذات الصلة بتحليل بند التعويضات لا يمكن تطبيقها عندما يكون التفويض موقعاً من قبل الرئيس، بل عند إجراء التعيين. وفي قضية السيناتور رانس، بما أن التعيين قد أجري خلال فترة توليه هذا المنصب، فإن السيناتور رانس غير مؤهل ليشغل منصب سفير الولايات المتحدة في المكسيك»^(١).

ومن جهة أخرى، وبعد سن قانون الإيرادات البريدية والرواتب الفيدرالية لعام ١٩٦٧، فإن الحظر المفروض على عملية التعيين، لا ينطبق في حال زيادة الأجور بشكل لاحق على عملية التعيين، ونظراً لأن الكونغرس لا يزال يمتلك ومن الناحية القانونية سلطة رفض زيادة الرواتب، فإن مجرد حقيقة اقتراحه لهذه الزيادة قبل الموافقة الصريحة عليها وإجراء التعيين؛ لا يثير أي مخاوف دستورية، لأنه لا يمكن التعويل على اقتراح الزيادة في منع حصول تعيين، طالما أن هذه الزيادة لم يتم البت بها بشكل كامل^(٢).

(١) انظر: *Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause, op. cit., p.11.*

ماتيو رانس *Mathew W. Ransom*: انتخب رانس عضواً في مجلس الشيوخ عام ١٨٨٨ عن ولاية كارولينا الشمالية، ولفترة كان من المقرر أن تنتهي بتاريخ ١٨٩٥/٣/٣. وخلال فترة ولايته في مجلس الشيوخ، زاد الكونغرس رواتب الأفراد الذين يعملون في السلك الدبلوماسي والقنصلي. وبتاريخ ١٨٩٥/٢/٢٣ رشح الرئيس كليفلاند السيناتور رانس لتولي منصب سفير الولايات المتحدة لدى المكسيك - أي قبل حوالي عدة أيام من انتهاء مدة ولايته في مجلس الشيوخ - ، وبالفعل صادق مجلس الشيوخ على هذا التعيين. وبتاريخ ١٨٩٥/٣/٤ وبعد يوم واحد على انتهاء ولايته في مجلس الشيوخ، حلف السيناتور رانس بيمين تولى منصبه الدبلوماسي، ومُنح في اليوم التالي تفويضاً لتولي مهام منصبه الجديد. فأثيرت أسئلة من جانب بعض المراجعين والأقسام الأخرى بشأن مدى أهلية السيناتور رانس لتولي المنصب؛ وما يترتب على ذلك من آثار أخرى كتنقاضي راتبه. فأصدر النائب العام هولمز كونارد *Holmes Conrad* رأيه في ذلك الوقت قائلاً: «بما أن تعيين السيد رانس قد تم في الوقت الذي كان فيه عضواً في مجلس الشيوخ، وكان ذلك خلال الوقت الذي زيدت فيه تعويضات منصب سفير المكسيك، فإن السيد رانس لم يكن - في رأيي - مؤهلاً للتعيين في هذا المنصب».

Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause, op. cit., p.5.

Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause, op. cit., pp.11-12.

(٢) انظر:

إضافة لذلك، لا بد من طرح السؤال التالي: ماذا لو حصل عضو الكونغرس على تعيين في أحد المناصب المدنية، ثم استقال من منصبه البرلماني، بعد الإعلان عن زيادة في أجور هذا المنصب، وقبل أن يصبح قانون الزيادة نافذاً؟

فهنا وفي موقف مماثل، فبعد تعيين النائب ميكيفا في منصب قضائي فيدرالي، أعلن الرئيس آنذاك بأنه كان يسعى لزيادة رواتب القضاة الفيدراليين وفقاً لقانون الإيرادات البريدية والرواتب الفيدرالية لعام ١٩٦٧، وباعتماد على الآراء السابقة للنواب العاميين، أصدر مكتب المستشار القانوني رأياً يقرر فيه: « أنه وبالرغم من حقيقة أن النائب ميكيفا كان لا يزال عضواً في الكونغرس عندما تم الإعلان عن زيادة الرواتب، فإن النائب ميكيفا كان مؤهلاً دستورياً للحصول على هذا المنصب ». فالأساس المنطقي المقدم من مكتب المستشار القانوني: « بأن الصياغة السهلة والحرفية لبند الأجور، ومن خلال استخدام عبارة " أو تكون تعويضاته قد زيدت " تقتضي بأن تكون الزيادة في التعويضات قد حدثت قبل إجراء التعيين، وبما أن تعيين النائب ميكيفا قد تم قبل زيادة التعويضات سواء بالإعلان عنها من قبل الرئيس أو سريان مفعولها، فإنه لم يكن هناك ما يمنع من قبول تعيين النائب ميكيفا »^(١).

ثانياً. التفسير الوظيفي لبند التعويضات وإصلاح " ساكس بي ":

على حد وصف أحد الفقهاء، فإن التفسير الوظيفي الذي من شأنه إيجاد حل للتعارض الذي قد ينشأ نتيجة زيادة تعويضات المنصب قبل تعيين عضو الكونغرس؛ يمكن إجماله بقانون *Saxbe Fix* : « وهو تشريع يرمي الكونغرس من خلاله لإزالة عجز أو عدم أهلية أحد الأعضاء من أجل التعيين في منصب فيدرالي، بواسطة تخفيض تعويضات المنصب إلى المستوى المستحق في الوقت الذي بدأت فيه مدة ولاية المرشح المحتمل في الكونغرس »^(٢).

^(١) انظر: *Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause, op. cit., p.12.*

^(٢) انظر: *Tushnet Mark; The Ineligibility Clause's Lost History ..., op. cit., p.1727.*

ويستند الأساس المنطقي لهذا الحل التشريعي، بالتركيز على تحليل عبارة «أو تكون تعويضاته قد زيدت؛ والواردة في البند الدستوري نفسه. فقد أعلن رأي غير رسمي صادر عن مساعد النائب العام في قضية السيناتور نوكس: « بأن الهدف الوحيد من بند التعويضات تدمير أي توقع لعضو مجلس الشيوخ أو النواب بتولي منصب أنشأ حديثاً، وبالتالي، فإن عدم أهلية العضو المرشح لتولي منصب مدني يعود سببه لزيادة تعويضات هذا المنصب، لذلك، فإن إزالة أية فائدة أو ميزة قد يحصل عليها العضو لدى توليه المنصب، ستعمل بالتأكيد على حل المشكلة»^(١).

فالتركيز على الغرض من هذا البند، خلافاً لما هو وارد في هذا النص، كان الأساس للآراء التي أعربت عنها وزارة العدل في عهد الرئيس نيكسون؛ فيما يتعلق بتعيين السيناتور ساكسي نائباً عاماً^(٢). فوفقاً للبيانات التي قدمتها وزارة العدل إلى مجلس الشيوخ وبواسطة المدعي العام روبرت بورك: « فإن مجلس الشيوخ، لا يعتبر ومن الناحية التقليدية أحد أعضاء الكونغرس مستبعداً من

^(١) انظر: *Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause, op. cit., p.13.*

^(٢) وليام ساكسي *William Saxbe*: انتخب ساكسي لعضوية مجلس الشيوخ عن ولاية أوهايو عام ١٩٦٨ لفترة ولاية كان من المقرر أن تنتهي بتاريخ ١/٣/١٩٧٤، وفي شهر كانون الأول من العام ١٩٧٣، عُين ساكسي نائباً عاماً من قبل الرئيس نيكسون. وخلال فترة ولاية ساكسي في مجلس الشيوخ، وبسبب قانون الإيرادات البريدية والرواتب الفيدرالية لعام ١٩٦٨، فقد تم زيادة الراتب المقرر للنائب العام من ٣٥٠٠٠ ألف دولار ليصل إلى ٦٠٠٠٠ ألف دولار. وبالتالي، فإن هذه الزيادة أثارت المخاوف ذات الصلة ببند التعويضات، فقدمت إدارة الرئيس نيكسون مشروع قانون لتخفيض راتب النائب العام والذي أصبح نافذاً منذ بداية مدة ولاية السيناتور ساكسي بتاريخ ١/٣/١٩٦٩. ووفقاً لرأي النائب العام روبرت بورك: « فإن تحقيق الغرض من النص الدستوري يكون واضحاً إذا ما خُفض راتب المنصب بعد أن يكون قد تعرض لزيادة خلال فترة ولاية عضو مجلس الشيوخ أو النواب ». وبعد نقاش مشير للجدل داخل المجلس، تم إقرار مشروع قانون تخفيض الراتب المقرر للنائب العام ساكسي من قبل الكونغرس بأغلبية كبيرة؛ بسبب تعارض خطة زيادة راتب منصب النائب العام مع بند التعويضات.

Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause, op. cit., pp. 7-8.

تولي منصب فيدرالي، إلا إذا كانت تعويضات هذا المنصب أعلى وقت بداية التعيين مما كانت عليه في بداية فترة ولاية العضو في الكونغرس»^(١).
ووفقاً لرأي النائب العام بالوكالة بورك: «إن الغرض من هذا البند الدستوري يكون محققاً بشكل واضح؛ فقط، إذا خُفض راتب المنصب المحتمل بعد أن يكون قد زيد خلال فترة تولي عضو مجلس الشيوخ أو النواب للمنصب». علاوة على ذلك، أشار مساعد النائب ديكسون: «بأن عدم السماح للتشريع - أي تشريع تخفيض تعويضات المنصب - بالمرور، سيشكل انتهاكاً لإحدى مقاصد شرط التعويضات، لأن هذا سيؤدي إلى استبعاد العضو المؤهل بطريقة أو بآخرى من تولي منصب مدني»^(٢).

وبناء على ما تقدم، لقد كان بند التعويضات الحل الوسط الذي اختاره الآباء المؤسسون، بهدف تأمين حماية استقلال الإجراءات التشريعية من أن تكون مهددة بسبب تجاوزات السلطة التنفيذية لدى تعيين أحد الأعضاء في منصب مدني. ففي كثير من الولايات، إن الحاجة لتحقيق ذلك كان موضع اعتراف، وبشكل صريح عندما تم إقرار هذا البند الدستوري. ورغم ذلك، ففي ولايات أخرى، لم يأت هذا الاعتراف إلا بعد الاستياء الناجم عن تأثيرات غير مرغوب بها للجشع والطموح المفرط؛ وذلك بواسطة اتخاذ تدابير بديلة تتمثل في اعتناق هذا البند في دساتيرها أيضاً^(٣).

الفرع الثاني

عدم جواز الجمع بين عضوية الكونغرس والمناصب الخاضعة لسلطان الولايات المتحدة

إن إحدى المخاوف التي قد يتعرض لها كونغرس الولايات المتحدة هي عندما يقبل أحد الأعضاء المنتخبين منصباً يتعارض ومنصبه في الكونغرس، لأن

^(١) انظر: *Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause, op. cit., pp. 13-14.*

^(٢) انظر: *Tatelman, Todd B.; The Emoluments Clause, op. cit., pp. 13-14.*

^(٣) انظر: *Lieggi, Paul R.; The Ineligibility Clause..., op. cit., p. 845.*

هذا سيؤدي لشغور مقعده في الكونغرس حتماً. حيث يقضي البند الثاني من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور بأنه: « ... لا يجوز لأي شخص يشغل أي منصب خاضع لسلطان الولايات المتحدة؛ أن يكون عضواً في أي من المجلسين أثناء استمراره في منصبه »^(١).

وبناء عليه، وجد مجلسا الشيوخ والنواب أن شغور مقعد عضو الكونغرس في أي من المجلسين يتحقق تلقائياً لمن يقبل منصباً خاضعاً لسلطان الولايات المتحدة؛ بما في ذلك استدعاؤه للخدمة في صفوف القوات الاحتياطية للجيش؛ حتى لو لم يكن بمقدوره تقديم استقالته رسمياً للكونغرس. فالأسئلة ذات الصلة بهذا البند الدستوري أثارت مسألة نوعية المناصب التي تتعارض وعضوية الكونغرس، لذلك فإن السوابق الكونغرسية وجدت بأن المناصب التي يتم شغلها بواسطة التعيين والمناصب الانتخابية على المستوى المحلي أو مستوى الولاية؛ هي المناصب التي تتعارض بطبيعتها وعضوية الكونغرس^(٢).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا الفرع عن بند عدم جواز الجمع بين عضوية الكونغرس والمناصب الأخرى الخاضعة لسلطان الولايات المتحدة، وذلك وفق الآتي:

أولاً - المعنى الأصلي والغرض من بند عدم جواز الجمع.

ثانياً - البيانات العامة المعاصرة للتصديق على بند عدم جواز الجمع.

أولاً - المعنى الأصلي والغرض من بند عدم جواز الجمع؛

إن أي تحليل للمعنى الأصلي وللغرض من بند عدم جواز الجمع يجب أن يبدأ مع البند الثاني من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور والتي جاء

^(١) جرى نص البند الثاني من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U. S. Constitution, Article 1, Section 6, Clause 2; ... and no Person holding any Office under the United States, shall be a Member of either House during his Continuance in Office ».

^(٢) انظر: Maskell, Jack; *Incapacity of a Member of The Senate*, (CRS, Order Code, No. RS22556, December 15, 2006), pp. 3-4.

فيها: « لا يجوز لأي شخص يشغل أي منصب خاضع لسلطان الولايات المتحدة أن يكون عضواً في أي من المجلسين أثناء استمراره في منصبه ». وبالتالي، فإن اثنتين وعشرين كلمة ترتب نصاً دستورياً مبهماً، يتصدى ويمنع النماذج الأكثر تأثراً بالحكومة البرلمانية في أمريكا. ورغم ذلك، فإن كلمات وسياق بند عدم جواز الجمع توضح: بأن المقصود من هذا البند هو أن يكون قانوناً للأخلاق الدستورية، وليس دعامة أساسية لمبدأ الفصل بين السلطات وذلك للأسباب الآتية^(١):

١ - يبدأ البند الدستوري بفرض حظر على موظفي الولايات المتحدة، وليس فقط على أعضاء الكونغرس. فالأجانب والأشخاص الذين تقل أعمارهم عن خمسة وعشرين عاماً غير مؤهلين للخدمة في أي من مجلسي الكونغرس. فبناء الجملة الذي يبدأ بالكلمات الرئيسية لا يجوز لأي شخص *No person* وانتقالاً لعبارة *holding any office under the united states* يشغل أي منصب خاضع للولايات المتحدة يشير وبوضوح، بأن موظفي الولايات المتحدة هم المشكلة موضع الشبهة هنا^(٢).

وتختلف الصياغة المتبعة في هذا البند وبشكل كامل عن تلك المستخدمة في بند عدم جواز الجمع المنصوص عليه في دستور ولاية فرجينيا لعام ١٧٧٦، والمتبع وبشكل حقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات. والذي ينص على ما يلي: « يجب أن تكون السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مستقلة ومتميزة، بحيث لا تمارس إحدى السلطات التي تدخل ضمن اختصاص سلطة أخرى حسب الأصول، كما لا يجوز لأي شخص أن يمارس سلطات أكثر من واحدة منها في نفس الوقت ». فهذا البند الدستوري لولاية فرجينيا ينوه عن السلطات الثلاثة معاً، وينشئ فصلاً ثلاثياً للوظائف والموظفين، أما بند عدم جواز الجمع الوارد في الدستور الفيدرالي، فلم ينوه لتلك الثلاثية من الإدارات

^(١) انظر: Calabres, Steven S. & Larsent, Joan L.; *One Person, One Office: Separation Of Powers or Separation Of Personnel*, (Cornell Law Review, [Vol. 79:1045, 1994), p.1063.

^(٢) انظر: Calabres, Steven S. & Others.; *One Person*, Ibid., p.1063.

الحكومية أو الصلاحيات، ولم يُنشئ فصلاً للوظائف المؤسساتية، وإنما فقط أشار لانفصال عرضي محدود يشمل الأفراد. ووفقاً لذلك، يشير النص الوارد في الدستور الفيدرالي وبشدة فيما يخص بند عدم جواز الجمع، بأن الغرض منه كان من المقرر أن يكون شيئاً آخر غير الفصل بين السلطات^(١).

٢ - فإذا عدنا للوراء قليلاً، ونظرنا إلى الكلمات الواردة في سياق البند الدستوري، فإن الغرض من هذا البند يبدو أكثر وضوحاً لدى التركيز على ما يلي: إن هذا البند الدستوري يجتمع في فقرة واحدة مع بند عدم الأهلية، والذي يشكّل وبوضوح وبمظهره الخارجي قاعدة للأخلاق الدستورية. حيث ينص هذا البند على ما يلي: « لا يجوز لأي شيخ أو نائب أن يُعيّن خلال الفترة التي انتُخب لها في أي منصب مدني خاضع لسلطان الولايات المتحدة يكون قد أنشئ أو تكون تعويضاته قد زيدت خلال تلك الفترة »^(٢).

فالهدف وببساطة هو وقف الفساد؛ من خلال الحظر المفروض على عضو الكونغرس من الاستفادة شخصياً من إنشاء مناصب حكومية جديدة، أو من مشروعات قوانين زيادة الأجور عموماً خلال فترة ولايته الكونغرسية. وبالتالي، فإنه يبدو مرجحاً بأن مكافحة الفساد هي الغرض ذاته الذي يجب أن ينشده أيضاً شرط عدم جواز الجمع أو كما يسمى بشرط التعارض^(٣). وهذا ما يعزز الاحتمال القوي عندما نخطو للوراء، ونلاحظ أن هذا البند يرد أيضاً مع البند الأول من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور، والتي تبدأ بمعالجة موضوع حساس حول الكيفية التي يتقاضى بواسطتها الشيوخ والنواب أجورهم - رواتبهم - لقاء الخدمات المقدمة من قبلهم. حيث يقضي البند الأول من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور: « بأن أعضاء مجلس الشيوخ والنواب

Calabres, Steven S. & Others.; *One Person*, Ibid., p.1063.

(١) انظر:

Calabres, Steven S. & Others.; *One Person*, Ibid., p.1063.

(٢) انظر:

Calabres, Steven S. & Others.; *One Person*, Ibid., p.1064.

(٣) انظر:

يتقاضون لقاء خدماتهم بدلاً يحدده القانون، ويُدفع من خزانة الولايات المتحدة....».

وبالتالي؛ فإن هذا يشكل اختراقاً لمواد الاتحاد الكونغرسالي، والتي كان بموجبها يتقاضى أعضاء الكونغرس لقاء خدماتهم بدلات من قبل ولاياتهم بشكل خاص. فقد كان القرار الذي جعل رواتب أعضاء الكونغرس تدفع من الخزانة الوطنية حاسماً، ليضمن أن أعضاء الكونغرس سيُنظر إليهم على أنهم مسؤولون وطنيون مستقلون بشكل حقيقي عن حكومات ولايتهم. وبالتالي، فإن البند الدستوري المتعلق برواتب أعضاء الكونغرس وبند عدم الأهلية يشيران إلى وجود اهتمام مشترك بالطريقة التي يحصل خلالها أعضاء الكونغرس على تعويضاتهم، وبالفساد المحتمل الذي قد يترتب من ذلك، ما يزيد الاحتمال القوي بأن ذلك كان أيضاً الهدف من وجود بند عدم جواز الجمع^(١).

ثانياً. البيانات العامة المعاصرة للتصديق على بند عدم جواز الجمع:

بعد دراسة بند عدم جواز الجمع والسياس الذي أدرج فيه، سننتقل لإيضاح البيانات أو التصريحات العلنية التي أُعلن عنها بالتزامن مع المصادقة على هذا البند. فهذا البند لم يكن ليُحدث ويحد ذاته جدلاً كبيراً أثناء المناقشات التي دارت في المؤتمر الدستوري لدى المصادقة عليه. حتى أن الأوراق الفيدرالية أشارت إلى هذا البند بشكل عابر فقط، وجنباً إلى جنب مع بند عدم الأهلية. كما وصف هاملتون بند عدم جواز الجمع: «بأنه حارس هام من شأنه أن يمنع أي تأثير للسلطة التنفيذية على الهيئة التشريعية». ورغم ذلك، أوضح الفقيه لوثر مارتن Luther Martin في معرض تقديم ملاحظاته على الدستور، بأن هناك تبايناً كبيراً بين أعضاء المؤتمر حول تولي أعضاء الهيئة التشريعية للمناصب الأخرى. وأوضح للعامة بأنه ومندوبون آخرون فضلوا وكقاعدة عامة حرمان أعضاء

Calabres, Steven S. & Others.; *One Person*, Ibid., p.1064.

(١) انظر:

الكونغرس من تولي أي منصب آخر خاضع لسلطان الولايات المتحدة، حتى بعد سنة واحدة من خروجهم من السلطة التشريعية^(١).

كما واصل مارتن أثناء مناقشات التصديق بالدفاع عن المنصب الذي كان مفضلاً لديه أكثر من عضوية الكونغرس، وانتقد بند عدم جواز الجمع كما هو منصوص عليه بإطلاق عبارات تحمل في طياتها التشاؤم قائلاً:

« صحيح أن قبول المناصب من شأنه أن يؤدي إلى شغور مقاعد أعضاء الكونغرس لعدم تمكنهم من إعادة انتخابهم أثناء استمرارهم في منصبهم، ولكن كما قيل، فإن الشر الذي سيحدث أولاً، يتمثل في أن ثمن المنصب سيكون مدفوعاً قبل الحصول عليه، فشغور منصب عضو الكونغرس سيمهد الطريق لقبول عضو جديد في الكونغرس ليحل محله، والذي سيأتي إلى هناك رغبة منه في الحصول أيضاً على المنصب مستقبلاً، وعلى استعداد أيضاً لدفع الثمن اللازم للحصول عليه. وباختصار، فإن هذا سيفسح مجالاً لأولئك الذين كانوا تواقين للسلطة. وكما تمت الإشارة، ونتيجة امتلاك رئيس الجمهورية لسلطة الترشيح لجميع المناصب، فإنه يجب أن يكون واضحاً بعدم وجود حماية ممكنة لنزاهة واستقلال السلطة التشريعية، لأن معظمهم قد وُضعوا وصنفوا تحت تأثير الرئيس على نحو غير ملائم وبلا مبرر، وأصبحوا أكثر عرضة للرشوة والفساد. » لذلك، فمن الواضح أن مارتن وأولئك الذين شاطروه وجهة نظره، قد أدركوا بأن بند عدم جواز الجمع؛ هو أداة لمكافحة الفساد حتى ولو كان غير كاف لينهض بمفرده بهذه المهمة^(٢).

وخلاصة القول، لقد بدا واضحاً النمو المستمر لمبدأ شخص واحد لمنصب واحد *the one person for one office*. وهذا النمو أصبح جلياً للعيان على مدى مرور أكثر من مائتي عام على الممارسات ذات الصلة ببند عدم جواز الجمع بين عضوية الكونغرس وأي منصب آخر خاضع لسلطان الولايات المتحدة.

^(١) انظر: Calabres, Steven S. & Others.; *One Person, Ibid.*, pp.1065-1066.

^(٢) انظر: Calabres, Steven S. & Others.; *One Person, Ibid.*, p.1066.

وبعبارة أوضح مع أي منصب قضائي أو تنفيذي إلى جانب عضوية الكونغرس. حتى إن بعض الجوانب المختلفة للقانون الدستوري تشير إلى تنامي التأييد الشعبي لدستورية مبدأ شخص واحد لمنصب واحد في سياقات أخرى. إضافة لذلك، إن هدف آباء الدستور من تضمين الدستور الفيدرالي بند عدم جواز الجمع، كان وقف الفساد، حتى انتهى بهم المطاف لمنع بزوغ حكومة برلمانية في أمريكا، حيث اعتقد الآباء المؤسسون: « بأن بند عدم جواز الجمع بين عضوية الكونغرس وأي منصب آخر خاضع لسلطان الولايات المتحدة كان مسألة ضرورية للغاية ». وعلى الرغم من عدم تركيز الآباء على ضرورة تطبيق هذا البند على مستوى الولاية، لكن الولايات أعطت هذا البند أهمية دستورية كبيرة، لدرجة أن أصبح بند عدم جواز الجمع وقاعدة شخص واحد لمنصب واحد يمثلان حجر الزاوية لكامل الهيكلية الدستورية الأمريكية. وبناء عليه، فإذا دعت لجنة الأنظمة الدستورية في الكونغرس أو غيرها من اللجان والمؤيدة لسحب هذا الحظر، فإنه من المتوقع عندئذ أن الهيكل المتألق سينهار بالكامل^(١).

Calabres, Steven S. & Others.; *One Person*, Ibid., pp.1066-1067.

(١) انظر:

المبحث الرابع

لجان الكونغرس

Congressional Committees

يُعد نظام اللجان أحد خصائص الكونغرس الأكثر وضوحاً وديمومة، وهذه اللجان سواء أكانت لجاناً تقوم بإجراء التحقيقات الحساسة، أم تعقد جلسات استماع لمسؤولين إداريين بارزين أو مشهورين، فإنها تحتل وعلى الأرجح المرتبة الثانية في عمل المجلس فيما يتعلق بالقضايا الرئيسية التي يتم تغطيتها بواسطة أجهزة الاعلام. وبالرغم من إيلاء القليل من الاهتمام لاجتماعات اللجان التي تُتخذ فيها القرارات الرئيسية، لكن هذه اللجان تُعد عاملاً هاماً من عوامل صنع السياسة العامة في الكونغرس^(١).

والكونغرس أثناء اجتماعه: « هو مؤتمر للعرض العام، في حين إن الكونغرس داخل غرف لجانته هو مؤتمر منهمك في العمل ». لقد دوّن الرئيس ويلسون هذه الكلمات عندما كان لا يزال طالباً في مرحلة الدراسات العليا، كما علّق أيضاً، بأن الحكومة الكونغرسية هي حكومة لجان. فاللجان تُعد الآلة المحركة لغرف الكونغرس. ومن أجل أن يصبح التشريع قانوناً فإن كل جزء من هذا التشريع ينبغي إحالته في نهاية المطاف إلى مجلس الشيوخ ومجلس النواب للتصويت عليه. لذلك، فإن جميع التشريعات المقترحة إما أن تتبلور في غرف اللجان أو يُقبر معظمها^(٢).

^(١) انظر: *Smith, Steven S. & Roberts, Jason M. & Vander Wielen, Ryan; The American Congress, (Cambridge University Press, Fourth Edition, 2006), p.197.*

^(٢) انظر: *English, Ross, M.; The United States Congress, op. cit., p.4.*

ويقسم الكونغرس مهامه فيما بين اللجان الرئيسية واللجان الفرعية التابعة لها بسبب الحجم الكبير لأعماله، والتعقيدات الناتجة عن القيام بهذه الأعمال. فكل من مجلسي الشيوخ والنواب لديه أنظمة لجان خاصة به والتي هي متماثلة ولكنها ليست متطابقة تماماً، ورغم ذلك، وفي إطار المبادئ التوجيهية لكل مجلس فإن كل لجنة تتبنى قواعد خاصة بها، وهذا ما يُفسر وجود تباين كبير بين المجلسين في هذا الخصوص^(١).

كما تجمع اللجان الكونغرسية المعلومات وتقارن الخيارات التشريعية، وتقيمها، وتعمل على تحديد المشاكل السياسية واقتراح الحلول لها، واختيار وتحديد الموضوع المقترح، وتقديم تقرير بشأنه إلى المجلس ككل للنظر به، فضلاً عن الرقابة على أداء السلطة التنفيذية لواجباتها والتحقيق معها في مزاعم بارتكابها المخالفات^(٢).

وبالرغم من أن الكونغرس قد استخدم نظام اللجان منذ اجتماعاته الأولى التي عقدها عام ١٧٨٩، فإن قانون إعادة التنظيم التشريعي لعام ١٩٤٦ قد حدد الأساس الذي يقوم عليه نظام اللجان اليوم. فمجلس الشيوخ مثلاً لديه لجانه الخاصة وقواعد الاجراءات المتعلقة به، وفي إطار المبادئ التوجيهية لقواعد عمل المجلس، فإن كل لجنة تتبنى وتعمل على إقرار قواعد عملها لمعالجة القضايا التنظيمية والهيكلية والإجرائية، وحتى داخل مجلس النواب فإن هناك تبايناً كبيراً بين هذه اللجان^(٣).

وتعمل اللجان الرئيسية الكونغرسية عموماً ضمن نطاق المجالات المحددة لمسؤولية كل منها بشكل مستقل عن بعضها البعض، كما تعمل أيضاً

^(١) انظر: *Schneider, Judy; The Committee System in The U.S. Congress, (CRS, Report, No. RS20794, March 21, 2007), p.1.*

^(٢) انظر: *Schneider, Judy; The Committee System in The U.S. Congress, Ibid., p.1.*

^(٣) انظر: *Schneider, Judy; The Committee System in The U.S. Congress, Ibid., p.1.*

اللجان الفرعية بشكل مستقل عن بعضها البعض وعن اللجنة الرئيسية. وإن أداء المهام الصعبة المدرجة في أنشطة اللجان وتحقيق التكامل السياسي في المجالات التي تقع ضمن نطاق ولايتها، يندرج وإلى حد كبير ضمن الاختصاص المقرر للقادة الحزبيين في المجلس^(١).

وبناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث الحديث عن نظام اللجان في كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية وذلك وفقاً للآتي:

المطلب الأول: ماهية لجان الكونغرس.

المطلب الثاني: تكوين لجان الكونغرس.

المطلب الأول

ماهية لجان الكونغرس

تعتمد المجالس التشريعية الديمقراطية على اللجان لإدارة شؤونها، **فاللجان** - والتي تسمى أحياناً بالهيئات *Commission* - هي مجموعات صغيرة من أعضاء الهيئة التشريعية والمعيّنة إما على أساس مؤقت أو دائم لدراسة المسائل بشكل أوثق من استطاعة المجلس بكامل هيئته^(٢). حيث يقسم الكونغرس مهامه التشريعية والإدارية الداخلية والرقابية فيما بين أكثر من ٢٠٠ لجنة رئيسية واللجان الفرعية التابعة لها^(٣).

(١) انظر: *Schneider, Judy; The Committee System in The U.S. Congress, Ibid., p.1.*

(٢) انظر: *Olson, David; National Democratic Institute for International Affairs, Committees in Legislatures, a Division of Labor, (Legislative Research Series, Washington, D.C., 2003), pp.3- 4.*

(٣) انظر: *Heitshusen, Valerie; Committee Types and Roles, (CRS, Report No. 98 – 241, February 11, 2011), p.1.*

كما يُجمع دارسو النظام السياسي الأمريكي وبالأخص المعنيون بشؤون الكونغرس على أن اللجان التابعة للكونغرس هي مركز القوة الحقيقية بداخله، وذلك نظراً للدور المحوري والمهم الذي تلعبه هذه اللجان في كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية، ومن ثم فإن عبارة الفقيه وودرو ويلسون التي وردت في مؤلفه "حكومة الكونغرس" القائلة بأن: « العمل الحقيقي للكونغرس يتم داخل لجانه » لا تزال صحيحة بوجه عام. إضافة إلى ذلك، لقد وصف أحد رؤساء مجلس النواب السابقين وهو توماس ريد هذه اللجان وصفاً بليغاً معبراً عن أهمية دورها في الحياة السياسية الأمريكية بقوله إنها: « عين الكونغرس، وأذنه، ويده، وفي أغلب الأحيان عقله »^(١).

لذلك، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن طبيعة لجان الكونغرس وأنواعها من خلال فرعين وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: طبيعة لجان الكونغرس.

الفرع الثاني: أنواع لجان الكونغرس.

الفرع الأول

طبيعة لجان الكونغرس

The Nature of Congressional Committees

لا يوجد في الدستور الفيدرالي لعام ١٧٨٧ أي نص دستوري يشير إلى اللجان، وبدلاً من ذلك، أقرّ مجلس الشيوخ والنواب قواعد تنص على تشكيل اللجان، إضافة لسلطة كل مجلس في تغيير هيكلية صلاحياتها، حيث عرّفت تلك القواعد اللجان الدائمة، وحددت اختصاصاتها، وقررت إجراءاتها بشكل

^(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية، مرجع سابق، ص ٥٩٨ - ٦٠٠.

محدد. ومن جهة أخرى، فقد شكّلت بعض اللجان بمقتضى القوانين، فعلى سبيل المثال: أنشأ قانون الميزانية لعام ١٩٧٤ لجان الموازنة التابعة لكل من مجلسي الشيوخ والنواب. بالإضافة إلى ذلك، تبنت المؤتمرات الحزبية قواعد إجراءات اللجان وتنظيمها، ولها أيضاً أن تنظم تعيينات اللجان وسلوك أعضاء الحزب الذين يشغلون مناصب في اللجنة. فأعضاء اللجنة وبالإضافة لخدماتهم المقدمة لناخبيهم في الدوائر الانتخابية، فهم وكلاء عن أحزابهم المنتمين لها ومجلسهم الممثلين له^(١).

وفي مراحل مختلفة من تاريخ الكونغرس، كان يُنظر للجان على أنها وكلاء للمجلس الذي تنتمي له، وكأدوات تقدم المساعدة لزعماء الحزبين الرئيسيين، وبأنها إحدى المشاركين في صناعة السياسات المستقلة. فوجهات النظر الثلاث التي تعتبر اللجان على أنها مكونات يتم التحكم بها من جانب المجلس الذي تمثله أو الحزب الذي تنتمي إليه، وبأنها مستقلة داخل الكونغرس في صنع السياسات، عكست الأهداف والمقاصد المتعددة التي تعمل من أجلها اللجان^(٢).

إضافة إلى ذلك، فمن خلال المساعدة التي يقدمها المجلس الأصل للجنة من أجل إدارة أعباء العمل الكبير كعقد جلسات استماع بشأن القضايا الهامة، وإجراء التحقيقات، وتقديم المشورة للزملاء، وكتابة التشريعات، وإعداد التقارير، فإن أعضاء اللجنة يقدمون خدمات إعلامية لزملائهم في المجلس والذين غالباً ما يفتقرون للوقت الكافي لاتخاذ قرارات مدروسة بشكل كامل. ومن خلال إعطاء الأولوية لدراسة جداول الأعمال الحزبية للجنة، فإن أعضاء

^(١) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.202.*

^(٢) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.202.*

اللجنة يعملون على تعزيز سمعة حزبهم من خلال العمل على تحقيق أهدافه السياسية^(١).

ولكن في الممارسة العملية يتوجب على أعضاء اللجان الكونغرسية العمل لتحقيق التوازن فيما بين التطلعات المتضاربة لمجلسهم ولحزبهم وناخبهم. ولكن تاريخياً، لقد تغير التوازن المطلوب استجابة لتغير الظروف داخل وخارج الكونغرس. فهناك ثلاثة عوامل يبرز تأثيرها على العلاقة بين اللجان وأهدافها الرئيسية: وهي التغيير في جدول أعمال المجلس، والتحالفات السياسية، والسياق المؤسسي^(٢). وهذا ما سنبيّنه وفقاً للآتي:

أولاً. مسألة جدول الأعمال Issue Agenda :

يؤثر حجم وأهمية جدول أعمال المجلس على مدى تعاظم أهمية اللجان أمام الأحزاب وأعضاء الكونغرس، حيث يفرض عبء العمل السياسي الكبير في الكونغرس تقسيم وتوزيع هذا العمل فيما بين اللجان، فأعضاء الكونغرس لا يمكنهم الاطلاع بأنفسهم على تفاصيل جميع القضايا والتشريعات، لذلك فهم يعتمدون وبصورة حتمية على أعضاء اللجان من أجل صياغة مشروعات القوانين، والإذعان لرأي اللجان حول العديد من المسائل. فاللجان تشكلّ عنصراً هاماً لدراسة المسائل المعروضة عليها نظراً لكثرة القضايا التي تواجهها، ما يؤدي لاكتسابها الخبرة من جهة، والنظر في المسائل قليلة الأهمية التي قد لا ينظر فيها المجلس من جهة أخرى^(٣).

^(١) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.202.

^(٢) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.203.

^(٣) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.203.

ومن خلال استقراء تاريخ الأمة الأمريكية والممتد منذ أكثر من مائتي عام، فإن توسع نطاق مسؤوليات الإدارة الاتحادية، وتزايد حجم جدول أعمال الأجندة السياسية للكونغرس، قد أنتج بلورة شبه مستمرة لنظام اللجنة. ففي بعض الأحيان، كان هناك قضايا جديدة وهامة ومتميزة بما فيه الكفاية لتبرير إنشاء لجان جديدة للنظر بها ودراستها. فالكونغرس وعلى سبيل المثال: أنشأ اللجنة الدائمة للأمن الوطني *The Standing Committee on Homeland Security* في شهر كانون الثاني من العام ٢٠٠٥ رداً على المخاوف المتزايدة بشأن الأمن القومي ولضرورة الإشراف على وزارة الأمن الوطني والتي أنشئت حديثاً في عام ٢٠٠٢ ورداً على الهجوم الإرهابي في الحادي عشر من أيلول / سبتمبر من العام ٢٠٠١. وفي كثير من الأحيان، تندرج القضايا الجديدة ضمن اختصاص واحد أو أكثر من اللجان القائمة، وأحياناً أخرى تكثر معارك النفوذ فيما بين اللجان التي تهدف إلى توسيع سلطاتها، إضافة للقضايا الجديدة التي تدفع أعضاء السلطة التشريعية لإنشاء اللجان الفرعية أو إعادة تنظيمها^(١).

ثانياً. الانحياز نحو الأولويات السياسية *Alignment of Policy Preference*:

عندما يملك أعضاء السلطة التشريعية وقادتهم الحزبيون دعماً كبيراً في النتائج التشريعية للقضايا المثيرة للجدل، فإنهم من غير المحتمل أن يدعنوا للجنة التي لا تشاركهم آراءهم ووجهات نظرهم السياسية. لأن أعضاء حزب الأغلبية في هذه الحالة يملكون وعلى حد سواء الحافز والأصوات الكافية للسيطرة على اللجنة، وهذا يشجع الزعماء الحزبيين للتأكد بأن اللجنة ليس لها إلا القليل من التأثير أو أن تكون منحازة لرأي هذه الأغلبية. فعندما تكون القضية هامة بالنسبة لمعظم أعضاء الكونغرس، إلا أن حزب الأغلبية غير

Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.203.

(١) انظر:

متماسك، فإن التحالفات أو الائتلافات التي تُعقد فيما بين الأحزاب قد تفرض نفسها على المجلس وتضع جانباً توصيات اللجنة وتتمرر التشريعات التي تتناسب ومصالحها^(١).

إن التحيز للتحالفات السياسية هو أمر متقلب ويخضع للتغيرات السياسية الدائمة، فمن الناحية التاريخية، إن التحالفات الحزبية كانت تأتي بعد إعادة الاصطفافات الانتخابية، والتي كانت بمثابة تحولات دراماتيكية في الولاء الحزبي فيما بين جمهور الناخبين، وكان لها التأثير العميق على القوة النسبية للأحزاب في الكونغرس والسلطة التنفيذية. وإن توقيت حدوث الاصطفافات يلعب دوراً كبيراً داخل البنية الحزبية للكونغرس. وفي حين أن الحجم الإجمالي لأعمال الكونغرس، والتعقيدات التي يشتمل عليها جدول أعماله يزداد وبشكل أكثر ثباتاً وبمعدل أكثر تراتبية، فإن وجود قيادة حزبية مركزية يُظهر وبشكل مستمر نمطاً أكثر تفضيلاً نحو نظام لجان أكثر وضوحاً^(٢).

ثالثاً. السياق المؤسسي Institutional Contest :

يُعد كل من مجلسي الشيوخ النواب مؤسسات تشريعية مختلفة فيما بينها، فمجلس النواب الأكثر عدداً، والذي لا يحظى بذات الرسمية التي يتسم بها مجلس الشيوخ، بحاجة أكبر لترؤسه من قبل شخص قوي ولوائح وأنظمة رسمية. وفي المقابل إن أعضاء مجلس الشيوخ الأقل عدداً، لديهم الكثير من المبادرات الفردية الأكثر تعارضاً وعمل اللجان أو مع الخيارات السياسية المفروضة حزبياً. وهذه المبادرات الفردية تجلت في قواعد عمل مجلس الشيوخ

^(١) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., pp.203-204.

^(٢) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.204.

- الأنظمة واللوائح الداخلية الخاصة بعمل مجلس الشيوخ -، والتي تحمي حق كل عضو في مجلس الشيوخ وفي معظم التشريعات بإدخال تعديلات على أي موضوع مطروح، وإجراء نقاش موسع بشأنه. حيث تحافظ هذه القواعد على النفوذ التفاوضي الذي يتمتع به أعضاء الشيوخ عندما يتعاملون مع أعضاء اللجنة والزعماء الحزبيين^(١).

إن المقومات الأساسية للخيارات الإجرائية للكونغرس، عادة ما دفعت باتجاه تحقيق تطور مؤسسي في المستقبل. فلا يملك أي مجلس الوقت أو القدرة على إعادة بناء أو صياغة إجراءات صنع قراراته بشكل كامل في كل كونغرس جديد، لذلك، فإن الرد المعتاد مع كل ظروف جديدة هو تطوير أو إعادة صياغة الإجراءات القائمة ولكن فقط للحد الضروري. وفي هذا الاتجاه، يُظهر الكونغرس مساراً جديراً بالاعتبار، لأنه وحتى الآن فإن تغيير جدول الأعمال المقرر لإحدى المسائل أو التغيير الذي يطرأ على التحالفات السياسية من شأنه أن يثير الاهتمام لتغيير قواعد المجلس، ومن المرجح أن يستجيب مجلسا الكونغرس وبشكل متباين وإلى حد ما لهذا التغيير^(٢).

ففي مجلس النواب، فإن باستطاعة الأغلبية البسيطة أن تفرض تغيير القواعد. أما في مجلس الشيوخ فإن قدرة الأقلية والتي لا بأس بها للحيلولة دون إجراء تغيير يعكس فكرة مفادها: « بأنه وحتى الأغلبية الموحدة لا تستطيع الحصول على الموافقة لتغيير القواعد التي لا تصب في مصلحة الأقلية أو قد تسبب ضرر لها »^(٣).

^(١) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.204.

^(٢) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.204.

^(٣) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.204.

الفرع الثاني

أنواع لجان الكونغرس

Congressional Committees Types

أنشأ مجلسا الشيوخ والنواب عدة أنواع من اللجان لأداء المهام التشريعية المناطة بكل منهما ، وهذه اللجان تعقد جلسات استماع وتجري التحقيقات في المشاكل السياسية التي تقع ضمن نطاق ولايتها. وتُصنف هذه اللجان إلى ستة أنواع، وهي على النحو الآتي:

أولاً. اللجان الدائمة *Standing Committees*:

تتمتع اللجان الدائمة بممارسة السلطة التشريعية وبوجود دائم، حيث يتم تحديد سلطاتها التشريعية في لوائح المجلس واستناداً إلى السوابق. ففي مجلس النواب مثلاً، فإن على الأخير الموافقة على لوائحه في بداية انعقاد كل كونغرس جديد، وتجديد اختصاصات اللجان الدائمة كل سنتين، وقد يتم تغيير القواعد - اللوائح - التي تحدد اختصاصات اللجان الدائمة والتي تنظم سلوكها، ولكن ذلك يقع على عاتق الأعضاء المؤيدين لإحداث ذلك التغيير من خلال حصولهم على التأييد لإدخال تعديلات على اللوائح. فعجز الجمهوريون في مجلس النواب عن تنفيذ إصلاحات شاملة في نظام اللجان الدائمة بعد حصولهم على الأغلبية في انتخابات عام ١٩٩٤ يوضح رغبتهم في تطوير نظام اللجان الدائمة ولكن بشكل تدريجي وشامل^(١).

^(١) يمكن تصنيف اللجان الدائمة في مجلس الشيوخ وفقاً للآتي:

١- لجنة الزراعة *Agriculture* والتغذية *Nutrition* والحراج *Forestry*. ٢ - لجنة الاعتمادات - النفقات - *Appropriations*. ٣- لجنة القوات المسلحة. ٤- لجنة الخدمات المصرفية والإسكان والشؤون الحضرية *Banking, Housing, and Urban Affairs*. ٥ - لجنة الميزانية *Budget*. ٦ - لجنة =

ثانياً. اللجان المتخصصة Ad-Hoc Committees:

وهي مصدر آخر للتشريع، وتُشكل لمهمة أو غاية محددة، ويتم حلّها بعد إتمام المهمة وتحقيق الغاية. وبعبارة أوضح، يمكن أن تُشكل هذه اللجان لكتابة وتقديم تقرير بالتشريع المقترح وبشأن مواضيع محددة. وبمجرد أن

= التجارة والعلوم والنقل Commerce, Science, and Transportation. ٧ — لجنة الطاقة والموارد الطبيعية Energy and Natural Resources. ٨ — لجنة البيئة والأشغال العامة Environment and Public Works. ٩ — اللجنة المالية Finance. ١٠ — لجنة العلاقات الخارجية Foreign Relations. ١١ — لجنة الشؤون الحكومية Governmental Affairs. ١٢ — لجنة الصحة والتعليم والعمل والمعاشات التقاعدية Health, Education, Labor, and Pensions. ١٣ — لجنة الشؤون الهندية Indian Affairs. ١٤ — اللجنة القضائية Judiciary. ١٥ — لجنة القواعد والإدارة Rules and Administration. ١٦ — لجنة الأعمال الصغيرة وتنظيم العمل Small Business and Entrepreneurship. ١٧ — لجنة شؤون قدامى المحاربين Veterans' Affairs. أما اللجان الدائمة في مجلس النواب فهي:

١ — لجنة الزراعة. ٢ — لجنة الاعتمادات — النفقات. ٣ — لجنة القوات المسلحة. ٤ — لجنة الخدمات المالية Financial Services. ٥ — لجنة الميزانية. ٦ — لجنة الطاقة والتجارة. ٧ — لجنة العلوم. ٨ — لجنة الموارد Resources. ٩ — لجنة النقل والبنية التحتية Transportation and Infrastructure. ١٠ — لجنة الأساليب والوسائل Ways and Means. ١١ — لجنة العلاقات الدولية International Relations. ١٢ — لجنة الإصلاح الحكومي Government Reform. ١٣ — لجنة التعليم والقوى العاملة Education and the Workforce. ١٤ — اللجنة القضائية. ١٥ — لجنة القواعد. ١٦ — لجنة إدارة المجلس House Administration. ١٧ — لجنة الأعمال الصغيرة. ١٨ — لجنة قدامى المحاربين. ١٩ — لجنة معايير السلوك الرسمي Standards of Official Conduct.

Hass, Karen L.; List of Standing Committees and Select Committee and their Subcommittees of the House Representatives of the United States Together with Joint Committees of the Congress with an Alphabetical List of the Members and their Committee Assignments. (One Hundred Thirteenth Congress, Washington, January 8, 2014), p.1.

تُكمل مهمتها أو تنتهي المدة المقررة لها فإن اللجان المتخصصة سينتهي وجودها. وهذا النوع من اللجان يستخدم من وقت لآخر فقط^(١).

ثالثاً. اللجان المختارة أو الخاصة *Select or Special Committees* :

وهي نوع آخر من الهيئات المؤقتة والمشكلة للبحث في موضوع معين. وعلى عكس اللجان المتخصصة، فإن اللجان المختارة عادة لا يكون لديها السلطة لإعداد تقرير بالتشريع المقترح، وإنما يتم إنشاؤها وبشكل أساسي لإجراء المزيد من البحث في مسألة محددة، أو للتحقيق في سلوك صادر عن السلطة التنفيذية. وقد كانت اللجنة المختارة المعنية بأنشطة الحملة الانتخابية الرئاسية التابعة لمجلس الشيوخ *the Senate Select Committee on Presidential Campaign Activates* والتي شُكلت عام ١٩٧٣ لإجراء التحقيق في الإدعاءات الموجهة ضد الرئيس ريتشارد نيكسون *Richard Nixon* بعد فضيحة ووترجيت *Watergate* واحدة من إحدى اللجان التي برزت في السنوات الأخيرة^(٢).

رابعاً. اللجان المشتركة *Joint Committees* :

وهي لجان تُشكل بصورة دائمة، لكنها تفتقر للسلطة التشريعية. وتتألف من أعضاء مجلسي الكونغرس. ورئاسة هذه اللجان يجري التناوب عليها فيما بين المجلسين من كونغرس لآخر. فاللجنة الاقتصادية المشتركة *The Joint Committee Economic* تعقد جلسات استماع علنية فيما يخص الشؤون الاقتصادية. واللجنة المشتركة المعنية بشؤون الضرائب *The Joint Committee on Taxation* تقدم الخدمات الأساسية كشركة قابضة للخبراء الاقتصاديين احتراماً لهم، إضافة لإشادتها بتقديراتهم الاقتصادية وتقاريرهم ذات الصلة

English, Ross, M.; The United States Congress, op. cit., p.62.

انظر: ^(١)

English, Ross, M.; The United States Congress, op. cit., pp.62-63.

انظر: ^(٢)

بقضايا السياسة المالية. واللجنة المشتركة المعنية بالطباعة *The Joint Committee on Printing* والتي تؤدي واجباً وزارياً متمثلاً بالإشراف على مكتب الطباعة الحكومية. وكذلك الحال بالنسبة للجنة المشتركة المعنية بالمكتبات *The Joint Committee on the Library* والتي تشرف على مكتبة الكونغرس^(١).

خامساً. لجان المؤتمرات *Conference Committees*:

وهي لجان مؤقتة يقع على عاتقها مسؤوليات تشريعية. وهذه اللجان تُشكّل من أجل تسوية الخلافات ذات الصلة بالإصدارات أو النسخ التشريعية المُصاغة من قبل مجلسي الشيوخ والنواب بشأن إحدى التشريعات المقترحة. فالدستور يقضي بأن يكون التشريع المقترح موافقاً عليه من جانب مجلسي الكونغرس وفق صيغة موحدة ومتطابقة بينهما قبل إرساله إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه. فمهمة تسوية الاختلافات للتشريعات المقترحة المهمة والمعقدة غالباً ما تكون صعبة وتستغرق وقتاً طويلاً. وبالرغم من أن الاختلافات بين مجلسي الكونغرس يمكن اللجوء إلى حلّها بطرق وأساليب أخرى، إلا أن لجان المؤتمر تُشكّل فقط لتسوية الخلافات التي تطرأ أو ذات الصلة بأهم التشريعات المقترحة^(٢).

إضافة إلى ذلك، تملك لجنة المؤتمر سلطة تقديرية واسعة وغير مقيّدة لإعادة صياغة التشريعات ضمن إطار جهودها الرامية للحصول على موافقة مجلسي الشيوخ والنواب على هذه الصيغة التشريعية الموحدة فيما بين المجلسين. فعندما يوافق أغلبية المؤتمرين المنتمين لمجلس الشيوخ وأغلبية المؤتمرين المنتمين لمجلس النواب على تشريع مقترح، فإن لجنة المؤتمر تصدر تقريراً يجب أن يحظى

^(١) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.200.*

^(٢) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.200.*

بموافقة مجلسي الكونغرس ليصار بعد ذلك لإرسال مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية، وبمجرد أن تقوم اللجنة بتسوية الخلاف فإن على المجلس المعني بهذه التسوية الشروع باتخاذ الإجراءات الواردة في تقرير هذه اللجنة^(١).

سادساً - اللجان الفرعية Sub-committees :

تتكون معظم اللجان الدائمة - الرئيسة - من لجان فرعية للمشاركة بأداء مهام محددة تدخل في اختصاص اللجنة الرئيسة. وهذه اللجان الفرعية مسؤولة أيضاً وتعمل ضمن إطار المبادئ التوجيهية التي تضعها اللجان الرئيسة بشكل محدد، وعادة ما تشكل اللجان الدائمة لجاناً فرعياً ذات صلاحية تشريعية للنظر في مشروعات القوانين، وإعداد التقارير بشأنها. كما يجوز للجان الدائمة أن تقرّر للجان الفرعية التابعة لها مهام محددة للقيام بها، كاتخاذ إجراءات محددة، والرقابة على القوانين، والبرامج التي تدخل ضمن نطاق سلطة اللجان الفرعية^(٢).

وبما أن عدداً قليلاً من قواعد المجلس وقواعد العمل الحزبي تطبق على اللجان الفرعية، فإن عدد وامتيازات واستقلال اللجان الفرعية يختلف فيما بينها. فلوائح عمل مجلس الشيوخ لا تحدد بشكل مباشر عدد اللجان الفرعية المنبثقة عن اللجنة الرئيسة. فالعديد من اللجان كلجنة الاعتمادات في مجلس الشيوخ قد سمحت بإنشاء عدد كبير من اللجان الفرعية عن طريق قواعد المجلس، أو قرارات مستقلة تصدر عن المجلس. أما لوائح عمل مجلس النواب فتفرض

^(١) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.200.

^(٢) انظر: Heitshusen, Valerie; *Committee Types and Roles*, op. cit., p.2.

تشكيل خمس لجان فرعية كحد أقصى يمكن أن تتبثق عن كل لجنة، ويُسمح بلجنة سادسة تجاوزاً لممارسة الرقابة^(١). وبعض اللجان تشكّل لجاناً فرعية مستقلة مع فريق عمل ضخم وميزانية كبيرة، وتحيل إليها التدابير والإجراءات لتدرسها بصورة أولية، وتسمح لها بأخذ زمام المبادرة في صياغة وتأطير القضايا، وإعداد التقارير بشأنها، واتخاذ التدابير، وعقد جلسات الاستماع، وجلسات التقويم. وفي لجان أخرى، فمعظم العمل يتم النهوض به من قبل اللجنة الرئيسية ويترك القليل فقط من المهام للجان الفرعية. والبعض الآخر من اللجان الرئيسية تقوم بإعادة جميع الإجراءات المتخذة من جانب لجانها الفرعية التابعة لها. في حين، تراجع بعض اللجان الأخرى فقط العمل الرئيس المتخذ من قبل لجانها الفرعية أو ترسل التقارير الصادرة عن اللجان الفرعية وبالتدابير التي اتخذتها مع تغيير طفيف إلى المجلس المعني^(٢).

المطلب الثاني

تكوين لجان الكونغرس

تسمح اللجان لأعضاء الهيئة التشريعية بتأدية العديد من الوظائف المهمة في وقت واحد، والتي لولاها فلا يمكن إجراؤها على الإطلاق، وتلعب قيادات اللجان دوراً محورياً في إنجاز تلك الوظائف إلى جانب عدد من الموظفين الذين يتم تعيينهم في اللجان لتحقيق هذا الهدف. فرؤساء اللجان الكونغرسية ينتمون لحزب الأغلبية، لذلك فإنهم يمارسون صلاحيات واسعة أثناء دراستهم للمسائل المعروضة عليهم؛ مع الأخذ بعين الاعتبار مطالب حزب الأغلبية المنتمين له.

Heitshusen, Valerie; Committee Types and Roles, op. cit., p.2.

(١) انظر:

Heitshusen, Valerie; Committee Types and Roles, op. cit., p.2.

(٢) انظر:

ويساعد اللجان الكونغرسية مجموعة من الموظفين أثناء قيامهم بعملهم التشريعي.

لذلك، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن تكوين لجان الكونغرس وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: رؤساء اللجان.

الفرع الثاني: موظفو اللجنة.

الفرع الأول

رؤساء اللجان

Committees Leaders

يُعتبر رئيس اللجنة العضو الأكثر قوة في اللجان الكونغرسية، حيث يمارس رئيس اللجنة سلطة كبيرة على جدول أعمال اللجنة، ويحدد موعد اجتماعاتها، وموعد عقد جلسات استماع اللجنة الرئيسية. وفي الآونة الأخيرة، أصبح رئيس اللجنة يقرر تحديد مواعيد اجتماعات وجلسات استماع اللجان الفرعية، علاوة على ذلك، يتحكم رئيس اللجنة بميزانية اللجنة ويقدم للقادة الحزبيين توصيات بشأن تشكيل لجنة المؤتمر من أجل دراسة التشريعات التي تدرج ضمن اختصاص هذه اللجنة^(١).

كما ويمارس رئيس اللجنة سلطة إشرافية على موظفي اللجنة، وغالباً ما يُعد بمثابة المتحدث باسم اللجنة والحزب المنتمي له بشأن القضايا الخاضعة لاختصاص اللجنة. إضافة إلى ذلك، يقوم رئيس اللجنة بإعداد توصية بشأن التشريع المقترح ليقدمه إلى المجلس نيابة عن اللجنة، كما ويطالب زعيم الأغلبية

Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.214.

(١) انظر:

ولجنة القواعد بتحديد موعد للنظر في التشريع المقترح من أجل اتخاذ قرار بشأنه في المجلس. وفي سياق ممارسة رئيس اللجنة لسلطاته الرسمية فإنه يكتسب من خلال سنوات الخبرة كيفية معالجة المشكلات السياسية، والتعامل مع جمهور الناخبين الذي تمثله اللجنة^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن دور نظام الأقدمية في اختيار رؤساء اللجان الرئيسية والفرعية على النحو الآتي:

أولاً. دور نظام الأقدمية في اختيار رؤساء اللجان

:Select Committees Chairs

يُسمَّى حزب الأغلبية رئيساً لكل لجنة من اللجان الرئيسية واللجان الفرعية. أما حزب الأقلية فيعيّن العضو الأعلى مرتبة - الأقدم - في تلك اللجان مساعداً - نائباً - له. ويشترط نظام الأقدمية بأن العضو المنتمي لحزب الأغلبية والذي أمضى أطول فترة خدمة متواصلة في اللجنة هو الذي يتولى رئاسة اللجنة. وبالرغم من وجود بعض القيود المفروضة على عدد ونوعية الرؤساء الذين قد يتم اختيارهم، فرؤساء اللجان الفرعية يتم اختيارهم في معظم الحالات استناداً إلى نظام الأقدمية أيضاً. وإن التقييد المفروض تجاه المناصب القيادية والذي يفرض ضرورة الأخذ بنظام الأقدمية هو أحد الأسباب التي تجعل العضو يتردد في الانتقال إلى لجنة أخرى. لأن الأعضاء الأقدم منه في اللجنة الجديدة سيقفون في وجهه لتولي منصباً قيادياً في هذه اللجنة وذلك بسبب تفوقهم عليه من حيث طول مدة - قدم - خدمتهم داخل اللجنة^(٢).

^(١) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.214.*

^(٢) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.214.*

وفي المقابل، فإن رؤساء اللجان الكونغرسية ليسوا بمنأى عن العزل، فأول حادث عزل حدث عام ٢٠٠٤ لأحد رؤساء اللجان الجمهورية التابعة لمجلس النواب. وتتلخص وقائع هذه القضية بأن معظم أعضاء اللجنة التوجيهية التابعة للحزب الجمهوري واللجنة المعنية بشؤون اللجان التابعة لذلك الحزب، قد اعترضوا على إعادة انتخاب النائب Chirs Smith عن ولاية New Jersey لرئاسة اللجنة المعنية بشؤون المحاربين القدامى والتابعة لمجلس النواب. فالنائب Smith ترأس اللجنة لولايتين فقط، وكان مدعوماً من قبل جماعات المحاربين القدامى لإعادة انتخابه في هذا المنصب، ولكنه اعتُبر لاحقاً بأنه: غير موالٍ لحزبه بالقدر الكافي، إضافة لميوله المفرطة وغير المبررة لمزيد من الإنفاق على برامج المحاربين القدامى. لذلك انتخب Steve Buyer عن ولاية Indiana ليحل محل Smith^(١).

حيث أشار مساعد زعيم الحزب الجمهوري مخاطباً Buyer آنذاك بأن هناك تصور، وبكل تأكيد، بأنك بحاجة لأن تكون لاعباً في الفريق إذا أردت أن تنجح. وإلا، فإن تعاون أعضاء اللجنة سيكون ضعيفاً حتماً. لأن Smith لم يكن ليظهر انضباطاً حزبياً أمام الحزب الجمهوري المنتمي له من خلاله عدم ولائه وإن كان ذلك بشكل جزئي، ما أدى إلى حدوث تحالف حزبي لعزله، لذلك، فإن عمله داخل اللجنة افتقر لتأييد أعضاء حزبه، إضافة لعدم أهليته في إدارة عمليات الإنفاق المتعلقة بالبرامج ذات الصلة بالمحاربين القدامى بشكل دقيق، وعلى النحو المطلوب^(٢).

^(١) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.217.

^(٢) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.217.

ثانياً. اختيار رؤساء اللجان الفرعية *Selecting Subcommittees Chairs*:

تتغير أساليب اختيار رؤساء اللجان الفرعية بشكل دائم، فقبل عام ١٩٧٠ كان رؤساء اللجان الرئيسية مخولين بسلطة تعيين أعضاء اللجان الفرعية ورؤسائها. ولكن وبعد عام ١٩٧٠ سرعان ما تغيرت هذه الطريقة إلى اتباع إجراء أكثر إنصافاً مما سبق. فمع بداية سبعينات القرن الماضي، قرر الديمقراطيون في مجلس النواب بأن أعضاء اللجان الرئيسية التابعة للحزب الديمقراطي، مخولين في اختيار رؤساء اللجان الفرعية والمناصب القيادية فيها، ويعملون على اختيارهم الأعضاء بعد ترتيبهم بحسب درجة الأقدمية، وهذه التعيينات تتم المصادقة عليها بتصويت أغلبية أعضاء الحزب المعني بإنشاء اللجنة. وبالرغم من ملاحظة بروز نظام الأقدمية، واكتسابه المزيد من الاحترام بصفة عامة، لكن ما يؤخذ على هذه الطريقة بأنها تعطي أعضاء الحزب المعنيين بإنشاء اللجنة الحق في رفض العضو الأقدم، وانتخاب شخص آخر كما حدث في أكثر من اثنتي عشرة حالة^(١).

إضافة إلى ذلك، لقد منع الديمقراطيون في مجلس النواب رؤساء اللجان الرئيسية المنتمين لحزب الأغلبية والأعضاء الأرفع منزلة والمنتمين لحزب الأقلية من الخدمة بوصفهم رؤساء لإحدى اللجان الفرعية أو أعضاء فيها. ولجعل رؤساء اللجان الفرعية موضع مساءلة أمام الحزب، فقد فرض الحزب الديمقراطي لدى تعيين رؤساء اللجان الفرعية في لجنة الاعتمادات ولجنة الطاقة والتجارة ولجنة الأساليب والوسائل، ضرورة الحصول على موافقة أغلبية كامل أعضاء المؤتمر الحزبي الديمقراطي لمجلس النواب نظراً للأهمية البالغة التي

Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.217.

(١) انظر:

تحظى بها تلك اللجان. ولكن منذ مطلع عام ٢٠٠٤ بات الأمر يستلزم الحصول على موافقة اللجنة التوجيهية والسياسية للحزب والتي يرأسها زعيم الحزب^(١). وفي المقابل، فإن الجمهوريين في مجلس النواب تركوا إجراء عملية تعيين رؤساء اللجان الفرعية رهناً بيد رؤساء اللجان الرئيسية المنتمين لحزب الأغلبية بالرغم من قدرة أغلبية أعضاء الحزب الجمهوري في اللجنة الرئيسية من تجاوز قرار رئيس اللجنة. وعلى غرار ما هو عليه الحال بالنسبة للديمقراطيين في مجلس النواب، فإن الحزب الجمهوري في مجلس النواب يفرض على رؤساء اللجان الفرعية للاعتمادات الحصول على موافقة أغلبية أعضاء التجمع الحزبي الجمهوري لدى تعيينهم. ولكن في الممارسة العملية، يتم اختيار جميع رؤساء اللجان الفرعية التابعة للحزب الجمهوري على أساس الأقدمية. وفي سياق إصلاحاتهم التي ظهرت مؤخراً عام ١٩٩٢، أقر الجمهوريون في مجلس النواب قاعدة حزبية تحظر على رؤساء اللجان الرئيسية، أو الأعضاء الأقدم في هذه اللجان، من الخدمة بوصفهم رؤساء أو حتى أعضاء أعلى مرتبة في أي لجنة فرعية^(٢).

أما بالنسبة للحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي في مجلس الشيوخ: فإن كلا منهما يسمح لرؤساء اللجان الرئيسية أو حتى الأعضاء الأقدم، باختيار رؤساء لجانهم الفرعية بحسب درجة الأقدمية. والجدير بالذكر، بأن المنازعات التي برزت على رئاسة اللجان الفرعية في مجلس الشيوخ كانت أكثر من مجلس النواب، لأن معظم أعضاء مجلس الشيوخ يعولون على إمكانية حصولهم على منصب قيادة إحدى اللجان الفرعية على الأقل. فقواعد مجلس الشيوخ تمنع أي عضو من تولي رئاسة أكثر من لجنة رئيسية واحدة، وبما أن معظم أعضاء

^(١) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.218.

^(٢) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.218.

مجلس الشيوخ يخدمون في ثلاث لجان دائمة فإن بإمكانهم تولي رئاسة ثلاث لجان فرعية أو اثنتين في حال ترؤسهم لإحدى اللجان الدائمة الرئيسة^(١).

الفرع الثاني

موظفو اللجنة

Committee Staff

ازداد عدد موظفي اللجان بانتظام خلال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٤٦ - ١٩٨٠ ، حيث منح قانون إعادة التنظيم التشريعي لعام ١٩٤٦ كل لجنة دائمة سلطة تعيين أربعة موظفين مهنيين - خبراء أو محترفين - وستة مساعدين. وفي عام ١٩٧٠ ازداد هذا العدد ليصبح ستة موظفين لكل لجنة. وفي عام ١٩٧٤ ازداد هذا العدد ليصل إلى منح اللجان الدائمة سلطة تعيين ثمانية عشر موظفاً مهنيًا واثنين عشر مساعداً ، وهذا العدد يتغير من فترة لأخرى. وإن تحكّم حزب الأقلية بتعيين اثنين من الموظفين في كل لجنة كان مكفولاً بمقتضى قانون عام ١٩٧٠. ولكن لاحقاً أقرّ مجلس الكونغرس قواعد تمنح حزب الأقلية سلطة تعيين عدد أكبر من الموظفين. واليوم يمنح مجلس النواب حزب الأقلية السلطة لتعيين أكثر من ثلث الموظفين المهنيين والمساعدين. أما مجلس الشيوخ فيشترط أن يكون الموظفون موزعين على حزب الأقلية بما يتناسب وعدد أعضاء حزب الأقلية في كل لجنة. وخلال ثمانينات القرن الماضي حدث نمو شامل ولكن بنسبة قليلة في عدد موظفي اللجنة^(٢).

وبعد انتخابات عام ١٩٩٤ وسيطرة الجمهوريين على أغلبية مقاعد مجلسي الكونغرس، عمد هذا الحزب إلى تخفيض الميزانية المخصصة للجان

^(١) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.218.*

^(٢) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., pp.223-224.*

والموظفين، فانخفض عدد الموظفين في مجلس الشيوخ. حيث أصبحت تعيينات الموظفين في كل لجنة في مجلس الشيوخ تقوم على أساس العدد النسبي لأعضاء الأغلبية والأقلية في اللجنة. أما بالنسبة لمجلس النواب، فإن قواعد المجلس فرضت أن يكون عدد موظفي لجان المجلس أقل ملائمة لحزب الأقلية، بما يضمن عشرة موظفين فقط أو ما يعادل ثلث موظفي اللجنة، أيهما أقل بالنسبة لحزب الأقلية^(١).

ويوجد في الكونغرس حوالي ألفي مساعد - موظف - يقدمون الدعم المهني والإداري، فالمهمة الأساسية لهؤلاء هو تقديم المساعدة في الكتابة والتحليل والتعديل والتوصية باتخاذ التدابير المناسبة للمجلس بكامل هيئته. كذلك الإشراف على مدى تنفيذ السلطة التنفيذية للقوانين، والعمل على تشغيل وتفعيل البرامج ووفقاً لقرارات التمويل وغيرها من الآليات. وتلقى اللجان مستويات متفاوتة من الأموال لتغطية نفقاتها الخاصة بما في ذلك تعيين الموظفين، فكل لجنة تعين موظفيها، حيث توظف كل لجنة أعداداً متفاوتة من المساعدين الذين تتراوح أعدادهم بضع عشرات. ويجوز للجان أيضاً طرد أي موظف من موظفيها. فالموظفون والموارد يتم التحكم بهم من قبل رئيس اللجنة، علاوة على ذلك، تعين اللجان الرئيسة الموظفين التابعين للجانها الفرعية المنبثقة عنها مباشرة، وتمنح أيضاً رؤساء اللجان الفرعية سلطة كبيرة في تعيين هؤلاء الموظفين والإشراف عليهم، وتحدد كل لجنة مستويات أجور الموظفين ضمن الحدود الواردة في السياسات المعتمدة لرواتب أعضاء كل مجلس^(٢).

إضافة إلى ذلك، تزود لجان الكونغرس بموظفين يملكون خبرات سياسية، ويقع على عاتقهم الالتزام بمسؤوليات واسعة وممارسة نفوذ كبير،

^(١) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.224.

^(٢) انظر: Schneider, Judy; *The Committee System in The U.S. Congress*, op. cit., p.2.

ومعظم موظفي اللجنة هم أشخاص مثقفون لمستوى جيد، ولكن وفي حالات قليلة، قد تحظى اللجنة بتعيين موظفين ممن هم متخصصون في معظم المجالات السياسية داخل وخارج الحكومة، إضافة للمهام الإدارية ذات الصلة بتنظيم وترتيب اجتماعات اللجنة، وعقد جلسات استماع، وإدارة الأعمال ذات الصلة بسن التشريع. وإن موظفي اللجان غالباً ما يؤثرون في أجندة إعداد القرارات ذات الصلة بالتحقيقات، وبالتفاوض نيابة عن اللجان ورؤسائها، والعمل على بناء تحالفات في اللجنة أو المجلس. وبوجود نوعية جيدة من موظفي اللجان، فإن ذلك يعطي رئيس اللجنة الرئيسة أو الفرعية أفضلية حقيقية على منافسيه في السياسات التشريعية^(١).

كما يؤدي موظفو اللجان وظيفة هامة في مساعدة أعضاء الكونغرس للتنافس مع الخبرات الموجودة في السلطة التنفيذية، وللتدقيق في ادعاءات أصحاب المصالح الخاصة. ونتيجة لذلك، يعتقد بعض المراقبين: « بأن موظفي اللجان يستخدمون وببراعة قدراً كبيراً من السلطة، لأنهم يفاضون ويتخذون قرارات لا حصر لها بشأن تفاصيل التشريعات نيابة عن رؤسائهم »^(٢).

وهكذا، فإن اللجان التشريعية تؤدي مجموعة واسعة من الوظائف، وتزود الهيئة التشريعية بالإمكانات ذات الصلة بزيادة الكفاءة والخبرة، كما تسمح اللجان للمجالس التشريعية بالتدقيق عن كثر في مشاريع القوانين، والإشراف على البرامج الحكومية، وفي حين يختلف عدد وحجم ونوع اللجان التشريعية اختلافاً كبيراً من هيئة تشريعية لأخرى، لكن اللجان تُعتبر عموماً عنصراً تنظيمياً هاماً للمجالس التشريعية الفعالة. فاللجان التشريعية وخاصة في

Olson, David; *National Democratic Institute*, op. cit., p.17.

(١) انظر:

Olson, David; *National Democratic Institute*, op. cit., p.17.

(٢) انظر:

الدول الديمقراطية تمكّن السلطة التشريعية من المشاركة والانخراط الفعّال في إدارة شؤون البلاد^(١).

إضافة إلى ذلك، تُعتبر اللجان الرئيسية واللجان الفرعية المنبثقة عنها، وكافة اللجان الكونغرسية، المحرك الأساسي لعمل مجلسي الشيوخ والنواب، وميدان التنافس السياسي الذي تُبحث فيه التشريعات، وتُصاغ قبل ذهابها إلى المجلس بكامل هيئته لإجراء النقاش بشأنها. إضافة لدورها كقيم أو حارس على عمل الكونغرس، والمكان الذي تُقبر فيه معظم التشريعات المقترحة. فأعضاء الكونغرس يطالبون عموماً بتعيينهم في اللجان التي ستمنحهم نفوذاً على القضايا التي ستساعدهم على تحقيق أهدافهم في إعادة انتخابهم لتطبيق سياسات عامة جيدة^(٢).

Olson, David; National Democratic Institute, op. cit., p.19.

(١) انظر:

English, Ross, M.; The United States Congress, op. cit., p.86.

(٢) انظر:

المبحث الخامس

السلطات الدستورية للكونغرس

Congressional Constitutional Powers

يمارس الكونغرس الأمريكي بمقتضى الدستور الاتحادي ثلاثة أنواع من السلطات الدستورية، وهي السلطات الصريحة، والضمنية، فضلاً عن السلطات الأخرى التي أوردها الدستور في مواد متفرقة منه. فمعظم السلطات الصريحة التي يمارسها الكونغرس منصوص عليها في الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور. أما السلطات الضمنية هي السلطات التي تُستمد من بند ضروري ومناسب والذي يُعرف بالبند المطاطي. وهذه السلطات اتسعت من خلال عملية تعديل الدستور بالإضافة إلى السلطات التشريعية الخاصة بالكونغرس^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المبحث عن السلطات الدستورية

لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية وذلك وفقاً للآتي:

المطلب الأول: السلطات الصريحة للكونغرس.

المطلب الثاني: السلطات الضمنية للكونغرس.

المطلب الثالث: السلطات الأخرى للكونغرس.

المطلب الأول

السلطات الصريحة للكونغرس

لدى الرجوع إلى مواد الدستور الفيدرالي، فإنه يُلاحظ بأن الأخير قد خول الكونغرس ممارسة ثماني عشرة سلطة خاصة بمقتضى الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور. حيث تسمى هذه السلطات بالسلطات المذكورة أو

^(١) انظر: *Bardes, Barbara A. & Shelley II, Mack C. & Schmidt, Steffen W.; American Government and Politics Today, The Essentials*, (Wadsworth, Cengage Learning, Washington D.C., 2012), p. 87.

المنصوص عليها *Enumerated Powers* والتي تشمل مجالات كثيرة: كسلطة فرض الضرائب والاستدانة وتنظيم التجارة، وسلطة وضع قوانين الإفلاس والتجنس وسك النقود، وإنشاء مكاتب وطرق للبريد وتعزيز تقدم العلوم والفنون المفيدة، وسلطة إنشاء المحاكم الفيدرالية، وتحديد أعمال القرصنة والجنايات المرتكبة في أعالي البحار، والسلطات العسكرية، وسن جميع القوانين اللازمة لتطبيق أحكام الدستور. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

الفرع الأول

سلطة فرض الضرائب والاستدانة وتنظيم التجارة

Taxing, Borrowing and Regulate Commerce

خول الدستور الفيدرالي لعام ١٧٨٧ كونغرس الولايات المتحدة سلطة ممارسة صلاحيات ذات صبغة تجارية، كفرض الضرائب والرسوم، حيث نص البند الأول من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور: « بأن للكونغرس سلطة فرض وتحصيل الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس، وتسديد الديون وتقديم الأموال للدفاع عن الولايات المتحدة، وتحقيق الرفاهية لها »^(١). كما خول الدستور الكونغرس سلطة اقتراض الأموال، حيث نص في البند الثاني من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور: « بأن للكونغرس سلطة استدانة الأموال لحساب الولايات »^(٢). فضلاً عن سلطته في تنظيم التجارة. حيث نص البند الثالث من المادة الثامنة من المادة الأولى للدستور: « بأن للكونغرس سلطة

^(١) جرى نص البند الأول من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« *U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 1; The Congress shall have Power to lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States* ».

^(٢) جرى نص البند الثاني من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« *U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 2; The Congress shall have Power to borrow Money on the credit of the United States* ».

تنظيم التجارة مع الدول الأجنبية وبين مختلف الولايات ومع قبائل الهنود^(١). وهذا ما سنبينه وفقاً لآتي:

أولاً. سلطة فرض الضرائب والرسوم:

الرسوم: هي المبالغ التي يدفعها المنتفعون إلى الدولة مقابل خدمة معينة تقدمها إليهم^(٢). أما الضرائب: هي فريضة مالية تضامنية، تقتطعها الدولة بصورة نهائية ومباشرة، وتستخدمها وسيلة لتحقيق أهدافها العامة^(٣). فالضرائب المفروضة على الشركات *Corporation Taxes* والضرائب المفروضة على السجائر *Cigarette Taxes* والضرائب المفروضة على الترفيه *Amusement Taxes* مثلاً، تعتبر مكوساً. والعوائد هي تعبير ضريبي يشمل الرسوم والمكوس^(٤).

وإن الهدف من ممارسة الكونغرس لسلطة جمع الضرائب يهدف لتحقيق الرفاه العام، فالكونغرس لا يمارس هذه السلطة بشكل طوعي لتحقيق أية غاية يريدها، وإنما فقط لتسديد الديون وتوفير الرفاه العام في الاتحاد. وعلى نحو مماثل، لا يقوم الكونغرس بأي عمل يحلو له لتوفير الرفاه العام، وإنما يحقق هذه الغاية فقط من خلال جمع الضرائب. فهذه العبارة، وباختصار

(١) جرى نص البند الثالث من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« *U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 3 ; The Congress shall have Power to regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes* ».

(٢) انظر: د. يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، الجزء الأول (دمشق، منشورات جامعة دمشق، طبعة سنة ٢٠٠٣)، ص ٣٤٩.

(٣) انظر: د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي (دمشق، مطبعة جامعة دمشق، الطبعة الخامسة، سنة ١٩٩٢)، ص ٢١٨.

(٤) انظر: *U. S. Department of State; The Constitution of the United States of American with Explanatory Notes, op. cit., p.53.*

ليست منحة مستقلة عن سلطة الكونغرس ولكنها شرط أساسي لممارسة سلطة فرض الضرائب^(١).

والجدير بالذكر، أن الدستور قد حدد عدداً من الضوابط والقيود الملزمة للكونغرس عند ممارسته لهذه السلطة وتتمثل في الآتي^(٢):

١ - يجب أن توجه حصيلة الضرائب التي يفرضها الكونغرس إلى تحقيق الرفاهية والصالح العام للولايات المتحدة وإقامة الدفاع المشترك وتسديد الدين العام. ولا يجوز للكونغرس فرضها على الصادرات. حيث ينص البند الخامس من الفقرة التاسعة من المادة الأولى من الدستور بأنه: « لا يجوز فرض ضرائب أو رسوم على سلع تصدرها أية ولاية »^(٣).

٢ - يجب أن تنشأ جميع قوانين الضرائب في مجلس النواب، ذلك أن حق المبادرة باقتراح هذا النوع من التشريعات لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ. والحكمة من ذلك: أن مجلس النواب باعتباره الأكثر تمثيلاً للشعب، فهو الأقرب إليه، والأقدر على تحسس ميوله ورغباته. لكن الدستور لم يصادر حق مجلس الشيوخ في تقرير هذه التشريعات، فاحتفظ له بحق الموافقة أو اقتراح إدخال التعديلات التي يراها مناسبة بعد أن تحال إليه من مجلس النواب، شأنها في ذلك شأن مشروعات القوانين الأخرى وذلك وفقاً لنص البند الأول من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور.

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp.161-163.

^(٢) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي "دراسة تحليلية" (مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٦، العدد الثاني، سنة ٢٠١٠)، ص ٥٧٩.

^(٣) نص البند الخامس من الفقرة التاسعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« *U.S. Constitution, Article 1, Section 9, Clause 5; No Tax or Duty shall be laid on Articles exported from any State* ».

ثانياً. سلطة اقتراض الأموال :

ذكرت المسودة الأصلية للدستور الأمريكي في المؤتمر الدستوري بأن الكونغرس مخول باقتراض الأموال *Borrow Money* وإصدار أوراق نقدية *Emit Bills* لحساب الولايات المتحدة، فتحرك لويس موريس *Louis Morris* لإزالة بند "إصدار أوراق نقدية لحساب الولايات المتحدة"، وبعد تبادل وجهات النظر حول موضوع الأوراق النقدية *Paper Money*؛ صوت المؤتمر بأغلبية تسعة ولايات مقابل ولايتين لحذف عبارة إصدار أوراق نقدية^(١).

ونتيجة لذلك، ففي عام ١٨٧٠ قررت المحكمة: « بأن للكونغرس سلطة إصدار سندات خزينة *Issue Treasury Notes* قابلة للتداول كالنقد؛ بهدف جعلها نقداً قانونياً ومقبولاً لدفع أي مبلغ كان، أو تسديد دين للوفاء بالديون المترتبة ». وعندما يقتض الكونغرس لحساب الولايات المتحدة، فإنه ملزم بدفع الديون على النحو المنصوص عليه دون أن يكون باستطاعته تغيير تلك الشروط^(٢). وتتمثل سلطة الكونغرس في ذلك أيضاً في إصدار سندات حكومية لتمويل الحروب، أو مساعدة الحكومة على تمويل برامج اجتماعية جديدة^(٣).

ثالثاً. سلطة تنظيم التجارة بين الولايات :

تُعد هذه السلطة من أهم السلطات الخارجية والداخلية للكونغرس؛ وذلك وفقاً للتفسير الذي توصلت إليه المحكمة العليا في قضية "جيبونز" الشهيرة عام ١٨٢٤، حيث توصل القاضي *Marshal* في تفسيره لمفهوم التجارة دستورياً وفقاً لعبارة بين مختلف الولايات *among the several States* على: « أنها

(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.168.

(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.168.

(٣) انظر: د. ياسين العيثاوي، الكونغرس والنظام السياسي الأمريكي (عمان، دار أسامة للنشر، الطبعة الأولى،

سنة ٢٠٠٨)، ص ٨٢.

التجارة التي تتصل بأكثر من ولاية واحدة، أما التجارة التي تكون مقصورة على ولاية ما؛ والتي لا تؤثر في ولايات أخرى؛ لا تدخل في هذا المفهوم». وعلى هذا الأساس، يمتلك الكونغرس سلطات واسعة في مجال تنظيم التجارة؛ يستطيع من خلالها سن القوانين الناظمة لتحسين الممرات البرية والمائية والجوية، وتطبيق إجراءات سلامة الطيران والقطارات، وتنظيم إجراءات انسياب السلع وتدفق رأس المال، وتقل الأشخاص بين الولايات المختلفة فضلاً عن حق الكونغرس في توفير التمويل اللازم لتنفيذ هذه التشريعات^(١).

وهذا البند المسمى ببند التجارة *Commerce Clause* يخول الكونغرس بعض أهم سلطاته، وقد فسرت المحكمة العليا التجارة بأنها لا تعني مجرد الاتجار فحسب، بل جميع أنواع النشاط التجاري بين مختلف الولايات. وقد جاء في حكم المحكمة العليا أن: «التجارة بين الولايات لا تشمل العمليات التجارية عبر حدود الولايات فحسب، بل تشمل كذلك أي نشاط يؤثر على التجارة في أكثر من ولاية واحدة». وقد فسرت المحكمة كلمة تنظيم بأنها تعني يشجع *Encourage*، أو يروج *Promote*، أو يحمي *Protect*، أو يحظر *Prohibit*، أو يقيّد *Restrain*^(٢).

ونتيجة لهذا، فإن الكونغرس يستطيع سن القوانين وتوفير التمويل لتحسين الممرات المائية، وتطبيق إجراءات سلامة الطيران ومنع شحن بعض البضائع بين الولايات. ويستطيع الكونغرس تنظيم أعمال تنقل وانتقال الناس *Movement of People*، والقطارات *Trains*، والأسهم *Stocks*، والسندات *Bonds*، وحتى الإشارات التلفزيونية *Television Signals*، وقد جعل الكونغرس من الهرب عبر حدود الولاية من شرطتها أو من الشرطة المحلية جريمة فيدرالية *Federal Crime*. وقد حظّر أيضاً على الأفراد الذين يشغلون المرافق بين الولايات أو الذين

(١) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص ٥٨٠.

(٢) انظر: *U. S. Department of State; The Constitution of The United States of American with Explanatory Notes, op. cit., p. 53.*

يخدمون الركاب المتنقلين بين الولايات من معاملة زبائنهم دون إنصاف بسبب أعراقهم^(١).

الفرع الثاني

سلطة وضع قوانين الإفلاس والتجنس وسك النقود

خول الدستور الفيدرالي لعام ١٧٨٧ كونغرس الولايات المتحدة سلطة وضع قوانين موحدة للإفلاس والتجنس؛ حيث ينص البند الرابع من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور بأن: « للكونغرس سلطة وضع نظام موحد للتجنس، وقوانين موحدة بشأن موضوع الإفلاسات في جميع أنحاء الولايات المتحدة »^(٢). كما خول الدستور الكونغرس سلطة سك النقود طبقاً لما نص عليه البند الخامس من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور بأن: « للكونغرس سلطة سك النقود وتنظيم قيمتها وقيمة العملات الأجنبية، وتحديد معايير الموازين والمقاييس »^(٣). وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أولاً. حالات الإفلاس والتجنس *Bankruptcies and Naturalization*

١ - الإفلاس: للكونغرس أن يضع قوانين موحدة للمسائل التي تخص حالات الإفلاس، وإن موضوع هذه القوانين وما يتبعها من إجراءات لا يخضع إلى ولاية بعينها، فمن الحكمة أن تسري مثل هذه القواعد على كافة الأفراد في مختلف

^(١) انظر: *U. S. Department of State; The Constitution of The United States of American with Explanatory Notes, op. cit., p. 53.*

^(٢) جرى نص البند الرابع من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « *U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 4; The Congress shall have Power to establish an uniform Rule of Naturalization, and uniform Laws on the subject of Bankruptcies throughout the United States* ».

^(٣) جرى نص البند الخامس من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « *U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 5; The Congress shall have Power to coin Money, regulate the Value thereof, and of foreign Coin, and fix the Standard of Weights and Measure* ».

أنحاء البلاد^(١)، وعليه؛ يمكن لأولئك الأفراد العاجزين عن دفع ديونهم؛ سداد ما عليهم من ديون من خلال أي من الأصول التي يمتلكونها^(٢).

٢ - **التجنس**: يشرف الكونغرس على إجراءات منح الجنسية - أن يصبح شخصاً ما مواطناً أمريكياً -، وقد عرّفت المحكمة العليا التجنس بأنه: «قانون لتمتع الأجنبي بذات الامتيازات التي يتمتع بها المواطن الأصلي». فسلطات الكونغرس في هذا المجال تندمج على نحو غامض مع صلاحياته المتأصلة في مجال العلاقات الخارجية، لاسيما وأن له دوراً كبيراً في مجال منح الجنسية وخاصة مع الدول التي يحرص على استمرار علاقاته وصلاته معها. إضافة إلى أنها سلطة حصرية بالكونغرس، فلا يجوز لأية ولاية أن تتدخل وتسبب تشريعاً بأحوال مواطني الولايات المتحدة في الخارج. فالكونغرس مخول بسلطة منح الجنسية لمن توافرت فيه الشروط المطلوب توافرها، إضافة لسلطته في تجريد الجنسية في حال قرر ذلك^(٣).

ثانياً - سك النقود:

يستمد الكونغرس من البند الخامس من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور ومن البند الذي يسمح له بتنظيم التجارة واستدانة المال، الحق في وضع الأنظمة الأساسية للبنوك وتأسيس نظام الاحتياط الفيدرالي^(٤). وهذه السلطة كانت للولايات قبل قيام الفدرالية، إذ كان لكل ولاية عملتها الخاصة بها، ما أدى إلى قيام حالة من الفوضى والإرباك المالي. ما دفع بوضعي الدستور إلى إيجاد نظام موحد لعملة قومية، ما يحظر على الولايات أن تكون لها عملة

(١) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين...، مرجع سابق، ص ٢٤١.

(٢) انظر: لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص ١٥٠.

(٣) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp. 283 - 284.

(٤) انظر: *U. S. Department of State; The Constitution of the United States of America with Explanatory Notes*, op. cit., p. 54.

خاصة بها. فأعطى الكونغرس للدستور سلطة سك النقود وإصدار العملات وتحديد قيمتها وفقاً للبند الخامس من الفقرة الثامنة من المادة الأولى للدستور^(١). كما يُحوّل الكونغرس ممارسة سلطة سنّ القوانين التي تعاقب على التزوير في الودائع والعملات المتداولة في البلاد. حيث ينص البند السادس من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور بأن: « للكونغرس سلطة وضع أحكام للمعاقبة على تزوير سندات الولايات المتحدة وعملتها »^(٢).

الفرع الثالث

إنشاء مكاتب وطرق للبريد وتعزيز تقدم العلوم والفنون المفيدة

حول الدستور الفيدرالي كونغرس الولايات المتحدة سلطة إنشاء مكاتب للبريد وطرق للبريد، حيث ينص البند السابع من الفقرة الثامنة من المادة الأولى للدستور: « بأن لكونغرس الولايات المتحدة سلطة إنشاء مكاتب للبريد وطرق للبريد »^(٣). كما خوله الدستور أيضاً سلطة تعزيز تقدم العلوم والفنون المفيدة، حيث نص البند الثامن من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور: « بأن لكونغرس الولايات المتحدة سلطة تعزيز تقدم العلوم والفنون المفيدة بأن يحفظ لمدة محددة للمؤلفين والمخترعين الحق المطلق في كتاباتهم، واكتشافاتهم »^(٤). وسنبيّن ذلك وفقاً للآتي:

(١) انظر: لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص ١٤٩.

(٢) جرى نص البند السادس من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 6; The Congress shall have Power to provide for the Punishment of counterfeiting the Securities and current Coin of the United States ».

(٣) جرى نص البند السابع من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 7; The Congress shall have Power to establish Post Offices and post Roads ».

(٤) جرى نص البند الثامن من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: =

أولاً. إنشاء مكاتب للبريد وطرق للبريد:

تسمى هذه السلطة بالسلطة البريدية، وإن السؤال الذي أثير في الأيام الأولى لنشأة الجمهورية الأمريكية والذي يتعلق ببند السلطة البريدية محور حول المعنى الذي تحمله كلمة إنشاء، فهذه الكلمة تمنح كونغرس الولايات المتحدة سلطة إنشاء مكاتب للبريد وطرق للبريد وسلطة تحديد الأماكن والطرق التي ينبغي أن يتواجد فيها مكاتب للبريد أو طرق للبريد. وفي وقت متأخر من العام ١٨٥٥ اعتبر القاضي McLean بأن هذه السلطة مُصممة فقط لتحديد الطرق التي يتم من خلالها نقل الرسائل. واختتم قائلاً بأن: « الكونغرس لا يستطيع استناداً إلى سلطته في إنشاء مكاتب للبريد ولا حتى سلطته في تنظيم التجارة بناءً على جسرٍ على مياه صالحة للملاحة ». وانتهى النقاش في نهاية المطاف بأن السلطة البريدية للكونغرس تخوله سلطة ممارسة جميع التدابير والإجراءات اللازمة لضمان عبور آمن وسريع للرسائل والتسليم الفوري لها^(١).

ثانياً. تعزيز تقدم العلوم والفنون المفيدة:

يُعد البند السابع من الفقرة الثامنة من المادة الأولى للدستور الأساس الذي تقوم عليه قوانين براءة الاختراع وحقوق الطبع والنشر. وحتى الآن ما يُشعر بالقلق هو أن التشريعات ذات الصلة بهذا الخصوص تعود بالذاكرة إلى البرلمان الإنجليزي، والذي منح الاختراعات والابتكارات حقوقاً محفوظة لمدة أربعة عشر عاماً فقط. وإن قانون حقوق النشر الأمريكي والذي يعود بتاريخه إلى القانون الإنجليزي الصادر عام ١٧١٠ من شأنه أن يضمن لمؤلفي الكتب الحق في نشرها لفترات محددة فقط. ونتيجة لذلك، لم يعهد البند الدستوري للكونغرس سلطة

= « U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 8; The Congress shall have Power to promote the Progress of Science and useful Arts, by securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their respective Writings and Discoveries ».

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp. 207-208.

ممارسة أي شيء يماثل الامتيازات البرلمانية الإنجليزية وذلك بمنح الامتيازات الاحتكارية، فسلطته مقيدة فقط فيما يتعلق بالغرض المتمثل في تعزيز تقدم العلوم والفنون المفيدة، والمدة المتمثلة بأن يحفظ الكونغرس لمدة محددة للمؤلفين والمخترعين الحق المطلق في كتاباتهم واكتشافاتهم^(١).

وبعبارة أخرى، إن كتابات واكتشافات المخترعين والمؤلفين هي التي تتدرج فقط ضمن إطار الحماية ذات الصلة بتعزيز تقدم العلوم والفنون. وفي حين يُخَوّل كونغرس الولايات المتحدة بمنح المؤلفين والمخترعين مدة محددة لحماية كتاباتهم واكتشافاتهم وهي أربعة عشر عاماً استناداً للمدة المحددة في القانون الإنجليزي، ولكن للكونغرس أيضاً سلطة تمديد هذه المدة بعد انتهائها^(٢).

الفرع الرابع

إنشاء المحاكم الفيدرالية وتحديد أعمال القرصنة والجنايات المرتكبة في أعالي البحار

أولاً. إنشاء المحاكم الفيدرالية:

خول الدستور الكونغرس في البند التاسع من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور: « بأن للكونغرس سلطة إنشاء محاكم أدنى درجة من المحكمة العليا^(٣). ومن أمثلة المحاكم الفيدرالية الأدنى في ترتيبها من المحكمة العليا: محاكم الولايات المتحدة المحلية الابتدائية، ومحكمة استئناف

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.312.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.313.

^(٣) جرى نص البند التاسع من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 9; The Congress shall have Power to constitute Tribunals inferior to the supreme Court ».

الولايات المتحدة^(١)، وتبعاً لذلك يكون للكونغرس إصدار التشريعات المنظمة لتشكيلها والمحددة لاختصاصها، وكذلك تزويدها بالأموال اللازمة لإدارتها^(٢).

ثانياً. تحديد أعمال القرصنة والجنايات المرتكبة في أعالي البحار:

إن الكونغرس هو المختص بتحديد أعمال القرصنة والجرائم الكبرى التي تُرتكب في أعالي البحار والتي تتضمن انتهاكاً للقانون الدولي، وكذلك المعاقبة على ارتكابها طبقاً للمواثيق والمعاهدات الدولية^(٣). حيث خول الدستور الكونغرس في البند العاشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور: «بأن للكونغرس سلطة تعريف أعمال القرصنة والجنايات التي ترتكب في عرض البحر والجرائم الموجهة ضد القانون الدولي والمعاقبة عليها»^(٤).

فعندما نالت الولايات المتحدة استقلالها عن بريطانيا العظمى فإنه يفترض أن تظهر على أنها دولة مستقلة، ورغبة من هذه الولايات في الحصول على استقلالها عن القواعد والأعراف المطبقة في أوروبا وبموجب مواد الاتحاد الكونفدرالي، فإن الولايات المتحدة أصبحت مخولة بتعيين المحاكم لإجراء المحاكمات ذات الصلة بأعمال القرصنة، والجنايات التي ترتكب في عرض البحر، ولكن دون وجود نصوص متعلقة بالجرائم التي ترتكب ضد القانون الدولي^(٥).

(١) انظر: *U. S. Department of State; The Constitution of the United States of American with Explanatory Notes, op. cit., p.54.*

(٢) انظر: د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي...، مرجع سابق، ص ١٩٧.

(٣) انظر: د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي...، المرجع السابق، ص ١٩٧.

(٤) جرى نص البند العاشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« *U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 10; The Congress shall have Power to define and punish Piracies and Felonies committed on the high Seas, and Offences against the Law of Nations* ».

(٥) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation, op. cit., p. 321.*

لذلك، فإن مسودة الدستور المقدمة إلى المؤتمر الدستوري من قبل لجنة التفاصيل قد خولت الكونغرس سلطة إنزال العقاب على أعمال القرصنة والجنايات المرتكبة في عرض البحر، وعلى جرم تقليد عملة الولايات المتحدة، وعلى الجرائم المرتكبة ضد القانون الدولي. وفي معرض إجراء النقاش بشأن ذلك، طُرح سؤال متعلق بشأن غموض مصطلح أعمال القرصنة والجنايات التي ترتكب في عرض البحر، والجرائم الموجهة ضد القانون الدولي، فضلاً عن وجود غموض في تحديدها، ونتيجة لذلك، سُمح للكونغرس بتعريف هذه الأعمال والجنايات والجرائم الموجهة ضد القانون الدولي بمقتضى هذا البند الدستوري^(١).

الفرع الخامس

السلطات العسكرية للكونغرس

خول الدستور الفيدرالي كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية سلطة ممارسة صلاحيات عسكرية بالاشتراك مع رئيس الجمهورية، بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهذه السلطات هي: إعلان الحرب، والتفويض برد الاعتداء والاستيلاء على السفن والبضائع، ووضع قواعد تتعلق بالاستيلاء على غنائم في البر والبحر^(٢). وسلطة إنشاء الجيوش وتأمين نفقاتها مع مراعاة أن الاعتمادات المالية المخصصة لذلك الغرض يجب ألا تكون لفترة تزيد على

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p. 321.

^(٢) نص البند الحادي عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 11; The Congress shall have Power to declare War, grant Letters of Marque and Reprisal, and make Rules concerning Captures on Land and Water ».

سنتين^(١). وتكوين قوة بحرية والتكفل بها^(٢). ووضع قواعد لإدارة وتنظيم القوات البرية والبحرية^(٣). ووضع أحكام لدعوة الميليشيا إلى تنفيذ قوانين الاتحاد، وقمع التمرد وصد الغزو^(٤). ووضع أحكام لتنظيم وتسليح وتدريب الميليشيا، وإدارة أقسامها التي تكون عاملة في خدمة الولايات المتحدة الأمريكية، محتفظاً للولايات، كل على حدة، بحق تعيين الضباط، وسلطة تدريب الميليشيا وفقاً للنظام الذي يضعه الكونغرس^(٥).

المطلب الثاني

السلطات الضمنية للكونغرس

وهي السلطات التي لم ينص عليها الدستور صراحة. وهذه السلطات تُستمد من البند الأخير من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور والذي

^(١) نص البند الثاني عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 12; The Congress shall have Power to raise and support Armies, but no Appropriation of Money to that Use shall be for a longer Term than two Years ».

^(٢) نص البند الثالث عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 13; The Congress shall have Power to provide and maintain a Navy ».

^(٣) نص البند الرابع عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 14; The Congress shall have Power to make Rules for the Government and Regulation of the land and naval Forces ».

^(٤) نص البند الخامس عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 15; The Congress shall have Power to provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions ».

^(٥) نص البند السادس عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 1, Section 8, Clause 16; The Congress shall have Power to provide for organizing, arming, and disciplining, the Militia, and for governing such Part of them as may be employed in the Service of the United States, reserving to the States respectively, the Appointment of the Officers, and the Authority of training the Militia according to the discipline prescribed by Congress».

ينص: « بأن للكونغرس سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لوضع جميع السلطات السابقة موضع التنفيذ ، وأيضاً جميع السلطات الأخرى التي ينيطها الدستور بحكومة الولايات المتحدة ، أو بأية إدارة أو موظف تابع لها ». ويسمى هذا البند ببند ضروري ومناسب أو البند المطاطي لأنه يوسع من سلطة الكونغرس. وفي هذا الخصوص ، أيدت المحكمة العليا مفهوم السلطات الضمنية في قضية مشهورة وهي قضية *McCulloch v. Maryland* عام ١٨١٩ ، والتي قررت بأن للإدارة الاتحادية الحق في منح ترخيص لإنشاء بنك وطني بمقتضى السلطة الضمنية للكونغرس لاقتراض المال والتحكّم بالتجارة^(١).

المطلب الثالث

السلطات الأخرى للكونغرس

إلى جانب السلطات الدستورية التي يمارسها الكونغرس والسابق ذكرها ، يمارس الكونغرس عدداً من السلطات الأخرى والتي وردت في مواد متفرقة من الدستور. حيث يمارس الكونغرس سلطة المحاكمة البرلمانية من خلال توجيه الاتهام من قبل مجلس النواب ، وفي حال إصدار الأخير لائحة اتهامه ، تبدأ إجراءات المحاكمة في مجلس الشيوخ ، كما يخول الدستور الاتحادي الكونغرس سلطة مطلقة لقبول انضمام ولايات جديدة للاتحاد. إضافة إلى انفراد الكونغرس في صنع مادة القانون. وفيما يلي سنتناول الحديث عن هذه السلطات على النحو الآتي:

^(١) انظر: *Soifer, Paul & Hoffman, Abraham & Voss, Stephen; Cliffs Quick Review American Government, (New-Work, NY10022, Indianapolis Production Services, 2001), p. 23.*

ولمزيد من التفاصيل حول السلطات الضمنية للكونغرس راجع الباب الثاني، الفصل الثاني، المبحث الثالث من هذه الرسالة.

الفرع الأول

المحاكمة البرلمانية

تمشياً مع المبدأ الذي سار عليه واضعو الدستور الأمريكي في إقامة نوع من الرقابة والتوازن بين السلطات، لاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد أعطوا الكونغرس حق محاكمة أعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية برلمانياً^(١)، إذ قرر الدستور في الفقرة الرابعة من المادة الثانية بأن: « يعزل الرئيس أو نائبه أو أي من موظفي الولايات المتحدة المدنيين، من منصبه بعد تقديمه لمحاكمة برلمانية وثبتت إدانته بارتكاب جريمة خيانة أو رشوة أو غيرها من الجنايات الكبرى ».

وكما هو واضح، فقد حدد النص الأشخاص الخاضعين لهذه المحاكمة وهم الرئيس، ونائب الرئيس، والوزراء، ومختلف الموظفين المدنيين، بما فيهم قضاة المحكمة العليا، باعتبارهم من أصحاب المناصب المدنية. أما عن أسباب المحاكمة البرلمانية، فقد حددها النص الدستوري على سبيل الحصر وهي: الخيانة، والرشوة، وغيرها من الجنايات والجنح الكبرى. ووفقاً للفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور، فإن مجلس النواب هو المختص بسلطة توجيه الاتهام، حيث يقوم هذا المجلس بتكوين لجنة قضائية من بين أعضائه للتحقيق بالتهمة المنسوبة للمسؤول^(٢). وبعد أن تنتهي اللجنة من تحقيقها، تحيل توصيتها إلى مجلس النواب، حيث يصوت عليها الأخير بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين حيث لم يتطلب الدستور أغلبية خاصة لتوجيه الاتهام^(٣).

(١) انظر: د. جميلة مسلم شريجي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ٢٠١.

(٢) انظر: د. جميلة مسلم شريجي، الاتحاد الفيدرالي ...، المرجع السابق، ص ٢٠٢.

(٣) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

فإذا ما تم إقرار هذا الاتهام بالأغلبية المطلوبة، قام المجلس بانتخاب لجنة من بين أعضائه لتقوم بدور الادعاء أمام مجلس الشيوخ، الذي خصه الدستور في الفقرة الثالثة من المادة الأولى بسلطة إجراء المحاكمات البرلمانية. فبعد إحالة قرار الاتهام إلى مجلس الشيوخ، يقوم المجلس بتحديد موعد يجتمع فيه كمحكمة لنظر الاتهام، وعند ذلك، يجب على أعضائه جميعاً أن يؤديوا اليمين أو يعيدوا تأكيد قسمهم وذلك لضمان حيادهم وعدالة حكمهم. وقد استلزم الدستور لصدور قرار الإدانة توافر أغلبية خاصة، وهي موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين. ويرجع ذلك إلى خطورة هذه المحاكمة وما يصدر عنها من قرارات، حيث تملك في حال الإدانة عزل المتهم من وظيفته، وحرمانه من تولي أي منصب آخر في حكومة الولايات المتحدة يتطلب الشرف والثقة، وفي هذه الحالة يصبح المسؤول شخصاً عادياً، ويمكن ملاحقته أمام المحاكم الجنائية المختصة لتوقيع الجزاء المقرر في قانون العقوبات^(١).

الفرع الثاني

قبول انضمام ولايات جديدة إلى الاتحاد

وفقاً للبند الأول من الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من الدستور فإنه: « يمكن للكونغرس أن يُدخل ولايات جديدة إلى الاتحاد »^(٢). حيث أناط الدستور للكونغرس ممارسة هذه الصلاحية تاركاً له السلطة في تنظيم هذا الاختصاص وفقاً لما يراه مناسباً لمصلحة الاتحاد، ولا يقيده في ذلك سوى اثنين

(١) انظر: د. جميلة مسلم شريحي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ٢٠٢ - ٢٠٣.

ولمزيد من التفاصيل حول المحاكمة البرلمانية للكونغرس راجع الباب الثاني، الفصل الأول، المبحث الثامن من هذه الرسالة.

(٢) جرى نص البند الأول من الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution, Article 4, Section 3, Clause 1; New States may be admitted by the Congress into this Union... ».

من القيود الدستورية. **فالقيد الأول:** أنه لا يجوز إنشاء أو إقامة ولاية جديدة داخل حدود أية ولاية أخرى، كما لا يجوز إنشاء أية ولاية عن طريق اندماج ولايتين أو أكثر أو أجزاء ولايات دون موافقة الهيئات التشريعية للولايات المعنية^(١).

أما القيد الثاني، فهو نابع من اعتبار قرارات القبول بمثابة القوانين الخاضعة للاعتراض الرئاسي، وقد قام الكونغرس بممارسة اختصاصه هذا لأول مرة عام ١٧٩٦، واضعاً مجموعة من الشروط للموافقة على انضمام تلك الولايات إلى الاتحاد وهي: قيام الولايات الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد باختيار ممثلين عنها للمجلس التأسيسي الذي سيقوم بوضع دستور خاص بها، ومصادقة أهالي تلك الولايات على دساتير تلك الولايات، وتقديم تلك الولايات طلباً رسمياً للدخول في عضوية الاتحاد، وإصدار الكونغرس بمجلسيه قراراً مشتركاً بالموافقة على انضمام تلك الولايات إلى الاتحاد وذلك في حال موافقته على مضامين دساتيرها^(٢).

الفرع الثالث

السلطة التشريعية للكونغرس

Congressional Legislative Power

أسند الدستور الأمريكي سلطة التشريع إلى البرلمان الفيدرالي الذي أُطلق عليه كونغرس الولايات المتحدة، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور بأن: «تتألف جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا بكونغرس الولايات المتحدة الذي يتألف من مجلس للشيوخ ومجلس للنواب»^(٣).

^(١) انظر: د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

^(٢) انظر: د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي ...، المرجع السابق، ص ٢٠٥.

^(٣) جرى نص الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« **U.S. Constitution, Article 1, Section 1:** All legislative Powers herein granted shall be vested in a congress of the United States, which shall consist of a senate and House of Representatives ».

وتتمثل صلاحية الكونغرس في التشريع من خلال سلطته في إصدار التشريعات في الحدود التي يسمح بها الدستور ونظام الدولة الاتحادي، وهذه التشريعات يتعين إصدارها أن تمر عبر مراحل أربع: وهي مرحلة اقتراح مشروعات القوانين، ثم مرحلة مناقشة هذه المشروعات في اللجان التابعة للكونغرس، ثم موافقة مجلس الكونغرس على مشروع القانون، وأخيراً موافقة الرئيس أو عدم اعتراضه على مشروع القانون.

لذلك سنتناول الحديث عن سلطة كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية في التشريع؛ من خلال بيان دور الكونغرس في إجراءات سن القوانين الاتحادية، وحق رئيس الدولة في الموافقة أو الاعتراض على مشروعات القوانين وذلك وفقاً للآتي:

أولاً- دور الكونغرس في إجراءات سن القوانين الاتحادية :

تمر عملية صنع القوانين في الولايات المتحدة عبر ثلاث مراحل، تبدأ بمرحلة اقتراح القوانين، ومرحلة الإجراءات المتخذة من قبل مجلس الكونغرس لإقرارها. ومرحلة التصديق. وهذا ما سنبينه على النحو الآتي:

١ - سلطة الكونغرس في اقتراح القوانين: تضمن الدستور فقرتين أساسيتين استقر الرأي على اعتبارهما سنداً لاختصاص أعضاء الكونغرس بسلطة اقتراح التشريعات، وهاتان الفقرتان هما: الفقرة الأولى من المادة الأولى المذكورة آنفاً، والتي قضت بأن جميع السلطات التشريعية المقررة بموجب هذا الدستور تخول لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية. والبند الأول من الفقرة السابعة من المادة الأولى والتي قضت: « بأن جميع مشروعات القوانين الخاصة بجمع إيرادات الدولة ينبغي أن تصدر عن مجلس النواب، ولكن لمجلس الشيوخ أن يقترح إدخال تعديلات على هذه المشروعات شأنها شأن مشروعات القوانين الأخرى ».

ومن الملاحظ، أن الدستور الأمريكي قد أسند سلطة اقتراح التشريعات إلى أعضاء الكونغرس، بحيث يملك أي عضو في مجلس النواب أو مجلس الشيوخ أن يتقدم إلى مجلسه باقتراح قانون ما عدا ما كان متعلقاً بجمع

الإيرادات، فيجب أن يتقدم باقتراحه عضو مجلس النواب إلى المجلس، ولا يشترط تقديم الاقتراح من عدد معين أو نسبة معينة من الأعضاء^(١).

إضافة لذلك، إن مصادر أفكار التشريع هي مسودات مقترحة وغير محددة لمشاريع قوانين في أماكن كثيرة ومختلفة، والشئ الأساسي في صدارة هذه الالتزامات هي الأفكار أو المسودات التي تُقدم من قبل العضو والتي قد تتبثق خلال فترة الحملة الانتخابية التي يُطلق خلالها العضو وعوداً بذلك، فإذا ما تم انتخابه، فإنه يُقدم على اقتراح التشريعات التي قطع وعوداً بها، وهذا العضو قد يدرك بعد توليه لمنصبه أنه بحاجة إلى تعديل أو إلغاء قانون قائم أو سن تشريع في مجال جديد تماماً^(٢).

كما أن ناخبي العضو سواء أكانوا أفراداً أم مجموعات من المواطنين، قد يلحقهم النفع من طلب إحالة مقترحاتهم للعضو. وإن هذا الحق مكفول وفقاً للتعديل الدستوري الأول^(٣). وفي حال نظر العضو بشكل إيجابي لهذا المقترح أو تلك الفكرة، فإن بإمكانه تقديمها في نفس الشكل أو الصيغة التي تمت إحالتها إليه، وله الحرية أيضاً في إعادة صياغته من جديد. وعلى أية حال، يجوز لأي عضو أن يتشاور مع المستشار التشريعي لمجلس النواب أو الشيوخ لتأطير الأفكار بهدف الوصول إلى الصياغة المثلى للشكل التشريعي المناسب^(٤).

(١) انظر: *Sullivan, John V.; How Our Laws Are Made*, (House of Representatives, 110 th Congress,1st Session, Document 110 – 49, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., July 24, 2007), pp. 8 -9.

(٢) انظر: *Sullivan, John V.; How Our Laws Are Made*, Ibid., p.4.

(٣) ينص التعديل الدستوري الأول على أنه: « لا يصدر الكونغرس أي قانون خاص بإقامة دين من الأديان أو يمنع حرية ممارسته، أو يحد من حرية الكلام أو الصحافة، أو من حق الناس في الاجتماع سلمياً، وفي مطالبة الحكومة بإنصافهم من الإجحاف ».

« U.S. Constitution, Amendment 1; Congress shall make no Law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances ».

(٤) انظر: *Sullivan, John V.; How Our Laws Are Made* ..., op. cit., p.4.

كما يلاحظ أن الغالبية العظمى من اقتراحات القوانين لا تكون وليدة فكر أعضاء الكونغرس فقط، وإنما تكون بناء على رغبة بعض الأجهزة التنفيذية أو الإدارية أو حزب من الأحزاب، أو جماعة من جماعات المصالح، أو بعض المواطنين العاديين من أبناء دائرتهم الانتخابية أو خارجها، ومن مصادر أخرى لا حصر لها. ولكن لا يجوز تقديم مشروع القانون إلا بواسطة نائب في مجلس النواب أو سيناتور في مجلس الشيوخ^(١).

٢ - إجراءات سن القوانين الاتحادية: بعد اقتراح مشروع القانون من أحد أعضاء الكونغرس، أو رئيس الجمهورية، أو من يحق له ذلك، سواء من الدوائر الانتخابية أو الأحزاب، أو مجموعات أصحاب المصالح، وتقديمه وبشكل حصري من أحد أعضاء الكونغرس، فإنه لا بد أن يخضع التشريع المقترح للمرور في مراحل عدة داخل الكونغرس قبل إحالته إلى رئيس الجمهورية وليصار إلى موافقة هذا الأخير عليه أو اعتراضه^(٢).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن هذه المراحل التي تمر بها العملية التشريعية لسن القوانين الاتحادية داخل الكونغرس وفقاً للآتي:

أ - إحالة مشروع القانون المقترح إلى اللجنة المختصة: بعد تقديم مشروع القانون المقترح إلى أحد المجلسين، فإن على رئيس مجلس النواب أو الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ إحالة هذا المشروع إلى اللجنة المختصة. ومن الناحية العملية، يقوم بعض أعضاء مجلس النواب أو الشيوخ والمتميزين ببراعتهم في العمل البرلماني بتدقيق التشريع المقترح، وتقديم توصيتهم بإحالته إلى اللجنة الفرعية صاحبة الاختصاص الدقيق، وإن الصياغة الدقيقة للتشريع المقترح يمكن أن تؤثر بشكل إيجابي على قرار الإحالة، فقد يُحال التشريع إلى أكثر من لجنة واحدة، ويسمى هذا العمل بالتوصيات المتعددة Multiple Referrals وذلك عندما

^(١) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress...*, op. cit., p. 98.

^(٢) انظر: Luther King, Martin; *Haw A Bill Become Law: The Lawmaking Process*, (Minnesota Senate, Secretary of The Senate Office State Capitol, December, 2010), p.1.

يعطي زعماء الحزب مسؤولية دراسة مشروع قانون لأكثر من لجنة. وهذا النوع من التوصية أصبح شائعاً وإلى حد كبير في مجلس النواب. كما يمكن لرئيس مجلس النواب أو الشيوخ أن يضع حدوداً زمنية لعمل اللجنة^(١).

وتجدر الإشارة، أن مشروع القانون المقترح يحال في البداية إلى إحدى اللجان الرئيسية لدراسته، وهذه اللجنة هي التي تقرر إحالته إلى اللجنة الفرعية المختصة والمنبثقة عنها، إلا إذا صوتت اللجنة الرئيسية بكامل أعضائها على إبقاء مشروع القانون لديها بهدف دراسته دون إحالته إلى اللجنة الفرعية، إضافةً لسلطتها في تحديد مواعيد الاجتماعات للإسراع أو لإرجاء البت في مشروع القانون المقترح^(٢).

ب - الإجراءات التي تتخذ من قبل اللجنة: تتمثل إحدى الإجراءات الأولية المتخذة من قبل اللجنة التماس الحصول على المعلومات من الوزارات والوكالات ذات الصلة بمشروع القانون المقترح، وفي كثير من الأحيان، يُرسل مشروع القانون إلى مكتب المحاسبة الحكومية لطلب الحصول على تقرير رسمي يتضمن وجهات النظر حول ضرورة ومدى الرغبة في أن يصبح التشريع قانوناً. وعادة ما يتم إعطاء متسع من الوقت لتقديم التقارير بشأن المشروع المقترح، حيث يخضع هذا الأخير لدراسة جدية، ومع ذلك، فإن هذه التقارير غير ملزمة لتحديد ما إذا سيتم اتخاذ عمل إيجابي بشأن هذا المشروع أم لا. وبعد مكتب المحاسبة الحكومية، يُرسل مشروع القانون المقترح إلى مكتب الميزانية والمحاسبة لتحديد ما إذا كانت هذه التقارير متوافقة مع البرنامج الذي طرحه الرئيس^(٣).

^(١) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p. 99.

^(٢) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., pp.99-100.

^(٣) انظر: Sullivan, John V.; *How Our Laws Are Made*, op. cit., p.12.

ج - اجتماعات اللجنة: تجتمع اللجان بصورة دورية مرة واحدة كل شهر على الأقل، ويجوز لرئيس اللجنة الدعوة لعقد اجتماعات إضافية، ويمكن لثلاثة أعضاء في اللجنة أو أكثر تقديم طلب خطي يدعون من خلاله رئيس اللجنة لعقد اجتماع استثنائي، ولكن بشرط أن يحدد هذا الطلب كافة الإجراءات والمسائل التي سيجري البحث بشأنها. وفي حال لم يحدد رئيس اللجنة موعداً للاجتماع الاستثنائي في غضون ثلاثة أيام من تاريخ تقديم أو إيداع الطلب، فإن هذا الاجتماع يُعقد بصورة تلقائية خلال سبعة أيام من ذلك التاريخ^(١).

د - جلسات الاجتماع العامة: تعقد اللجان الرئيسية أو الفرعية جلسات استماع للحصول على الشهادات ذات الصلة بالتشريع المقترح من قبل أعضاء الكونغرس، أو الموظفين الإداريين، أو جماعات المصالح، أو خبراء وغيرهم. وقد تتناول جلسات الاستماع مسائل عامة تتعلق بالتشريع المقترح، أو بعض التفاصيل المتصلة به. وتعتبر هذه الجلسات إحدى أهم الوسائل الهامة والرسمية لجمع المعلومات التي يريدها الكونغرس ولجانه^(٢).

وتُعقد كل جلسة استماع سواء من قبل اللجنة الرئيسية أو الفرعية بصورة علنية للجمهور، ما لم تقرر اللجنة وبعد موافقة أغلبية الحاضرين على ضرورة أن تكون الجلسة سرية، وذلك للاستماع لشهادة شاهد، أو للنظر في مسائل هامة والتي تُعتبر خطراً على الأمن القومي، أو لإيجاد تسوية بشأن معلومات هامة متعلقة بتنفيذ إحدى القوانين^(٣).

هـ - التقويم والعمل النهائي للجنة: بعد انتهاء اللجنة المختصة - سواء كانت لجنة دائمة أو فرعية - من عقد جلسة الاستماع المقررة لمناقشة مشروع قانون مقترح أو أكثر، وسماع الأدلة والشهادات المختلفة بشأنه، فإنها عادةً ما تنتقل لتدرس هذا

^(١) انظر: Sullivan, John V.; *How Our Laws Are Made*, op. cit., p.12.

^(٢) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p. 100.

^(٣) انظر: Sullivan, John V.; *How Our Laws Are Made*, op. cit., p.13.

المشروع في جلسة يُطلق عليها **جلسة تقويم** *The Mark Up*، وهي جلسة تقوم خلالها اللجنة بدراسة وتعديل مشروع القانون المقترح، كما يتم دراسة وجهات نظر كلا الطرفين بشكل منفصل^(١).

وحالما تنتهي اللجنة من جلسة التقويم بشكل كامل، وقبل إرسال مشروع القانون المقترح إلى المجلس، فإنها تجري تصويتاً لتقرير ما إذا كانت اللجنة بكامل أعضائها ستقدم توصية أو تقريراً إيجابياً أو سلبياً بشأن مشروع القانون، أو تقدمه دون توصية^(٢). مع الأخذ بعين الاعتبار أن باستطاعة المحللين السياسيين التابعين لخدمة أبحاث الكونغرس تقديم المساعدة لتلك اللجان من خلال توفير المعلومات الأساسية والتقارير الدورية، وتقديم المعلومات الأولية لأعضاء اللجنة، وتعيين الشهود المحتملين، واقتراح الأسئلة التي قد يهتم بها أعضاء اللجنة بهدف طرحها على الشهود^(٣).

و - **الإجراءات التي تتخذ من قبل المجلس:** بعد انتهاء اللجنة من جلسة الاستماع، وإعداد تقرير بمشروع القانون المقترح يتضمن توصياتها بشأنه، تتم إحالة هذه التوصية إلى المجلس لدراستها، وإن تحديد الموعد اللازم للنظر في التشريع المقترح يعود تقديره لرئيس مجلس النواب أو زعيم الأغلبية في مجلس الشيوخ^(٤).

ورغم أن اللائحة الداخلية لمجلسي الشيوخ والنواب تؤثر على مدى نهوض هذه القيادات بهذه المسؤولية، ولكن لكل مجلس أن يحدد الإجراءات التي يتوجب عليه اتخاذها للنظر في مشروع القانون المقترح، لأن هناك عوامل كثيرة قد تؤثر على قرار تحديد الموعد اللازم لبحث التشريع المقترح، وهذه العوامل

^(١) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p. 100.*

^(٢) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.100.*

^(٣) انظر: *Brudnick, Ida A.; The Congressional Research Service and The American Legislative Process, (CRS, Report, No. RL33471, June, 14, 2006), p.8.*

^(٤) انظر: *Oleszek, Walter J.; Congressional Lawmaking: A Perspective on Secrecy and Transparency, (CRS, Report, No. R42108, November 30, 2011), p.10.*

هي: « الضغط المتعلق بوطأة الحوادث الوطنية، والاعتبارات الخاصة المتعلقة بالكونغرس، وعدد الموجهون الحزبيون الذين يُعهد إليهم حزبهم تطبيق الأنظمة الحزبية، ودعوة أعضاء الحزب وحملهم على حضور جلسات المجلس، والاعتبارات السياسية الخاصة بكبار السياسيين في الكونغرس، والأولويات الإدارية، وتحديد الموعد النهائي واللازم لمباشرة العمل بشأن التشريعات التي يجب أن تتم الموافقة عليها ». كما وتتطوي النقاشات بشأن الأمور والمسائل ذات الصلة بتحديد الموعد اللازم للنظر في مشروع قانون مقترح على اجتماعات ومحادثات سرّية بين الجهات الفاعلة المعنية^(١).

ز - تسوية الخلافات بين مجلسي الكونغرس: بعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون في المجلس، يتم إجراء التصويت النهائي عليه، والذي يكون مقتصرًا بالطبع على أعضاء المجلس الذي أُقترح فيه، فإذا تمت الموافقة عليه، فإنه يرسل إلى المجلس الآخر ليسير على نفس النهج من خلال اللجنة المختصة. فإذا وافق هو الآخر، عندئذ يُرسل مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للموافقة أو للاعتراض عليه^(٢).

أما في حال وجود بعض الاختلافات في الصيغة التي تمت الموافقة عليها من قبل مجلسي الكونغرس بالنسبة للتشريع المقترح قبل إرساله لرئيس الجمهورية، وبعد إقرار المجلسين لهذا المشروع، فإن التشريع المقترح يُحال إلى لجنة المؤتمر والتي تحاول التوصل إلى حل وسط بينهما^(٣)، وإلا يكون مشروع

^(١) انظر: Oleszek, Walter J.; *Congressional Lawmaking*, Ibid., p.11.

^(٢) انظر: Taylor, Julia; *Legislative History Research: A Basic Guide*, (CRS, Report, No. R 41865, June 15, 2011), p. 9.

^(٣) لجنة المؤتمر: وتسمى المجلس الثالث للكونغرس *Third House of Congress*. وتتألف من مجموعة أعضاء تابعين لمجلسي النواب والشيوخ بهدف تذليل الخلافات بين صيغتي مشروع القانون المقترح والتوصل إلى صيغة مشتركة حول نقاط الخلاف في التشريع المقترح. فإذا وافق المجلسان على تقرير لجنة المؤتمر، عندئذ يرسل التشريع المقترح إلى رئيس الجمهورية للموافقة أو الاعتراض عليه.

القانون قد لقي حثفه، فإذا أمكن التوصل إلى حل وسط، يرسل حينها نص مشروع القانون المقترح والصادر عن اللجنة المشتركة - المؤتمر - إلى المجلسين للتصويت عليه بصورة نهائية^(١).

ح - التصويت على مشروع القانون: بعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون المقترح بشكل كامل، وإعداد صيغته النهائية والموحدة من قبل مجلسي الكونغرس، يتم إجراء التصويت النهائي عليه، وإن النصاب المطلوب للموافقة على التشريع المقترح هو نصاب الثلثين، أما بالنسبة لطريقة التصويت، فهناك أربع طرق للتصويت، يستخدم المجلس إحداها. وهي التصويت الشفهي، أو بانقسام الاصوات، أو التصويت عند النداء وفقاً لقائمة الأسماء، أو التصويت الإلكتروني. مع ضرورة الإشارة، بأن التصويت الإلكتروني لا يُستخدم في مجلس الشيوخ. وبعد الموافقة على مشروع القانون من قبل مجلسي الكونغرس، يتم إحالته إلى رئيس الجمهورية من أجل التوقيع عليه أو رفضه^(٢).

ثانياً - مرحلة التصديق على مشروع القانون :

لم يكتف الدستور بمجرد مشاركة الرئيس في اقتراح مشروعات القوانين، إنما امتدت سلطاته لتشمل حقه في الموافقة أو الاعتراض على مختلف مشروعات القوانين والقرارات التي تحظى بموافقة مجلس الشيوخ ومجلس النواب معاً. ومن الملاحظ أن واضعي الدستور الأمريكي عند تقريرهم لحق الرئيس في ممارسة هذه السلطة، قد تأثروا إلى حد ما بفلسفة مونتسكيو القائمة على أساس أن السلطة تحدُّ السلطة، وتوقف جنوحها وذلك عن طريق الأدوات التي يجب أن تتمتع بها كل سلطة في مواجهة السلطات الأخرى، ومن هذه الأدوات؛

= *Rybicki, Elizabeth; Resolving Legislative Difference in Congress: Conference Committees and Amendments Between The Houses*, (CRS , Order Code, 98-696 GOV, November 26, 2008), pp.15 – 16.

^(١) انظر: *Oleszek, Walter J.; Congressional Lawmaking ...*, op. cit., p.11.

^(٢) انظر: *Soifer, Paul & Others; Cliffs Quick Review American...*, op. cit., p.29.

وجوب تمتع السلطة التنفيذية بسلطة الموافقة أو الاعتراض على مشروعات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية^(١).

وعلى هذا الأساس تقرر هذه السلطة للرئيس الأمريكي بمقتضى الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور والتي نصت في بندها الثاني: « بأن كل مشروع قانون يحصل على موافقة مجلس النواب والشيوخ يجب قبل أن يصبح قانوناً، أن يُعرض على رئيس الولايات المتحدة، فإذا وافق عليه وقعه، أما إذا لم يوافق، فإنه يتعين إعادته إلى المجلس الذي طُرح فيه مقروناً باعترضاته...». لذلك، فإن أي مشروع قانون يحظى بموافقة المجلس يبقى أمام احتمالين: إما أن يوافق الرئيس عليه فيصبح قانوناً نافذاً، أو يعترض عليه وهو ما يسمى بالفيتو الرئاسي^(٢).

وخلاصة القول، خول الدستور الفيدرالي كونغرس الولايات المتحدة ممارسة سلطات دستورية بصورة حقيقة وواسعة، وهذه الصلاحيات شملت جميع المجالات لإدارة الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية والعلمية في البلاد، ويمارس الكونغرس هذه الصلاحيات إما استناداً للفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور، والتي اشتملت على سلطاته الدستورية الصريحة، أو بالاستناد إلى صلاحياته الأخرى والتي اشتمل عليها الدستور في بعض مواد.

ولكن الكونغرس وبصرف النظر عن هذه السلطات، فإنه يستطيع ممارسة جميع الصلاحيات التي لم ينص عليها الدستور صراحة استناداً لسلطته الضمنية المخولة له، والتي تُمكن الكونغرس من سن جميع القوانين الضرورية والمناسبة؛ ما دامت الغاية التي يتوخاها مشروعة، وهذا من شأنه تبرير أي اتساع لسلطة الكونغرس، ما يؤدي إلى ازدياد نفوذه على صعيد الحياة العامة في

(١) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين...، مرجع سابق، ص ٢٥٨.

(٢) انظر: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين...، المرجع السابق، ص ٢٥٩.

البلاد ، وتوطيد دعائم النظام الفيدرالي على حساب الولايات. وليبقى الكونغرس قادراً على إصدار جميع القوانين الضرورية والمناسبة لتنفيذ جميع سلطاته، لاسيما وأن هذا البند المطاطي قد جعل الكونغرس يمارس سلطاته بصورة فضفاضة مستنداً في ذلك إلى الدستور بهدف تلبية جميع الاحتياجات التي قد تتغير بمرور الوقت.

الباب الثاني

علاقة الكونغرس بفروع الإدارة الاتحادية

تمهيد وتقسيم:

إن عدد موظفي كونغرس الولايات المتحدة أكبر بكثير مما هو عليه الحال من أي مجلس تشريعي آخر، وبموجب الدستور الأمريكي، قُسمت صلاحية الحكومة الاتحادية بطريقة كان المقصود منها خلق تنافس بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكما هو معروف فإن نظام الحكم الأمريكي متميز بفصل السلطات. ونتيجة لذلك، إن هذا النظام هو نظام مؤسساتي يقوم على تقاسم السلطات. وقد أدى هذا الترتيب إلى حدوث تحول بميزان القوى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فضلاً عن حدوث منازعات مع المحكمة العليا في بعض الأحيان وذلك خلال أكثر من مائتي عام على الممارسة. وبموجب الدستور الاتحادي، وخلال تلك الفترة مارس الكونغرس الكثير من النفوذ على السياسة الوطنية أكثر من الرئيس، وفي أوقات أخرى كان ينعكس هذا الوضع لصالح الرئيس^(١).

وبالرغم من تحقق مظاهر تقاسم السلطات - من خلال مبدأ الفصل بين السلطات - في النظام الأمريكي من ناحية العضوية، إلا أن العلاقة بين السلطات الثلاث لا تقوم على مبدأ الفصل بين تلك السلطات بصورة تامة أو جامدة كما يتصورها البعض، بل يمكن القول أنها أقرب إلى علاقة مؤسسات منفصلة لكنها تتقاسم أو تتشارك في السلطة، وبمعنى آخر، فإن السلطات الثلاث ليست موزعة بصورة قطعية أو محددة في مؤسساتها المعنية بشكل تنفرد فيه كل مؤسسة بسلطتها المحددة، لكن الصحيح أن كل مؤسسة من تلك المؤسسات تشترك في تقاسم نسبي لكل سلطة من تلك السلطات، أو أن لكل من تلك المؤسسات نصيباً من السلطة يجعلها شريكاً في عمل المؤسسات الأخرى، وهو ما يعرف بنظام الضوابط والتوازنات *Checks and Balances*^(٢).

^(١) انظر: *Brudnick, Ida A.; The Congressional Research Service and The American Legislative Process, (CRS, Order Code No. RL33471, March 19, 2008), p.3.*

^(٢) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل، مرجع سابق، ص ١٢٣.

وبالرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات يُعد من المبادئ التي تستند عليها الفيدرالية الأمريكية، إلا أن هذا الفصل لا يُعد فصلاً كلياً، فقد اعتقد واضعو الدستور أنه من الأفضل جعل هذا الفصل جزئياً وليس كلياً بين مؤسسات الحكم الفيدرالي، وبالرغم من إنشائهم لثلاث مؤسسات منفصلة لممارسة هذه السلطات، إلا أنهم عمدوا إلى بعض التداخل والترابط في وظائف تلك المؤسسات لتحقيق التوازن بينهم، ولتمكين كل مؤسسة من الحد من سلطة المؤسسات الأخرى، بعبارة أخرى، أن كل مؤسسة لا تمارس وظائفها الأولية فحسب بل قد يكون لها حصة في وظائف المؤسسات الأخرى^(١).

فالآباء المؤسسون طوروا نظام الضوابط والتوازنات لتحقيق التوازن بين الحاجة إلى وجود حكومة مركزية قوية؛ وتوفير الحماية ضد أي شخص أو مجموعة تفرض سيطرتها على الحكومة من جهة، وتحقيق الأهداف المرجوة من نظام الضوابط والتوازنات بواسطة فصل السلطات بين الفروع الثلاث من جهة أخرى. فالمهمة الأساسية للسلطة التشريعية هي سن القوانين، وللسلطة التنفيذية هي تنفيذ القوانين، أما القضائية هي التأكد من سن وتنفيذ القوانين وفقاً للدستور. فقيادة كل فرع من الفروع الدستورية يتخذون الإجراءات التي تؤثر على هيكل وعضوية الفرعين الآخرين، ويتخذون الإجراءات التي تضمن عدم تجاوز الفروع الأخرى لسلطاتهم، ويتخذون الإجراءات عندما لا يوافقوا على القرارات الصادرة عن الفروع الأخرى^(٢).

فالسلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية توصي بإصدار القوانين، وترشح القضاة الفيدراليين، وتبرم المعاهدات مع الدول الأجنبية، ويستطيع الرئيس الاعتراض على القوانين التي يقرها الكونغرس، ويملك نائب الرئيس تأثيراً على الكونغرس بصفته رئيساً رسمياً لمجلس الشيوخ، ويعمل الرئيس أيضاً

(١) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل، المرجع السابق، ص ١٢٤.

(٢) انظر: *Straks, Glenn L. and Brooks, Erik F.; How Your Government Really Work, A Topical Encyclopedia of the Federal Government, (Green Wood Publishing Group, 2008), p. 40.*

على ترشيح قضاة المحكمة العليا. ونتيجة لذلك، يستطيع الرئيس ترشيح أي شخص يشاركه ذات الأيديولوجيات التي يرغب بها، ولأخير أيضاً سلطة إصدار العفو عن المحكوم عليهم بإحدى العقوبات الصادرة عن المحكمة، ورفض تنفيذ القرار الصادر عن المحكمة العليا، لأن الأخيرة ليست لها سلطة لفرض تنفيذ القرارات التي تتخذها، وهذا يساعد الرئيس في مواجهة تداعيات السياسة الصارمة إذا ما تجاهل القرار الصادرة عن المحكمة العليا^(١).

وللسلطة التشريعية - بقيادة مجلسي الكونغرس - سلطة نهائية للموافقة على المعاهدات التي أنشأها الرئيس، وللكونغرس أيضاً إجراء التحقيق بشأن الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية، ويستطيع أيضاً عزل الرئيس بواسطة المحاسبة البرلمانية. وللكونغرس مطالبة السلطة التنفيذية بتقديم تقارير بشأن البرامج والسياسات وإجراء التحقيقات ومراجعة الحسابات. كما يتعين على الرئيس تزويد الكونغرس من وقت لآخر بالخطاب السنوي عن حالة الاتحاد. وللكونغرس تجاوز اعتراض الرئيس على مشروعات القوانين المقترحة بموافقة ثلثي أعضائه. ويجب على الكونغرس الموافقة على التعيينات الرئاسية قبل أن تدخل حيّز التنفيذ شاملاً ذلك الوزراء. ولا يستطيع رئيس الجمهورية إعلان الحرب دون موافقة الكونغرس فضلاً عن تحكّم الأخير بميزانية الحكومة الاتحادية^(٢).

علاوة على ذلك، يمارس الكونغرس سلطاته في الموافقة على القوانين وتعديلها لصالح أو ضد القضايا المعروضة على المحاكم، وإنشاء محاكم أدنى درجة، وتغيير عدد أعضاء المحكمة العليا، وعزل قضاة المحكمة العليا وغيرهم من القضاة الفيدراليين. وللكونغرس سلطة تمرير التشريع عندما لا يوافق على أحد القرارات الصادرة عن المحكمة العليا. فعلى سبيل المثال، أصدر

^(١) انظر: *Straks, Glenn L. & Others; How Your Government Really, Ibid., p.41.*

^(٢) انظر: *Straks, Glenn L. & Others; How Your Government Really, Ibid., p.41.*

الكونغرس قانون الحقوق المدنية رداً على قرار المحكمة العليا عندما اعتبر الكونغرس هذا القرار بأنه متحفظ ضد مسألة التمييز العنصري^(١).

أما السلطة القضائية - بقيادة المحكمة العليا - فتتظر في القضايا المعروضة عليها من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي يمكن أن تُعلن عدم دستورية أحد الإجراءات الرئاسية المتخذة، أو عدم دستورية القوانين الصادرة عن الكونغرس. فضلاً عن إجراء المحاكم للمراجعة القضائية كجزء من نظام الضوابط والتوازنات حيال الفرعين الآخرين. حيث تجري المراجعات لتضمن دستورية القوانين التي صدرت والإجراءات المتخذة. وللمحكمة العليا سلطة مراجعة الأعمال المتخذة، والقوانين الصادرة عن المجالس التشريعية للولايات، ويتأثر رئيس المحكمة العليا مجلس الشيوخ خلال جلسات المحاكمة الرئاسية، ويعين قضاة المحكمة العليا مدى الحياة، ولا يمكن تخفيض رواتبهم حتى لا يتأثروا بأي تحيز سياسي^(٢).

وبهذا الأسلوب، يمنع نظام الضوابط والتوازنات أية مؤسسة حكومية من أن تصبح قوية جداً بمفردها. ورغم تقاسم السلطات بين المؤسسات الدستورية المختلفة، فقد تنشأ عقبات تتسبب في حدوث تأخير الحكومة في اتخاذ القرارات. ولكن وجود هذه الحكومة التي تخضع للمساءلة ويقرر وجودها الشعب؛ كان أمراً مفضلاً عام ١٧٨٧. وعند صياغة الدستور كان الآباء المؤسسون حريصون على عدم وجود سيطرة فعالة من قبل إحدى السلطات. وبالرغم من أن الظروف تغيرت بشكل كبير منذ ذلك الحين، لكن الإطار الأساسي للحكومة بمقتضى الدستور لم يتغير^(٣).

لذلك فمن أجل حماية تقاسم السلطة من التعسف في استعمالها، فإن مزيداً من العمل يكون مطلوباً أكثر من الكلمات الواردة في الدستور. فكل

(١) انظر: *Straks, Glenn L. & Others; How Your Government Really, Ibid., p.41.*

(٢) انظر: *Straks, Glenn L. & Others; How Your Government Really, Ibid., p.41.*

(٣) انظر: *Brudnick, Ida A.; The Congressional Research ..., op. cit., 2008, p.3.*

فرع من فروع الحكومة ينبغي أن يكون قادراً على حماية استقلاله وتأكيد سلطته بشكل فعال. فالكونغرس وفي إطار جهوده المتواصلة للحفاظ على سلطته الدستورية واستقلاله يعاني من حرمانه من مزايا تنافسية هامة^(١).

حيث يملك الكونغرس القليل من المعرفة مقارنة بالسلطة التنفيذية والتي لديها أكثر من مليون موظف، والتي تستطيع بذلك التحكم والسيطرة بالمعلومات التي تصل لأروقة الكونغرس في كافة المجالات، وهذا بالتالي سيُبطل وإلى حد كبير الممارسة المستقلة للكونغرس وسلطته وقدرته على الإشراف والرقابة على عمل السلطة التنفيذية، ما يعني أن الكونغرس مستقل من الناحية النظرية عن السلطة التنفيذية، لكنه أصبح أسيراً لهذه السلطة من حيث الممارسة. وإن ذلك كله هو أحد الأسباب المهمة التي دفعت الكونغرس لتشكيل لجان دائمة لمجلس الشيوخ والنواب، والتي تتحمل مسؤولية دراسة القضايا وتحضيرها للتصويت بشأن التشريعات المقترحة، وإجراء الرقابة على المسائل الموكلة لها. وبهذا الأسلوب يطور الكونغرس أيضاً الخبرات السياسية فيما بين أعضائه وموظفيه ولجانه^(٢).

ولهذا السبب، أنشأ الكونغرس وكالات الدعم والمساعدة التي لا تخضع لتوجيه السلطة التنفيذية، والتي ستضمن وجود خبرات خاصة بالكونغرس، وتضمن أيضاً القدرة على تقييمات مستقلة للأحداث الدولية والوطنية وظروفها، وتساعد على دعم دراساته الخاصة للقوانين والبرامج القائمة والتحليلات الخاصة به حول خيارات التغيير^(٣).

إذن، فقاعدة الضوابط والتوازنات هي نظام أرساه الدستور الأمريكي لتقسيم السلطة بين الفروع التنفيذية والتشريعية والقضائية، ولتمكين كل

^(١) انظر: Brudnick, Ida A.; *The Congressional Research* ..., op. cit., 2008, p.3.

^(٢) انظر: Brudnick, Ida A.; *The Congressional Research* ..., op. cit., 2008, p.3.

^(٣) انظر: Brudnick, Ida A.; *The Congressional Research* ..., op. cit., 2008, p.3.

مؤسسة من الحد من سلطة المؤسسات الأخرى، بحيث يمارس كل فرع من تلك الفروع شكلاً من أشكال السلطة على الفرعين الآخرين، وبذلك تتوازن السلطة عبر المؤسسات الثلاث. وقد أحدث هذا النظام المعقد نوعاً من التشابك أو التداخل الوظيفي، لذلك يرى البعض أن الدستور الأمريكي لا يعدو كونه مجرد مخطط أولي لعمل الحكومة، ويستند أولئك إلى أن الدستور لم يوزع السلطات بدقة؛ بل أن البعض يرى في الدستور الأمريكي دعوة للصراع حول من سيكون له امتياز صنع السياسات الأمريكية^(١).

وبناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا الباب عن علاقة كونغرس الولايات المتحدة بفروع الحكومة الاتحادية من خلال فصلين رئيسيين، نتناول الحديث في الفصل الأول عن علاقة الكونغرس بالفرع التنفيذي للحكومة الاتحادية، أما الفصل الثاني فيخصص للحديث عن علاقة الكونغرس بالفرع القضائي للحكومة الاتحادية وذلك وفقاً للآتي:

الفصل الأول: علاقة الكونغرس بالفرع التنفيذي للإدارة الاتحادية.

الفصل الثاني: علاقة الكونغرس بالفرع القضائي للإدارة الاتحادية.

(١) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل، مرجع سابق، ص ١٢٤-١٢٥.

الفصل الأول

علاقة الكونغرس بالفرع التنفيذي

للإدارة الاتحادية

تمهيد وتقسيم:

ذكرنا سابقاً بأن دستور الولايات المتحدة الأمريكية يُقسّم سلطات الحكومة إلى ثلاثة فروع، السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. وبصفة عامة، فإن السلطة التشريعية ممثلة بكونغرس الولايات المتحدة مخولة بسن قوانين البلاد. والسلطة التنفيذية مخولة بتنفيذ القوانين من خلال رئيس الجمهورية والأقسام التنفيذية المختلفة. أما السلطة القضائية فتتكون من المحكمة العليا والمحاكم الفيدرالية الأدنى درجة والتي تصدر أحكاماً قضائية في القضايا التي تنشأ وفقاً للقانون.

وهذا التقسيم للفروع الثلاثة يُسمى بفصل السلطات، وإن الغرض من هذا الفصل هو منع الاستبداد، والذي هو اتخاذ الحكومة لإجراءات غير عادلة أو تعسفية - عشوائية - ، والذي ينجم عندما يملك أحد الأشخاص جميع السلطات لاتخاذ القرارات وتنفيذها وتفسير القوانين^(١).

فآباء الدستور الذين صاغوا دستور عام ١٧٨٧ أرادوا أن تكون سلطة كل فرع من فروع الحكومة منفصلة عن الأخرى، ولكن ليس بصورة مطلقة، فهم اعتبروا أن السلطة المطلقة ولو كانت واقعة على جزء من أجزاء الإدارة الاتحادية خطر مطلق، حيث خشي آباء الدستور وبشكل خاص من منح قدر كبير من السلطة إلى الرئيس والذي قد يصبح في حال مماثل لما هي عليه الحال لملك يستحيل السيطرة على ممارسته أو كبح جماحه. كما خشي الآباء أيضاً من منح قدر كبير من السلطة للكونغرس وبشكل خاص لمجلس النواب، والذي قد اعتُبر كأحد مجلسي الكونغرس بأنه الممثل للإرادة الشعبية الأمريكية بشكل واسع. كما أراد الآباء الذين صاغوا الدستور تأمين الحماية للطبقة الثرية للمجتمع من أهواء وتقلبات الديمقراطية الشعبية^(٢).

^(١) انظر: Brannen, Daniel E. & Baker, Lawrence W.; *Checks and Balances, The Three Branches of The American Government, Legislative, Volume 2*, (United States of American, Thomson Gale, 2005), p.309.

^(٢) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances, Ibid.*, pp.310- 311.

ولمنع كل فرع من فروع الحكومة من أن يمارس سلطة مطلقة، صاغ آباء الدستور هذا الأخير بشكل يتضمن نظام الضوابط والتوازنات. فهذه السلطات التي يملكها كل فرع؛ كان الغرض منها تقييد سلطات الفرع الآخر. ويقول بعض العلماء؛ بأن هذا النظام يؤسس في الحقيقة حكومة السلطات المتقاسمة *Government Shared Powers* بدلاً من حكومة السلطات المنفصلة *Government of Separated Powers*. فالضوابط بين الرئيس والكونغرس كثيرة أهمها: سلطة الرئيس في الاعتراض على القوانين. وسلطة الكونغرس في تجاوز الاعتراض الرئاسي، إضافة لسلطة الكونغرس في الاعتراض التشريعي^(١).

أما التوازنات؛ فهي التوصية التي تقدمها السلطة التنفيذية للكونغرس بخصوص الإجراءات التي يعتقد الرئيس أنها ضرورية وملائمة، وذلك عندما يزود الرئيس الكونغرس رسالته السنوية عن حالة الاتحاد؛ وسلطة الاعتمادات التشريعية، وأخذ مشورة وموافقة مجلس الشيوخ على التعيينات، وتقاسم السلطات الحربية، والعمل الرقابي للكونغرس، وعزل الرئيس وموظفي السلطة التنفيذية بواسطة اللجوء إلى المحاكمة البرلمانية^(٢).

وبناء على ما تقدم، سنتناول الحديث في هذا الفصل عن علاقة كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية بالفرع التنفيذي للحكومة الاتحادية، وذلك وفقاً للآتي:

المبحث الأول: سلطة الاعتراض وتجاوز الكونغرس لاعتراض الرئيس والتغلب عليه.

المبحث الثاني: سلطة التوصية التنفيذية.

المبحث الثالث: سلطة الاعتمادات التشريعية.

المبحث الرابع: مشورة وموافقة مجلس الشيوخ.

^(١) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, Ibid., p.311.

^(٢) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, Ibid., p.312.

المبحث الخامس: اشتراك الكونغرس مع الرئيس في إدارة الشؤون العسكرية للولايات المتحدة.

المبحث السادس: دور الكونغرس في تكوين السلطة التنفيذية.

المبحث السابع: سلطة الكونغرس في التحقيق.

المبحث الثامن: محاكمة الكونغرس لأعضاء السلطة التنفيذية برلمانياً.

المبحث الأول

سلطة الاعتراض وتجاوز الكونغرس لاعتراض الرئيس والتغلب عليه

Veto Power and Override

يمارس رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة وبصورة حقيقية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية في البلاد، ومن بين هذه الصلاحيات، حق الاعتراض الرئاسي - الاعتراض التوقيفي - والذي يُعد إحدى وسائل الرئيس للتأثير على الكونغرس، حيث يمارس الرئيس سلطة الاعتراض الرئاسي على مشروعات القوانين المقترحة والتي تحال إليه للموافقة أو الاعتراض عليها، فإذا وافق الرئيس على التشريع المقترح بعد إقراره من قبل مجلسي الكونغرس، أصبح الأخير قانوناً صالحاً للتنفيذ، وإذا لم يوافق، فإن فرصة تحويل التشريع المقترح إلى قانون صالح للتنفيذ لا تزال قائمة من خلال سلطة الكونغرس في تجاوز الاعتراض الرئاسي والتغلب عليه، حيث يحال التشريع المقترح إلى الكونغرس ولا يصبح قانوناً صالحاً للتنفيذ إلا بعد أن يقره الكونغرس مرة أخرى بأغلبية الثلثين.

وفي المقابل، كما أن للرئيس سلطة الاعتراض على مشروعات القوانين بعد إقرارها من قبل مجلسي الكونغرس، فإن للأخير أيضاً سلطة الاعتراض التشريعي على القرارات التي يتخذها الفرع التنفيذي، وهذه السلطة لم ينص عليها الدستور، وإنما مارسها الكونغرس استناداً إلى القوانين الصادرة والتي تخول أحد مجلسي الكونغرس أو كليهما ممارستها؛ انطلاقاً من سلطاته في الرقابة على القرارات التي تتخذها الوكالات والأقسام التابعة للفرع التنفيذي، وذلك من خلال إصدار أحد المجلسين أو كليهما لقرارات متوافقة أو بسيطة للاعتراض على القرارات الصادرة عن هذا الفرع. وهذا يُعتبر ترسيخاً لمبدأ الضوابط والتوازنات بين الفرعين التشريعي والتنفيذي من خلال ممارسة كل

فرع لحق الاعتراض في مواجهة الفرع الآخر، مع الحفاظ على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات عن طريق ممارسة كل فرع لسلطاته الدستورية.

وبناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث سلطة الاعتراض الرئاسي التي يمارسها رئيس الجمهورية، وكيفية تجاوز الكونغرس لاعتراض الرئيس والتغلب عليه، وسلطة الاعتراض التشريعي التي يمارسها الكونغرس، وذلك وفقاً للآتي:

المطلب الأول: الفيتو - الاعتراض - الرئاسي.

المطلب الثاني: تجاوز الكونغرس لاعتراض الرئيس والتغلب عليه.

المطلب الثالث: الاعتراض التشريعي.

المطلب الأول

الفيتو - الاعتراض - الرئاسي

Presidential Veto

من المعلوم أن القانون يمرّ بمجموعة من الإجراءات المتتالية قبل أن يرى النور متكاملاً ومحققاً لآثاره التشريعية، وتبدأ هذه الإجراءات باقتراح مشروع قانون معيّن ومناقشته داخل البرلمان، ومن ثم التصويت عليه وإقراره وفقاً للشروط التي تحددها الدساتير واللوائح والأنظمة الداخلية للبرلمان، ثم بعد ذلك؛ يُعرض مشروع القانون على رئيس الدولة لإصداره خلال مدة زمنية محددة، فإذا وافق رئيس الدولة على مشروع القانون المقدم إليه من البرلمان عدّ قانوناً نهائياً، وبذلك تكتمل العملية التشريعية، أما إذا تبين لرئيس الجمهورية أن مشروع القانون تشوبه بعض العيوب الشكلية أو الموضوعية، أو أنه لم يحقق الأهداف التي تتوخاها الحكومة من إصداره، فإن من حقه خلال مدة زمنية محددة رفض إصداره القانون^(١).

^(١) انظر: د. حسن البحري، سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين "دراسة تحليلية" (مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد الأول، سنة ٢٠١٢)، ص ٧٦.

وقد أُصطلحَ على تسمية حق رئيس الدولة في رفض إصدار القانون بحق النقض أو الرفض أو سلطة الاعتراض *The Veto Power*، ويُطلق على هذا الحق في الولايات المتحدة اسم الفيتو الرئاسي *Presidential Veto* وهو حق دستوري يُمكن 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 يتبنّاه الدستور لهذا الحق^(١).

ويخول دستور الولايات المتحدة الأمريكية رئيس الجمهورية - في الفقرة السابعة من المادة الأولى منه - سلطة الموافقة على مشروعات القوانين ومختلف أشكال القرارات التي تحظى بموافقة فرعي السلطة التشريعية معاً، كما خوله في الوقت ذاته سلطة الاعتراض أو عدم الموافقة عليها، إلا أن هذه السلطة الأخيرة المخولة للرئيس ليست سلطة نهائية أو مطلقة، بل تحمل معنى التقييد الذي استهدفه واضعو الدستور الأمريكي، فهي مجرد اعتراض توقيفي مؤقت، فأثر اعتراض رئيس الجمهورية ينحصر في إعادة القانون - أو بالأحرى لمشروع القانون - المُعترض عليه إلى الكونغرس ثانية لإعادة المداولة بشأنه. فإذا أقرّه الكونغرس مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلسيه - النواب والشيوخ معاً - ، سقط اعتراض الرئيس وبطل مفعوله، ويعدّ القانون في هذه الحالة واحداً من قوانين البلاد ويكون جاهزاً للنشر كقانون ملزم^(٢).

ومع أن رؤساء الجمهورية في الولايات المتحدة لم يستعملوا - حتى بداية القرن التاسع عشر - حقهم الدستوري في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرّها الكونغرس إلا نادراً، فإن نمو الديماغوجية الذي أثاره نشاط جماعات الضغط المسماة " اللوبي "، أجبر الرؤساء فيما بعد على استعمال هذا الحق

(١) انظر: د. حسن البحري، سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين، المرجع السابق، ص ٧٦.

(٢) انظر: د. حسن البحري، سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين، المرجع السابق، ص ٧٦.

بكثرة، لدرجة جعلت منه سلاحاً حقيقياً قلب التوازن بين سلطات الحكم لمصلحة الرئيس، وكفّل له السيطرة الفعلية على العمل التشريعي^(١). وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب سلطة رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية في الاعتراض على مشروعات القوانين وفقاً للآتي:

الفرع الأول: تعريف حق الاعتراض.

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة.

الفرع الأول

تعريف حق الاعتراض

يُعرّف حق الاعتراض: بأنه سلطة تمكّن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان. ويحتل التعريف السابق أحد المعنيين، الأول: أن رئيس الدولة يعترض على القانون بعد اكتمال وجوده، فيعرقل باعتراضه نفاذ القانون. أما المعنى الثاني: أن موافقة رئيس الدولة على القانون تُعتبر شرطاً لازماً لوجوده، وهو ما يجعل من اعتراضه عقبة تحول دون خلقه^(٢). أو بأنه: « ذلك 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 أقرّه الفرع التشريعي، وهذا يؤخر تحويل هذا المشروع إلى قانون نهائي واجب التنفيذ »^(٣). ويُعرّف أيضاً حق الاعتراض على القوانين بأنه: سلطة تمكّن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه

(١) انظر: د. حسن البحري، سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض ...، المرجع السابق، ص ٧٦ - ٧٧.

(٢) انظر: د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني " دراسة مقارنة " (القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٠)، ص ١٠٥.

(٣) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٦٤١.

البرلمان^(١). وقد أقرّ هذا الحق للرئيس ليكون بمثابة سلاح في يده؛ ليحول دون ما قد يأتيه البرلمان من استبداد وطغيان، أو تصرف صادر عن تسرع أو إصدار قانون يرى الرئيس تعارضه أو انتهاكه للدستور^(٢).

الفرع الثاني

التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة

يستند حق الرئيس في الولايات المتحدة في الاعتراض على مشروعات القوانين والقرارات التي يقرّها الكونغرس بمجلسيه النواب والشيوخ إلى نص الفقرة السابعة - البندين الثاني والثالث - من المادة الأولى من الدستور الاتحادي الأمريكي: إذ ورد في البند الثاني من الفقرة السابعة من المادة المذكورة ما يلي: « أن كل مشروع قانون يوافق عليه مجلسا النواب والشيوخ، يجب قبل أن يصبح قانوناً أن يُقدم إلى رئيس الولايات المتحدة، فإذا وافق عليه وقّعه، أما إذا لم يوافق عليه أعاده، مقروناً باعتراضه إلى المجلس الذي طُرح فيه، وعلى المجلس أن يُسجل الاعتراضات بمجملها في محاضره، ثم يباشر إعادة دراسة مشروع القانون، فإذا حدث بعد ذلك أن وافق ثلثا أعضاء ذلك المجلس، أرسل المشروع مع اعتراضات الرئيس عليه إلى المجلس الآخر، الذي سيقوم كذلك بإعادة دراسته، فإذا تمت الموافقة عليه من قبل أغلبية ثلثي أعضاء هذا المجلس؛ أصبح قانوناً. ولكن في جميع هذه الحالات؛ يجب أن تكون أصوات أعضاء كل من المجلسين محددة بنعم أو لا، وتُدرج أسماء المؤيدين والمعارضين له في المضبطة

(١) انظر: د. سالم حمود أحمد العضيلة، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأردني " دراسة مقارنة "، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في كلية الحقوق بجامعة عين شمس بالقاهرة سنة ٢٠٠٧، ص ٢٩٦.

(٢) انظر: أ. حنين محمد أكرم حجاب، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني " دراسة مقارنة "، أطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، سنة ٢٠١١، ص ٦٤ .

الخاصة بكل مجلس. وإذا لم يقر الرئيس بإعادة أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام - تستثنى منها أيام الآحاد - من تقديمه له، فإن مشروع القانون هذا يصبح قانوناً، كما لو كان الرئيس قد وقّع عليه وذلك ما لم يُحلّ الكونغرس - بسبب رفعه أو فضله لجلساته - دون إعادة المشروع إليه، وفي مثل هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً»^(١).

كما ورد في البند الثالث من الفقرة السابعة من المادة الأولى أن: «كل أمر أو قرار أو تصويت يستلزم موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ - باستثناء موضوع رفع الجلسات - ينبغي تقديمه لرئيس الولايات المتحدة، وقبل أن يصبح أي مما سبق نافذاً يجب أن ينال موافقته، أما إذا لم يوافق الرئيس عليه، وجب إعادة إقراره من قبل ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ والنواب طبقاً للقواعد والقيود المحددة في الحالة الخاصة بمشروع القانون»^(٢).

^(١) جرى نص البند الثاني من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« **U.S. Constitution, Article 1, Section 7, Clause 2:** Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law ».

^(٢) جرى نص البند الثالث من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« **U.S. Constitution, Article 1, Section 7, Clause 3;** Every Order, Resolution, or Vote to which the Concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except on a question of Adjournment) shall be presented to the President of the United States; and before the Same shall take Effect, shall be approved by him, or being disapproved by him, shall be repassed by two thirds of the Senate and House of Representatives, according to the Rules and Limitations prescribed in the Case of a Bill ».

فهذه الفقرة المذكورة هي أكثر النصوص التي تضمنها الدستور تفصيلاً وإيضاحاً، ولعل ذلك ما يُفسر أهمية موضوع حق الاعتراض لدى الآباء المؤسسين للدستور وتبنيهم هذا الموضوع بدقة، بحيث لا يسمح بأي لبس أو خلط في الفهم. وبإمعان النظر في النص الدستوري المشار إليه آنفاً، نجد أنه إذا أقرّ الكونغرس بمجلسيه؛ النواب والشييوخ مشروع قانون ما؛ وأرسل إلى رئيس الجمهورية بحسب الأصول للمصادقة عليه، فإن لرئيس الجمهورية الحق في الموافقة على مشروع القانون صراحة أو ضمناً أو الاعتراض عليه^(١). وهذا ما سنوضحه من خلال بيان حق الرئيس الأمريكي في الموافقة والاعتراض على مشروعات القوانين، وبيان الأعمال الصادرة عن الكونغرس والتي تخضع لسلطة الرئيس في الموافقة والاعتراض، وذلك على النحو الآتي:

أولاً. حق الرئيس الأمريكي في الموافقة على مشروعات القوانين:

يُستفاد من نص الفقرة السابعة من المادة الأولى أن الدستور قد أوجب تقديم مشروعات القوانين الصادرة بعد موافقة المجلسين إلى الرئيس، مع تحويل الأخير السلطة في إبداء رأيه بالموافقة عليها، وهذه الموافقة تأخذ إحدى الصور الآتية: ١ - موافقة الرئيس الصريحة على مشروع القانون. ٢ - موافقة الرئيس الضمنية على مشروع القانون. ٣ - موافقة الكونغرس على مشروع القانون رغم اعتراض الرئيس عليه. وهذا ما سنبيّنه وفقاً للآتي:

١ - موافقة الرئيس الصريحة على مشروع القانون: وتتم هذه الموافقة بأن يوقع الرئيس مشروع القانون المقدم إليه من الكونغرس، شريطة أن يتم ذلك خلال عشرة أيام على الأكثر بالتقويم الميلادي مع عدم احتساب أيام الآحاد التي تتخلل هذه المدة، حتى لو كانت تلك الفترة - الأيام العشرة - تمتد إلى ما وراء التأجيل أو الانقضاء النهائي للكونغرس، فواجب الرئيس في هذه الحالة هو مجرد التوقيع عليه دون أن يحتاج لأن يكتب على الوثيقة كلمة Approval أي تمت

(١) انظر: د. حسن البحري، سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين، مرجع سابق، ص ٩٤.

المصادقة على التشريع المقترح ولا حتى التاريخ. ويصبح مشروع القانون قانوناً صالحاً للتنفيذ من تاريخ الموافقة عليه من جانب رئيس الجمهورية؛ والتي عادة ما يُعتمد بها لتكون اللحظة الأولى من ذلك اليوم مع عدم احتساب أجزاء اليوم، ويجري حساب مدة الأيام العشرة من تاريخ تقديم مشروع القانون إلى الرئيس، وليس من تاريخ إقرار الكونغرس له أو من تاريخ إرساله إلى الرئيس^(١).

٢ - موافقة الرئيس الضمنية على مشروع القانون: تكون الموافقة الضمنية في حال إذا لم يقيم الرئيس بإعادة مشروع القانون إلى الكونغرس معترضاً عليه خلال مدة العشرة أيام المشار إليها^(٢). وبعبارة أوضح، تتم هذه الموافقة في حال احتفاظ الرئيس بمشروع القانون المقدم إليه خلال المدة المنصوص عليها في الدستور - وهي عشرة أيام - وذلك لإمعان النظر فيه، ولكن دون أن يوقعه أو يعيده إلى الكونغرس، فإذا انقضت مدة عشرة الأيام على تاريخ تقديمه له - ويستثنى من ذلك أيام الآحاد - وكان الكونغرس ما زال في حالة انعقاد، فإن مشروع القانون يصبح عندئذ قانوناً صالحاً للتنفيذ ولا حاجة لتوقيع الرئيس عليه^(٣).

ويرجع السبب في ذلك، إلى أن امتناع رئيس الجمهورية عن رد أو إعادة مشروع القانون موقعاً عليه أو مرفقاً به أوجه اعتراضه ضمن المدة التي حددها الدستور، مع تمكنه من ذلك، يُعتبر قرينة قاطعة على موافقته الضمنية عليه، ويستثنى من ذلك حالة وحيدة فقط، ألا وهي فضّ انعقاد الكونغرس ورفع جلساته قبل انقضاء الأيام العشرة السالفة الذكر، ففي هذه الحالة لا تكون هناك قرينة قانونية على موافقة الرئيس على مشروع القانون، فالذي يحدث أن

^(١) انظر: Corwin's, Edward S.; *The Constitution* ..., op. cit., p.35.
The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation, op. cit., p.145.

^(٢) انظر: Corwin's, Edward S.; *The Constitution* ..., op. cit., p. 35.

^(٣) انظر: د. حسن البحري، سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين، مرجع سابق، ص ٩٧.

مشروع القانون لا يتحول إلى قانون يكون صالحاً للتنفيذ بل يتم قبره والقضاء عليه نهائياً^(١).

٣ - الموافقة على مشروع القانون رغم اعتراض الرئيس عليه: إذا كان الدستور الأمريكي قد خول الرئيس في الولايات المتحدة الحق في رفض مشروع القانون الذي أقره فرعي السلطة التشريعية؛ وذلك برفض التوقيع عليه وإعادة إعادته خلال المدة الزمنية المحددة في الدستور إلى الكونغرس لإعادة النظر فيه، مرفقاً به أوجه الاعتراض أو أسبابه، فإن حق الاعتراض هذا لا يتميز بالصفة النهائية والإطلاق، أي أنه لا يؤدي إلى قبر مشروع القانون نهائياً، بل تظل فرصة تحويله إلى قانون صالح للتنفيذ قائمة، إذ يمكن للبرلمان أن يتغلب على هذا الاعتراض، وذلك في حال تمت الموافقة على مشروع القانون المعترض عليه من قبل أغلبية ثلثي أعضاء مجلسي النواب والشيوخ معاً، ففي هذه الحالة يصبح المشروع قانوناً صالحاً للتنفيذ^(٢).

ثانياً. حق الرئيس الأمريكي في الاعتراض على مشروعات القوانين:

يُستخلص من نص الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي؛ أن سلطة الرئيس في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها الكونغرس إما أن تكون صريحة أو مستترة أو كلية، وهذا ما سنوضحه وفقاً للآتي:

١ - الاعتراض الصريح أو النظامي *Regulate Veto*: ويُطلق أيضاً على هذا النوع من الاعتراض، بالاعتراض المرتد *Returned Veto*، والمقصود به، أنه إذا قُدِّم مشروع القانون إلى الرئيس الأمريكي قبل فض دورة انعقاد الكونغرس بأكثر من عشرة أيام، فإن الدستور يخول له السلطة في الاعتراض عليه وذلك برفض

(١) انظر: د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية " دراسة مقارنة " (القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٣)، ص ٢٧٨ - ٢٧٩.

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٦٢٩.

Sollenberger, Mitchel A.; *The Presidential Veto And Congressional Procedure*, (CRS, Order Code, RS 21750, February 27, 2004), p.2.

توقيعه وإعادته إلى المجلس الذي اقترحه أولاً - مجلس المنشأ - ، مصحوباً ببيان عن أوجه اعتراض الرئيس على هذا المشروع، ولكن هذا الاعتراض لا يترتب عليه زوال مشروع القانون أو اعتباره كأنه لم يكن، وإنما يترتب عليه ضرورة إعادة بحث مشروع القانون مرة ثانية بواسطة الكونغرس، وتقرير مصير القانون بناءً على ذلك البحث^(١).

ولذا فقد أوجب الدستور على المجلس الذي أعيد إليه مشروع القانون، أن يقوم بإدراج اعتراضات الرئيس على القانون كاملة في مضبطته، ثم يقوم بإعادة بحث المشروع في ضوء هذه الاعتراضات، وفي هذه الحالة، يتعين للموافقة على مشروع القانون أن يحظى بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين الذين يشكّلون النصاب القانوني للاجتماع^(٢).

وفي حال موافقة المجلس الأول، يُرسل مشروع القانون مرفقاً به اعتراضات الرئيس إلى المجلس الثاني، فيقوم هذا الأخير بإعادة دراسة المشروع، ويُعد موافقاً عليه إذا وافق ثلثا أعضائه الحاضرين من أجل تجاوز اعتراض الرئيس والتغلب عليه، ويصبح قانوناً بالرغم من عدم موافقة الرئيس^(٣).

وهكذا فإن اعتراض الرئيس الصريح على مشروع القانون لا يؤدي للقضاء النهائي عليه، وإنما يترتب عليه فقط إيقاف سبيل تحويله إلى قانون، أي أنه اعتراض توقيفي فقط، يترتب عليه إعادة عرض المشروع على المجلسين اللذين يكون بمقدورهما إقراره شريطة حصوله في كليهما على الأغلبية السالفة الذكر^(٤).

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، المرجع السابق، ص ٦٥٤.

(٢) انظر: **Kosar , Kevin R.; Regular Vetoes And Pocket Vetoes : An Overview**, (CRS, Order Code, RS 22188, June 18, 2007), p.1.

Kosar, Kevin R.; Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview, (CRS, Report No. RS22188, October 18, 2010), p.1.

أ. حنين محمد أكرم حجاب، دور الرئيس التشريعي ...، مرجع سابق، ص ٦٥-٦٦.

(٣) انظر: **Galemore, Gary L.; The Presidential Veto And Congressional Procedure**, (CRS, Report, No. 98-156 Gov, July 22, 1998), p.2.

(٤) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري ...، مرجع سابق، ص ٥٢٠.

٢ - الاعتراض الضمني - المستتر - أو اعتراض الجيب *Pocket Veto*: ينص الدستور الأمريكي في الفقرة السابعة من المادة الأولى أن: « أي مشروع قانون لا يقوم الرئيس بإعادته إلى الكونغرس خلال عشرة أيام - باستثناء أيام الآحاد منها - من تاريخ تقديمه له، فإنه في هذه الحالة يصبح قانوناً، كما لو أن الرئيس قد وقّع عليه، وذلك ما لم يُحل الكونغرس، بسبب فضّ دورة انعقاده، دون إعادة المشروع إليه، وفي مثل هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً ».

ويُستفاد من هذا النص الدستوري، أنه لدى تقديم مشروع من مشروعات القوانين إلى الرئيس قبل فضّ دورة انعقاد الكونغرس بأقل من عشرة أيام - وهي الفترة التي سمح بها الدستور للرئيس لكي يبدي اعتراضه الصريح - فإن الرئيس إذا لم يرفض مشروع القانون صراحةً خلال تلك الفترة السابقة على فضّ دورة الانعقاد، ولم يوافق عليه خلال مدة الأيام العشرة، ولو تعدت تاريخ فضّ دورة انعقاد الكونغرس، فإن مشروع القانون لا يتحول إلى قانون بالرغم من عدم قيام الرئيس بإرسال اعتراضاته عليه إلى الكونغرس، وهذا ما يُطلق عليه باعتراض الجيب^(١).

وبالمحصلة، فإن هذا النوع من الاعتراض يؤدي إلى قهر مشروع القانون والقضاء عليه نهائياً، وليس أمام الكونغرس من سبيل للخروج من هذه المشكلة سوى إعادة صياغة مشروع قانون مشابه للذي تم الاعتراض عليه، وتقديمه للرئيس للحصول على موافقته، ولاشك أن هذا المشروع الجديد المماثل سيمر بذات المراحل التي مر بها سابقه، وهو ما يعني تجدد المحنة أو النزاع التشريعي مرة ثانية^(٢).

٣ - الاعتراض الكلي *Total Veto*: استقر العمل وفقاً لنص البند الثاني من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على أن الرئيس لا يملك سلطة الاعتراض الجزئي *Line - item Veto* على مشروعات القوانين التي تقدم إليه، بمعنى أنه لا يملك الموافقة على بعض المواد التي يتضمنها المشروع، والاعتراض

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٦٥٦.

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، المرجع السابق، ص ٦٥٧.

على مواد أخرى من ذات المشروع سواء أكان هذا الاعتراض اعتراضاً صريحاً أم اعتراضاً مستتراً. فالرئيس إما أن يوافق على مشروع القانون ككل و إما أن يعترض عليه بأكمله، ولا شك أن ذلك قد يؤدي أحياناً إلى أن يوافق الرئيس على مشروع القانون على الرغم مما قد يتضمنه من مواد قد لا يقبل الموافقة عليها إذا ما قدمت إليه في مشروع قانون مستقل، وذلك نظراً لما يحتويه هذا المشروع من مواد تحظى باهتمام كبير من جانب الرئيس^(١).

وقد ثارت الحاجة إلى الاعتراض الجزئي عندما لجأ الكونغرس إلى اتباع ما يسمى الـ *Rider* - أي الملحقات الغريبة عن مشروع القانون - ، ومؤدى هذا الاعتقاد: أن يستغل الكونغرس حاجة الحكومة الشديدة إلى بعض القوانين كقانون الميزانية، والقوانين التي تتضمن اعتمادات مالية؛ ويضمن هذه القوانين بعض الأحكام التي يعلم مقدماً عدا الرئيس لها. كتخصيص اعتمادات مالية لبعض الأهداف المحلية، ولما كان الرئيس يلتزم بقبول القانون أو رفضه كلياً، فلم يكن يستطيع ولشدة حاجته للمال أن يرفض هذه البنود الغريبة عن القانون والتي لا تمت بصلة إلى مشروع القانون^(٢).

وفي هذا الخصوص، اضطر الرؤساء إلى مواجهة الـ *Rider* بشدة مضحين في ذلك بقوانينهم بأشد الحاجة إليها، فذهب روزفلت بأنه سيعترض على كل قانون تُضاف إليه هذه الملحقات الغريبة عن مشروع القانون - *Riders* - حتى لو اشتدت حاجة الأمة لهذا المشروع، وقد اضطر الرئيسان روزفورد هابس وأليس كرانز إلى رفض العديد من القوانين الهامة بسبب عادة الـ *Rider* ، وقد أدى حزم الرؤساء في مواجهة هذه العادة إلى إقلاع الكونغرس عنها نهائياً^(٣).

(١) انظر: *Storey, William; U.S. Government and Politics: Politics Study Guides, (Politics Study Guides, Edinburgh University Press, 2007), pp. 296 -297.*

د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري ...، مرجع سابق، ص ٥٢٤.

(٢) انظر: *Storey, William; U.S. Government and Politics, Ibid., p.303.*

(٣) انظر: د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة ...، مرجع سابق، ص ١٨١- ١٨٢.

وتجدر الإشارة بأن الكونغرس الرابع بعد المائة قد سنّ بتاريخ ١٩٩٦/٤/٩ تشريعاً يطلق عليه *Line Item Veto Act* والذي يخول رئيس الجمهورية استخدام حق الفيتو ضد أحد مواد أو أجزاء مشروع القانون، وليس ضد مشروع القانون ككل. ولكن ما لبثت أن ألغته المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٩٩٨/٦/٢٥ في قضية *كلينتون ضد نيويورك* *Clinton et al v. City of New York* بحجة عدم دستوريته^(١).

^(١) انظر: *Storey, William; U.S. Government and Politics ... , op. cit., p. 182.*

وتجدر الإشارة، لقد طلب الرؤساء وخاصة الرئيس *Ronald Reagan* من الكونغرس منحهم سلطة الاعتراض الجزئي على مشروعات القوانين أيضاً. ووفقاً لما ذكره الفقيه *Louis Fisher* في كتابه سياسيات السلطات المتقاسمة *The Politics of Shared Power* فإن الرئيس *Reagan* قال للكونغرس في خطابه السنوي عن حالة الاتحاد عام ١٩٨٦: « الليلة أطلب منكم منحي ما لدى ثلاثة وأربعين حاكماً، أمنحوني سلطة الاعتراض الجزئي على مشروعات القوانين هذه السنة، أمنحوني سلطة الاعتراض الضائعة، وسأتحمل المسؤولية وسأجري التحقيقات وسأشدد في تطبيق القوانين ». كما كرر أيضاً الرئيس *Clinton* هذا الطلب في رسالته السنوية عن حالة الاتحاد أمام الكونغرس. وفي عام ١٩٩٦ فاجأ الكونغرس الأمة بتمرير قانون الاعتراض الجزئي، والذي يسمح للرئيس حذف مبالغ مالية محددة واستحقاقات ضريبية من مشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية أقرها الكونغرس. ويستطيع الأخير تجاوز الاعتراض الجزئي فقط بتمرير مشروع قانون آخر يتضمن أجزاء أو مواد كان الرئيس قد حذفها، ويخضع مشروع القانون الجديد للاعتراض العادي، ويتم تجاوز هذا الاعتراض وفقاً للأحكام المنصوص عليها في الفقرة السابعة من المادة الأولى للدستور. ولدى النظر إلى حق الاعتراض الجزئي للرئيس، فقد لوحظ بأنه شكّل مفاجأة بسبب نقله للسلطة على الميزانية الفيدرالية السنوية من الكونغرس إلى الرئيس. ووفقاً لما تم ذكره في مؤلف تحديات الديمقراطية *The Challenge Of Democracy* قال السيناتور *Dan Coats* ماييلي: « فقدنا السيطرة على عملية الإنفاق ». ورغم ذلك، فإن قانون الاعتراض الجزئي لم يدم طويلاً، حيث قررت المحكمة العليا إلغاء هذا القانون في قضية *Clinton v. City New York* عام ١٩٩٨ بحجة عدم دستوريته، حيث قضت المحكمة: « أن هذا القانون انتهك الدستور، لأنه وبمقتضى الدستور، فإن الطريقة الوحيدة للرئيس في استخدام سلطة الاعتراض، هي الاعتراض على مشروع القانون بأكمله، ومن أجل منح الرئيس سلطة الاعتراض الجزئي، فإن الأمة تبني تعديلاً دستورياً ».

Nicola, Thomas J.; U.S. Supreme Court 1998 Line Item Veto Act is Unconstitutional, The Library of Congress - Line Item Veto Act Unconstitutional: Clinton v. City of New York, (CRS, Order Code 98-690A, August 18, 1998), pp.2 -6.

ثالثاً - أعمال الكونغرس التي تخضع لسلطة الرئيس في الموافقة والاعتراض:

من المتفق عليه أن العمل في الكونغرس يبدأ بتقديم اقتراح بالتشريع المطلوب، حيث تندرج الاقتراحات التشريعية ضمن واحدة من إحدى هذه الصيغ أو الأشكال الرئيسة الآتية:

١ - **مشروعات القوانين Bills**: وهذه الصيغة الأكثر استعمالاً بالنسبة لمعظم التشريعات سواء كانت دائمة أم مؤقتة عامة أو خاصة، وهذا النوع من مشروعات القوانين يمكن أن ينشأ إما في مجلس النواب أو الشيوخ^(١)، مع استثناء وحيد أورده الدستور في البند الأول من الفقرة السابعة من المادة الأولى والذي ينص بأن: « جميع مشروعات القوانين التي تتعلق بزيادة الدخل الحكومي يجب أن تصدر عن مجلس النواب، ولكن لمجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على إدخال تعديلات عليها كما في مشروعات القوانين الأخرى ».

وهناك نوعان من مشروعات القوانين، عامة وخاصة. أما مشروعات القوانين العامة *Public Bills* فتتعلق بالمسائل والقضايا ذات الصلة بالمصلحة العامة للشعب. في حين إن مشروعات القوانين الخاصة *Private Bills* فتتعلق بمنفعة شخص بذاته أو كيان خاص بدلاً من الشعب في مجمله، والنموذج الأمثل لمشروعات القوانين الخاصة بقضايا الهجرة والتجنس والإدعاءات التي تُرفع ضد الإدارة الاتحادية في الولايات المتحدة^(٢).

٢ - **القرارات المشتركة Joint Resolution**: ينشأ هذا النوع من القرارات إما في مجلس النواب - ويرمز لها *H.J. Res.* ثم يتبعها رقمها الخاص - أو في مجلس الشيوخ - ويرمز لها بـ *S.J. Res.* ثم يتبعها رقمها الخاص - وليس بالضرورة أن تنشأ في كلا المجلسين معاً. وهذا النوع من القرارات يخضع لذات الإجراءات

^(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٦٣٠.

^(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، المرجع السابق، ص ٦٣٠.

المتعلقة بمشروعات القوانين، إذ يجب أن يوافق عليها مجلسا الكونغرس من نواب وشيوخ معاً، ثم تُعرض على الرئيس للتوقيع عليها أو رفضها^(١).

٣ - القرارات المتوافقة *Concurrent Resolution*: ينشأ هذا القرار المتوافق داخل مجلس النواب ويرمز له - *H. Con. Res.* - ثم يتبعه رقمه الخاص، في حين أن القرار المتوافق الذي ينشأ داخل مجلس الشيوخ يرمز له - *S. Con. Res.* - ثم يتبعه رقمه الخاص. وهذه القرارات تتعلق بالمسائل والأمور التي تهم كل من مجلسي الكونغرس، كالقرارات المتعلقة بإحداث تغييرات في الإجراءات الخاصة أو الأنظمة الخاصة بالكونغرس، وهذا النوع من القرارات يجب أن يتم إقرارها من مجلسي الكونغرس على حدّ سواء، وهي تُستخدم للتعبير عن الحقائق والمبادئ أو عن وجهة نظر مجلسي الكونغرس تجاه بعض الحوادث والمسائل^(٢).

وهذه القرارات المتوافقة هي قرارات لا أثر لها من الناحية التشريعية، كالقرارات التي تعبّر عن مبادئ وأراء أو أهداف المجلسين، أو التي تتعلق بالإجراءات المحضّة كشؤون الطبع أو عقد الجلسات وما شابه ذلك، وهذه لا تكون لها قوة القانون، ولا تخضع لسلطة الرئيس في الاعتراض أو الموافقة^(٣).

٤ - القرارات البسيطة *Simple Resolution*: تتناول القرارات البسيطة المسائل ذات الصلة بالقواعد المتبعة في أحد المجلسين - كاللائحة الداخلية لأحد المجلسين - أو الآراء التي ذاع تدولها في أي منهما أيضاً، أو للتعبير من خلالها عن هدف أو غاية معينة أو سياسة محددة، ويرمز للقرار البسيط الذي ينشأ في مجلس النواب بـ *H. Res.* - ثم يتبعه رقمه الخاص، في حين يُرمز للقرار البسيط الذي ينشأ في مجلس الشيوخ بـ *S. Res.* - ثم يتبعه رقمه الخاص. وينظر في القرار البسيط المجلس الذي قدمه فقط، وبمجرد اتخاذ قرار بسيط، فإنه يتم اعتماده أو -

^(١) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.97.*

^(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٦٣١-٦٣٢.

^(٣) انظر: *Corwins, Edward S.; The Constitution ..., op. cit., pp.23-24.*

إقراره - من قبل كاتب مجلس النواب أو سكرتير مجلس الشيوخ، ثم ينشر في سجلات الكونغرس^(١).

٥ - الأوامر Orders: وهي التي تجسد مطالب وأوامر أحد المجلسين في المسائل الإجرائية، وهذه الأوامر مثلها مثل القرارات البسيطة والمتوافقة لا تُقدم إلى الرئيس للتوقيع، وليس لها قوة قانون أو أي أثر من الناحية التشريعية^(٢).

المطلب الثاني

تجاوز الكونغرس لاعتراض الرئيس والتغلب عليه

Congressional Override

عندما يعترض الرئيس على أحد مشروعات القوانين من خلال إعادته للكونغرس الذي لا يزال في دورة الانعقاد، يسمح الدستور للكونغرس أن يحاول تجاوز أو التغلب على هذا الاعتراض^(٣). حيث يقضي البند الثاني من الفقرة السابعة من المادة الأولى للدستور بأنه: « ... إذا لم يوافق الرئيس على مشروع القانون، أعاده مقروناً باعتراضاته إلى المجلس الذي طرح فيه. وعلى المجلس أن يسجل الاعتراضات بمجملها في محاضره ثم يباشر إعادة النظر في المشروع، فإذا وافق ثلثا أعضاء ذلك المجلس بعد إعادة النظر على إقرار مشروع القانون، أرسل مع الاعتراضات إلى المجلس الآخر؛ حيث يُعاد النظر فيه كذلك، فإذا أقره ثلثا أعضاء ذلك المجلس أصبح قانوناً ... ».

وبمقتضى هذا النص الدستوري، فعندما يوافق مجلسا الكونغرس على مشروع قانون، يتم إحالته إلى رئيس الجمهورية، وأمام الأخير إما الموافقة على مشروع القانون أو الاعتراض عليه وإحالته للكونغرس لتظل فرصة تحويله إلى

^(١) انظر: Sullivan, John V.; *How Our Laws Are Made*, op. cit., p.8.

^(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٦٣٢.

^(٣) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances* ..., op. cit., p.316.

قانون صالح للتنفيذ قائمة، ولكن فقط بعد موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب معاً^(١).

ويُستفاد من هذا النص الدستوري؛ بأن الكونغرس يستطيع تجاوز اعتراض الرئيس والتغلب عليه عندما تتم الموافقة على مشروع القانون المعاد من قبل ثلثي أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب معاً. فالصياغة الواردة في الدستور تُظهر وكأن على مجلسي الكونغرس التصويت لتجاوز مشروع القانون المعاد. ولكن في الممارسة العملية، فإن المجلس الذي يتسلم مشروع القانون المعاد من الرئيس أولاً - مجلس المنشأ، أي المجلس الذي طرح فيه مشروع القانون منذ البداية - يجري تصويتاً لتجاوز اعتراض الرئيس والتغلب عليه، ولكن فقط إذا كان ثلثا الأعضاء الحاضرين في هذا المجلس سيصوتون لصالح مشروع القانون المعترض عليه؛ خلافاً للأغلبية البسيطة المطلوبة لتمرير مشروع القانون^(٢).

ومن خلال الممارسة، فإن الكونغرس رسخ أيضاً أن ثلثي الأعضاء الحاضرين؛ هو النصاب القانوني المطلوب من أجل تجاوز اعتراض الرئيس والتغلب عليه، وليس ثلثا كامل أعضاء المجلس. ونتيجة لذلك، لدى إجراء التصويت لتجاوز اعتراض الرئيس أو لإجراء أي عمل آخر؛ يتوجب على المجلس أن يحقق النصاب القانوني للأعضاء في الحضور، ويكتمل النصاب القانوني عندما يحضر أغلبية أعضاء المجلس^(٣).

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب الحديث عن الإجراءات المتخذة من قبل مجلسي الكونغرس - النواب والشيوخ - من أجل تجاوز اعتراض الرئيس والتغلب عليه وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: الإجراءات المتخذة في مجلس النواب من أجل تجاوز اعتراض الرئيس.

^(١) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.314.

^(٢) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.317.

^(٣) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.318.

الفرع الثاني: الإجراءات المتخذة في مجلس الشيوخ من أجل تجاوز اعتراض الرئيس.

الفرع الأول

الإجراءات المتخذة في مجلس النواب من أجل تجاوز اعتراض الرئيس

Veto Override Procedures in the House

لتجاوز اعتراض الرئيس والتغلب عليه، فإنه ينبغي موافقة ثلثي أعضاء المجلس بعد اكتمال النصاب القانوني؛ وذلك من أجل إعادة إقرار مشروع القانون المُعترض عليه من قبل الرئيس. حيث يقضي الدستور بأن التصويت يكون بالمنادة، والذي يعني وفقاً للأسلوب الحديث للمجلس؛ بأن أصوات الأعضاء ستكون مسجلة بواسطة نظام التصويت الإلكتروني. وهذا التصويت بشأن تجاوز الاعتراض هو تصويت نهائي^(١). وبالتالي وبعد تصويت المجلس نكون أمام ثلاثة احتمالات^(٢):

الاحتمال الأول: إذا تجاوز مجلس النواب وبنجاح اعتراض الرئيس على مشروع القانون الذي طُرح في مجلس الشيوخ، عندئذ، يصبح المشروع قانوناً صالحاً للتنفيذ لأن ثلثي أعضاء مجلسي الكونغرس وافقوا على تجاوز الاعتراض.

الاحتمال الثاني: إذا صوت مجلس النواب لتجاوز اعتراض الرئيس على مشروع القانون الذي طرح فيه باعتباره مجلس المنشأ، فإن مشروع القانون ورسالة الاعتراض ترسل لمجلس الشيوخ لاتخاذ الإجراءات المماثلة.

الاحتمال الثالث: في حال عدم نجاح التصويت في مجلس النواب لتجاوز أو للتغلب على اعتراض الرئيس، عندئذ، يبلغ مجلس النواب هذه الحقيقة لمجلس الشيوخ ويحيل مشروع القانون ورسالة الاعتراض إلى اللجنة.

^(١) انظر: *Rybicki, Elizabeth; Veto Override Procedure in The House and Senate, (CRS, Report No. RS22654, July 19, 2010), p. 2.*

^(٢) انظر: *Rybicki, Elizabeth; Veto Override Procedure, Ibid., pp. 2-3.*

الفرع الثاني

الإجراءات المتخذة في مجلس الشيوخ من أجل تجاوز اعتراض الرئيس

Veto Override Procedures in the Senate

يتعين على ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ التصويت وبعد اكتمال النصاب القانوني لعمل المجلس؛ للموافقة على تمرير مشروع القانون لتجاوز الاعتراض الرئاسي والتغلب عليه، ويجري التصويت وفقاً لطريقة التصويت بالمناداة؛ وإن تقديم أي اقتراح لإعادة النظر في التصويت على المسألة ذات الصلة بتجاوز الاعتراض هو أمر مسموح به وفقاً لقواعد المجلس، ولكن فقط إذا فشل مجلس الشيوخ في تجاوز الاعتراض الرئاسي، وبعبارة أوضح، إذا وافق ثلثا أعضاء مجلس الشيوخ على تجاوز الاعتراض الرئاسي فإن الالتماس المقدم لإعادة النظر في هذا التصويت لا يكون متوافقاً مع القواعد كما تستوجب الإجراءات البرلمانية^(١).

علاوة على ذلك، إذا فشل مجلس الشيوخ في تجاوز اعتراض الرئيس والتغلب عليه، فلا تصل المسألة ذات الصلة بتجاوز الاعتراض إلى مجلس النواب إطلاقاً إذا كان مجلس الشيوخ هو مجلس المنشأ. حيث يوجه مجلس الشيوخ إخطاراً إلى مجلس النواب لإبلاغه بأن تجاوز الاعتراض الرئاسي كان غير ناجح. ولكن في حال وافق مجلس الشيوخ على تجاوز الاعتراض الرئاسي، يتم إرسال مشروع القانون ورسالة الاعتراض إلى مجلس النواب لاتخاذ إجراءات مماثلة. وإذا تجاوز مجلس الشيوخ الاعتراض الرئاسي والذي كان قد طُرح في مجلس النواب بصفته مجلس المنشأ، ووافق الأخير على تجاوز اعتراض الرئيس وتغلب عليه، فإن مشروع القانون يصبح قانوناً صالحاً للتنفيذ بعد موافقة مجلسي الكونغرس على تجاوز الاعتراض الرئاسي^(٢).

Rybicki, Elizabeth; Veto Override Procedure, Ibid., p.4.

(١) انظر:

Rybicki, Elizabeth; Veto Override Procedure, Ibid., p.4.

(٢) انظر:

المطلب الثالث

الاعتراض التشريعي

The Legislative Veto

لدى قراءة نصوص الدستور الفيدرالي لعام ١٧٨٧؛ فإنه يلاحظ بأن هذا الدستور يتضمن سلطة الرئيس في الاعتراض على مشروعات القوانين المقدمة إليه؛ والتي يطلق عليها بالاعتراض الرئاسي. ونتيجة لذلك، أنشأ الكونغرس أيضاً حق الاعتراض والذي عُرف بالاعتراض أو الفيتو التشريعي، حيث يمثل هذا الاعتراض أسلوباً آخر للسيطرة على السلطة التنفيذية. وتوجد النصوص الخاصة بهذا الفيتو في أكثر من مائتي قانون من القوانين التي أقرها الكونغرس. ففي عام ١٩٣٢ وعلى سبيل المثال: وافق الكونغرس على قانون يمنح الرئيس سلطة إعادة تنظيم المناصب المتعلقة بالفرع التنفيذي دون الحصول على موافقة الكونغرس، ولكن يجوز لأي من مجلسي الكونغرس رفض إعادة التنظيم عن طريق تمرير قرار بسيط أو متوافق ضد ذلك خلال ستين يوماً على تنفيذ الإجراء المتخذ من قبل الرئيس. وهذا القرار البسيط أو المتوافق الصادر عن الكونغرس؛ هو بيان أو إعلان عن إرادة أو رأي الكونغرس بخصوص إعادة التنظيم. وهذا الاعتراض يخول أي من مجلسي الكونغرس السلطة للاعتراض على الأجراء المتخذ من قبل الفرع التنفيذي بشأن إعادة التنظيم^(١).

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث الاعتراض التشريعي الذي يمارسه كونغرس الولايات المتحدة على القرارات التي يتخذها الفرع التنفيذي، من خلال بيان ماهية الاعتراض التشريعي، وقضية تشادها ومدى امتثال الكونغرس للحكم الصادر في هذه القضية، والاعتراض التشريعي بعد قضية تشادها وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: ماهية الاعتراض التشريعي.

Brannen, Daniel E. & Others; Checks and Balances, op. cit., p.318.

(١) انظر:

الفرع الثاني: قضية تشادها وامثال الكونغرس للحكم الصادر.

الفرع الثالث: الاعتراض التشريعي بعد قضية تشادها.

الفرع الأول

ماهية الاعتراض التشريعي

إن حق الاعتراض التشريعي له أشكال كثيرة، فقد يمارسه الكونغرس بواسطة قرارات بسيطة صادرة عن أحد مجلسي الكونغرس، أو قرارات متوافقة صادرة من جانب المجلسين، أو قرار صادر عن أحد لجان الكونغرس. فالكونغرس يستخدم سلطته في الاعتراض بهدف تعزيز سلطته على الإدارات والوكالات التابعة للفرع التنفيذي، حيث أناطت العديد من القوانين بكونغرس الولايات المتحدة سلطة رفض القرارات والإجراءات ذات الصلة بالإنفاق والصادرة عن الإدارات والوكالات التابعة لهذا الفرع^(١). وقد كان الغرض من الاعتراض التشريعي التأكيد على أن المسؤولية والمحاسبة النهائية عن الإجراءات المتخذة بمقتضى السلطة المفوضة تقع على عاتق الممثلين المنتخبين عن الشعب. فالكونغرس مسؤول عن ممارساته أمام الشعب كل سنتين أو ست سنوات، فإذا اتخذ أحد أعضاء الكونغرس قرارات لا يوافق عليها الناخبون، فإن لهؤلاء الناخبين إبداء رأيهم ووجهات نظرهم في مراكز الاقتراع. ولكن ليس الأمر كذلك بالنسبة للمسؤولين غير المنتخبين في الوكالات؛ والذين وبطبيعة الحال لا يترشحون لمنصب محدد، وبالتالي ليسوا محاسبين مباشرة أمام الشعب^(٢).

وفي ظل النظام الاتحادي والذي يقوم على المبادئ الديمقراطية، فإن أولئك المسؤولين أمام الشعب يجب أن تكون لهم الكلمة الأخيرة على القواعد

^(١) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.319.

^(٢) انظر: Levitas, Elliott H. & Brand, Stanley M.; *The Post Legislative Veto Response: A Call to Congressional Arms*, (Hofstra Law Review, Volume 12, No. 3, 1984), p. 612.

والتشريعات التي لها قوة أو تأثير القانون. فإذا وجد الكونغرس بأن القاعدة أو التشريع الصادر عن الفرع التنفيذي المفوض بذلك، هو إجراء تعسفي أو قمعي ويتعارض مع مقاصد القانون، فإنه يتعين أن يملك الكونغرس الحق في وقف تلك القاعدة من المضي إلى حيّز التنفيذ. لذلك يتم اللجوء لتطبيق الاعتراض التشريعي بوصفه أفضل الطرق للقيام بذلك^(١).

حيث أقرّ القاضي White في قضية تشادها: « بأن الاعتراض التشريعي أداة هامة إن لم يكن اختراعاً سياسياً لا غنى عنه، والذي يسمح للرئيس والكونغرس بتسوية الخلافات الدستورية والسياسية الكبرى، ويؤكد على مسألة الوكالات التنظيمية المستقلة، ويحافظ على رقابة الكونغرس على عملية سن القوانين، ولقد كان الاعتراض التشريعي وسيلة للدفاع والحفاظ على السلطة النهائية الضرورية، شريطة أن يؤدي الكونغرس دوره المحدد بمقتضى المادة الأولى باعتباره السلطة القائمة على سن القوانين للبلاد »^(٢).

ولكن سلطة الكونغرس في الاعتراض التشريعي تم الاعتراض عليها مرات عديدة، ففي العام ١٩٨٣ وفي قضية *INS v. Chadha* قررت المحكمة العليا بأن الاعتراض التشريعي يخالف الدستور. كما ويؤكد الدستور بأن السبيل الوحيد للكونغرس لتمرير مشروع قانون أو قرار هو فقط عندما يوافق مجلسي الكونغرس عليه، تمهيداً لتقديمه لرئيس الجمهورية من أجل الموافقة أو الاعتراض عليه. أما الاعتراض التشريعي فيخالف من خلال منح مجلسي الكونغرس أو أحدهما السلطة لاتخاذ إجراء رسمي دون قدرة الرئيس على اللجوء إلى الاعتراض على هذا الإجراء^(٣).

وبالرغم من القرار الصادر عن المحكمة العليا، استمر الكونغرس في إدراج سلطة الاعتراض في قوانين البلاد، وفقاً للفقهاء *Louis Fisher* في كتابه

^(١) انظر: Levitas, Elliott H. & Others.; *The Post Legislative Veto*, Ibid., p. 612.

^(٢) انظر: Levitas, Elliott H. & Others.; *The Post Legislative Veto*, Ibid., pp. 612-613.

^(٣) انظر: Brannen, Daniel E. & Others.; *Checks and Balances*, op. cit., p.319.

بعنوان سياسات السلطة المتقاسمة، فإن الكونغرس قد سن أربعمئة اعتراض تشريعي في الفترة الممتدة بين عامي ١٩٨٣ - ١٩٨٧. كما قد يلجأ الكونغرس أيضاً إلى أسلوب الالتفاف أو الخدعة حيال أية قرارات صادرة عن المحكمة العليا، وذلك باللجوء إلى اتخاذ ترتيبات غير رسمية مع الوكالات أو الإدارات التابعة للفرع التنفيذي، وبواسطة هذه الترتيبات، تتفق الوكالات على منح لجان الكونغرس سلطة الاعتراض التشريعي بشكل غير رسمي على أي إنفاق أو إجراء تتخذه الوكالة، فمسؤولو الوكالات التنفيذية يؤيدون هكذا اتفاقات وإجراءات لتلك اللجان الكونغرسية بهدف استرضاء الأخيرة للحصول على البرامج والتمويل الذي يرغبون به^(١).

الفرع الثاني

قضية تشادها وامثال الكونغرس للحكم الصادر

غالباً ما يسن الكونغرس القيود وأشكال الحظر ونصوص القوانين التي تمنع الوكالات التنفيذية من المشاركة في أعمال معينة. وفي قضية تشادها *INS .v. Chadha*، تناولت المحكمة الحديث عن نوع معين من الاعتراض التشريعي وآلية استخدامه من جانب الكونغرس لمدة نصف قرن للرقابة على أعمال الفرع التنفيذي دون الحاجة لتمرير القانون^(٢).

فالكونغرس باستطاعته قبول أو رفض القرارات الصادرة عن الفرع التنفيذي من خلال اتخاذ إجراءات تشريعية قصيرة في القانون العام، والتي تتمثل في تقديم اعتراض من جانب أحد المجلسين أو كليهما أو أحد اللجان دون عرض هذه الإجراءات التشريعية على رئيس الجمهورية للموافقة أو الاعتراض عليها. وفي نهاية المطاف، قررت المحكمة في هذه القضية عدم دستورية مبدأ الاعتراض

^(١) انظر: *Brannen, Daniel E. & Others; Checks and Balances, op. cit., p.319.*

^(٢) انظر: *Fisher, Louis; Legislative Vetoes After Chadha, (CRS, Order Code, RS22132, May 2, 2005), p.1.*

التشريعي، ورغم أهمية الحكم الصادر عن المحكمة العليا، ولكن استمر العمل بمبدأ الاعتراض التشريعي وبأسلوب آخر من خلال الاعتراضات التي تُعقد بين الفرع التنفيذي واللجان الكونغرسية^(١). وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أولاً. قضية قسم الهجرة والتجنس ضد تشادها INS. V. CHADHA :

وتتلخص وقائع هذه القضية بأن جاكديش راي تشادها Jagdish Rai Chadha وهو رجل هندي شرقي ولد في كينيا ويحمل جواز سفر بريطانيًا، وقد إلى الولايات المتحدة بشكل شرعي في سنة ١٩٦٦ بناء على تأشيرة دخول كطالب وليس كمهاجر، وحصل مع هذا الرجل أن مدة تأشيرته قد انتهت بتاريخ ١٩٧٢/٦/٣٠، وفي عام ١٩٧٣ طلب منه قسم الهجرة والتجنس توضيح السبب في عدم مغادرته البلاد، وبقائه في الولايات المتحدة فترة أطول مما هو مسموح له^(٢).

وبموجب الفقرة (B) من المدة ٢٤٢ من قانون الهجرة والجنسية عُقدت جلسة استماع بشأن مسألة الإبعاد أمام قاضي الهجرة بتاريخ ١٩٧٤/١/١١ واعترف تشادها في هذه الجلسة أنه من الممكن أن يكون عرضة للإبعاد نظراً لتجاوزه فترة تأشيرته كطالب، وتم تأجيل جلسة الاستماع هذه لتمكين تشادها من تقديم طلب بتعليق الإبعاد استناداً إلى الفقرة (١) (A) ٢٤٤ من القانون المذكور، والتي تعطي المدعي العام بناء على تقديره صلاحية تعليق الإبعاد، وتسوية أوضاع الشخص الأجنبي بشكل قانوني بالسماح له بإقامة دائمة في حال تقدم بمستندات تفيد أنه كان موجوداً عملياً في الولايات المتحدة وبشكل مستمر لفترة لا تقل عن سبع سنوات تسبق مباشرة تاريخ تقديم هذا الطلب، وأنه خلال تلك الفترة كان شخصاً محمود السيرة والسلوك، وأنه يترتب على مثل

^(١) انظر: Fisher, Louis; *Legislative Vetoes After Chadha*, Ibid., p.1.

^(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين ...، مرجع سابق، ص ٦٣٦ هامش.

هذا الإبعاد - بحسب رأي المدي العام - مشقة بالغة بالنسبة لهذا الأجنبي أو زوجته أو ولده أو أحد والديه^(١).

وبعد أن تقدم تشادها بطلب تعليق الإبعاد استؤنفت جلسة الاستماع بتاريخ ١٩٧٤/٢/٧ وبناء على الشهادة التي أدلى بها تشادها في هذه الجلسة والأدلة المرفقة بالطلب، ونتائج التحقيقات التي أجرتها إدارة الهجرة والجنسية، أوصى قاضي الهجرة بتاريخ ١٩٧٤/٦/٢٥ باعتبار إبعاد تشادها معلقاً، نظراً لاستيفائه جميع متطلبات الفقرة (١) (A) من المادة ٢٤٤ من قانون الهجرة والجنسية. وطبقاً للفقرة (١) (C) من المادة ٢٤٤ من القانون المذكور، علّق قاضي الهجرة إبعاد تشادها، وتم إرسال تقرير بذلك إلى الكونغرس، ولما أبلغت توصية المدعي العام بخصوص تعليق إبعاد تشادها إلى الكونغرس، فإن لهذا الأخير، طبقاً للفقرة (٢) (C) من المادة ٢٤٤ من القانون المشار إليه آنفاً، أن يعترض على تقرير المدعي العام وتوصيته بأن تشادها ينبغي ألا يكون مُبعداً. وبالفعل وافق مجلس النواب، بناء على رأي لجنته القضائية على قرار برفض قرار المدعي العام المتعلق ببقاء تشادها في الولايات المتحدة؛ وأمر تشادها بأن يغادر البلاد طبقاً لقرار مجلس النواب^(٢).

والجدير بالذكر، أن قرار الإبعاد تم إقراره بدون إجراء مناقشة أو حتى تسجيل للتصويت، وقد كان تصرف المجلس مستنداً إلى نص الفقرة (٢) (C) من المادة ٢٤٤ من قانون الهجرة والجنسية، إلا أن القاضي قرر بأن بحث مدى دستورية هذا الإجراء لا يدخل ضمن صلاحياته. وبتاريخ ١٩٧٦/١١/٨ طُلب من تشادها المغادرة طبقاً لقرار مجلس النواب، فاستأنف تشادها قرار الإبعاد أمام لجنة الهجرة الاستئنافية، مدعياً مرة أخرى بأن الفقرة (٢) (C) من المادة ٢٤٤ من قانون الهجرة والجنسية غير دستورية، إلا أن اللجنة المذكورة قررت بأنه

^(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين ...، المرجع السابق، ص ٦٣٦ - ٦٣٧ هامش.

^(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين ...، المرجع السابق، ص ٦٣٧ هامش.

ليس لديها الصلاحية للإعلان عن عدم دستورية أي عمل من أعمال الكونغرس، وبالتالي فإن استئناف تشادها يكون مرفوضاً^(١).

وطبقاً للفقرة (A) من الفقرة ١٠٦ من القانون المذكور، تقدم تشادها بالتماس إعادة النظر في قرار الإبعاد أمام الدائرة التاسعة لمحكمة الاستئناف في الولايات المتحدة، فوافقت مصلحة الهجرة والجنسية على طلب تشادها، وضمت صوتها إليه بشأن عدم دستورية الفقرة (٢) (C) من المادة ٢٤٤ من قانون الهجرة والجنسية، وبعد الإطلاع الكامل والمناقشات الشفهية قررت محكمة الاستئناف بأن مجلس النواب لا يتمتع بالصلاحية التي تخوله إبعاد تشادها. وبناء عليه، فقد أصدر المدعي العام أمراً بالتوقف والكف عن اتخاذ أية خطوة لترحيل هذا الشخص الأجنبي استناداً إلى القرار المتخذ من جانب مجلس النواب، وجوهر ذلك كان يتمثل أساساً في أن الفقرة (٢) (C) من المادة ٢٤٤ من قانون الهجرة والجنسية قد انتهكت أو خرقت المبدأ الدستوري في فصل السلطات^(٢). ولما عُرِضت القضية على المحكمة العليا لتقول كلمتها في هذا الشأن، أيّدت المحكمة الرأي الذي انتهت إليه محكمة الاستئناف في حكمها، وحكمت المحكمة العليا برئاسة القاضي *Burger* في هذه القضية بعدم دستورية الفقرة (٢) (C) من المادة ٢٤٤ من قانون الهجرة والجنسية. وجاء في تسبيب هذا الحكم ما يلي^(٣):

١ - قضت المحكمة بعدم دستورية الاعتراض التشريعي المقدم من قبل أحد مجلسي الكونغرس بوصفه انتهاكاً لمبدأ النظام التشريعي ثنائي التمثيل المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور، والتي تقضي بأن تتناط جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا للكونغرس الولايات المتحدة والذي يتألف من مجلس للنواب ومجلس شيوخ. وانتهاكاً للبند الثاني من الفقرة السابعة

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين ...، المرجع السابق، ص ٦٣٧ هامش.

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين ...، المرجع السابق، ص ٦٣٧ - ٦٣٨ هامش.

(٣) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين ...، المرجع السابق، ص ٦٣٨ هامش.

من المادة الأولى للدستور والمذكورة آنفاً - بند التقديم -، وللبند الثالث من الفقرة ذاتها والذي ينص: « بأن كل أمر أو قرار أو تصويت يستلزم موافقة مجلس الشيوخ ومجلس النواب - باستثناء موضوع رفع الجلسات - ينبغي تقديمه لرئيس الولايات المتحدة. وقبل أن يصبح نافذاً يجب أن ينال موافقته، وإذا لم يوافق عليه، تتعين إعادة إقراره من قبل ثلثي أعضاء مجلس النواب والشيوخ وفقاً للقواعد والقيود المحددة في حالة مشروع القانون ».

٢ - إن النص موضع التساؤل كانت الفقرة (٢) (C) ٢٤٤ من قانون الهجرة والجنسية (*Immigration And Nationality Act (INA)*)، والتي تسمح لأي من مجلسي الكونغرس منفرداً بإصدار قرار بالاعتراض على قرار النائب العام الذي يسمح لشخص أجنبي محدد معرض للإبعاد بالبقاء في البلاد. كما أوضح التحليل المقدم من المحكمة العليا بخصوص هذه القضية؛ بضرورة أن يكون القرار صادراً عن مجلسي الكونغرس دون انفراد أحدهما بهذا القرار امتثالاً لأحكام البند الثالث من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور، واستجابة لمتطلبات العمل التشريعي في نظام التمثيل الثنائي، لذلك، فإن هكذا قرار صادر عن مجلس النواب يعاني من نقیصة دستورية. وعلى حد تعبير القاضي *White*: « لقد دقت المحكمة في قضية *Chadha* المسمار الأخير في نعش ما يقرب مائتي نص تشريعي آخر، كانوا قد حافظوا للكونغرس على سلطة استخدام الاعتراض التشريعي.

٣ - عبّر القاضي *Powell* عن رأيه مؤكداً بأن: « الكونغرس كان قد انتهك مبدأ الفصل بين السلطات من خلال توليه لوظيفة قضائية في تقرير ما إذا كان شخص محدد ينبغي أن يتم إبعاده ». واستطردت المحكمة قائلة: « لدى فحص الإجراء المتخذ من جانب مجلس النواب طبقاً للفقرة (٢) (C) ٢٤٤، يتبين أنه كان بصفة أساسية عملاً تشريعياً من حيث غرضه وأثره، فلقد ترتب على هذا الإجراء تعديل في الحقوق القانونية، وواجبات الأشخاص وعلاقاتهم، ومن ضمنهم المدعي العام، وموظفو الفرع التنفيذي، وتشادها، وجميع هؤلاء هم من خارج الفرع التشريعي.

وخلصت المحكمة: أن ممارسة أحد مجلسي الكونغرس لحق الاعتراض طبقاً للفقرة (٢) (C) من المادة ٢٤٤ من قانون الهجرة والجنسية؛ لا يمكن تبريره كمحاولة لتعديل القواعد الواردة في الفقرة (١) (A) من المادة ٢٤٤ من هذا القانون؛ والتي تعطي المدعي العام صلاحية تعليق الإبعاد للشخص الأجنبي وتسوية أوضاعه بشكل قانوني بالسماح له بإقامة دائمة في حال
- كما ذكرَ أنفأ - ، أو لإلغاء الفقرة ٢٤٤ كما حصل مع تشادها ، لأن تعديل القوانين أو إلغائها ليس بأقل درجة من تشريع القوانين ، ولهذا يجب أن تكون متفقة ونص المادة الأولى من الدستور ، ويكون ذلك بإقرارها من قبل أغلبية مجلسي الكونغرس؛ النواب والشيوخ معاً ، وخضوعها لسلطة الرئيس في الموافقة أو الاعتراض عليها ^(١).

ثانياً - امتثال الكونغرس للحكم الصادر في قضية تشادها :

بعد إصدار المحكمة العليا لقرارها في قضية تشادها عام ١٩٨٣ ، عدّل الكونغرس عدداً من القواعد عن طريق إلغاء الاعتراضات التشريعية والاستعاضة عنها بقرارات مشتركة صادرة عن مجلسي الكونغرس. فالكونغرس استعاض عن اعتراض أحد مجلسيه على مشروع قانون إعادة تنظيم الإدارة الاتحادية بالقرار المشترك الصادر عن مجلسيه للموافقة على هذا الاعتراض. ورغم أن ذلك من شأنه استيفاء المتطلبات الثنائية لقضية تشادها وهي نظام الهيئة التشريعية ذات مجلسين وبند التقديم ، ولكن موقف الرئيس آنذاك أصبح أكثر سوءاً ، فبمقتضى الإجراء المتبع قبل قضية تشادها ، فإن خطة إعادة تنظيم الإدارة الاتحادية ستصبح فعّالة بصورة تلقائية خلال عدد من الأيام ما لم يُقدم أحد المجلسين على رفضها ^(٢).

^(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين ...، المرجع السابق، ص ٦٣٨ - ٦٣٩ هامش.

^(٢) انظر: Fisher, Louis; *The Legislative Veto: Invalidated, it Survives*, (Congressional Research Service, Law and Contemporary Problems, Washington D. C., [Vol. 56: No. 4, 1993], p. 286.

أما التحول إلى ضرورة الحصول على قرار مشترك، فالمقصود منه، بأن اعتراض أحد المجلسين يحمل في طياته أثراً سلبياً، فرفض أحد مجلسي الكونغرس دعم القرار المشترك الصادر عن مجلسي الكونغرس يعني إلحاق الهزيمة بإعادة التنظيم المقترحة، وإن هذا الإجراء الجديد كان مرهقاً، بحيث قررت إدارة الرئيس Reagan عدم المطالبة بتجديد سلطة إعادة التنظيم - للفرع التنفيذي - بعد انتهائها. ولدى استعاضة الكونغرس عن الاعتراض التشريعي باللجوء إلى إصدار قرار مشترك بالرفض للقرار الرئاسي المتخذ، فإن هذا الأسلوب من الإجراءات؛ يحمل الكونغرس عبء إيقاف المبادرات الرئاسية. فالقرار الصادر في قضية تشادها يلقي سحابة قانونية على الفرع التنفيذي المختص بإصدار سندات معفاة من الضرائب واتخاذ إجراءات معينة ينطوي عليها القانون الجنائي^(١).

ونتيجة لذلك، صدرت ثلاثة قوانين عام ١٩٨٥ تلغي حق الاعتراض التشريعي على الإجراءات القانونية، حيث ألغى الكونغرس إصدار قرار متوافق ينظم حالات الطوارئ الوطنية، واستعاض عنه بقرار مشترك صادر عن مجلسي الكونغرس من أجل تنظيم ذلك. وأستخدم ذات النهج بالنسبة للتشريعات ذات الصلة بإدارة التصدير والمقترحة بموجب مبادرة رئاسية، إضافة لإلغاء الكونغرس للاعتراضات التشريعية التي لجأ إليها لمعالجة زيادة الأجور الفيدرالية ليستند على إصدار قرار مشترك في هذا الخصوص^(٢).

وبعد القرار الصادر في قضية تشادها، قدم بعض أعضاء الكونغرس مشروع قانون لتغيير قانون سلطات الحرب، والذي يتضمن في أحد بنوده السماح للكونغرس في تمرير قرار متوافق يأمر الرئيس بسحب القوات المشتركة في العمليات العسكرية. حيث اقترحت الاستعاضة عن هذا القرار المتوافق بقرار مشترك. وفي نهاية المطاف، لم يتم إضافة قرار مشترك على قانون سلطات

Fisher, Louis; The Legislative Veto, Ibid., p. 286.

(١) انظر:

Fisher, Louis; The Legislative Veto, Ibid., pp. 286-287.

(٢) انظر:

الحرب، وإنما تم فرض إجراء تشريعي بديل منفصل يقضي بإجراء تصويت على طلب سحب القوات دون المساس بقانون سلطات الحرب^(١).

وتعليقاً على ذلك، إن القرار المتوافق في قانون سلطات الحرب والصادر عن مجلسي الكونغرس لا يُعتبر من الناحية الفنية اعتراضاً تشريعياً كما هو الحال في قضية تشادها، فإذا عرّفنا الاعتراض التشريعي كبند مفروض على السلطة المفوضة - كالسلطة المفوضة من الكونغرس للفرع التنفيذي من أجل إعادة تنظيم أجهزة الفرع التنفيذي - فلا شيء يكون مفروضاً في قرار سلطات الحرب الذي لا يتعدى تطبيقه الكونغرس، لاسيما وأن الأخير لم يدّع بأن سلطات الحرب كانت امتيازاً تشريعياً محضاً ثم فوضها في جزء منها للرئيس، ليصار إلى إمكانية رقابة الكونغرس على هذه السلطة المفوضة من خلال اللجوء لاستخدام حق الاعتراض من قبل أحد مجلسي الكونغرس. أي لا يمكن تطبيق ما حصل في قضية تشادها على قانون سلطات الحرب^(٢).

فالتشريع الذي أصدره الكونغرس عام ١٩٧٤ خول أحد مجلسيه سلطة رفض المقترحات الرئاسية لتأجيل إنفاق الموارد المالية المخصصة. وحتى قبل تشادها، بدأ الكونغرس برفض هذا التأجيل من خلال عملية تشريعية عادية ومنظمة، ثم واصل الكونغرس القيام بذلك حتى بعد الإعلان عن القرار الصادر في قضية تشادها. ونتيجة لذلك، وفي عام ١٩٨٦ عندما عملت إدارة الرئيس Reagan على العمل بنشاط لتأجيل إنفاق الأموال المخصصة من خلال تشريع Gramm Rudman Hollings، فإن الأطراف المتضررة لجأت إلى المحكمة للطعن في شرعية التأجيل الرئاسي. حيث ناقشوا بأنه إذا كان لأحد مجلسي الكونغرس سلطة الاعتراض التشريعي، فإن سلطة التأجيل للرئيس كانت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بحق الاعتراض التشريعي^(٣).

Fisher, Louis; The Legislative Veto, Ibid., p. 287.

(١) انظر:

Fisher, Louis; The Legislative Veto, Ibid., p. 287.

(٢) انظر:

Fisher, Louis; The Legislative Veto, Ibid., p. 287.

(٣) انظر:

ووفقاً لحجة المدعين، إن الكونغرس لن يفوض الرئيس سلطة التأجيل؛ إلا إذا عرف الكونغرس بأنه يحق له الاعتراض على هذه السلطة من جانب أحد مجلسيه للحفاظ على رقابته. فإذا أُعترض على التشريع من قبل أحد المجلسين، فإن ذات الأمر سيُقدم عليه المجلس الآخر. ونتيجة لذلك، قبلت المحاكم الفيدرالية هذه الحجة وقررت: « إن سلطة التأجيل الإنفاق واعتراض أحد المجلسين غير قابلة للانفصال ». فحوّل الكونغرس مباشرة هذا المبدأ القضائي إلى قانون تشريعي. فالاعتراض على سلطة الرئيس في تأجيل الإنفاق كان سببها وبكل بساطة اعتراض الرئيس على بعض أولويات متعلقة بمشروع الميزانية الفيدرالية والتي سُنّت لتصبح قانوناً من قبل الكونغرس^(١).

وفي بعض الحالات بقي الاعتراض التشريعي في القوانين فقط، ولكنه لم يُستخدم قط بعد قضية تشادها، فعلى سبيل المثال: تم رفض قانون حظر انتشار الأسلحة النووية *The Nuclear Non- Proliferation Act* لعام ١٩٧٨ من قبل مجلسي الكونغرس؛ دون أن يحاول الأخير اللجوء إلى إصدار قرارات متلاقية لا تُعرض على رئيس الجمهورية استناداً إلى بند التقديم وذلك بهدف التحكم في المناورات الرئاسية في مجال منع انتشار الأسلحة النووية^(٢).

الفرع الثالث

الاعتراض التشريعي بعد قضية تشادها

The Legislative Veto After Chadha Case

استجابة للقرار الصادر في قضية تشادها، أُلغى الكونغرس حق الاعتراض التشريعي في عدد من القوانين. ورغم ذلك، استمر العمل بالاعتراض التشريعي كوسيلة توفيقية وكتسوية تحمل في طياتها عنصر المجاملة فيما بين الوكالات التنفيذية ولجان الكونغرس. فالتشريعات التي سُنّت منذ عام ١٩٨٣

Fisher, Louis; The Legislative Veto, Ibid., p. 287.

(١) انظر:

Fisher, Louis; The Legislative Veto, Ibid., p. 287.

(٢) انظر:

قد كشفت بأن أكثر من أربعمئة اعتراض تشريعي جديد قد تم سنّها منذ قضية تشادها والتي غالباً ما كان مصدرها اللجان الكونغرسية. بالإضافة لذلك، فإن الاعتراضات التشريعية ذات الطابع غير الرسمي وغير القانوني واصلت التأثير على العلاقات بين الفرعين التشريعي والتففيذي، لدرجة أن أصبحت هذه اللجان هي التي تنهض بالاتفاقات العملية التي تم التوصل إليها بين الفروع المنتخبة أكثر من امتثالها للمبدأ الذي تمت صياغته؛ والمعلن عنه من قبل المحكم العليا^(١).

إضافة لذلك، فبالرغم من أن للرئيس أن يتعامل مع اعتراضات اللجنة بوصفها لا تشتمل على أية قوة أو أثر قانوني، لكن الوكالات لديها موقف مختلف، حتى يتعيّن عليها أن تنسجم وتعيش مع وجهات نظر اللجان الكونغرسية، وعاماً بعد عام، يزداد لديها حافز قوي لمجاملتها ودعمها. فالرؤساء ومستشاروهم القانونيون يستطيعون الانغماس في مواجهات مع الكونغرس بشأن هذه القضايا. ولكن لا تستطيع الوكالات المخاطرة بهذه الأنواع من الصدمات مع اللجان الكونغرسية التي تمدها بالسلطة وتقدم التمويل لها. لذلك، فإن الحاجة للتوصل إلى تسوية عملية يتضح من خلال نتيجة مفادها: « بالرغم من إلغاء الكونغرس للاعتراضات التشريعية، فإن حقيقة اعتراضات اللجان الكونغرسية لا تزال قائمة »^(٢).

كما دفع تأثير القرار الصادر في قضية تشادها إلى لجوء اللجان الكونغرسية لتطبيق حق الاعتراض التشريعي بشكل مستتر. حيث تعمل هذه اللجان على أساس إجراء تفاهات غير رسمية وغير قانونية. وهذه الديناميكية أصبحت واضحة في النزاع الذي نشأ عام ١٩٨٤ عندما وقّع الرئيس Reagan على مشروع قانون اعتمادات وزارة الإسكان والتنمية الحضرية والوكالات المستقلة.

Fisher, Louis; Legislative Vetoes After Chadha, op. cit., p.3.

(١) انظر:

Fisher, Louis; The Legislative Veto..., op. cit., p. 288.

(٢) انظر:

فالرئيس ريغان كان قد اعترض على وجود سبع فقرات تتطلب من الوكالات التنفيذية السعي للحصول على موافقة مسبقة من لجان الاعتمادات التابعة للكونغرس، حيث أوضح بأنه سينفذ التشريعات بطريقة تتفق وقرار تشاها، كما عبّر ضمناً بأن فقرات الاعتراض التشريعي للجان الكونغرسية سيُنظر إليها من قبل الإدارة الاتحادية على أنه ليس لها أثر قانوني، فبعد إخطار اللجان الكونغرسية، يمكن للوكالات أن تفعل ما تشاء دون حاجة للحصول على موافقة اللجان^(١).

وفي عام ١٩٨٧، اعترض مدير مكتب الإدارة والموازنة James C. Miller على النصوص التشريعية التي تتطلب حصول مكتبه على موافقة خطية مسبقة من لجنة الاعتمادات قبل تحويل الأموال المخصصة للمساعدات الخارجية من حساب إلى آخر. فهذه النصوص وفقاً لاعتراضه تخالف القرار الصادر في قضية تشاها، فقررت لجنة الاعتمادات في مجلس النواب رداً مفاده: « أنها ستلغي الاعتراض التشريعي في ذات الوقت الذي ستُلغى خلاله سلطة مكتب الإدارة والموازنة في تحويل الأموال المخصصة للمساعدات الخارجية ». وإن عضو الكونغرس David R. Obey والذي كان يشغل منصب رئيس اللجنة الفرعية للاعتمادات؛ والتي تتناول مشكلة المساعدات الخارجية صرح قائلاً: « بالنسبة لي، فإن رسالة اعتراض مكتب الإدارة والموازنة تعني بأنه لن يكون هناك أية تسوية على الإطلاق بالنسبة لنا، لذلك، إلى جهنم، سننفق الأموال بشكل مماثل لما تم تخصيصه من قبلنا، فهم في الحقيقة ليسوا إلا صمّ أمامنا »^(٢). ونتيجة لذلك، وخشية من تعرض عملية تحويل المساعدات الخارجية للخطر، توصل الفرعان إلى حل وسط في هذا الشأن عام ١٩٨٩، فالكونغرس يلغي الاعتراض التشريعي من القانون الذي سنه، وفي المقابل، يتعيّن على مكتب

Fisher, Louis; *The Legislative Veto*, op. cit., pp.288-289.

(١) انظر:

Fisher, Louis; *The Legislative Veto*, op. cit., p.290.

(٢) انظر:

الإدارة والموازنة إخطار لجنة الاعتمادات بشكل نظامي قبل تحويل الأموال المخصصة للمساعدات. وبالرغم من عدم وضوح هذه المعالم تماماً، لكن الإجراءات تفرض على الإدارة إخطار لجنة الاعتمادات عن كل تحويل للموارد المالية، وفي حال عدم اعتراض اللجنة خلال خمسة عشر يوماً من إخطارها، عندئذ، يجوز للإدارة ممارسة هذه السلطة - سلطة التحويل - . ولكن في حال اعتراض اللجنة خلال الفترة المحددة، فإن الإدارة ليس باستطاعتها المضي قدماً إلا بخطر كبير، وإن اعتراض اللجنة في الفترة المحددة سيؤدي حتماً إلى إرجاء عملية تحويل الأموال حتى العام القادم^(١).

وفي النتيجة، لقد وضعت قضية تشادها نهاية للاعتراضات التشريعية المقدمة من قبل أحد مجلسي الكونغرس أو كليهما على حد سواء، لكن لهذه القضية القليل من التأثير على حق الاعتراض التشريعي الذي تم العمل به على مستوى اللجان الرئيسية أو الفرعية للكونغرس. حيث وضعت الوكالات التنفيذية واللجان الكونغرسية مجموعة متنوعة من إجراءات التسوية الطوعية على مدى السنوات، والتي تؤدي إلى قاعدة موازية للاعتراض التشريعي أو على غرارها، فالكونغرس يوافق على تفويض السلطة التقديرية الواسعة للأقسام التنفيذية، عندما توافق الأخيرة على نظام الرقابة الذي تمارسه اللجان المختصة عليها، وإن هذا الشرط يُعتبر أحد أهم الآليات للتوفيق بين المصالح المتبادلة للفرعين التشريعي والتنفيذي^(٢).

وبشكل أو بآخر، فإن الاعتراضات التشريعية ستظل آلية هامة للتوفيق بين المصالح التشريعية والتنفيذية. فالفرع التنفيذي يريد الاحتفاظ في إمكانية الحصول على السلطة التقديرية في إصدار القرارات التي يرغب بها. أما الكونغرس فيريد ممارسة سلطة الرقابة والإشراف على هذه القرارات دون حاجة لتمرير قانون عام آخر. وإن مثل هذه التسويات بين الفرعين هي أفضل

Fisher, Louis; The Legislative Veto, op. cit., p.290.

(١) انظر:

Fisher, Louis; Legislative Vetoes After Chadha, op. cit., p.6.

(٢) انظر:

صياغة معدة من قبل اللجان الكونغرسية ومسؤولي اللجان من تلك الواردة في القرارات الصادرة عن السلطة القضائية، وخاصة القواعد المعلنة وعلى نطاق واسع في قضية تشادها^(١).

Fisher, Louis; The Legislative Veto, op. cit., p. 292.

^(١) انظر:

المبحث الثاني

سلطة التوصية التنفيذية

Executive Recommendation Power

تُعتبر الرسالة السنوية لرئيس الولايات المتحدة عن حالة الاتحاد إحدى وسائل التواصل بين الرئيس والكونغرس، والتي من خلالها يقدم رئيس الجمهورية تقريراً عن الظروف الحالية للولايات المتحدة؛ فضلاً عن تقديمه للمقترحات السياسية للسنة التشريعية القادمة. وكانت تُعرف هذه الممارسة سابقاً بالرسالة السنوية *Annual Message*، وحالياً فإنها تُعرف بخطاب الرئيس عن حالة الاتحاد كما هو وارد في الدستور. وكجزء من نظام الضوابط والتوازنات، فإن الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور تقضي: « بأن يزود الرئيس الكونغرس من وقت لآخر بمعلومات عن حالة الاتحاد، ويقدم له للدراسة، توصيات بتلك الإجراءات التي يعتقد أنها ضرورية وملائمة... »^(١). وهذا الخطاب موجه إلى أعضاء الكونغرس والأمة^(٢).

ومن وجهة نظر الكونغرس، يمكن اعتبار خطاب الرئيس عن حالة الاتحاد على أنه الخطاب الرئاسي الأكثر أهمية في السنة. وعلى الرغم من مطالبة الرؤساء إلقاء خطابهم أمام الكونغرس في جلسة لمجلسي الكونغرس في مناسبات استثنائية، لكن وفي وقت لاحق، فإن بعض الرؤساء قرروا إلقاء خطاب حالة الاتحاد في قاعة مجلس النواب لتقديم أولويات برامجهم، ولتحديد النهج الذي يرغبون به في السنة القادمة. وبالرغم من أن الرؤساء في الآونة الأخيرة

^(١) وقد جرى نص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« *U.S. Constitution, Article 2, Section 3; He shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient* ».

^(٢) انظر: *Shogan, Colleen J.; The President's State of The Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications*, (CRS, Report No. R40132, January 24, 2014). p.1.

يتصلون مع الكونغرس والجمهور على الدوام وبإصرار، ولكن خطابهم عن حالة الاتحاد يتيح لهم فرصة ذهبية للإفصاح عن برامجهم الانتخابية في خطابهم السياسي دفعة واحدة^(١).

فمن وجهة نظر الرئيس، تطور خطاب حالة الاتحاد من واجب دستوري إلى مصدر مرحب به لسلطات وصلاحيات السلطة التنفيذية، فالوقوف أمام الرأي العام الأمريكي لإلقاء الخطاب الدستوري يعبر عن وجهة نظر مفادها: «بأن الرئيس يجمع أدواراً دستورية متعددة: كرئيس للدولة *Chief of State* ورئيساً للسلطة التنفيذية *Chief Executive*، ورئيساً دبلوماسياً *Chief Diplomatic*، ورئيساً لأعضاء الهيئة التشريعية *Chief Legislators*، والقائد الأعلى للقوات المسلحة *Commander - in - Chief*». فلا توجد فرصة سنوية أخرى للرئيس ليعرض من خلالها كامل ترسانته من الصلاحيات الدستورية. ومع مرور الوقت، تطور خطاب الرئيس عن حالة الاتحاد إلى حد كبير، كما تغير شكل وتسليم الخطاب، وتقلب طوله على نطاق واسع. حيث أثر التقدم التكنولوجي أيضاً في إلقاء الخطاب من خلال الإذاعة والتلفزيون، إضافة إلى شبكة الانترنت التي تلعب دوراً في هذا التحول^(٢).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المبحث عن سلطة التوصية التنفيذية التي يمارسها الفرع التنفيذي ممثلاً برئيس الجمهورية بواسطة خطاب - رسالة - حالة الاتحاد وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول: ماهية خطاب - رسالة - حالة الاتحاد.

المطلب الثاني: الآثار السياسية المترتبة على خطاب حالة الاتحاد.

Shogan, Colleen J.; The President's State of The Union, Ibid., p.1.

(١) انظر:

Shogan, Colleen J.; The President's State of The Union, Ibid., p.1.

(٢) انظر:

المطلب الأول

ماهية خطاب - رسالة - حالة الاتحاد

في شهر كانون الثاني من كل عام يؤدي الرئيس هذا الواجب من خلال إلقاء الرسالة السنوية عن حالة الاتحاد *State Of The Union Address* أمام الكونغرس والأمة، حيث يحدد هذا الخطاب ما يرغب الرئيس القيام به أمام الكونغرس في السنة القادمة. كما ينقل الرئيس هذه المعلومات إلى الكونغرس في تقارير خاصة يعلّمها خلال السنة أيضاً^(١).

وإن سلطة رئيس الجمهورية في تقديم التوصية للكونغرس لاتخاذ الإجراءات التي يرغب بها؛ هي بمثابة رقابة على سلطة الكونغرس في تمريره للقوانين التي يقترحها. فالكونغرس غير مطلوب منه أن ينفذ ما يطلبه الرئيس، ولكن قد يكون هناك ضغوط سياسية للقيام باتخاذ الكثير من توصيات الرئيس المرغوبة والمفضلة من قبل الشعب. فعلى سبيل المثال: بعد ظفر الرئيس الجمهوري ريغان بفوز ساحق لدى إعادة انتخابه لولاية ثانية عام ١٩٨٤، فقد كان قادراً على تحقيق إنجازات كبيرة على المستوى الضريبي عبر طرحه مشروعات قوانين لتخفيض الضرائب من خلال الكونغرس؛ بالرغم من سيطرة الحزب الديمقراطي على مجلس النواب^(٢).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن ماهية خطاب الاتحاد، وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: تعريف رسالة حالة الاتحاد.

الفرع الثاني: تقاليد ومراسم خطاب حالة الاتحاد.

الفرع الثالث: العناصر المشتركة لخطاب حالة الاتحاد.

^(١) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., pp.319-320.

^(٢) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.320.

الفرع الأول

تعريف رسالة - خطاب - حالة الاتحاد

Definition of The State Of The Union Message

وهي رسالة موجهة من رئيس الولايات المتحدة الأمريكية إلى الكونغرس والأمة الأمريكية، والتي بمقتضاها يوجه الرئيس تقريراً عن حالة الولايات المتحدة، وأحياناً عن جميع أنحاء العالم، ويوصي ببرنامج تشريعي في دورة الانعقاد المقبلة للكونغرس، وكثيراً ما يعرض الرئيس وجهات نظره وآرائه بشأن الحاضر والمستقبل^(١).

وهذه الرسالة كانت تسمى ببساطة بالرسالة السنوية *Annual Message* والتي يلقيها الرئيس في شهر كانون الثاني من كل عام، فالرؤساء الحاليون يدلون بهذا الخطاب شخصياً، لكن الدستور لا يتطلب ذلك، فالرئيس ويلسون والذي كان مقتنعاً بالآثار المفيدة والمحتملة للخطاب الرئاسي؛ أعاد إحياء هذه الممارسة بإلقاء الخطاب شخصياً بعد توقف العمل بهذه الممارسة من قبل الرئيس توماس جيفرسون ١٨٠١ - ١٨٠٩ وخلفه جون آدامز ١٧٨٩ - ١٧٩٧^(٢).

وبالرغم من سلطة الكونغرس في سن القوانين، فإن الرؤساء غالباً ما يبادرون باقتراح التشريعات بواسطة هذا الخطاب لتعزيز برامجهم الانتخابية. ومن أجل تسليط الضوء على منصبهم، فإن للرؤساء قدرة فريدة على تركيز اهتمام وانتباه الجمهور لمثل هذه القوانين، ويرجع ذلك جزئياً لسلطة الاعتراض التي يمارسها الرئيس، ولأعضاء الكونغرس الذين ينتمون لحزب الرئيس والذين يولون عموماً رغبات الرئيس وزناً كبيراً^(٣).

^(١) انظر: *Kolakowski, Michael; The President's State of The Union Message: Frequently Asked Questions, (CRS, Order Code, RS20021, March 7, 2006). p.2.*

^(٢) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States, op. cit., 2010. p. 70.*

^(٣) انظر: *Vile, John R.; A Companion to The United States, op. cit., 2010, p.70.*

ويفرض البند الدستوري الذي يوجه الرئيس بتقديم تقرير للكونغرس عن حالة الاتحاد؛ واجباً عليه بدلاً من أن يضيف صبغة الصلاحية، فهو الأساس الرسمي للقيادة التشريعية للرئيس، فالدور التشريعي للرئيس حقق نسب تقدم عالية منذ عام ١٩٠٠. ونتيجة لذلك، فهذا التطور يلعب دوراً سياسياً واجتماعياً هاماً بدلاً من أي تغيير معلن عنه في تفسير الدستور. وإن هذه السلطة تُمارس بشكل خاص نتيجة لصعود الأحزاب وما رافق ذلك من اعتراف للرئيس بصفته زعيماً حزبياً، ونتيجة الإقرار بأن هذه الصلاحية هي إحدى مظاهر الاتفاق على الترشيحات الوطنية التي قد يعبر عنها في الخطاب السنوي الاتحادي، فضلاً عن دورها في تعزيز البرامج الانتخابية للحزب، ومساعدة الرؤساء أكثر من أي وقت مضى في اللحظات التي تشتد فيها العلاقات المضطربة مع الكونغرس^(١).

وهذه الصلاحية التي يمارسها الرئيس ذات أهمية في نقل وجهة نظره إلى الكونغرس، فلا يوجد صلاحية أخرى يستطيع من خلالها الرئيس أن يتصل بشكل مناسب مع الكونغرس، فضلاً عن أنها الطريقة التي يختارها الرئيس لنقل رغباته ذات الصلة بمهامه إلى الكونغرس، وعلى العكس، فإن الرئيس غير ملزم بمقتضى هذا البند بالكشف عن المعلومات والتي - بحسب رأيه - ينبغي حجبها حفاظاً على المصلحة العامة. إضافة لذلك، عادة ما يدعو الرئيس مجلسي الكونغرس لعقد جلسة خاصة أو استثنائية لأغراض تشريعية، ويدعو مجلس الشيوخ لوحده للنظر في الترشيحات والمعاهدات، أما سلطته في إرجاء جلسة أحد مجلسي الكونغرس فإنها لم تكن قد مورست^(٢).

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.562.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.563.

الفرع الثاني

تقاليد ومراسم خطاب حالة الاتحاد

Traditional and Ceremony of the State of the Union Message

تُعتبر رسالة الرئيس عن حالة الاتحاد بمثابة خطاب غارق في التقاليد والمراسم، والمعروف عن هذا الخطاب بأنه محاط بجميع مظاهر المهابة، لدرجة أن الرئيس جيفرسون اعتبر بأن هذا التقليد يحتفظ ببعض عناصر الحكم الملكي ذات الصلة بخطاب العرش الذي تلقىه الملكة في بريطانيا، ولدى إلقاء رئيس الجمهورية رسالته عن حالة الاتحاد فإنه يعمل كرئيس للحكومة ورئيس للدولة على حد سواء. وهذا الجمع بين المنصبين يجعل إلقاء الخطاب السنوي إحدى الشعائر الأكثر نفوذاً وتأثيراً للرئيس على نحو فريد^(١). وتتجلى هذه المراسم والتقاليد من خلال توقيت إلقاء خطاب حالة الاتحاد، ومكان إلقاء الخطاب، وأماكن الجلوس، والحضور، ودعوة الضيوف المميزين، وذلك وفقاً للآتي:

أولاً. توقيت إلقاء رسالة حالة الاتحاد Timing :

حتى إجراء المصادقة على التعديل الدستوري العشرين عام ١٩٣٣، والذي ينص في فقرته الأولى بتحديد مدة بدء الولاية الجديدة لأعضاء مجلسي الشيوخ والنواب بتاريخ الثالث من شهر كانون الثاني كل سنتين، فإن الرسالة السنوية للرئيس عن حالة الاتحاد كانت تُلقى روتينياً في شهر كانون الأول. ولكن منذ عام ١٩٣٤ وبعد إجراء المصادقة على هذا التعديل، أصبحت الرسالة السنوية تُلقى خلال الفترة الممتدة من الثالث من شهر كانون الثاني وحتى الثاني من شهر

^(١) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union...*, op. cit., p. 4.

شباط من كل عام. ولجذب مشاهدي شاشة التلفاز في جميع أنحاء الولايات المتحدة، فإن الرسالة عادة ما تلقى الساعة التاسعة مساءً^(١).

ثانياً. مكان إلقاء الخطاب، وأماكن الجلوس، والحضور:

حالياً يتم إلقاء الخطاب عن حالة الاتحاد وبشكل معتاد في قاعة مجلس النواب في مبنى الكابيتول في جلسة مشتركة لمجلسي الكونغرس، حيث يصدر قرار متوافق من جانب المجلسين لتحديد الوقت المناسب لعقد الجلسة المشتركة لمجلسي الشيوخ والنواب؛ بهدف تسلّم الرسالة السنوية للرئيس عن حالة الاتحاد والتي تلقى ترحيباً من قبلهم. وبغض النظر عن الأماكن المخصصة للقيادات الحزبية داخل مجلس النواب، لا يتم تخصيص المقاعد للأعضاء في تلك الجلسة. وفي أي وقت يسبق الساعة المحددة لإلقاء الخطاب في ذلك اليوم الذي تم تحديده، فإنه يجوز لأعضاء مجلس النواب حفاظاً على مقاعدهم بالبقاء جالسين فيها؛ للحفاظ على أماكنهم أثناء إلقاء خطاب حالة الاتحاد مساءً^(٢).

وعند حلول الوقت المحدد، يتوجه أعضاء مجلس الشيوخ إلى قاعة مجلس النواب، حيث يتم حجز مقاعدهم في الجزء الأمامي من قاعة مجلس النواب. ويشغل رئيس مجلس النواب ونائب الرئيس بصفته رئيساً لمجلس الشيوخ المقاعد الموجودة على المنصة، ويترأس رئيس مجلس النواب الجلسة. أما المقاعد الموجودة تحت المنصة والمتمركزة مقابل أعضاء المجلس، فتخصص لوزراء الرئيس وقضاة المحكمة العليا الراغبين في الحضور، إضافة لهيئة الأركان المشتركة والأعضاء السابقين للكونغرس وأعضاء السلك الدبلوماسي^(٣).

وبعد ذلك، يتقدم الرئيس إلى المجلس وبصحبه لجنة مؤلفة من أعضاء مجلسي الكونغرس. وبمجرد دخوله قاعة مجلس النواب؛ يتم الإعلان عن ذلك

^(١) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.4.

^(٢) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.4.

^(٣) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.4.

من قبل مأمور تنفيذ الهيئة التشريعية لمجلس النواب. ثم ينهض رئيس مجلس النواب على المنصة لتقديم رئيس الجمهورية أمام الجميع وليتوجه الأخير لإلقاء خطابه السنوي^(١).

الفرع الثالث

العناصر المشتركة لخطاب حالة الاتحاد

Common Elements of the State of the Union Message

إن من أهم ما يُميز حُطْبُ حالة الاتحاد التي يلقيها الرؤساء المتعاقبون؛ هو وجود عناصر مشتركة فيما بينها بالنسبة لجميع الرؤساء، وهذه العناصر تتكرر لدى إلقاء الخطاب السنوي عن حالة الاتحاد وإن تغيرت فحواها وفقاً للظروف. وبعبارة أخرى، فكل رئيس مقيّد بصورة غير مباشرة بهذه العناصر من حيث العناوين العريضة لها، بغض النظر عن اختلاف المضمون الذي يعبر عنه كل رئيس والذي يختلف بحسب الظروف التي تمر بها البلاد على الصعيدين الداخلي والخارجي. وهذه العناصر نوردتها على النحو الآتي:

أولاً. المناقشات المتسلسلة *The Sequences Arguments*:

يُعتبر خطاب الرئيس عن حالة الاتحاد أحد أهم أنواع الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية، حيث علّق المؤرخ Charles Beard قائلاً: «أيّاً كان فحواها، فإن الرسالة تُعتبر أحد الوثائق العامة والهامة في الولايات المتحدة، والتي تُقرأ وتناقش بشكل موسع». وعلّق أيضاً كل من Jarlyn Kohrs Campbell and Kathlem Hall Jamieson عن وجود ثلاثة عناصر أساسية تتضمنها رسالة الرئيس عن حالة الاتحاد وهي: التأمّلات العامة حول القيم، وتقييم المعلومات وبعض المسائل، والتوصيات ذات الصلة بالسياسة العامة^(٢).

^(١) انظر: Kolakowski, Michael; *The President's State of The Union*, op. cit., pp. 4- 5.

^(٢) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p. 5.

وتجدر الإشارة بأن تسلسل هذه المناقشات يحدث بشكل مرتب على التوالي ويمكن ملاحظته، فالرئيس يقدم رأيه بشأن القيم الهامة والطابع الوطني، حيث يقوده مثل هذا التقييم إلى تحديد المسائل والمعلومات المستهدفة؛ والتي من شأنها أن تشكل الأجندة التشريعية بالنسبة له. وأخيراً، يقدم الرئيس بعض التوصيات السياسية. وهذه النقاشات الثلاثة يكررها الرئيس خلال خطابه عن حالة الاتحاد^(١).

فعلى سبيل المثال، حدد الرئيس John F. Kennedy في رسالته السنوية عن حالة الاتحاد عام ١٩٦٢ القيم التي تعتبر بالغة الأهمية للأمة قائلاً: «بما أن أمةً واقتصاداً أكثر قوة يتطلب أكثر من ميزانية متوازنة، لذلك، فإننا نحتاج للتقدم في تلك البرامج التي تشكل حافزاً للنمو لدينا ولتحصّن قوتنا». وبعد ذلك، حدد Kennedy المشكلة السياسية التي نشأت عن هذه القيم مؤكداً: «تعتمد أمريكا القوية أيضاً على مزارعها ومصادرها الطبيعية، وإن مهمتنا هي الاتقان والانتقال إلى مصادر إنتاجية رائعة مثمرة لمزارعنا. فتورة المناطق الريفية الخاصة بنا تقف على نقيض شديد من الفشل الزراعي المتكرر للدول الشيوعية، وهذا هو مصدر فخر لنا جميعاً»^(٢).

وأخيراً قدم الرئيس كينيدي Kennedy توصيته السياسية وفقاً للآتي: «سأحيل إلى الكونغرس برامج زراعية شاملة جديدة - مصممة خصيصاً لتتلاءم وحاجة أرضنا ومستلزمات كل محصول من الاحتياجات لأطول مدى ممكن - مصممة لمنع الفوضى مع البرامج المنطقية»^(٣).

Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.6.

(١) انظر:

Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.6.

(٢) انظر:

Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.6.

(٣) انظر:

ثانياً. المواضيع المتكررة *Recurring Themes*:

إضافة إلى سلسلة المناقشات الخطابية، فإن خطاب الرئيس عن حالة الاتحاد يحمل أيضاً عناصر موضوعية متكررة، يشتمل معظمها على الخطاب حول الماضي والمستقبل، والمواقف المؤيدة للحزبين، والتفاؤل: وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي^(١):

١ - **الماضي والمستقبل** *Past And The Future*: يركّز عادة خطاب الرئيس عن حالة الاتحاد على إنجازات الماضي والأهداف المستقبلية على حد سواء، فخطاب حالة الاتحاد يحيي ذكرى الإنجازات التاريخية للأمة، وقيمها الوطنية. حيث صرّح الرئيس ريغان في خطابه عام ١٩٨٣ بأن: « المفتاح الحقيقي لتحقيق نجاحنا كانت قدرتنا في الحفاظ على قيمنا الثابتة بواسطة تغيير العمل من أجلنا وليس ضدنا ».

ومن خلال توجيه الانتباه للماضي والمستقبل، يستطيع الرؤساء بواسطة خطاب حالة الاتحاد تطوير التعريف الخاص بهم للهوية الوطنية. فعلى سبيل المثال، قدم الرئيس كلينتون في خطابه عن حالة الاتحاد مفهوماً سياسياً وهو العهد الجديد *New Covenant*، والذي يمزج المواضيع التقليدية للفرصة والمسؤولية مع التحديات السياسية الراهنة التي تواجهها إدارته. فالانتقال ذهاباً وإياباً بين المواضيع التاريخية والقضايا المعاصرة هي ممارسة بلاغية شائعة في خطاب حالة الاتحاد، أما الرجوع للماضي بهدف شرح المقترحات والقرارات التشريعية، ما هو إلا أسلوب يهدف لإضفاء الشرعية على البرنامج السياسي للرئيس.

٢ - **المواقف المؤيدة للحزبين** *Bipartisanship*: لا يُعتبر خطاب الرئيس عن حالة الاتحاد خطاباً حزبياً بالدرجة الأولى، ولا حتى وثيقة عادية يلقيها الرئيس، فالإيقاع الخطابي المؤيد والمتعلق بالحزبيين هو أبرز ما يميز هذا الخطاب عن غيره من أنواع الخطب الرئاسية. فعندما يلقي الرؤساء خطاب حالة الاتحاد في

^(١) انظر: *Shogan, Colleen J.; The President's State of The Union, op. cit., pp.6-8.*

جلسة مشتركة لمجلسي الكونغرس، فإنهم غالباً ما يحاولون صياغة حججهم وأسلوب تعبيرهم بطريقة متعلقة بالحزبين الرئيسيين لبناء توافق في الآراء.

فالرئيس جورج بوش وفي خطابه السنوي عام ٢٠٠٢ أشار إلى ما يلي: «تُظهر حوادث الحادي عشر من أيلول / سبتمبر أفضل ما لدى أمريكا وأفضل ما لدى الكونغرس، وأنا أنضم إلى الشعب الأمريكي في التصفيق لوحدتكم وعزيمتكم، ويستحق الأمريكيون الآن لامتلاكهم نفس الروح أن يتوجهوا لمعالجة المشاكل هنا في الداخل، وأنا فخور بحزبي، والآن نحن نعمل لكسب الحرب وحماية شعبنا وخلق فرص عمل في أمريكا، يجب علينا أن نعمل، أولاً وقبل كل شيء، ليس من أجل الديمقراطيين وليس من أجل الجمهوريين وإنما من أجل الأمريكيين جميعاً».

ويمكن اعتبار تركيز الرئيس على المواقف المؤيدة للحزبيين أثناء الخطاب الموجه من قبله عن حالة الاتحاد، بمثابة تفويض سياسي من الشعب؛ حفاظاً على وحدة الأمريكيين ودون وجود أي مظهر من مظاهر التحزب لرئيس الجمهورية في خطابه الاتحادي الموجه للأمة بأسرها. ومن خلال قدرة الرؤساء في التوصل لصيغة معتدلة مشابهة لذلك، فإن بإمكانهم تذكير المستمعين أثناء إلقاءهم خطاب حالة الاتحاد بسلطتهم الدستورية التي تتضمن تفويضاً لتأمين رفاه المواطنين، وإن مثل هذا التذكير فريد من نوعه بالنسبة لمنصب الرئاسة، ويمكن أن يكون بمثابة أحد عناصر القوة في القيادة الوطنية لرئيس السلطة التنفيذية.

٣ - **التفاؤل Optimism**: إن التفاؤل هو الموضوع المتكرر الذي يتسم به خطاب حالة الاتحاد، وبصرف النظر عن هول الأزمة التي تواجه البلاد، فقد اعتمد الرؤساء لدى إلقاء خطاب حالة الاتحاد على أسلوب الكاتب الروائي الأمريكي الشهير Horatio Alger - والذي أصبح مشهوراً بقصصه المشوقة والمنتھية بعنصر التفاؤل -.

فبعد مضي شهر واحد من الهجوم الياباني على ميناء Harbor الأمريكي، بدأ الرئيس فرانكلين روزفلت Franklin Roosevelt خطابه عن حالة الاتحاد بالعبارات الآتية: « وفاءً بواجبي لتقديم تقرير عن حالة الاتحاد، أنا فخور أن أقول لكم، بأن عزيمة الشعب الأمريكي لم تكن مرتفعة أكثر مما هي عليه الحال اليوم، والاتحاد الفيدرالي لم يكن متماسكاً على نحو أوثق مما هي عليه الحال اليوم، وهذه البلاد لم تكن مصممة على المواجهة أكثر مما هي عليه الحال اليوم، إن استجابة الشعب الأمريكي هي استجابة فورية، وسيستمر ذلك حتى تحقيق أمن أمتنا ».

فالرؤساء غالباً ما يعترفون بالطبيعة القاسية للأهداف التي يبحثون عنها، ولكن هذا الاعتراف متلائم ببيان قومي يوضح بأن الشعب الأمريكي سيواجه مصيره ويعمل على حل المشكلات المستعصية وتأسيس اتحاد أكثر كمالاً. فلا يوجد رئيس تعاقب على حكم الولايات المتحدة قد أفاد أثناء إلقائه خطاب الاتحاد؛ بأن الأزمة التي تواجه البلاد لا يمكن التغلب عليها.

المطلب الثاني

الآثار السياسية المترتبة على خطاب حالة الاتحاد

Policy Impacts of the State of the Union Message

يلعب خطاب حالة الاتحاد دوراً أساسياً واستثنائياً في تعزيز دور رئيس الجمهورية كرئيس لأعضاء الهيئة التشريعية، فالرئيس عندما يلقي خطابه، فإنه يستخدم وبشكل روتيني الصياغة التي يعبر من خلالها عن أولوياته السياسية، والإعلان عن نجاحاته التشريعية في الماضي. وفي سياق الحديث، يجوز للرؤساء الدفاع عن السياسات السابقة التي جرى دراستها من قبل الكونغرس في وقت سابق، ولهم أيضاً تقديم أفكار مبتكرة أو التهديد باللجوء لاستخدام حق الاعتراض^(١).

Shogan, Colleen J.; The President's State of The Union, op. cit., p.8.

(١) انظر:

وقبل عهد الرئيس ويلسون، كان الرؤساء يوجهون خطاب حالة الاتحاد إلى الكونغرس بشكل مباشر، ثم تأتي الصحف والمجلات الرئيسة لتحليل محتويات هذا الخطاب. أما الآن؛ يث خطاب حالة الاتحاد على التلفزيون والإذاعة والإنترنت؛ وهذا ما أتاح للرؤساء توجيه خطابهم مباشرة إلى الكونغرس والرأي العام الأمريكي على حد سواء. وبواسطة توجيه الخطاب إلى المواطنين بشكل مباشر، يحاول الرؤساء إقناع الرأي العام بالضغط على أعضاء مجلس الشيوخ والنواب لدعم مقترحات سياسية محددة مذكورة في الخطاب^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن الآثار السياسية المترتبة على خطاب الرئيس عن حالة الاتحاد، وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: التقدم في مدة الولاية الرئاسية.

الفرع الثاني: النجاح التشريعي والمقترحات السياسية لخطاب حالة الاتحاد.

الفرع الثالث: جذب انتباه الجمهور.

الفرع الرابع: الإجراءات المتخذة أثناء الخطاب لتأمين استمرارية عمل الحكومة.

الفرع الأول

التقدم في مدة الولاية الرئاسية

Progression of Presidential Term

غالباً ما يغير الرؤساء أثناء إلقاء خطاب حالة الاتحاد أسلوبهم التعبيري بسبب تقدمهم في مدة الولاية الرئاسية، فالضغوط الانتخابية وعلاقتهم مع الكونغرس وسجلهم التشريعي السابق غالباً ما يؤثر في مثل هذا التقدم. حيث يختلف إيقاع خطاب الرؤساء كلما تقدمت بهم الأيام في شغلهم لمنصبهم الرئاسي، وهذا ما سنبينه على النحو الآتي^(٢):

^(١) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.8.

^(٢) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., pp.8-9.

أولاً. خطاب السنة الأولى : *First Year Address*

يحاول رئيس الجمهورية خلال خطابه الافتتاحي الأول بعد تنصيبه رئيساً للبلاد تحديد مسار إدارته الجديدة. فمعظم خطابات الرؤساء خلال مدة ولايتهم الأولى ذات صبغة تطلعية نحو المستقبل. حيث يتخذون مواقف بشأن قضايا سياسية متعددة في محاولة منهم لتوجيه الأجندة التشريعية للأربع سنوات القادمة.

ثانياً. خطاب منتصف الولاية : *Mid-Term Address*

يعتمد خطاب حالة الاتحاد الموجه من قبل رئيس الجمهورية في السنة الثانية والثالثة من مدة ولايته مساراً ونهجاً مختلفاً. فالرؤساء يستغلون الجزء الأكبر من وقتهم أثناء توجيههم لخطاب حالة الاتحاد لتسليط الضوء على إنجازاتهم السياسية. وإن ما يقارب ١٠ ٪ من العبارات التي يشتمل عليها خطاب منتصف الولاية هي في الحقيقة تعبر عن تصريحات تدعي الثقة. وإن متوسط عدد المطالب السياسية في هذا الخطاب ينخفض ليصل إلى ثلاثين طلباً.

ثالثاً. خطاب العام الذي تجري فيه الانتخابات : *Election Year Address*

إن المقصود بالانتخابات، أي الانتخابات الرئاسية التي يظفر فيها أحد المرشحين لمنصب الرئاسة، فالانتخابات الوشيكة يمكن أن تؤثر على أنواع الحجج التي قد يدرجها الرؤساء في خطابهم السنوي الاتحادي في تلك السنة؛ والتي هي السنة الرابعة من مدة ولايتهم الرئاسية الأولى، حيث ترتفع نسبة الحديث الذي يركز على الإنجازات السابقة. كما يرتفع أيضاً متوسط المقترحات السياسية الرئاسية في هذا الخطاب لتصل إلى ستة وثلاثين اقتراحاً، في محاولة منهم للعمل على إثبات وجود جدول أعمال فعال ونشط في حال تم انتخابهم لولاية دستورية ثانية.

رابعاً. خطاب مدة الولاية الرئاسية الثانية : *Second Term Address*

يتسم الخطاب السنوي عن حالة الاتحاد الذي يوجهه رئيس الجمهورية خلال مدة الولاية الرئاسية الثانية بصفات متباينة. فعلى سبيل المثال، انخفضت حدة الادعاءات بالثقة وانخفضت أيضاً المقترحات السياسية للرئيس ريغان في خطابه السنوية الاتحادية خلال الولاية الرئاسية الثانية على حد سواء. ومن جهة أخرى، زاد الرئيس كلينتون من مقترحاته السياسية مع الحفاظ على ذات المستوى من الثقة. فخلال مدة الولاية الرئاسية الثانية، يركّز الرؤساء على الطلبات التشريعية ذات الصلة بشؤون الدفاع والسياسة الخارجية، وربما قد يكون الهدف الذي يتوخاه الرؤساء من خُطْبُ الولاية الثانية؛ هو جنوحهم لبناء إرث لهم خلال مدة ولايتهم الدستورية الثانية، وتقرير التركيز بشكل أكبر على القضايا ذات الصلة بالدفاع والسياسة الخارجية وعلى الشؤون المتعلقة بالعاصمة السياسية للبلاد وثرواتها.

الفرع الثاني

النجاح التشريعي والمقترحات السياسية لخطاب حالة الاتحاد

Legislative Success & Policy Proposals as to State of The Union Message

يسلّط خطاب حالة الاتحاد الأضواء على الدور التشريعي، ولكن السؤال الواجب طرحه هو ما إذا كانت المقترحات التشريعية التي يدرجها رئيس الجمهورية في خطابه؛ سترجمها الكونغرس في السنة التالية إلى قوانين. فوفقاً للبيانات المذكورة خلال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٦٥ - ٢٠٠٢ وعلى الرغم من أن معدل النجاح التشريعي للمقترحات التشريعية الواردة في خطاب رئيس الجمهورية يختلف من وقت لآخر، فإن ٤٣ ٪ من جميع المقترحات السياسية ذات الصبغة التشريعية والواردة في خطاب حالة الاتحاد، يتم سنّها من قبل

الكونغرس ضمن دورة الانعقاد السنوية التي يوجه خلالها رئيس الجمهورية خطابه^(١).

الفرع الثالث

جذب انتباه الجمهور

Capturing The Public's Attention

تشير الأدلة أن باستطاعة الرئيس لفت انتباه الجمهور وبنجاح من خلال الإشارة إلى المقترحات السياسية في خطابه عن حالة الاتحاد. وقد يسمح التأكيد المتزايد في خطاب حالة الاتحاد بشأن إحدى المسائل للانتقال بها إلى أعلى مستويات المصلحة العامة. فالحجج والمناقشات الموضوعية التي اتخذ الرئيس بشأنها موقفاً؛ والخطاب الرمزي الذي يوجهه الرئيس عموماً حول مسألة لم تُقدم بشأنها توصية معينة؛ يحظيان باهتمام الرأي العام على حد سواء. فبمجرد أن يشير إليها الرئيس في خطاب حالة الاتحاد أثناء خطابه، فإن هذا كاف وبحد ذاته فقط لزيادة إدراك وانتباه الجمهور لهذا الخطاب. وفي عام ٢٠٠٤، تم تحليل حُطِبَ حالة الاتحاد التي وُجِّهَتْ من قبل رؤساء الولايات المتحدة خلال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٤٦ - ٢٠٠٣، حيث خُلِّصَ هذا التحليل بأن كل خمسين كلمة مدرجة في خطاب الرئيس والمكرّسة بشأن إحدى المسائل تؤدي لزيادة اهتمام الجمهور - الرأي العام - بنسبة ٢ ٪ باعتبارها المسألة الأهم بسبب طرحها في خطاب حالة الاتحاد^(٢).

ونتيجة لذلك، فإن قدرة الرئيس في الحفاظ على اهتمام وجذب الرأي العام يختلف بحسب طبيعة المسألة المطروحة، فزيادة اهتمام الرأي العام بالسياسات الاقتصادية المذكورة في خطاب الرئيس الاتحادي يميل نحو التحيز

^(١) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.10.

^(٢) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.11.

بحلول نهاية العام. بيد أنه على عكس ذلك في مسائل أخرى، فالرأي العام الأمريكي يحافظ على اهتماماته في المسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية، وإن اهتمام الرأي العام بهذا النوع من المسائل المذكورة في الخطاب السنوي للرئيس؛ يبقى ثابتاً حتى نهاية العام تماماً ومطلع العام الذي يليه. وبالتالي، فإن باستطاعة الرئيس استخدام خطابه وبصورة أكثر نجاحاً لإعادة تشكيل وتكوين الرأي العام حول السياسة الخارجية. كما وتشير الأدلة التجريبية؛ بأن الرؤساء وفي السنوات الأخيرة يستخدمون خطاب حالة الاتحاد لمناقشة قضايا السياسة الخارجية، لاسيما وأنها الأهم بالنسبة لهم. ومن جهة أخرى، قد يدرج الرؤساء في خطابهم الاتحادي كلمات محددة بصورة متكررة. فالرئيس بوش الابن ذكر كلمة الإرهاب Terrorist أربع عشرة مرة في خطابه الذي وجهه بتاريخ ٢٠/٩/٢٠٠١. وفي عام ٢٠٠٣ كرر اسم الرئيس العراقي السابق صدام حسين تسع عشرة مرة^(١).

وفي عام ٢٠٠٥، كرر الرئيس بوش كلمة الأمن Security تسع وعشرون مرة. وتكلم عن العراق عشر مرات في خطابه السنوي الاتحادي عام ٢٠٠٧. وإن تواتر وتكرار الاستعانة بالمصطلحات السياسة الخارجية لم يكن يقتصر استخدامها بعد أحداث الحادي عشر من شهر أيلول عام ٢٠٠١. فالرئيس كارتر كرر كلمة الاتحاد السوفييتي Soviet Union سبع وخمسون مرة في خطابه الاتحادي السنوي عام ١٩٨٠. والرئيس ليندون جونسون كرر كلمة الحرب الفيتنامية Vietnam War في خطابه الاتحادي لعام ١٩٦٦^(٢).

ونظراً لأن الرؤساء يتعين عليهم التناقص مع المحطات التلفزيونية التي لا تسعى جاهدة لبث خطابهم السنوي عن حالة الاتحاد، فإن تراجع نسبة مشاهدي هذا الخطاب قد يُضعف من المهابة المحتملة له. ولكن إن قلّة عدد مشاهدي

^(١) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.11.

^(٢) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.11.

خطاب حالة الاتحاد عبر المحطات الاعلامية الأمريكية؛ لا يعني بالضرورة بأن هذا الخطاب السنوي قد أصبح أقل تأثيراً. فالعديد من المواطنين يعتمدون على التغطية الإعلامية لخطاب الرئيس حول الاتحاد للتعرف على الأولويات السياسية للرئيس. حيث تُظهر الأبحاث؛ بأن التغطية الإعلامية لخطاب الرئيس السنوي عن حالة الاتحاد؛ تؤدي لزيادة معرفة الجمهور للقضايا التي يسلط الرئيس عليها الضوء^(١).

وبصرف النظر عن الانتماء الحزبي للرئيس أو عمره أو خلفيته الاجتماعية. فالرؤساء تحولوا مؤخراً إلى شبكة الانترنت كطريقة بديلة لنشر خطابهم السنوي. ففي عام ٢٠١٣، وجه الرئيس باراك أوباما خطابه السنوي عن حالة الاتحاد في بث تلفزيوني معزز، حيث تم بثه بشكل حي ومباشر عبر شبكة الانترنت. ولكن حتى لو لم يشاهد الفرد خطاب حالة الاتحاد عبر المحطات التلفزيونية أو شبكة الإنترنت، فإن هذا الخطاب يتيح فرصة كبيرة للرئيس للكشف عن تفضيلاته الأيديولوجية والمثل العليا التي يرغب بها، وأجندته السياسية إلى الجمهور بوجه عام^(٢).

الفرع الرابع

الإجراءات المتخذة أثناء إلقاء الخطاب لتأمين استمرارية عمل الحكومة

Procedures Are Taken at the Address to Assure Continuity of the Government

عادة، إن أحد أعضاء حكومة الرئيس لا يحضر خطاب الرئيس عن حالة الاتحاد، وتتخذ هذه الاحتياطات من أجل استمرار عمل مؤسسة الرئاسة في حال وقوع كارثة قد يسفر عنها وفاة أو عجز الرئيس ونائب الرئيس أو غيرهم من المسؤولين في خط الخلافة الرئاسية، والمجتمعين في قاعة مجلس النواب.

^(١) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.11.

^(٢) انظر: Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.11.

فعلى سبيل المثال: وخلال الخطاب السنوي الذي وجهه الرئيس *George W. Bush* عام ٢٠٠٥ بقي وزير التجارة *Donald L. Evans* بعيداً عن مبنى الكابيتول^(١). وفي مرحلة ما بعد الحادي عشر من أيلول عام ٢٠٠١، بدأ القادة الحزبيون داخل الكونغرس نتيجة لزيادة قلقهم إزاء الظروف الأمنية بتعيين عضوين عن كل مجلس؛ يمثلون الأحزاب الرئيسة مناصفة؛ وذلك ليتغلبوا عن مبنى الكابيتول أثناء خطاب الرئيس. وإن الأعضاء الذين تغلبوا عن خطاب الرئيس بوش عام ٢٠٠٦ هم: السيناتور *Byron Dorgan* والسيناتور *Ted Stevens* عن مجلس الشيوخ، والنائب *Eric Cantor* والنائب *George Miller* عن مجلس النواب^(٢). وبناء على ما تقدم، يُشكل خطاب الرئيس عن حالة الاتحاد سلاحاً هاماً في الترسانة الدستورية لصلاحياته بوصفه زعيماً تشريعياً. وإضافة إلى العناصر المشتركة التي يتسم بها هذا الخطاب، فإنه يشتمل أيضاً وفي أكثر الأحيان على أنواع متماثلة من الحجج. فضلاً عن أنه يشكل فرصة للرئيس لتوضيح جدول أعماله السياسي الخاص به من أجل أخذه بعين الاعتبار في دورة انعقاد الكونغرس القادمة^(٣).

فالرؤساء لديهم نوعين من المستمعين لخطابهم الاتحادي، وهما الكونغرس والرأي العام الأمريكي، والرؤساء يحتاجون لتلقي دعم أغلبية أعضاء مجلسي النواب والشيوخ لسن اقتراحاتهم التشريعية. وفي المقابل، يُدرك الرؤساء أن الشعب الأمريكي يستطيع تقديم المساعدة في إنجاز هذه المهمة الصعبة في كثير من الأحيان. ومن خلال المناشدة الرئاسية المباشرة لجمهور الناخبين، فإن باستطاعة الرئيس استخدام نفوذه الشعبي لإقناع الكونغرس باعتماد أجندته السياسية. وإن الحملة المتواصلة لمثل هذه الضغوط الرئاسية قد تذهب أبعد من خطاب الرئيس عن حالة الاتحاد، لكن الرؤساء غالباً ما

^(١) انظر: *Kolakowski, Michael; The President's State of The Union, op. cit., p.5.*

^(٢) انظر: *Kolakowski, Michael; The President's State of The Union, op. cit., p.5.*

^(٣) انظر: *Shogan, Colleen J.; The President's State of The Union, op. cit., p.14.*

يستخدمون هذا الخطاب كأداة أولية لتقديم أولوياتهم السياسية، ولعرض وجهة نظرهم بشكل أكبر على الجمهور^(١).

وفي حين إن خطاب الرئيس عن حالة الاتحاد يسلط الضوء على الدور التشريعي للرئيس، فإنه يُعتبر بمثابة تذكير دستوري، بأن رئيس السلطة التنفيذية يوجد ضمن نظام السلطات المتقاسمة. فالسلطة التشريعية تُقسم بين الكونغرس والرئاسة، ويتضح ذلك من خلال النص الدستوري الذي يقضي: بأن الرئيس يزود الكونغرس من وقت لآخر بمعلومات عن حالة الاتحاد، ويقدم له للدراسة، توصيات بتلك الإجراءات التي يعتقد أنها ضرورية وملائمة.

Shogan, Colleen J.; *The President's State of The Union*, op. cit., p.14.

(١) انظر:

المبحث الثالث

سلطة الاعتمادات التشريعية

Legislative Appropriations Power

بداية، تشتمل سلطة الاعتمادات التشريعية على جميع الإجراءات ذات الصلة بعملية الإنفاق والتمويل ومشاريع قوانين الاعتمادات المالية، والموازنة وعملية إعدادها فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولا شك أن من يتأمل بدقة ما ورد في الدستور الأمريكي من نصوص ومواد سوف يلاحظ، بأن هذا الدستور قد منح السلطة التشريعية ممثلة بالكونغرس هيمنة كاملة على مالية الدولة سواء من ناحية الإيرادات العامة أم النفقات العامة، وذلك اتباعاً للنهج الذي تبناه واضعوه في تطبيق مبدأ الضوابط والتوازنات فيما بين السلطات العامة، وذلك لتمكين السلطة التشريعية الممثلة للشعب من الرقابة على أعمال الفرع التنفيذي عن طريق التحكم في حجم الأموال، وفي أوجه إنفاق تلك الأموال التي تتطلبها السلطة التنفيذية للقيام بدورها في تسيير أمور الدولة وتنفيذ خططها وبرامجها على مختلف الأصعدة^(١).

ويمارس الكونغرس سلطته المالية عن طريق إصدار القوانين اللازمة لذلك، والتي من أبرزها قانون الميزانية السنوية العامة للولايات المتحدة *U.S. Public Fiscal Budget Act*، أي القانون الذي يضع البيان التقديري المفصل والمعتمد لنفقات وإيرادات الدولة لفترة عام مقبل^(٢).

ولكن على الرغم من الدور الهام الذي يمارسه كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية في اعتماد أو إقرار مشروع الميزانية الفيدرالية السنوية، إلا أن وضع أو إعداد هذا المشروع قبل عرضه على الكونغرس يندرج ضمن إحدى الصلاحيات التي ينهض بها رئيس الولايات المتحدة في إطار ممارسته لسلطاته،

^(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٦٨٩.

^(٢) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات...، مرجع سابق، ص ٢٦٩-٢٧٠.

ما يعكس الدور المهم للرئيس في ممارسة حق المبادرة في هذا المجال، ويؤكد أيضاً وجود تعاون ورقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية جرّاء اشتراك الرئيس مع الكونغرس في هذا الأمر، وهذا له أثر كبير في حدوث تعاون مثمر فيما بينهما لإنجاز ذلك. وبمجرد الموافقة على الميزانية من قبل فرعي الإدارة الاتحادية، فإنها تصبح الأساس المالي لعمليات الوكالة التنفيذية خلال السنة المالية، حيث يمد مكتب الإدارة والميزانية الوكالات بالسلطة المتعلقة بالميزانية وموارد الميزانية الأخرى، بموجب نظام تخصيص مصمم لضمان الاستخدام الفعال والمنظم للسلطة المتوفرة.

ولكن لرئيس الجمهورية وبصفته رئيساً للسلطة التنفيذية والذي يرقى تنفيذ القوانين بأمانة وإخلاص؛ أن يمارس سلطة احتجاز الأموال المخصصة للإنفاق من قبل الكونغرس للوكالات التابعة للفرع التنفيذي، وهذه السلطة تشمل إما تأجيل أو إلغاء صرف الأموال تماماً. ورغم ذلك، فإن الرئيس لا يستطيع اللجوء لممارسة هذه السلطة إلا ضمن ضوابط حددها قانون ضبط الاحتجاز الصادر عن الكونغرس عام ١٩٧٤.

وفي المقابل، قد لا يلجأ رئيس الجمهورية إلى سلطة الاحتجاز، وإنما ينتظر حصوله على الأموال المخصصة للوكالات من أجل تمويلها في البرامج والمشاريع التي حددها الكونغرس، ثم يعمد لتحويل هذه الأموال ضمن ذات الاعتماد الذي خصصه الكونغرس لتمويل أغراض أو أهداف أخرى لم يكن منصوص عليها وقت وضع الاعتماد. وبالرغم من عدم وجود نص دستوري أو تشريع قانوني لممارسة هذه السلطة، لكن الرئيس لا يستطيع أن يمارس سلطته في إعادة البرمجة إلا بعد موافقة الكونغرس.

لذلك، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث سلطة الاعتمادات التشريعية التي يمارسها الفرع التشريعي والفرع التنفيذي وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول: اعتماد الميزانية الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الثاني: سلطة الرئيس والكونغرس في احتجاز الأموال وإعادة البرمجة.

المطلب الأول

اعتماد الميزانية الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية

The Adoption of The Federal Budget in the United States of America

تُعتبر الميزانية المقدمة للكونغرس في شهر كانون الثاني من كل عام خطة الرئيس المالية لإدارة الحكومة الفيدرالية ولإنجاز برامجها الكثيرة. وبعد مراجعة الكونغرس لهذه الميزانية وتعديلها، تأتي مرحلة إقراره لها، وبذلك فإنها تؤلف أعظم أداة من حيث الأهمية لعكس الأولويات القومية ولتخصيص الموارد بين القطاعات الاقتصادية العامة. وبأسلوب أكثر وضوحاً، يُعتبر وضع الميزانية العامة أحد أبرز المهام التي تمارسها السلطة التنفيذية نظراً لدورها في الحياة السياسية للدولة، إضافة إلى أنها أقدر من غيرها على معرفة الحاجات والطرائق المتصلة بإشباعها^(١).

ويمارس رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هذه المهمة بالتعاون مع مكتب الإدارة والميزانية التابع للبيت الأبيض. حيث يتمتع الرئيس بمقتضى قانون الميزانية والمحاسبة بحق المبادرة في عرض مشروع الميزانية العامة على الكونغرس، لأن كل مظهر من مظاهر السلطة التي يمارسها الرئيس الأمريكي تحتاج إلى توفير الأموال اللازمة للنهوض بأعبائها، وهذه المبادرة أكسبته دوراً هاماً في اقتراح القوانين المالية، كما اعتُبرت إحدى وسائل التأثير المتبادلة التي يمارسها الرئيس على الكونغرس. ولكن مشروع الميزانية لن يدخل حيّز التنفيذ إلا بعد موافقة مجلسي الكونغرس عليه، ما يعكس وجود تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويساهم في خلق فرص للحوار المثمر بينهما لإنجاز هذه المهمة^(٢).

^(١) انظر: ألبرت ساي وآخرون، أسس الحكم في أمريكا، مرجع سابق، ص ٢٧٣.

^(٢) انظر: ألبرت ساي وآخرون، أسس الحكم في أمريكا، المرجع السابق، ص ٢٧٣.

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب دور الرئيس الأمريكي في وضع الميزانية الفيدرالية وسلطة الكونغرس في إقرار هذه الميزانية وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: دور الرئيس الأمريكي في وضع الميزانية الفيدرالية.
الفرع الثاني: سلطة الكونغرس في إقرار الميزانية الفيدرالية.

الفرع الأول

دور الرئيس الأمريكي في وضع الميزانية الفيدرالية

استفاد الرئيس من نقص سيطرة الكونغرس على الميزانية، ونتيجة لأن العاملين معه يمتلكون المعلومات والخبرة اللازمة لتخطيط الميزانية، فيمكنه أن يواجه برامجه وسياساته بطريقة مباشرة أكثر من الكونغرس. فمثلاً الرئيس المؤيد لتدعيم الجانب الدفاعي يمكنه أن يزيد النفقات الدفاعية، في حين يمكن للرئيس الذي يحتفظ في برنامجه التشريعي بعدد من المشروعات الاجتماعية أن يؤكد على هذه المشروعات، ويمكن للكونغرس أن يختار بعضاً من هذه البرامج أو أن يزيد أو ينقص المبالغ المتاحة لها. ولكن لا يمكن أن ينكر الحقيقة الخاصة بأن الرئيس لديه المبادرة عندما يتطرق الأمر إلى الميزانية الفيدرالية^(١).

ونتيجة لذلك، صدر بتاريخ ١٠/٦/١٩٢١ قانون الميزانية والمحاسبة *Budget and Accounting Act*، الذي أسند سلطة إعداد مشروع الميزانية إلى الرئيس على أن يعاونه في ذلك إدارة تنفيذية تُعرف باسم مكتب الميزانية *Bureau of Budget* والذي كان تابعاً بموجب هذا القانون لوزارة الخزانة، ثم أصبح خاضعاً للرئيس مباشرة، حيث صار بدءاً من عام ١٩٣٩ أحد المكاتب التي يتكون منها المكتب

(١) انظر: ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

التنفيذي للرئيس، وقد عدل اسمه ليصبح مكتب الإدارة والميزانية *Office of Management and Budget (OMB)* عام ١٩٧٠^(١).

ويقوم مكتب الإدارة والميزانية بإعداد مشروع الميزانية من خلال عدة مراحل، أولها قيامه بإخطار الأجهزة الحكومية المختلفة بالخطوط العريضة للسياسة المالية في العام التالي، يلي ذلك تلقي المكتب لتقديرات الأجهزة الحكومية لما تتطلبه من نفقات، كما يتلقى من وزارة الخزانة تقديراتها لما يمكن أن تحققه موارد الدولة المختلفة من إيرادات خلال العام التالي، ويعقب ذلك عقد لقاءات بين أعضاء مكتب الإدارة والميزانية وبعض اللجان التي تُشكل داخله مع مندوبي الأجهزة الحكومية لمناقشة طلباتهم المالية وتبريرها، وينتهي ذلك إلى قيام المكتب بوضع المشروع النهائي للميزانية، وله في سبيل ذلك ألا يتقيد بطلبات الأجهزة الحكومية المختلفة بما تطلبه من اعتمادات، فله أن يراجع هذه الطلبات وأن يعدلها بالإنقاص أو الزيادة باستثناء طلبات الاعتمادات المقدمة من الكونغرس وطلبات القضاء الاتحادي والخاصة بمرتبات هاتين الهيئتين - التشريعية والقضائية - التزاماً بمبدأ الفصل بين السلطات^(٢).

وبهذه الصورة، فقد أصبح مكتب الإدارة والميزانية وسيلة الرئيس في التنسيق بين مختلف الأنشطة الحكومية للحصول على أفضل وسائل الفاعلية من الناحية الإدارية، فهو على اتصال دائم بكل الأجهزة الإدارية، ويملك سلطة مراجعة كل التقديرات، ورئيسه على اتصال مباشر بالرئيس ويسهر على تطبيق سياسته ويستمد سلطاته من رئيس الجمهورية^(٣).

وبعد الانتهاء من عملية إعداد وتحضير مشروع ميزانية حكومة الولايات المتحدة للسنة المالية التالية بمعرفة مكتب الإدارة والميزانية، يقوم الرئيس بتوقيعه بما يفيد الموافقة عليه، ثم يرسله بعد ذلك إلى الكونغرس للنظر في

^(١) انظر: *Saturno, James V. ; The Congressional Budget Process: A Brief Overview, (CRS, Report, RS 20095, January 28 , 2004), p.1.*

^(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٥٥٧.

^(٣) انظر: د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة...، مرجع سابق، ص ٧٨.

إقراره أو اعتماده ومثل هذا المشروع - الذي يُطلق عليه ميزانية الرئيس *President's Budget* - يتضمن في العادة رسالة الميزانية *Budget Message*، وملخص عنها، والمعلومات الداعمة، أي التي تعزز ما جاء فيها. كما يجب أن يتضمن المشروع الذي يقدمه الرئيس إلى الكونغرس عدداً من الوثائق المالية والمعلومات المهمة^(١). وهكذا، فإن الرئيس يتمتع بمقتضى قانون الميزانية والمحاسبة الصادر بتاريخ ١٩٢١/٦/١٠ بحق عرض مشروع الميزانية على الكونغرس متضمناً تفاصيل البرنامج المالي للحكومة، وإن سلطة الرئيس بمقتضى هذا القانون في إعداد وعرض الميزانية قد مكنته من لعب دور كبير وأساسي في مجال اقتراح القوانين المالية ابتداء من سنة ١٩٢١ تاريخ صدور هذا القانون^(٢).

الفرع الثاني

سلطة الكونغرس في إقرار الميزانية الفيدرالية

إذا كانت الميزانية في الولايات المتحدة الأمريكية هي عبارة عن اقتراح سنوي يقدمه الرئيس الأمريكي إلى الكونغرس في شهر كانون الثاني أو شباط من كل عام، ويتضمن مجموعة من خطط السلطة التنفيذية بخصوص

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٦٩٦ - ٦٩٧.

(٢) يلاحظ البعض أن بعض الرؤساء الأمريكيين كانوا يتمتعون بحق اقتراح المسائل المالية منذ وقت طويل، فقد تقدم الرئيس جورج واشنطن بتاريخ ١٧٩٠/١/٩ باقتراح للحصول على قرض وطني في حدود أحد عشر مليون دولار وقد وافق الكونغرس على مقترحه. وأيضاً رسالة الرئيس فرانكلين روزفلت سنة ١٩٠١ التي اقترح فيها تخفيض الضرائب. كما استخدم الرئيس كليفلاند حقه أيضاً لتعديل الرسوم الجمركية. وأيضاً تقدم الرئيس جاكسون بمشروع قانون في شهر كانون الأول للعام ١٩٢٩ طلب فيه فرض رسوم على استيراد بعض السلع الأجنبية. وهذا كله يعكس أن قانون سنة ١٩٢١ لم يضيف إلى سلطات الرئيس المالية في مجال اقتراح القوانين جديداً لأن هذا الحق كان معترفاً به للرئيس منذ وقت بعيد، إلا أن قانون عام ١٩٢١ قد منح الرئيس سنداً تشريعياً واضحاً في وضع أو إعداد الميزانية وعرضها.

انظر: د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي "دراسة مقارنة" (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ٢٠٠٩)، ص ٤٠٩.

النفقات والإيرادات الفيدرالية للسنة المالية القادمة، فإنها لن ترى النور ما لم يُقَمْ الكونغرس بمجلسيه من نواب وشيوخ بدراستها أولاً ثم مراجعتها، أي تنقيحها وإدخال التعديلات عليها إن ارتأى ذلك، وأخيراً إقرارها بإصدار القانون الخاص بها^(١). وتطبيقاً لذلك، فإن إقرار مشروع الميزانية طبقاً لقانون الميزانية لعام ١٩٧٤ والنافذ حالياً مع تعديلاته، يمر بعدد من المراحل والإجراءات التي ينبغي التقيّد بها من أجل إتمام عملية اعتماد مشروع الميزانية الفيدرالية، وتتلخص هذه الإجراءات في الآتي:

أولاً - يجب على الرئيس الأمريكي في أول اثنين من شهر كانون الثاني من كل عام أن يقدم إلى الكونغرس مشروع ميزانية حكومة الولايات المتحدة الأمريكية للسنة المالية التالية، ورغم أن هذا المشروع لا يتمتع بأية قوة قانونية، ولكنه بمثابة فحص شامل للإيرادات والنفقات الفيدرالية، بما في ذلك أية مبادرات أوصى بها رئيس الجمهورية، فضلاً عن أنه بداية للتفاعل أو التأثير المتبادل الواسع النطاق مع الكونغرس^(٢).

ثانياً - بعد أن يعرض الرئيس مشروع الميزانية على الكونغرس، يقوم الأخير بإحالة هذا المشروع إلى لجان الكونغرس ذات الصلاحية التشريعية في مراجعة كل ما ورد في مشروع الميزانية، والتي تُقدّم إلى كل من لجنة الميزانية التابعة لمجلس النواب ولجنة الميزانية التابعة لمجلس الشيوخ خلال مدة أقصاها ستة أسابيع - تبدأ هذه المدة من تاريخ عرض رئيس الجمهورية لمشروع الميزانية على الكونغرس - وجهات نظرها وتقديراتها حول الإنفاق المناسب^(٣).

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٦٩٩.

(٢) انظر: Saturno, James V.; *The Congressional Budget Process*, op. cit., 2004, p.1.

(٣) انظر: Saturno, James V. ; *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*, (CRS, Report, No. 20095, August 22, 2011), p.1.

ثالثاً - بعد إحالة مشروع الميزانية إلى لجنتي الميزانية التابعتين إلى مجلسي الكونغرس، تجتمع هاتان اللجنتان لعقد جلسات استماع بخصوص اتخاذ قرار الميزانية *Budget Resolution*، حيث تستمع إلى شهادات مسؤولي الإدارة وبعض الخبراء في المجال الأكاديمي وقطاع الأعمال، وممثلي المنظمات الوطنية وأعضاء الكونغرس. وينبغي على اللجنتين المذكورتين أن تقدموا إلى مجلسي النواب والشييوخ بكامل أعضائهما قرار الميزانية النهائي من أجل دراسته وذلك بحلول الأول من شهر نيسان^(١).

رابعاً - بعد أن يفرغ مجلسا النواب والشييوخ من دراسة قرار الميزانية ومناقشة التعديلات المقترحة عليه، يقوم كل منهما بإجراء التصويت على هذا القرار، ولكن بسبب احتمال ظهور اختلاف في وجهات نظر كل مجلس حيال هذا القرار، يقوم كل مجلس بتسمية عدد من أعضائه لتشكيل لجنة يُطلق عليها لجنة المؤتمرين أو المفاوضين للتباحث بخصوص نقاط الاختلاف بهدف التوصل إلى صياغة موحدة لقرار الميزانية^(٢).

خامساً - وبعد أن يتوصل المؤتمرون إلى صيغة موحدة لقرار الميزانية، يقوم كل فريق بإرسال تقرير بنتيجة ما تم التوصل إليه إلى المجلس الذي يتبعه، حيث يقوم كل من مجلسي النواب والشييوخ بالتصويت بالأكثرية على قرار الميزانية الذي تم الاتفاق على صيغته النهائية في لجنة المؤتمر، ثم يصدر قرار متوافق - يعبر عن التقاء وجهة نظر المجلسين حول مسألة معينة - عن كلا المجلسين بهذا

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٧٠٠.

(٢) انظر: *Understanding The Federal Budget Process; Quick Guide For Community Forestry Activists*, (California, Communities Committee of The Seventh American Forest Congress , [Vol. 1 No. 3, March 2000], pp.2-3.

الخصوص^(١)، وإن الموعد النهائي للتصويت يجب أن يتم بحلول الخامس عشر من شهر نيسان^(٢).

سادساً - وبمجرد الانتهاء من الخطوات السابقة والتوصل إلى صيغة نهائية وموحدة لقرار الميزانية، تبدأ المرحلة الثانية وهي المتعلقة بالاعتمادات *Appropriations*، وتعود سلطة النظر في مشروعات القوانين الخاصة بالاعتمادات إلى لجنة الاعتمادات في كل من مجلسي الشيوخ والنواب. حيث يسمح قانون الميزانية للجنة الاعتمادات التابعتين لمجلسي النواب والشيوخ أن تنهيا مشروعات قوانين الإنفاق السنوية الاثني عشر *Twelve Annual Spending Bills* خلال الفترة الواقعة ما بين ١٥ أيار و ١٠ حزيران، وأن تقدمها بعد ذلك إلى كل من مجلسي النواب والشيوخ، وبحلول العاشر من حزيران يبدأ مجلسا الكونغرس بالنظر في مشروعات قوانين اعتمادات النفقات الاثني عشر^(٣).

وبعد انتهاء مجلسي الكونغرس من مناقشة مشروعات قوانين اعتمادات النفقات الواحد تلو الآخر بشكل منفصل وإدخال التعديلات الضرورية عليها، يقوم كل مجلس بالتصويت على هذه المشروعات الواحد تلو الآخر وبشكل

(١) انظر: *Understanding The Federal Budget Process; Ibid., pp. 2-3.*

(٢) انظر: *Understanding The Federal Budget Process; Ibid., p.3.*

(٣) وتجدر الإشارة إلى أن مشروعات قوانين الاعتمادات التي ينظر بها الكونغرس لكل سنة مالية يبلغ مجموعها اثني عشر قانون اعتماد. وتغطي هذه الاعتمادات ما يلي: ١ - الزراعة، والتنمية الريفية، وإدارة الغذاء والأدوية والوكالات ذات الصلة. ٢ - التجارة والعدل والعلوم والوكالات ذات الصلة. ٣ - الدفاع. ٤ - تطوير الطاقة والمياه والوكالات ذات الصلة. ٥ - الخدمات المالية والحكومية العامة. ٦ - وزارة الداخلية والتعليم والوكالات ذات الصلة. ٧ - وزارة الأمن الوطني. ٨ - وزارة العمل والصحة والخدمات الإنسانية والتعليم والوكالات ذات الصلة. ٩ - السلطة التشريعية. ١٠ - البناء العسكري، وشؤون المحاربين. ١١ - العمليات الخارجية والداخلية والبرامج ذات الصلة. ١٢ - النقل، والإسكان، والتنمية الحضرية، والوكالات ذات الصلة.

Streeter, Sandy; The Congressional Appropriations Process: An Introduction. (CRS, Report, No. 97- 684, December 2, 2008), p.2.

منفصل أيضاً. وهنا تسري ذات الإجراءات التي ذكرناها بخصوص الصياغة النهائية والموحدة لقرار الميزانية^(١).

حيث يجتمع أعضاء من كلا المجلسين بهيئة لجان مؤتمر بغية حل الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين المجلسين بعد إجراء التصويت على مشروعات القوانين المذكورة، ثم تُرسل هذه اللجان إلى مجلسي الكونغرس تقاريرها بخصوص التسويات التي تم التوصل إليها بخصوص هذه المشروعات، عندها يقوم كل من مجلسي الكونغرس بكامل أعضائهما بالتصويت بالأكثرية البسيطة على ما تم الاتفاق عليه في لجان المؤتمر بخصوص مشروعات قوانين الاعتماد الاثني عشر. وطبقاً لقانون الميزانية هناك موعد لا يمكن تخطيه بخصوص الموافقة النهائية من جانب مجلسي الكونغرس على مشروعات قوانين الاعتمادات الاثني عشر، وهذا الموعد هو الثلاثون من شهر حزيران^(٢).

وفي النهاية، يقوم كل من مجلسي الشيوخ والنواب بالتصويت على مجمل بنود قانون الميزانية الذي عُقدت بشأنه التسوية، ثم يُعرض بعد ذلك على الرئيس الأمريكي الذي يملك أن يوقع عليه أو يرفضه، مع العلم بأن الرئيس لا يملك سلطة الاعتراض الجزئي على قانون الميزانية، فهو إما أن يوافق عليه كلية أو يعترض عليه كلية أيضاً^(٣).

المطلب الثاني

سلطة الرئيس والكونغرس في احتجاز الأموال وإعادة البرمجة

Power of President and Congress of Impoundments and Reprogrammings

يخول الدستور الفيدرالي لعام ١٧٨٧ مجلس النواب سلطة تقديم مشروعات القوانين لزيادة الإيرادات — ويخول مجلسي الكونغرس سلطة

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٧٠١.

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، المرجع السابق، ص ٧٠١ - ٧٠٢.

(٣) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، المرجع السابق، ص ٧٠٢.

تمريها - من خلال الضرائب وغيرها من الأساليب. ووفقاً للتقاليد ، فإن لمجلس النواب أيضاً سلطة طرح مشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية. حيث ينص البند الأول من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور بأن: « جميع مشاريع القوانين الخاصة بتحصيل الدخل تُطرح في مجلس النواب ... »^(١). كما ويدعى هذا النوع من المشروعات بمشروعات القوانين الخاصة بالإنفاق، والتي تمنح الأموال للأقسام - الوزارات - أو الوكالات الحكومية^(٢). وبمقتضى البند السابع من الفقرة التاسعة من المادة الأولى من الدستور فإنه: « لا يجوز أن تُسحب أموال من الخزينة إلا تبعاً لاعتمادات يحددها القانون، وتشر من حين لآخر بيانات دورية بإيرادات ونفقات جميع الأموال العامة وبحسابها »^(٣).

فسلطة طرح مشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية من المفترض أن تكون سلطة للرقابة على الرئيس، فهي تفرض قيوداً على الأخير وعلى مختلف الأقسام والوكالات التابعة للفرع التنفيذي من أجل إنفاق الموارد المالية التي يخصصها الكونغرس. ولكن قد لا يقيّد الفرع التنفيذي لرغبات الكونغرس، فيعتمد إلى احتجاز الأموال المخصصة للإنفاق من قبل الكونغرس، أو تحويل إنفاقها إلى برنامج آخر غير البرنامج المحدد عندما يخصصها الكونغرس. ونتيجة لذلك، أدت هذه السلطة إلى حدوث نزاع بين الفرعين التشريعي والتنفيذي، وتشتمل هذه النزاعات على اثنين من الممارسات: الاحتجاز وإعادة البرمجة^(٤).

^(١) جرى نص البند الأول من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« *United States Constitution; Article 1, Section 7, Clause 1; All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives ...* ».

^(٢) انظر: *Brannen, Daniel E. & Others; Checks and Balances, op. cit., p.320.*

^(٣) جرى نص البند السابع من الفقرة التاسعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« *U.S. Constitution, Article 1, Section 9, Clause 7; No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law; and a regular statement and account of the receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time* ».

^(٤) انظر: *Brannen, Daniel E. & Others; Checks and Balances, op. cit., p.320.*

وبناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب سلطة الرئيس والكونغرس في احتجاز الأموال وإعادة البرمجة وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: سلطة الاحتجاز الرئاسية.

الفرع الثاني: سلطة إعادة البرمجة التنفيذية.

الفرع الأول

سلطة الاحتجاز الرئاسية

Presidential Impoundment Power

تخول المادة الأولى من الدستور سلطة إنفاق الأموال إلى الكونغرس، وعلى الرغم من ذلك، فإن الرؤساء كانوا يطالبون بصورة منتظمة بامتنياز الحجز، أي منع أو تأخير صرف الأموال التي يعتمدها الكونغرس. وعندما يخول التشريع الهيئة التنفيذية حرية التصرف في اتخاذ مثل هذا العمل، فإن المشكلات الدستورية تكون قليلة للغاية^(١).

ولكن في السبعينات، عندما أخذ الرئيس يستخدم حق الاحتجاز بشكل متزايد، كان البعض قد زعم أن للرئيس السلطة الدستورية لاحتجاز الأموال، حتى ولو كان الكونغرس قد أصدر تفويضاً بأن تتفق. ولكن قدمت حجة مفادها بأن الرئيس لديه واجب دستوري بتنفيذ كل القوانين بما في ذلك تلك التي تفرض قيوداً على الميزانية والديون، وتتطلب منه أن يوفق بين التكاليف التشريعية المتنافسة. وفي الحقيقة، كان من المشكوك فيه ما إذا كان للكونغرس ذاته سلطة دستورية للتفويض بالإنفاق عندما يتضمن الاحتجاز

(١) انظر: جيروم أ. بارون، س توماي دينيس، الوجيز في القانون الدستوري - المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي - ترجمة: محمد مصطفى غنيم، مراجعة هند البقلي (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة العربية الأولى، سنة ١٩٩٨)، ص ١٢٩.

مسائل خارجية أو متصلة بالأمن القومي ؛ وهي مجالات تدخل في مسؤولية السلطة التنفيذية بصورة تقليدية^(١).

ويجادل معارضو حق الرئيس في الاحتجاز ، بأن سلطة تنفيذ القوانين لا يمكنها أن تشتمل على سلطة طرح الخيارات السياسية للكونغرس جانباً ، فالزعم بأن التزام الرئيس بالتأكد من أن القوانين تنفذ بإخلاص يتضمن سلطة لمنع تنفيذها هو تفسير جديد للدستور وغير مقبول كلية. ففي قضية *Kendall v. United States Ex Rel, Stokes* عام ١٨٣٨ قررت المحكمة : « إن الرئيس لا يستطيع أن يأمر بشكل قانوني وزير البريد أن يدفع مقابل الخدمات أقل مما كان الكونغرس قد أمر به ». وقد جادلت أيضاً ، بأن السلطة التنفيذية المتأصلة ، حتى لو قبلت ، فإنها لا يمكن أن تمتد لكي تشمل حق إبطال سلطة الكونغرس في صنع القوانين. وأخيراً ، فإن الخصوم يزعمون أن التأثير العملي للاحتجاز يسمح للرئيس بممارسة بند للفيثو لم يخصص به الدستور^(٢).

وبناء عليه ، سنتناول الحديث عن سلطة الاحتجاز التي يمارسها الفرع التنفيذي للحكومة الاتحادية وفقاً للآتي:

أولاً - ماهية الاحتجاز الرئاسي.

ثانياً - زيادة حدة الخلافات بين الفرعين - التشريعي والتنفيذي - وإصدار قانون ضبط الاحتجاز.

أولاً - ماهية الاحتجاز الرئاسي:

١ - تعريف الاحتجاز الرئاسي: وهي ممارسة رئاسية ترفض إنفاق الأموال التي خصصها الكونغرس للأقسام أو الوكالات أو البرامج التنفيذية. فالاحتجاز يحدث عندما يرفض رئيس الجمهورية إنفاق المال المخصص من قبل الكونغرس لوكالة أو قسم أو برنامج محدد. فالرئيس والوكالات التابعة للفرع التنفيذي

^(١) انظر: جيروم أ. بارون، س توماي دينيس، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ١٣٠.

^(٢) انظر: جيروم أ. بارون، س توماي دينيس، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ١٣٠.

يلجؤون لممارسة سلطة الاحتجاز لضبط الإنفاق الحكومي، ولمنع الحكومة من إنفاق الأموال على المشاريع التي لا توافق عليها إدارة الرئيس^(١).

وقد استخدمت إدارة الرئيس Nixon سلطة الاحتجاز في الفترة الممتدة بين عامي ١٩٦٩ - ١٩٧٤ لكن العديد من أعضاء الكونغرس اعتبروا أن هذا قد يشكل خرقاً للدستور، وهذا الرأي الأخير كان معتمداً من قبل نصف أعضاء الكونغرس في الوقت الذي يلجأ فيه الرئيس لممارسة سلطة الاحتجاز. فعندما يمرر الكونغرس مشروع قانون يتضمن اعتمادات مالية، فإن الطريقة الوحيدة للرئيس لإعاقته هي استخدام سلطة الاعتراض بموجب الدستور. ولكن توقيع رئيس الجمهورية على مشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية ثم احتجاز الأموال المخصصة لبرنامج محدد، فإنه قد مارس بذلك نوعاً من الاعتراض الجزئي من خلال إعاقه أجزاء فقط من مشروع قانون الإنفاق. وبعبارة أخرى، إن سلطة الاحتجاز التي يمارسها رئيس الجمهورية، والتي تمنحه مزيداً من الرقابة والضبط على الإنفاق، من شأنها مخالفة إرادة الكونغرس فيما يتعلق بتمويل الحكومة^(٢).

ولإصلاح هذا الوضع وافق الكونغرس على قانون ضبط الموازنة والاحتجاز *The Budget And Impoundment Control Act* لعام ١٩٧٤. وهذا الأخير وبالإضافة لإدخاله تغييرات في عملية إعداد الموازنة بأكملها، فإنه عمل على تغيير سلطة الاحتجاز، حيث فرض هذا القانون على الرئيس تقديم تقارير إلى الكونغرس عندما يحتجز الأموال. فإذا كان الاحتجاز مؤقتاً، فإن موافقة أي من مجلسي الكونغرس كافية على هذا الاحتجاز. أما إذا كان الاحتجاز دائماً، فإنه يجب على مجلسي الكونغرس الموافقة على هذا الاحتجاز قبل أن يدخل حيّز التنفيذ^(٣).

(١) انظر: Brannen, Daniel E. & others; *Checks and Balances*, op. cit., p.320.

(٢) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., pp.321-322.

(٣) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.321.

وتجدر الإشارة بأن سلطة الكونغرس في رفض الاحتجاز - المؤقت أو الدائم - الذي ترغب السلطة التنفيذية بممارسته هو شكل من أشكال الاعتراض التشريعي، كما أعلنت المحكمة العليا بأن الاعتراض التشريعي غير قانوني بمقتضى الدستور وذلك في قضية تشادها ضد دائرة الهجرة والتجنس *INS. v. Chadha* عام ١٩٨٣. ورغم ذلك، يستمر الفرعان التشريعي والتنفيذي باستخدام إجراءات الاحتجاز الرئاسية الواردة في قانون عام ١٩٧٤ للاسترشاد بها في ممارسة سلطة الاحتجاز^(١).

٢ - أنواع الاحتجاز الرئاسي: يميز قانون ضبط الاحتجاز لعام ١٩٧٤ بنوعين من الاحتجاز الرئاسي، النوع الأول: التأجيل الرئاسي أما النوع الثاني: الإلغاء الرئاسي. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي^(٢):

أ - التأجيل الرئاسي *Presidential Deferral* : وهو الاحتجاز الذي يحدث عندما يقرر الرئيس مجرد تأجيل إنفاق الأرصدة المخصصة. وإذا ما اختار الرئيس عملية التأجيل، فيمكنه أن يقوم بذلك حتى نهاية العام المالي الجاري فقط، وعلى أساس أنه لا داعي لإنفاق هذه الأرصدة في الهدف الأساسي الذي خصصها الكونغرس من أجله. وإذا لم توافق أغلبية أي من مجلسي الشيوخ أو النواب، فينبغي عليه وقف التأجيل وإنفاق الأرصدة المخصصة وفقاً لرغبة الكونغرس.

ب - الإلغاء الرئاسي *Presidential Rescission* : وهو الاحتجاز الذي يقرر فيه الرئيس عدم إنفاق الأرصدة المخصصة على الإطلاق. وفي هذه الحالة، ينبغي عليه أن يقدم مشروع قانون بالإلغاء إلى الكونغرس، وينبغي أن يحظى مشروع القانون هذا بموافقة أغلبية كلا المجلسين خلال ٤٥ يوماً حتى يصبح قانوناً. وإذا لم يوافق مجلسا النواب والشيوخ على مشروع قانون الإلغاء، فيتعين على الرئيس إنفاق هذه الأموال. وإذا رفض الرئيس الإذعان لقرار الكونغرس، فتصدر

^(١) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.321.

^(٢) انظر: Fisher, Louis; *A Presidential Item Veto*, (CRS, Order Code No. RS21991, December 2, 2004), pp. 1-2.

ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، مرجع سابق، ص ٢٠٧-٢٠٨.

التعليمات للمراقب العام للحسابات بالتوجه إلى المحكمة للحصول على أمر يطالب بإذعان الرئيس.

ثانياً. زيادة حدة الخلافات بين الفرعين. التشريعي والتنفيذي. وإصدار قانون ضبط الاحتجاز؛

١ - زيادة الخلافات بين الفرعين التشريعي والتنفيذي: تعود حالات الاحتجاز الرئاسية للموارد المالية المخصصة من قبل الكونغرس للأقسام التابعة للفرع التنفيذي إلى أوائل القرن التاسع عشر. لكن الرؤساء عادة ما سعوا لإقامة تسويات مع الكونغرس بدلاً من مواجهته. وفي خمسينات وستينات القرن المنصرم نتجت النزاعات الدائرة بشأن سلطة الاحتجاز الرئاسية بسبب رفض الرؤساء المتعاقبين تمويل بعض أنظمة التسلح إلى الحد الذي يرغب به الكونغرس. وهذه المواجهات بين الرئيس والكونغرس تمحورت حول الدور الدستوري للقائد الأعلى للقوات المسلحة، وتميل للتركيز على قضايا شراء الأسلحة بشكل ضيق نسبياً^(١).

فالرئيس Johnson استخدم وعلى نطاق واسع سلطة الاحتجاز؛ بواسطة إصدار أمر لتأجيل إنفاق مليارات الدولارات خلال حرب الفيتنام للسيطرة على أي تضخم قد يصيب الاقتصاد. وفي حين إن بعض الاحتجازات الرئاسية الصادرة خلال تلك الفترة كانت مدفوعة باهتمامات ودوافع سياسية لكنها تتطوي عادة على تأجيل مؤقت للإنفاق، مع وجود مشاورات بين الرئيس وزعماء الكونغرس بحيث يتم تفادي أية مواجهة بين الفرعين قد يطول أمدها^(٢).

وتزايدت المنازعات إلى حد كبير بسبب استخدام سلطة الاحتجاز الرئاسية خلال إدارة الرئيس Nixon، كما شاركت المحاكم - في نهاية المطاف -

^(١) انظر: *McMurtry, Virginia A.; Item Veto and Expanded Impoundment Proposals: History and Current Statutes*, (CRS, Report No. RL33635, June 18, 201), p.2.

^(٢) انظر: *McMurtry, Virginia A.; Item Veto, Ibid.*, p.2.

في هذه المنازعات مع الرئيس والكونغرس. وفي الكونغرس الثاني والتسعين والثالث والتسعين؛ كثفت هذه المواجهات عندما سعى الرئيس لتوظيف سلطة الاحتجاز لإعادة ترتيب الأولويات الوطنية، وتغيير برامج سبق أن أقرها الكونغرس. وبعد إعادة انتخاب الرئيس Nixon أعلنت الإدارة عن اتخاذ إجراءات احتجاز جديدة، والتي تؤثر على مجموعة متنوعة من البرامج المحلية، ما مهد الطريق لإصدار قانون ضبط الاحتجاز والميزانية عام ١٩٧٤^(١).

٢ - إصدار قانون ضبط الاحتجاز *Issued Impoundment Control Act*: لم يرد الكونغرس من خلال جهوده الخاصة المبذولة لاستعادة رقابته على البرامج المستقلة خلال تلك المواجهات التي سادت سنوات حكم الرئيس Nixon فحسب، ولكنه رد أيضاً بصياغة اعتمادات أكثر تقييداً بشكل تدريجي. ويمكن القول، بأن رد الكونغرس الأكثر منطقية كان سن قانون ضبط الاحتجاز لعام ١٩٧٤، وبشكل خاص في الباب العاشر من هذا القانون والذي حمل عنوان *Congressional Budget And Impoundment Control Act* لعام ١٩٧٤^(٢).

حيث جاء هذا القانون كحل وسط من قبل الكونغرس، إذ ميّز بين التأجيل أو الإرجاء المؤقت للأرصدة المتوفرة *deferral or temporary delay in funding* *availability* من جهة، والحذف أو الإلغاء الدائم *rescission or permanent cancellations* للموارد المالية المخصصة في الموازنة من جهة أخرى، مع تبني إجراءات مختلفة لمراجعة الكونغرس وضبط نوعي الاحتجاز المذكورين آنفاً. كما يفرض هذا القانون على الرئيس تبليغ الكونغرس عن جميع الإلغاءات أو التأجيلات المقترحة وتقديم معلومات محددة بشأن كل منها. إضافة لذلك، يفرض هذا القانون على المراقب العام للحسابات الإشراف على مدى التزام الفرع التنفيذي بتطبيقه، والعمل على إخطار الكونغرس إذا ما أهمل الرئيس تقديم

McMurtry, Virginia A.; Item Veto, Ibid., p.2.

(١) انظر:

McMurtry, Virginia A.; Item Veto, Ibid., pp. 2-3.

(٢) انظر:

تقرير بشأن الاحتجاز، أو بشأن أي إجراء صُنّف على أنه غير صحيح في هذا الشأن^(١).

فالصياغة المعتمدة في هذا القانون قد سمحت ببقاء سلطة تأجيل الإنفاق الرئاسية سارية المفعول خلال الفترة التي اقترحها الرئيس للتأجيل - بشرط ألا تتجاوز الفترة الممتدة إلى ما بعد نهاية السنة المالية، وإلا فتصبح ملغاة بشكل فعلي - إلا إذا اتخذ أي من مجلسي الكونغرس إجراءً من شأنه رفض هذا التأجيل. أما في حالة الإلغاء الرئاسي للإنفاق، فقد نص قانون ضبط الاحتجاز؛ بأن الأموال يجب أن يُنتفع بها للالتزام المخصص إلا إذا اتخذ مجلس الكونغرس إجراءً من شأنه الموافقة على طلب الإلغاء المقدم من الرئيس خلال ٤٥ / يوماً من حالة الانعقاد المستمر، ما عدا أيام العطل التي تزيد عن ثلاثة أيام^(٢).

وهذا يعني من الناحية العملية، بأن الموارد المالية المقترح إلغاؤها من قبل رئيس الجمهورية، والتي لم يتم الموافقة على التماس إلغائها من قبل مجلسي الكونغرس؛ يجب أن توفر كإلزام قانوني بعد مضي ٤٥ / يوماً من تاريخ تقديم هذا الالتماس للكونغرس. إضافة لذلك، يجوز للكونغرس الموافقة على كافة ما جاء في طلب إلغاء الإنفاق أو على جزء منه. والكونغرس لا يلغ أبداً الموارد المالية - الأرصدة - المقترح إلغاء إنفاقها من قبل الرئيس، فإما أن يوافق على طلب إلغاء الإنفاق المقدم من الرئيس أو يرفضه، لأن هكذا إجراء غير منصوص عليه في قانون ضبط الاحتجاز^(٣).

وبناء على ما تقدم، إن منح الرئيس سلطة الاعتراض الجزئي عن طريق احتجازه للأموال المرصودة من قبل الكونغرس؛ من شأنه إدخال ديناميكية جديدة وغامضة للعلاقات بين الفرعين التشريعي والتنفيذي. وبسبب الاتصالات غير الرسمية والخاصة بين هذين الفرعين سيكون من الصعب الحفاظ على

McMurtry, Virginia A.; *Item Veto*, Ibid., p.3.

(١) انظر:

McMurtry, Virginia A.; *Item Veto*, Ibid., p.3.

(٢) انظر:

McMurtry, Virginia A.; *Item Veto*, Ibid., p.3.

(٣) انظر:

نظام محاسبة واضح لدى اتخاذ القرارات ذات الصلة بالشؤون المالية بشكل عام. فالأعضاء قد يتعرضون للضغوط والتي لم تكن موجودة من قبل من أجل للتصويت. وعندما يملك الرئيس سلطة الاعتراض، فإن الكونغرس وبمقتضى الضغوط الداخلية والخارجية التي يتعرض لها سيقدر موازنة يرضى عنها الفرعان. الأمر الذي سيمنح الرئيس سلطة إضافية غير مباشرة للتأثير على الأصوات، وأحياناً على استقلال القضاء، وهذا التحول في السلطة يعني ضمناً أن الكونغرس أقل قدرة من الرئيس ومساعديه على اتخاذ إجراءات مسؤولة بشأن الميزانية بشكل عام^(١).

فالفائدة من الإنفاق الذي يقرره مجلس الكونغرس هو تأمين فعالية عمل الحكومة وأقسامها ووكالاتها التابعة للفرع التنفيذي، وهذا يعني، أن الرئيس وبصفته رئيساً للسلطة التنفيذية؛ فإنه المخول في تحديد أولويات عمل الحكومة من خلال صرف تلك الأموال المخصصة من قبل الكونغرس، أما عمليات الاحتجاز - سواء بالمنع أو تأجيل الإنفاق - التي يطرحها الرئيس والتي تحتاج لموافقة الكونغرس، فإنها على ما يبدو تخضع في نهاية المطاف للتسويات السياسية بين هذين الفرعين، استناداً لمبدأ السلطات المتقاسمة وتقادياً لأي نزاع بينهما قد يطول أمده، ما يؤثر سلباً على عمل وفعالية أداء الحكومة ويؤدي إلى اضطراب نظام عمل الفرعين، الأمر الذي يخشاه نظام ديمقراطي في دولة تعتمد نظام الضوابط والتوازنات.

الفرع الثاني

سلطة إعادة البرمجة التنفيذية

تُمَوِّل الوكالات الإدارية روتينياً بالموارد المالية المخصصة من قبل الكونغرس عندما تنشأ احتياجات غير متوقعة. وبالرغم من أن نقل الموارد المالية

Fisher, Louis; A Presidential Item Veto, op. cit., p.6.

(١) انظر:

- الأرصدة - ضمن حساب الاعتماد يتسم نسبياً بالشفافية أمام الكونغرس ورقابة الجمهور، لكن من الصعب للغاية تحديد عمليات نقل الموارد المالية ضمن ذات حساب الاعتماد - لتمويل هدف مختلف عن ما هو مقرر مسبقاً من الكونغرس - الذي يتضمن عدداً لا يحصى من البرامج والأهداف المطلوب تمويلها. وهذا النوع من التحويل في التمويل يُعرف باسم إعادة البرمجة *Reprogramming* في المصطلحات اللغوية ذات الصلة بالموازنة، والتي تُعتبر أيضاً مصدراً لكثير من الخلافات الدائرة بين اللجان الفرعية للإعتمادات في الكونغرس من جهة، والوكالات الممولة بمقتضى سلطة تلك اللجان من جهة أخرى^(١).

إضافة لذلك، لا يوجد قانون خاص لإعادة البرمجة على الصعيد الحكومي. فبعض القواعد تشترط فقط إبلاغ الكونغرس عن إعادة البرمجة المقصودة، وأخرى تشترط الحصول على موافقة مسبقة من الكونغرس، والبعض الآخر، يعتبر أن إعادة البرمجة تتم الموافقة عليها تلقائياً خلال فترة محددة إذا لم يعترض عليها رئيس اللجنة الفرعية الكونغرسية^(٢).

لذلك، فإن جميع الإجراءات تفسح المجال واسعاً للارتباك بشأن متى يتعين على الوكالة استشارة الكونغرس حول إعادة البرمجة، وكيف يمكن للكونغرس الرقابة على إعادة البرمجة الحكومية للفرع التنفيذي، لاسيما وأن الوكالات ادعت سلطتها التقديرية أكثر من أي وقت مضى منذ قرار المحكمة في قضية تشادها والتي قررت عدم دستورية رقابة كل من اللجنة الكونغرسية

^(١) انظر: *Shirck, Jared; Separation of Powers in an Unconstitutional Context: Congressional - Agency Negotiation of Reprogrammings, (Harvard Law School, Federal Budget Policy, Reprogramming Briefing Paper, June 15, 2006). p.1.*

^(٢) انظر: *Shirck, Jared; Separation of Powers, Ibid., p.1.*

وسلطة الاعتراض التشريعي. وإن إحدى أهم المفارقات التي تدعو للاهتمام هو تشديد الكونغرس لقواعده ذات الصلة بإعادة البرمجة منذ ذلك الوقت^(١).

كما وترسخ عملية إعادة البرمجة حدوث تشابك وتداخل غريبين بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالكثيرون يعملون بمقتضى اتفاق مفاده: السماح للجنة الفرعية للاعتمادات بمراجعة وعرقلة تحويل الموارد المالية من قبل الفرع التنفيذي ضمن ذات حساب الاعتماد. ولكن لو أخذنا بعين الاعتبار القرار الصادر في قضية تشادها على محمل جد، فإن هذا يعتبر اعتراضاً تشريعياً يخالف الدستور بشكل مباشر. ولكن المشكلة الأكبر هي عدم إذعان السلطتين التشريعية والتنفيذية لتفسير المحكمة العليا لمبدأ الفصل بين السلطات في هذا الخصوص^(٢).

وفي محاولة لفهم كيفية ازدهار إجراءات عملية إعادة البرمجة رغم القرار الصادر عن المحكمة، فإنه من الضروري النظر إلى رأي القاضي White عندما قال: « إن بروز آلية الاعتراض التشريعي في نظامنا السياسي المعاصر وأهميته بالنسبة للكونغرس لا يكاد يكون مبالغاً فيه. إنه أصبح وسيلة مركزية والتي بواسطتها يضمن الكونغرس محاسبة الوكالات التنفيذية والمستقلة ». ولعل الشيء الذي يتعين توضيحه بالرغم من هذه الاعتبارات ذات الأهمية هو تجاهل الفرعين التشريعي والتنفيذي وبشكل حقيقي للمخاوف الدستورية للسلطة القضائية^(٣).

وبناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة سلطة إعادة البرمجة التنفيذية التي تمارسها وكالات الفرع التنفيذي وذلك وفق الآتي:
أولاً - تعريف سلطة إعادة البرمجة التنفيذية.

^(١) انظر: Shirck, Jared; *Separation of Powers*, Ibid., p.2.

^(٢) انظر: Shirck, Jared; *Separation of Powers*, Ibid., p.2.

^(٣) انظر: Shirck, Jared; *Separation of Powers*, Ibid., p.3.

ثانياً - الإطار القانوني العام لإعادة البرمجة.

أولاً - تعريف سلطة إعادة البرمجة التنفيذية :

إن عملية إعادة البرمجة : « هي استخدام الموارد المالية في حساب الاعتماد لأغراض أخرى غير تلك المنصوص عليها وقت وضع الاعتماد ». أو هي ممارسة متبعة تقوم على استخدام الأموال التي يخصصها الكونغرس لأحد البرامج الحكومية من أجل برنامج آخر مختلف. فكل سنة تضع الإدارة الاتحادية موازنة للإنفاق للفترة الممتدة بين الأول من شهر تشرين الأول وحتى الثلاثين من شهر أيلول. حيث تتضمن الموازنة الإجمالية طلبات تمويل بشكل منفصل، وهذه الطلبات تحيلها مختلف الأقسام الحكومية - الإدارات - والوكالات إلى الرئيس والكونغرس. كما تحدد الطلبات الواردة في الموازنة وبشكل خاص برامج الإدارات والوكالات التي تريد الحصول على الموارد المالية^(١).

وإن إعادة البرمجة تحدث عندما تأخذ الوكالة الأموال المعتمدة - المخصصة - لإحدى البرامج، وتتفقها على برنامج آخر مختلف. كما أن إعادة البرمجة كالاحتجاز تماماً يمكن أن يتم إبطالها من جانب الكونغرس، وهذا صحيح لاسيما وعندما تلجأ الوكالات لاستخدام إعادة البرمجة في تمويل برنامج كان الكونغرس قد اتخذ قراراً بعدم تمويله في مشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية^(٢).

فعلى سبيل المثال: في شهر تموز من العام ٢٠٠٢، أقدم الرئيس بوش الابن على تحويل ٧٠٠ مليون دولار مخصصة لتمويل برامج غير هامة إلى البرامج التي تخطط لغزو العراق. حيث أقدم الرئيس بوش الابن على تحويل هذه المبالغ دون إبلاغ الكونغرس بذلك كما هو مطلوب منه القيام به بمقتضى القانون.

^(١) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.322.
United States General Accounting Office (GAO), Washington, DC.,
March 31, 2004, p.2.
Available at: <http://www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm>

^(٢) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.322.

ووفقاً لمركز التقدم الأمريكي *American Progress Center* فإن حلفاء البيت الأبيض في الكونغرس صرحوا لجريدة *U.S. Today News Paper*: « بأن تحويل الرئيس بوش الابن لهذه المبالغ كان مقبولاً لأنها كانت قليلة مقارنة بمشروعات قوانين الإنفاق عموماً »^(١).

وخلال النصف الأخير من القرن العشرين، حاول الكونغرس العمل على التحكم وضبط إعادة البرمجة، فبدأ يفرض على الأقسام والوكالات إبلاغه عندما تحدث عملية إعادة البرمجة. ولاحقاً، طالبت بعض اللجان الكونغرسية الأقسام والوكالات بضرورة الحصول على تصريح مسبق من أجل تطبيق إعادة برمجة محددة. وفي عام ١٩٧٤، إن مشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية خاصة بوزارة الدفاع، قررت وعلى وجه التحديد: « بأن استخدام البنتاغون لإعادة البرمجة بقصد تمويل مشاريع وبرامج كان الكونغرس قد رفض تمويلها هو عمل غير قانوني ». وبسبب رفض الكونغرس للتمويل فإن مشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية في المستقبل كانت قد كررت هذا الرفض أيضاً^(٢).

كما اعتقد الكثير من العلماء والمسؤولون الحكوميون بأن عدم موافقة اللجنة الكونغرسية بشأن إعادة البرمجة هو اعتراض تشريعي، ويعتبر

^(١) انظر: *Brannen, Daniel E. & Others; Checks and Balances, op. cit., p.322.*

^(٢) انظر: *Brannen, Daniel E. & Others; Checks and Balances, op. cit., pp.322-323.*

وتجدر الإشارة أيضاً بأن الرئيس جونسون قد سمح بزيادة الدعم العسكري للقوات الأمريكية في الفيتنام، كما أصدر أمراً بإجراء إعادة برمجة للموارد المالية لتنفيذ برامج مكثفة وواسعة للأنشطة النفسية خلال فترة التراع مع الفيتنام. وفي مثال آخر، فقد وافق الرئيس ريغان على برنامج تطوير القوات المسلحة للجيش الأمريكي، والذي من شأنه قد سمح أيضاً لوزارة الدفاع باستيعاب أية زيادة في التكاليف عن طريق إعادة برمجة الموارد المالية.

United States General Accounting Office, National Security, The Use Presidential Directives to Make and Implement U. S. Policy, (Report to the Chairman, Committee on Government Operations, House of Representatives, December 28, 1988). pp. 4-5.

إجراءً غير قانوني بعد القرار الصادر عام ١٩٨٣ في قضية تشادها. ورغم ذلك، فإن الأقسام والوكالات تسعى جاهدة لاسترضاء اللجان الكونغرسية المسؤولة عن تمويل مشاريعهم في نهاية المطاف^(١).

ثانياً. الإطار القانوني العام لإعادة البرمجة:

إن سلطة إعادة البرمجة تعني ضمناً واجبات الوكالة في إدارة مواردها المالية ودون أن يكون من الضروري وجود سند قانوني لذلك، حيث توجد أربع قواعد قانونية تكشف عن السلطة الضمنية للوكالة التنفيذية من أجل ممارسة إعادة برمجة الأموال دون حاجة للحصول على موافقة الكونغرس، وهذه القواعد الأربعة هي^(٢):

القاعدة الأولى: ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فإنه يجوز لمدير الوكالة أو وكلاؤه المباشرين إعادة برمجة الموارد المالية دون موافقة لجنة الاعتمادات: لقد فشلت جميع المحاولات المتكررة من قبل أعضاء الكونغرس لطلب إجراء تحقيقات في إعادة البرمجة التي تجريها الوكالات؛ في محاولة منهم للقبض على زمام السلطة التقديرية للوكالة في هذا الشأن. كما أن التحقيقات المحالة لمكتب المحاسبة العامة أو المفتش العام المختص لم تكن مستتدة على أي سند قانوني يستطيع الكونغرس الاعتماد عليه.

ولكن هذا لا يعني أن تلك التحقيقات لم يكن ليرتب عليها أي نتيجة أو أثر. حيث تشير السجلات وعلى المدى الطويل بأن التحقيقات المتكررة أو اللغة العدائية في تقارير اللجان لها تأثير في تحريك إجراءات الوكالة على نحو أكثر انسجاماً مع رغبات أعضاء تلك اللجنة. فتهدد الكونغرس بخفض التمويل لا يبدو أن له تأثير سياسي كبير. وبغض النظر عن ذلك، تعتمد الوكالات التابعة للفرع التنفيذي على فحوى القرار الصادر في قضية تشادها

Brannen, Daniel E. & Others; Checks and Balances, op. cit., p.323.

(١) انظر:

Shirck, Jared; Separation of Powers, op. cit., pp.18-22.

(٢) انظر:

لعام ١٩٨٣ لوضع تفاصيل قواعد إعادة البرمجة الخاصة بها، والتي تعترف جميعها - وليس من المستغرب - وبصراحة بسلطة رؤساء الوكالات في المبادرة للبدء بتنفيذ إعادة البرمجة.

القاعدة الثانية: إن أية صياغة تشريعية يعتمد عليها الكونغرس لمنع الوكالة من إعادة البرمجة يجب أن تكون واضحة في المعنى والشكل: ففي بعض الأحيان يشير أعضاء اللجنة الكونغرسية إلى بنود عامة في مجموعة قوانين وتشريعات الولايات المتحدة على أنها تمنع ومن الناحية القانونية الوكالة التنفيذية من اتخاذ قرار لإعادة برمجة الموارد المالية ضمن حساب الاعتماد، ولكن النتيجة كانت تميل لصالح السلطة التقديرية للوكالة. وبشكل عام، ومع عدم وجود صياغة تشريعية واضحة وخاصة تمنع إعادة برمجة الموارد المالية من قبل الوكالة التنفيذية. فإنه في المقابل، لا يبدو واضحاً وجود بند قانوني يفوض بإجراء مراجعة قضائية لعمل تلك الوكالة.

وفي الواقع، إن الوكالات مضت إلى حد كبير أبعد من ذلك من خلال إصدار لوائح وقائية داخلية خاصة بها تضع التعليمات التنفيذية للبنود القانونية التي يمكن أن يُنظر إليها على أنها تعرقل سلطة إعادة البرمجة. وفي بعض الحالات على الأقل، حاولت الوكالات إدراج هذه التعليمات ضمن التشريعات القانونية تلافياً لأية معركة قد تحدث بين اللجان الكونغرسية والوكالة التنفيذية. وربما إن الأكثر إثارة للاهتمام والأخذ بعين الاعتبار وجود وثائق تاريخية في سجلات العديد من لجان الاعتماد الكونغرسية والتي تُظهر - سواء عن قصد أو عن غير قصد - كيف نجحت الوكالات في الالتفاف على تشريعات سابقة تمنعها من ممارسة سلطة إعادة البرمجة.

القاعدة الثالثة: إن الموارد المالية المحددة من قبل الكونغرس لا تُلزم موظفي الوكالة ما لم يكن هناك قانون اعتمادات يتم سنُّه ويُلزم الموظفين وفقاً للأصول بإنفاق الأموال وفقاً للهدف المحدد من قبل الكونغرس، لذلك ورداً على عدم وجود قانون ناظم يضبط أعمال الوكالات في عملية إعادة البرمجة، فإن

أغلبية لجان الاعتمادات الكونغرسية تدرج حالياً أكبر قدر ممكن من الطلبات ضمن مشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية، على أمل إنشاء أو ترسيخ سلطة قانونية تمنع تحركات الوكالة في إعادة البرمجة.

أما وجهة نظر تلك الوكالات والأقسام في الوقت الحالي، فمن الواضح بأنها تتبع الإرشادات والمبادئ التوجيهية الموجودة ضمن تقارير وجلسات استماع اللجان بجدية أكثر. ورغم ذلك لا تزال وحتى يومنا هذا الكثير من الشكوك حول مدى التزام الفرع التنفيذي بالتشريعات الكونغرسية، وخاصة عندما تكشف العلاقة بين الوكالات والكونغرس وبشكل واضح المرونة المسموح بها لهذا الفرع في إعادة برمجة الموارد المالية.

القاعدة الرابعة: في بعض الحالات، قد تكون الوكالة ملزمة بإعادة برمجة الموارد المالية بسبب تعاملاتها الخاصة مع أطراف ثالثة، بصرف النظر عن القصد الأصلي للكونغرس؛ فعندما تبرم الوكالة عقداً مع طرف ثالث، وحتى لو تعارض هذا العقد مع تفضيلات لجنة الاعتمادات في الكونغرس، فإن عمل الوكالة الملزم لها من خلال إعادة برمجة الموارد المالية المخصصة لإحدى البرامج يتفوق على أي اتفاق رسمي بين لجنة الاعتمادات الكونغرسية وموظفي الوكالة التنفيذية.

وعلى سبيل المثال، فقد قررت المحكمة في قضية *Cherokee National of Oklahoma v. Leavitt*: « أن العقود التي تبرمها الحكومة مع بعض القبائل الأمريكية الأصلية كانت ملزمة بذات الطريقة بالنسبة للوعود التعاقدية العادية، وبأن الحكومة ستضطر لإعادة برمجة الاعتمادات للوفاء بالتزاماتها التعاقدية أمام القبائل بالرغم من أن وزارة الداخلية ولجان الاعتمادات في مجلسي الكونغرس اعترزوا استخدام تلك الاعتمادات لأغراض أخرى تُعتبر أكثر أهمية ».

وبناء على ما تقدم، تعتبر الاعتراضات الصادرة عن اللجان الكونغرسية والموجهة لعملية إعادة البرمجة المقررة من قبل إحدى وكالات الفرع التنفيذي؛

جزءاً من المقايضة التي من خلالها يمنح الكونغرس الوكالات التنفيذية حرية التصرف في مواردها مقابل رقابة الكونغرس على عمل تلك الوكالات. وهذه الرقابة تسمح للكونغرس المراجعة والاعتراض على أي عمل تتجه إرادة الوكالات التنفيذية للقيام به، فهو وبكل بساطة تقاسم للسلطات، وعلى الرغم أن معظم هذه السلطات المشتركة تحدث بين اللجان الفرعية وممثلي الوكالات، فإنها تتطوي أيضاً على نوع من التداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي اعتبرته السلطة القضائية بدورها على أنه غير دستوري في حد ذاته^(١).

كما حاول مكتب المحاسبة الحكومية العثور على بعض الحلول المشتركة بشأن الشرعية الدستورية لإجراءات إعادة البرمجة، والتي تتطوي على وجهة نظر مفادها: « بأن عدم التزام الكونغرس وبشدة بالقرار الصادر في قضية تشادها، يشير بأن بعض المفاوضات بين الفرعين التشريعي والتنفيذي بشأن عملية إعادة البرمجة المقررة من قبل الوكالة تظل منسجمة مع النظرة التقليدية لمبدأ الفصل بين السلطات ». والمقصود من ذلك، بأن القرار الصادر في قضية تشادها يمنع اعتراض اللجان الكونغرسية على أي إجراء تتخذه السلطة التنفيذية؛ ما لم يكن هذا الإجراء مفوضاً للسلطة التنفيذية من قبل الكونغرس مسبقاً. ولكن إذا كانت سلطة اتخاذ الإجراءات من قبل الفرع التنفيذي غير مفوضة مسبقاً من قبل الكونغرس، فإن اعتراض الكونغرس لا يعيق الإجراء المتخذ من قبل الفرع التنفيذي بحجة عدم دستوريته، وإنما هو بمثابة تبليغ فقط للسلطة التنفيذية، بأن الكونغرس لن يسمح لأي إجراء بالمرور طالما لم يفوض الكونغرس الفرع التنفيذي مسبقاً باتخاذ هكذا إجراء، وهذه الحاجة للتفويض تُطبق أيضاً على عملية إعادة البرمجة غير الرسمية المتبعة من قبل الفرع التنفيذي^(٢).

Shirck, Jared; Separation of Powers, op. cit., pp.38-39.

(١) انظر:

Shirck, Jared; Separation of Powers, op. cit., p.39.

(٢) انظر:

المبحث الرابع

مشورة وموافقة مجلس الشيوخ

Senatorial Advice and Consent

يتمتع مجلس الشيوخ الأمريكي بممارسة صلاحياتين أساسيتين، الأولى: تتعلق بالموافقة على تعيين كبار الموظفين بمن فيهم الوزراء والسفراء وقضاة المحكمة العليا الذين يسميهم الرئيس. أما الثانية: تتعلق بالسياسة الخارجية، فجميع المعاهدات الدولية لا تصبح نافذة إلا بعد موافقة مجلس الشيوخ، على الرغم أن الرئيس أصبح يتهرب من موافقة الكونغرس عن طريق ما سُمّي بالاتفاقات التنفيذية^(١).

وإن هاتين الصلاحياتين جعلت مجلس الشيوخ يلعب دوراً سياسياً كبيراً في الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا الدور يتأكد يوماً بعد يوم، حيث يعزو الفقيه جورج بيردو أسباب ذلك إلى عاملين أساسيين، الأول: يتعلق بالعدد القليل للشيوخ وبتنظيم مجلسهم، وهم بالتالي رؤساء الأحزاب في ولاياتهم، بالإضافة إلى طول مدة ولايتهم التي تعطيهم استقلالاً أكبر من تلك التي يتمتع بها النواب تجاه ناخبهم وتجاه الجماعات الضاغطة. والثاني: تجسيد مجلس الشيوخ للعقلية السياسية الأمريكية التي تجعل منه الممثل الحقيقي لمصالح الدول الأعضاء، وتعطيه بالتالي هذا الدور السياسي الذي يميزه عن مجلس النواب^(٢).

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث دور مجلس الشيوخ في المصادقة على تعيين كبار موظفي الدولة من خلال تقديم مشورته وموافقته على

(١) انظر: د. غسان بدر الدين. د. علي عواضه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (بيروت، دار الحقيقة، الطبعة الثانية، سنة ٢٠٠٠)، ص ٣٢٤ - ٣٢٥.

(٢) انظر: د. غسان بدر الدين. د. علي عواضه، المؤسسات السياسية... المرجع السابق، ص ٣٢٥.

الترشيحات الرئاسية، ودوره في الموافقة على المعاهدات التي يبرمها الرئيس وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول: تصديق مجلس الشيوخ على ترشيحات الرئيس لتعيين كبار الموظفين.

المطلب الثاني: موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات التي يبرمها رئيس الدولة.

المطلب الأول

تصديق مجلس الشيوخ على ترشيحات الرئيس لتعيين كبار الموظفين

خول الدستور الأمريكي في البند الثاني من الفقرة الثانية من المادة الثانية منه الرئيس الأمريكي الحق في أن: « يرشح ثم أن يعين بناء على مشورة مجلس الشيوخ وموافقته، السفراء وغيرهم من الوزراء العموميين، والقناصل، وقضاة المحكمة العليا، وغير هؤلاء من موظفي الولايات المتحدة الذين لم ينص الدستور على وسيلة أخرى لتعيينهم، ومع ذلك، فإن الكونغرس يستطيع بقانون يصدره أن يجعل تعيين هؤلاء الموظفين الأدنى رتبة للرئيس وحده أو للمحاكم، أو لرؤساء الإدارات »^(١). وكما هو واضح من هذا النص، فإن دستور الولايات المتحدة يفرق بصدد سلطة رئيس الدولة في تعيين وعزل الموظفين بين فئتين هما:

الفئة الأولى: كبار الموظفين *Superior Officers*: وهم الذين يتولون مناصب هامة جداً في الإدارة الاتحادية، وقد تطلب الدستور في تعيين أفرادها أن يحصل الرئيس على موافقة مجلس الشيوخ، وتشمل الوزراء والسفراء والقناصل،

^(١) جرى نص البند الثاني من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« *U.S. Constitution, Article 2, Section 2, Clause 2; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments* ».

وقضاة المحكمة العليا، وكبار القادة العسكريين... الخ. وغيرهم من موظفي الولايات المتحدة الذين تنشأ مناصبهم بموجب قانون يصدره الكونغرس^(١).

الفئة الثانية: موظفي الدرجات الدنيا *Inferior Officer*: وهؤلاء يمكن للرئيس اختيارهم بدون موافقة ومشورة مجلس الشيوخ، ولكن في الغالب يتولى مهمة تعيينهم الوزراء ورؤساء الإدارات أو لجان الخدمة المدنية، وذلك للقيام بعملية اختيار الأشخاص المناسبين للوظائف التي تتفق ومؤهلاتهم واستعدادهم وخبرتهم، وهذه الطائفة من الموظفين تعتبر علاقتها بالحكومة علاقة تعاقدية، ولا يخضعون لإجراءات المحاكمة البرلمانية أمام الكونغرس^(٢).

وبمقتضى هذا البند الدستوري، فعندما يُنشئ الكونغرس مناصب هامة في الحكومة الاتحادية، فإن الرئيس يعمل على ترشيح أو تقديم توصية بالأشخاص المرشحين لتولي تلك المناصب، ثم يحصل مجلس الشيوخ على ذلك الترشيح لدراسته. وبعد ذلك إما أن يوافق مجلس الشيوخ على الترشيحات أو يرفضها. وإن هناك آلاف المناصب التي يتولى فيها الرئيس سلطة الترشيح بمقتضى بند الترشيح مدعوماً من مستشاريه الموثوقين من قبله^(٣).

ولكن الرئيس يعمل بشكل شخصي ودقيق بشأن الترشيحات الأكثر أهمية، والتي تشتمل على رؤساء الأقسام التنفيذية والذين يعرفون بالوزراء أو السكرتارية، باستثناء وزير العدل الذي يسمى بالمدعي أو النائب العام. كما يعمل أيضاً رئيس الجمهورية على ترشيح رؤساء الوكالات الهامة مثل وكالة الاستخبارات الأمريكية، وترشيح قضاة المحكمة العليا، وموظفي اللجان

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٢٩٤.

(٢) انظر: د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام الفيدرالي " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس بالقاهرة، سنة ١٩٧٧، ص ١٠٧.

(٣) انظر: *Brannen, Daniel E. & Others; Checks and Balances, op. cit., p.324.*

التنظيمية المستقلة والتي هي مؤسسات حكومية مثل لجنة الاتصالات الفيدرالية والتي تنظم مجالات محددة في الاقتصاد الوطني^(١). وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن سلطة مجلس الشيوخ في التصديق على ترشيحات الرئيس لتعيين كبار الموظفين وفقاً للآتي:

الفرع الأول

حكمة اشتراك مجلس الشيوخ في سلطة تعيين الموظفين مع الرئيس

لم يكن الهدف الذي ابتغاه واضعو الدستور من إشراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في تعيين الموظفين الرغبة في تخفيف المسؤولية عن الرئيس، بل كان فرض نوع من الإشراف والرقابة عليه لمنعه من تعيين غير ذوي الكفاءة من الأشخاص، ومحاربة ما يمكن أن يرتكبه من محسوبية، فيعتمد إلى إجراء تعيينات في ظروف غير عادلة، كأن يراعي مثلاً روابط أسرية أو علاقات شخصية أو البحث عن منفعة أو شعبية. والواقع أنه قد لوحظ خلال التاريخ الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، أن مجلس الشيوخ لم يكن يراعي الكفاءة الشخصية للمرشحين للوظائف بقدر ما يراعي الاعتبارات والمصالح الحزبية والشخصية^(٢).

الفرع الثاني

إجراءات تعيين كبار الموظفين الفيدراليين

تبدأ عملية تعيين كبار الموظفين الفيدراليين بترشيح من الرئيس، ثم يعرض الرئيس الترشيح على مجلس الشيوخ، فإذا وافق عليها، استطاع الرئيس أن يعين المرشحين في وظائفهم. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

^(١) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.324.

^(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤١٥ - ٤١٦.

أولاً. مرحلة الترشيح أو الاختيار بواسطة الرئيس :

يُراعي رئيس الولايات المتحدة في ترشيحه أو اختياره لكبار موظفيه عدة اعتبارات منها: وجهة النظر السياسية، والحزب الذي ينتمي إليه، ورأي أعضاء الكونغرس الموالين للرئيس، والتزكية القومية، والتزكية المحلية، وتزكية التنظيمات السياسية المحلية، وتقدير الفائدة المتوقعة للأمة أو الولاية أو للمجتمع المحلي من تعيينه، والفلسفة السياسية والتي يهتم بها بصفة خاصة أثناء ترشيحه لقضاة المحكمة العليا^(١).

ثانياً. مرحلة عرض الرئيس لترشيحاته على مجلس الشيوخ للموافقة عليها :

بعد اختيار المرشح من قبل الرئيس، يُرسل هذا الترشيح إلى مجلس الشيوخ، حيث يخضع للعديد من الإجراءات داخل المجلس وفقاً للترتيب الآتي:

١ - الاستلام والإحالة *Receipt And Referral*: طبقاً لنص الفقرة الثانية من الدستور الأمريكي، فإن رئيس الولايات المتحدة هو الجهة المختصة باختيار الأشخاص الذين سيتولون الوظائف المهمة في الإدارة الاتحادية. حيث يُرسل الرئيس عادة وبشكل خطي رسائل الترشيح إلى مجلس الشيوخ، وحالما تصل إلى المجلس، يتم ترقيم هذه الترشيحات من قبل كاتب المجلس، ثم يُقرأ الترشيح

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، المرجع السابق، ص ٤١٧.

وتجدر الإشارة، بأن إجراءات الاختيار تبدأ مع الرئيس، حيث يتم الاختيار المبدئي والتدقيق الأولي من قبل مكتب البيت الأبيض لشؤون الموظفين الرئيسيين، وهذا الأخير يقع داخل البيت الأبيض، والذي يسمح للرئيس بالمشاركة شخصياً في القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين وفي اختيار المرشحين، وفي بعض الأحيان، يقدم أعضاء الكونغرس، أو جماعات المصالح مشورتهم من خلال رسالة يقدمون فيها اقتراحاتهم أو عن طريق وحدة الارتباط التابعة للبيت الأبيض، علماً أن هذا الأخير ليس ملزماً باتباع هذه التوصيات.

Carey, Maeve P. & Palmer Betsy.; Presidential Appointments, The Senate's Confirmation Process, and Proposals For Change, 112th Congress, (CRS, Report No. R41872, July 8, 2011), pp. 3 - 4.

على أعضاء المجلس، وهذا الترشيح لا يتم التصويت عليه في ذات اليوم الذي ورد إلى مجلس الشيوخ، وذلك ما لم يحظ هذا الترشيح بموافقة جماعية^(١).

وعندما يصل هذا الترشيح إلى مجلس الشيوخ، يقوم عضو البرلمان المختص بإحالة الترشيح إلى اللجنة ذات الاختصاص، وربما أكثر من لجنة قد يكون لديها الفرصة لدراسة هذا الترشيح، وهناك عدد قليل من الترشيحات قد تُحال للتعاون بين لجنتين أو أكثر فيما يتعلق بشأنها^(٢).

٢ - إجراءات اللجنة *Committee Procedures*: تتخذ اللجنة مجموعة من الإجراءات الواجب اتباعها قبل إحالة الترشيح الرئاسي إلى مجلس الشيوخ للتصويت عليه، وهذه الإجراءات هي:

أ - القواعد المكتوبة *Written Rules* : إن لدى معظم لجان مجلس الشيوخ التي تنتظر بالترشيحات الرئاسية قواعد مكتوبة، ورغم تباين قواعد هذه اللجان، إلا أن معظمها يتضمن معايير تتعلق بالمعلومات الواجب جمعها حول المرشح، فالعديد من اللجان تطلب من المرشح تقديم ملخص عن سيرته الذاتية، أو إدراج بيان مالي بأمواله وديونه، أو بيانات - كشوفات - مالية تكون معدة لإطلاع العامة أو قد لا تكون كذلك^(٣)، أو قد تطلب اللجنة استبياناً عن معلومات شخصية تتعلق بالمرشح^(٤).

ب - التحقيقات *Investigations*: غالباً ما تجتمع اللجان وتجمع المعلومات حول المرشح قبل عقد جلسة الاستماع الرسمية، فالسلطة التنفيذية تقوم في البداية باختيار المرشح، وبناءً على ذلك، إن اللجان التابعة للكونغرس - أحياناً - تعتمد

(١) انظر: *Tong, Lorraine H.; Senate Confirmation Process: An Overview*, (CRS, Order Code, No. RS20986, April 4, 2003), p. 1.

(٢) انظر: *Rybicki, Elizabeth; Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee And Floor Procedure*, (CRS, Order Code, RL 31980, July 1, 2003), p. 3.

(٣) انظر: *Rybicki, Elizabeth; Senate Consideration*, Ibid., p. 4.

(٤) انظر: *Carey, Maeve P. & Palmer Betsy; Presidential Appointments*, op. cit., p. 4.

على التحريات الميدانية والتقارير المعدة من قبل مكتب التحقيقات الفيدرالية بخصوص المرشح، وتختلف ممارسات اللجان مقارنة بمكتب التحقيقات الفيدرالية، فبعضها نادراً ما يطلب إجراء تحقيق، ولجان أخرى، يعتمد رئيس اللجنة أو العضو البارز فيها على أي تقرير ورد من مكتب التحقيقات الفيدرالية، ولكن عند بعض اللجان إن التحقيقات الفيدرالية تكون متوفرة لأي سيناتور بناء على طلبه^(١).

ج - **جلسات الاستماع Hearings** : بشكل تقريبي، لقد تم التصديق على ما يقارب نصف مجموع المعيّنين بدون جلسات استماع، فكافة اللجان التي تتلقى الترشيحات تعقد جلسات استماع بشأن بعض الترشيحات فقط، ويختلف احتمال عقد جلسات استماع تبعاً لأهمية الوظيفة، وحجم عمل اللجنة، فاللجنة القضائية على سبيل المثال، والتي تتلقى عدداً كبيراً من الترشيحات لا تعقد عادة جلسات استماع لأجل كبار القادة العسكريين، أو نائب عام فيدرالي، ومن جهة أخرى، فإن لجنة الزراعة والتغذية والغابات، ولجنة الطاقة والموارد الطبيعية، لا تعقد جلسات استماع بشأن معظم الترشيحات التي تحال إليها. وغالباً ما يتم جمع الترشيحات المرتبطة مع بعضها البعض في جلسة استماع واحدة^(٢).

د - **إعداد التقرير Reporting** : بعد أن تنتهي اللجنة المختصة من تحقيقاتها عن طريق جمع المعلومات، وعقد جلسات استماع بخصوص المرشح، تأتي مرحلة إعداد تقريرها النهائي قبل إحالته إلى مجلس الشيوخ، حيث تأخذ اللجنة بحسبانها ثلاثة اعتبارات، وهي: إما أن تقدم تقريرها للمجلس بالموافقة أو الرفض أو بدون توصية^(٣).

^(١) انظر: Rybicki, Elizabeth; *Senate Consideration...*, 2003, op. cit., pp. 4-5.

^(٢) انظر: Rybicki, Elizabeth; *Senate Consideration...*, 2003, op. cit., p.5.

^(٣) انظر: Rybicki, Elizabeth; *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee And Floor Procedure*, (CRS, Report, No. RL 31980, May 8, 2009), pp. 5-6.

٣ - إجراءات مجلس الشيوخ *Floor Procedures*: بعد أن تقدم اللجنة تقريرها إلى مجلس الشيوخ، يتم تحضير الترشيح للتصويت عليه من قبل المجلس^(١). أما بالنسبة لموقف مجلس الشيوخ من الترشيحات؛ فإنها تندرج ضمن نطاق إحدى الاحتمالات الثلاثة الآتية:

الاحتمال الأول: أن يوافق مجلس الشيوخ بالأغلبية المطلوبة على قائمة الترشيحات المرسلة من قبل الرئيس، وهنا لا توجد أية مشكلة، حيث يقوم الرئيس بإصدار قرارات التعيين، وتكليف المرشحين بالاضطلاع بمهام مناصبهم وينتهي الأمر^(٢).

الاحتمال الثاني: أن يرفض المجلس ترشيحات الرئيس كلها أو بعضها، عندها، فإن جميع الترشيحات التي لم يتم تأكيدها أو المصادقة عليها تعود إلى الرئيس، وهذا الأخير إذا كان راغباً في ملء شواغر هذه الوظائف، فإن عليه أن يُعيد تقديم الترشيحات لمجلس الشيوخ ثانية لتخضع لذات الإجراءات السابقة^(٣).

الاحتمال الثالث: ألا يتخذ مجلس الشيوخ أي إجراء حيال تلك الترشيحات في الجلسة المخصصة للنظر فيها، فلا يؤيدها ولا يرفضها، وهنا لن يُتخذ حيالها أي إجراء في أية جلسة تالية ما لم تُقدم مرة أخرى إلى مجلس الشيوخ من جانب الرئيس، وإذا كان المجلس سيعتمد إلى فض أو تأجيل اجتماعاته أو سيأخذ فترة للراحة - عطلة - لأكثر من ثلاثين يوماً، فإن جميع هذه الترشيحات المعلقة وغير المنظور فيها ستعاد إلى الرئيس بواسطة سكرتارية المجلس^(٤).

^(١) انظر: Rybicki, Elizabeth; *Senate Consideration* ..., op. cit., 2003, p. 8.

^(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٤١٨.

^(٣) انظر: Carey, Maeve P. & Others; *Presidential Appointments*, op. cit., p.6.

^(٤) انظر: Rybicki, Elizabeth; *Senate Consideration* ..., 2009, op. cit., p.11.
Tong, Lorraine H.; *Senate Confirmation Process*, op. cit., p.2.

أما الأغلبية المطلوبة لموافقة أو رفض مجلس الشيوخ للترشيح، فهي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وهي الأغلبية التي تصدر بها كل قرارات هذا المجلس في الحالات التي لا يتطلب فيها الدستور أغلبية خاصة^(١).

الفرع الثالث

العوامل التي تؤثر على مدى قبول أو رفض ترشيحات كبار الموظفين

باستقراء التاريخ الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، فإنه من الملاحظ أن مصير الترشيحات التي يطرحها الرئيس على مجلس الشيوخ يؤثر عليها اعتباران أساسيان هما:

أولاً - انتماء الرئيس لحزب الأغلبية بمجلس الشيوخ:

لا شك في أن انتماء الرئيس لحزب الأغلبية في مجلس الشيوخ يضمن له قبول ترشيحاته، بينما يفقد هذه الميزة في مجلس ليس له فيه أغلبية، كما كان حاصلًا مع الرئيس Gerald Ford في الكونغرس الثاني والتسعين^(٢).

ثانياً - تقليد مجاملة الشيوخ Senatorial Courtesy:

إن المقصود من هذا التقليد غير المكتوب، أن على الرئيس أن يتأكد من موافقة أعضاء مجلس الشيوخ المنتمين لحزبه على الترشيحات التي يتقدم بها للمجلس، وذلك في إعطاء الحق لعضوي الشيوخ عن كل ولاية أن يسألوا عن

^(١) انظر: Tong, Lorraine H.; *Senate Confirmation Process*, op. cit., p.2.

^(٢) لقد سيطر الحزب الديمقراطي على نظيره الجمهوري بصورة واضحة على الكونغرس الأمريكي في عهد الرئيس فورد، حيث بلغ عدد الأعضاء الديمقراطيين في مجلس النواب ٢٩١/ عضواً، أما في مجلس الشيوخ، فقد بلغ عددهم ٦٠/ عضواً. أما عدد الأعضاء الجمهوريين في مجلس النواب فقد بلغ ١٤٤/ عضواً، في حين بلغ عددهم ٣٧/ عضواً في مجلس الشيوخ.

انظر: د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة ...، مرجع سابق، ص ١٣٣.

رأيهما في التعيين لوظائف الولاية الممثلين لها إذا كانا تابعين لحزب الرئيس، وفي حال عدم اتباع الرئيس لذلك، فإن كامل أعضاء مجلس الشيوخ يتكاتفون ويتضامنون مع هذين العضوين لإعاقة ترشيحات الرئيس، حيث يُرفض بدافع المجاملة الموافقة على طلب الرئيس^(١).

كما يُستخدم هذا التقليد بطريقة أخرى لتوضيح مدى احترام عضو مجلس الشيوخ، والذي غالباً ما يظهر عندما يكون عضو مجلس الشيوخ شاغلاً لمنصبه قد رشّح من قبل الرئيس لمنصب في السلطة التشريعية أو التنفيذية، وهنا، عادة ما تتم الموافقة على هذا النوع من التعيينات وبسهولة. وهذا يشمل أيضاً عضو مجلس الشيوخ من حزب الأقلية^(٢).

ورغم أن هذا التقليد غير مكتوب، فقد كان موضع احترام وإلى حد ما من قبل معظم الرؤساء، لدرجة أن كل رئيس ومنذ عهد الرئيس ماديسون قد وافق على هذا التقليد، ولكنه لم يُقدم على فعل شيء ليدعمه بالحد الأدنى، وعلى حدّ قول Gerhard: « في أغلب الأحيان، لقد دفع الرؤساء ثمناً باهظاً لتجاهلهم أو تقصيرهم في تقديم الاحترام الكافي لتقليد مجاملة الشيوخ »^(٣). وتأتي قوة هذا التقليد من فكرة أن عضو مجلس الشيوخ سيحترم وبالدرجة

^(١) إن أول تطبيق لتقليد المجاملة من قبل مجلس الشيوخ، عندما رفض أعضاء هذا المجلس في أول دورة انعقاد له، ترشيح الرئيس جورج واشنطن لبنيامين فيشبورن Benjamin Fishbourn ليكون ضابطاً بحرياً في ميناء سافانا التابع لولاية جورجيا، حيث يُلاحظ أن أعضاء مجلس الشيوخ لم يكن لديهم بداية اعتراض على الشخص الذي اختاره واشنطن، لكنهم تكاتفوا مع عضوي مجلس الشيوخ الممثلين عن ولاية جورجيا اللذين كانا يرغبان في إعطاء هذه الوظيفة لشخص آخر، وبعد هذا الرفض، رشّح واشنطن الشخص الذي يفضلهُ عضوا مجلس شيوخ ولاية جورجيا، والذي تمت الموافقة عليه على وجه السرعة.

Palmer, Betsy; Evolution of The Senate's Role in The Nomination And Confirmation Process: A Brief History, (CRS, Order Code, RL 31948, May 13, 2009), p. 5.

Palmer, Betsy; Evolution of The Senate's Role in The Nomination And Confirmation Process: A Brief History, (CRS, Order Code, RL 31948, June 5, 2003), p. 5. انظر: ^(٢)

Palmer, Betsy; Evolution of The Senate's Role, op. cit., 2009, p. 5. انظر: ^(٣)

الأولى اعتراض أو عدم موافقة أحد عضوي مجلس الشيوخ المنتمي لولاية المرشح أو كلاهما، فهذه المجاملة سرعان ما أصبحت عرفاً معزراً لبيان الاحترام المتبادل ليس للمصلحة العامة فقط، بل لرغبات أحد الزملاء على سبيل مجاملة مجلس الشيوخ، وللمجلس الشيوخ وبمجلس الشيوخ^(١).

لذلك كله، فإن قاعدة مجاملة مجلس الشيوخ قد عززت من قبضة أعضاء مجلس الشيوخ في الإجراءات المتعلقة بالترشيح، ووفقاً للفقهاء Gerhard: «هناك تاريخ حافل لأعضاء مجلس الشيوخ الناجحين، سواء عن طريق التلاعب بقواعد مجلس الشيوخ، أو من خلال بناء تحالفات لإحباط أو تأخير الترشيحات في الحالات التي يخفق فيها ترشيح الرئيس بالتشاور معهم»^(٢).

الفرع الرابع

تعيينات العطلة

The Recess Appointments

إذا خلت وظيفة أثناء عطلة مجلس الشيوخ، فإن: «لرئيس سلطة ملء جميع المناصب الشاغرة التي قد تحدث أثناء عطلة مجلس الشيوخ، وذلك عن طريق منح تفويضات ينتهي أجلها بنهاية الدورة التالية للمجلس»^(٣). فالرئيس يختص في التعيين المؤقت، ولكن هذا التعيين تنتهي مدته بانتهاء دورة الانعقاد التالية لمجلس الشيوخ، بمعنى أن هذا التعيين يكون منتجاً لآثاره بشرط أن يقره المجلس في دورة الانعقاد التالية، فإن اجتمع المجلس وانقض دون أن يقره، عدّ

^(١) انظر: *Palmer, Betsy; Evolution of The Senate's Role, op. cit., 2009, p.6.*

^(٢) انظر: *Palmer, Betsy; Evolution of The Senate's Role, op. cit., 2003, p. 7.*

^(٣) جرى نص البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: «U.S. Constitution, Article 2, Section 2, Clause 3; The President shall have Power to fill up all Vacancies that may happen during the Recess of the Senate, by granting Commissions which shall expire at the End of their next Session».

ذلك رفضاً له وإنهاءً لآثاره^(١). لذلك سنتناول الحديث عن كيفية التعامل مع المناصب التي قد تخلو أثناء عطلة مجلس الشيوخ وفقاً للآتي:

أولاً. مفهوم عطلة مجلس الشيوخ:

يتضمن بند تعيينات العطلة عبارات فضفاضة بعض الشيء، ولعل أبرزها تلك التي تدور حول مفهوم عطلة مجلس الشيوخ *Recess of Senate*، حيث اختلف رجال الفقه والقانون حول بيان التفسير الصحيح لكلمة - عطلة - *Recess*، فكانت آراؤهم تتدرج ضمن اتجاهين:

فالاتجاه الأول: يرى أنصاره بأن عطلة مجلس الشيوخ يجب أن تقتصر على العطلة التي تحدث بعد انقضاء أعمال الكونغرس بصورة نهائية، أي خلال الفترة الواقعة ما بين ولايتي كونغرسين، أو العطلة الرسمية التي تحدث ما بين نهاية دورة الانعقاد الأولى وبداية دورة الانعقاد الثانية، وهو ما اصطلح على تسميته بـ *Inter-session recess*^(٢). أما **الاتجاه الثاني:** فيرى أنصاره بأن عطلة مجلس الشيوخ هي العطلة التي تحدث فقط ضمن دورة الانعقاد السنوية للكونغرس وتسمى *Intra-session recess*^(٣).

أما بالنسبة للرؤساء، فقد أجمعوا على اعتبار كلمة عطلة *Recess*، بأنها العطلة التي تحصل ضمن دورة الانعقاد السنوية للكونغرس، أو بين دورتي انعقاد ذات الكونغرس، أي الفترة الواقعة بين دورة الانعقاد الأولى ودورة الانعقاد الثانية، أو في الفترة الواقعة بين ولايتي كونغرسين، والملاحظ أن هذا التفسير يجمع بين كلا الاتجاهين. ورغم ذلك، إن التعيينات التي تحدث ضمن دورة الانعقاد السنوية للكونغرس *Intra-session* كانت نادرة قبل عام ١٩٤٠، ويرجع

(١) انظر: د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة ...، مرجع سابق، ص ١٣٧.

(٢) انظر: **Hogue, Henry B.; *Recess Appointments: Frequently Asked Questions*, (CRS, Report, No. RS 21308, March 29, 2010), p. 2.**

(٣) انظر: **Hogue, Henry B.; *Recess Appointments: Frequently Asked Questions*, (CRS, Order Code, RS 21308, March 12, 2008), p. 2.**

ذلك، لأن فترات الاستراحة أو العطلة التي تحصل ضمن دورة الانعقاد السنوية للكونغرس كانت أقل شيوعاً في ذلك الوقت، فضلاً عن أن هذا النوع من عطلة المجلس قد أثار جدلاً في المجلس ذاته، لدرجة أن بعض الأكاديميين أعلنوا بأن شرعيتها موضع شك، لاسيما وأن التعيين الحاصل في هذه العطلة عادة ما يكون لمدة أطول من التعيين الحاصل في الفترة الواقعة بين دورتي الانعقاد أو ولايتي كونغرسين^(١).

ثانياً. الغاية من تعيينات العطلة:

لم تقدم محاضر المناقشات التي جرت في المؤتمر الدستوري والأوراق الفيدرالية، سوى أدلة قليلة على مقاصد واضعي الدستور في بند تعيينات العطلة، وفي وقت لاحق، اعتقد رجال الفقه والقانون أن الغاية من هذا البند هو السماح للرئيس بالحفاظ على استمرارية الأعمال الإدارية في الحكومة من خلال الملء المؤقت للوظائف التي قد تخلوا أثناء الفترات التي لا يكون فيها مجلس الشيوخ في حالة انعقاد، أي خلال عطلة مجلس الشيوخ، وبعبارة أخرى، في الوقت الذي لا يستطيع فيه مجلس الشيوخ النظر في هذه الترشيحات والموافقة عليها^(٢).

وهذا التفسير قد عزز لأن مجلسي الكونغرس كانا يجتمعان ضمن دورات انعقاد قصيرة نسبياً، وفترات الاستراحة كانت طويلة بين هذه الدورات. وفي الواقع، وحتى مطلع القرن العشرين وبشكل نسبي، كانت مدة دورة الانعقاد أقل من نصف السنة. إضافة إلى أن الرؤساء غالباً ما يلجؤون إلى تعيين العطلة لدوافع سياسية، إذا ما توقعوا معارضة مجلس الشيوخ لترشيحاتهم^(٣).

Hogue, Henry B.; *Recess Appointments*, Ibid., pp. 2-3.

(١) انظر:

Hogue, Henry B.; *Recess Appointments: Frequently Asked Questions*, (CRS, Order Code, RS 21308, January 16, 2007), p. 1.

(٢) انظر:

Hogue, Henry B.; *Recess Appointments*, Ibid., p. 1.

=

(٣) انظر:

ثالثاً. انقضاء تعيين العطلة :

تتقضي تعيينات العطلة في نهاية دورة الانعقاد التالية لمجلس الشيوخ، ومن الناحية العملية، إذا أجرى الرئيس تعيين عطلة في الفترة الواقعة بين دورتي انعقاد - أي في الفترة الواقعة ضمن دورة الانعقاد الأولى ودورة الانعقاد الثانية -، فإن هذا التعيين سينتهي في نهاية دورة الانعقاد الثانية. وبمعنى أدق، إن مدة التعيين ستشمل الفترة المتبقية من دورة الانعقاد القائمة وتمتد لتشمل أيضاً كامل مدة دورة الانعقاد التالية^(١).

= وتجدد الإشارة أن الرئيس جورج دبليو بوش الابن قد أجرى تعيينات عطلة اشتملت على ستة تعيينات، تنتهي بتاريخ ٢٨/٤/٢٠٠٣ وأربعة تعيينات خلال عطلة مدتها عشرة أيام تنتهي بتاريخ ١٩/٤/٢٠٠٤ وربما إن التعيين الأكثر إثارة للجدل هو تعيين الرئيس بوش للقاضي وليام بريور William Pryor، ليملاً للمقعد الشاغر في محكمة الاستئناف الأمريكية للدائرة الحادية عشرة في اليوم السابع من عطلة مدتها عشرة أيام تنتهي بتاريخ ٢٣/٢/٢٠٠٤. كما واصل الرئيس باراك أوباما إجراء تعيينات عطلة خلال شهر نيسان من عام ٢٠١١، كما أجرى /٢٨/ تعيين عطلة جميعها تقريباً كانت ضمن دورة الانعقاد الثانية للكونغرس رقم /١١١/ - والذي استمر من ٢٠/١/٢٠١٠ ولغاية ٢٢/١١/٢٠١٠، كما أجرى أيضاً الرئيس أوباما ثلاثة تعيينات عطلة بتاريخ ٧/٧/٢٠١٠ أثناء عطلة مدتها أحد عشر يوماً تنتهي بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠.

Chu, Vivian S.; *Recess Appointments: A Legal Overview*, (CRS, Report, No. RL 33009, May 12, 2011), p.10.

^(١) لقد أجرى الرئيس جورج بوش الابن تعيين عطلة لتشارلز بيكرلينج Charles W. Pickering ليكون قاضياً في محكمة الاستئناف خلال العطلة الجارية ما بين دورتي الانعقاد الأولى والثانية من الكونغرس رقم ١٠٨. وبعد عدة أسابيع، وخلال العطلة الأولى ضمن دورة الانعقاد الثانية للكونغرس رقم ١٠٨، عين الرئيس بوش السيد William Prior ليشغل منصب قاضٍ في محكمة الاستئناف الأمريكية للدائرة الحادية عشرة. وإن المفيد من ذلك هو انقضاء تعيين Pickering بعد أقل من ١١/ شهراً، أي في نهاية دورة الانعقاد السنوية الثانية من الكونغرس ١٠٨، أما تعيين Prior فقد انقضى بعد حوالي ٢١/ شهراً، أي في نهاية دورة الانعقاد الأولى للكونغرس /١٠٩/. ورغم أن تعيين العطلة المتعلق بهما كانا منفصلين عن بعضهما لبعض أسابيع فقط، إلا أن Prior قد خدم ما يقارب ضعف ما خدم Pickering، لأن تعيين Prior كان ضمن دورة =

المطلب الثاني

موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات التي يبرمها رئيس الدولة

ينصرف اصطلاح معاهدة إلى كل اتفاق دولي مكتوب يتم إبرامه وفقاً للإجراءات الشكلية التي رسمتها قواعد القانون الدولي المنظمة للمعاهدات، بحيث لا يكتسب وصف الإلزام إلا بتدخل السلطة التي يعطيها النظام الدستوري لكل من الدول الأطراف سلطة إبرام المعاهدة لإنشاء أو تعديل أو إنها علاقة قانونية دولية بينها^(١).

وتدخل الولايات المتحدة وبصورة منتظمة في الاتفاقات الدولية مع الدول أو المنظمات الدولية، وهذه الاتفاقات ملزمة من الناحية القانونية باعتبارها مسألة تتعلق بالقانون الدولي. ووفقاً لقوانين الولايات المتحدة الأمريكية، فإن الاتفاقات الدولية الملزمة قانوناً تأخذ شكل المعاهدات أو الاتفاقات التنفيذية *Executive Agreements*^(٢). وفي هذا الصدد، تقضي الفقرة الثانية من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية: « بأن لرئيس الجمهورية بناء على مشورة مجلس الشيوخ وموافقته أن يعقد المعاهدات بشرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين »^(٣).

= الانعقاد السنوية الثانية، ليشمل تعيينه الفترة المتبقية من دورة الانعقاد السنوية الثانية للكونغرس /١٠٨/ وكامل مدة دورة الانعقاد السنوية التالية والتي هي دورة الانعقاد السنوية الأولى من الكونغرس رقم /١٠٩/.

Hogue, Henry B.; Recess Appointments ..., op. cit., 2010, p. 4.

^(١) انظر: د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة ...، مرجع سابق، ص ١٥١.

^(٢) انظر: *Garcia, Michael John.; International Law And Agreements: Their Effect Upon U.S. Law*, (CRS, Report, No. RL 32528, January 26, 2010), p. 2.

^(٣) جرى نص البند الثاني من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Article 2, Section 2, Clause 2; He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur»

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن أشكال الاتفاقات الدولية الملزمة قانوناً بنوعيتها - المعاهدات والاتفاقات التنفيذية -، ودور مجلس الشيوخ في الموافقة على المعاهدات التي يبرمها رئيس الدولة وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول

دور مجلس الشيوخ في الموافقة على المعاهدات

يجمع الفقه في السنوات الأخيرة من القرن العشرين على أن المعاهدة الدولية هي: «اتفاق يُعقد كتابة بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي بقصد إحداث آثار قانونية معينة تخضع لقواعد القانون الدولي سواء أفرغ هذا الاتفاق في وثيقة واحدة، أو عدة وثائق وأياً كانت الأسماء التي تطلق عليه»^(١). وقد عرّفت اتفاقية فيينا سنة ١٩٦٩ المعاهدة على أنها: «اتفاق يُعقد بين دولتين أو أكثر كتابةً، ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أم أكثر وأياً كانت التسمية»^(٢). في حين أن معناها وفقاً للقانون الداخلي الأمريكي *Domestic Law of the United States* يتحدد من خلال الإشارة إلى الاتفاقات الدولية الملزمة قانوناً، والتي تم التفاوض بشأنها وعقدها من قبل الرئيس بمشورة مجلس الشيوخ وموافقة أغلبية ثلثي أعضائه^(٣).

(١) انظر: د. علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، الإبرام - الشروط الشكلية - الشروط الموضوعية -

البطلان - الآثار والتطبيق والتفسير (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٨)، ص ٧١.

(٢) انظر: د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة ...، مرجع سابق، ص ١٥١.

(٣) انظر: *Kates Jen & Katz Rebecca; U.S. Participation in International Health Treaties, Commitments, Partnerships, And Other Agreements, (Washington D.C, Washington Offices And Barbara Jordon Conference Center, September, 2010), p. 5.*

الفرع الثاني

الحكمة من إشراك مجلس الشيوخ والرئيس في سلطة إبرام المعاهدات

توضح صياغة المادة الثانية من الدستور الفيدرالي أن الغاية الأساسية لآباء الدستور من ضرورة الحصول على مشورة وموافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ على المعاهدات التي يبرمها رئيس السلطة التنفيذية، هي رغبتهم في حماية مصالح البلاد، والرقابة على السلطة التنفيذية^(١). حيث أكدوا أن اشتراك الرئيس ومجلس الشيوخ في صلاحية عقد المعاهدات يزيد من احتمالات الأمن أكثر من استئثار أي منهما وحده بهذه الصلاحية^(٢). كما أكدوا بأنه مهما بدت إناطة صلاحية عقد معاهدات كاملة بملك وراثي - وهو رئيس السلطة التنفيذية - مناسبة وصائبة، فإنه سيكون من غير المناسب ومن غير الصواب أن تُعهد هذه الصلاحية إلى رئيس سلطة تنفيذية منتخب لولاية أمدها أربع سنوات^(٣).

الفرع الثالث

مراحل عقد المعاهدة ودور مجلس الشيوخ والرئيس في كل مرحلة

يُعد إبرام المعاهدات عملاً قانونياً ذا مراسم خاصة، إذ تتمتع المعاهدة بطابع مزدوج، أي تتصل بالقانون الدستوري من حيث عقدها وتنفيذها، وبالقانون الدولي من حيث المسؤولية الدولية المترتبة على إبرامها، حيث يستلزم

^(١) انظر: *Bradley, Curtis A.; Unratified Treaties, Domestic Politics, and The U.S Constitution*, (Harvard International Law Journal, [Volume 48, Number 2, 2007], p. 319.

^(٢) انظر: *The Federalist*; op. cit., *Federalist No. 75* (By Alexander Hamilton), p. 341.

^(٣) انظر: *The Federalist*; op. cit., *Federalist No. 75*. (By Alexander Hamilton), p. 342.

عقد المعاهدات في الولايات المتحدة التقيد بخطوات متتالية، تبدأ بمرحلة التفاوض والتوقيع مروراً بمرحلة عرض المعاهدة على مجلس الشيوخ لدراستها والنظر في إقرارها، انتهاء بالتصديق الرئاسي عليها. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

المرحلة الأولى - التفاوض والتوقيع Negotiation And Signing:

إن عملية التفاوض: « هي تبادل لوجهات النظر المختلفة بين ممثلي الدول والمنظمات الدولية المزودين بأوراق تفويض رسمية بقصد التوصل إلى إبرام معاهدة دولية تنظم أو تحكم الموضوع المراد تنظيمه، وليس لهذه العملية شكل محدد، فقد تكون شفوية، حيث يتبادل الأطراف وجهات النظر مباشرة، وقد تكون مكتوبة في صورة مادة أو أكثر يقدمها أحد الأطراف ويرد عليها الطرف الثاني بصياغة أكثر وضوحاً أو أوسع مدى^(١). ويمكن تقسيم الخطوات التي تجري في هذه المرحلة وفقاً للآتي^(٢):

١ - حق المبادرة: إن السلطة التنفيذية هي التي تبادر في أغلب الأحيان لإجراء مفاوضات مع حكومات الدول الأخرى بهدف الوصول إلى اتفاق فيما بينها بشأن مسألة معينة، ورغم ذلك، إن الفكرة العامة أو الاقتراح الأصلي بعقد معاهدة حول موضوع معين قد يأتي من الكونغرس ذاته في بعض الأحيان.

٢ - تعيين المفاوضين: بما أن الرئيس هو الذي يتولى اختيار الأشخاص المفاوضين في الاتفاقيات الدولية، فإن تعيين هؤلاء يخضع لمشورة مجلس الشيوخ وموافقة، لاسيما وأن المفاوضات تجري في أغلب الأحيان من قبل السفراء وغيرهم من رجال السلك الدبلوماسي، وهؤلاء يصنفون ضمن فئة كبار الموظفين الذين يخضعون في تعيينهم لمشورة وموافقة مجلس الشيوخ.

(١) انظر: د. علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، مرجع سابق، ص ١٥٠.

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٤٤-٤٤٨.

٣ - إصدار وثائق التفويض والتعليمات: حالما ينتهي الرئيس من تعيين الأشخاص المفاوضين، فإنه يصدر وثائق التفويض، والتي تخول المفاوضين بموجبها تمثيل الولايات المتحدة بصفة رسمية، كما يقوم أيضاً بتزويد المفاوضين بتعليماته بالنسبة للأهداف المتوخاة والمواقف التي ينبغي اتخاذها، كما أن مجلس الشيوخ يشارك في بعض الأحيان بوضع تلك الأهداف من خلال عملية التصديق، كما يساهم أيضاً أعضاء الكونغرس في تحديد تلك الأهداف من خلال جلسات الاستماع أو القرارات التي يصدرها.

٤ - إجراء التفاوض: وهي العملية التي يتوصل من خلالها كل من ممثلي الرئيس والحكومات الأخرى إلى اتفاق أو تفاهم بشأن الاتفاق الدولي من حيث شروطه وصياغته ومضمونه. وفي بعض الأحيان، يقدم أعضاء مجلس الشيوخ مشورتهم أمام الكونغرس أو السلطة التنفيذية من خلال تصريحاتهم وبياناتهم. حيث يعمل أعضاء الكونغرس أو موظفهم كمستشارين للمفاوضين، وكمراقبين في المفاوضات الدولية. فالرئيس هو طرف رئيس في إبرام المعاهدة، فهو الذي سيقدر ما إذا كان سيتفاوض مع دولة أو مجموعة دول بشأن موضوع معين، وهو الذي يعين ويرشد المفاوضين ويتابع تقدمهم في المفاوضات، حتى أصبحت امتيازاً مقتصراً على رئيس السلطة التنفيذية يمارسها بمفرده أو يفوض من يراه مناسباً لإجرائها^(١).

٥ - اختتام عملية التفاوض أو التوقيع: تُعد هذه الخطوة بمثابة مؤشر على انتهاء عملية التفاوض، حيث تشير إلى توصل المفاوضين إلى اتفاق يحظى برضى الأطراف. وبعد ذلك، تتم كتابة الاتفاقية أو المعاهدة بكل بنودها وموادها وتفاصيلها حسب ما اتفق عليه المفاوضون، ثم بعد ذلك، يتم التوقيع عليها من جانب من يملك هذه الصلاحية - وهو هنا رئيس الدولة أو من يفوضه بذلك - ثم

(١) انظر: *Henkin, Louis.; Treaties And Other International Agreements: Foreign Affairs And The United States Constitution, (Chapter VII, Treaties The Treaty Power, And Executive Agreements, Second Edition, 1996), p. 2.*

تُرسل المعاهدة بالصيغة التي تمت الموافقة عليها من قبل المفاوضين إلى مجلس الشيوخ. وفي حال عدم إرسالها، عندئذٍ يتوقف سير المعاهدة ولا تدخل حيّز التنفيذ بالنسبة للولايات المتحدة بسبب عدم عرضها على مجلس الشيوخ.

المرحلة الثانية - عرض المعاهدة على مجلس الشيوخ لدراستها والنظر في إقرارها :

تبدأ هذه المرحلة عندما يُحيل رئيس الدولة المعاهدة المبرمة - الموقعة - إلى مجلس الشيوخ، عندها تنتقل المسؤولية إلى هذا المجلس، وفيما يلي الخطوات الرئيسة التي تمر عبرها المعاهدة في مجلس الشيوخ وفقاً للآتي^(١):

١ - **الإحالة الرئاسية:** يقوم وزير الخارجية - في حال تولى هذا الأخير عملية المفاوضات بدلاً عن الرئيس - بتسليم المعاهدة رسمياً إلى رئيس الدولة بعد مرحلة التفاوض والتوقيع، وبعد ذلك، يحيل الرئيس إلى مجلس الشيوخ المعاهدة، مرفقة برسالة رئاسية تتضمن حث مجلس الشيوخ على الموافقة.

٢ - **استلام مجلس الشيوخ للمعاهدة وإحالتها للجنة المختصة:** بعد وصول المعاهدة إلى مجلس الشيوخ، يقوم أحد أعضاء المجلس البارزين بإرسال المعاهدة إلى الكاتب التنفيذي للمجلس، حيث يخصص هذا الأخير رقماً لوثيقة المعاهدة. وفي ذلك الحين، يطلب زعيم الأغلبية موافقة مجلس الشيوخ بالإجماع لإزالة طابع السرية عنها؛ وحتى يتم النظر بها من خلال القراءة الأولى لها، ثم ليصار إلى إحالتها للجنة العلاقات الخارجية، ثم يأمر رئيس الجلسة بطباعة نص المعاهدة، لتصبح معدّة لإطلاع الجمهور.

٣ - **عمل لجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ:** عندما تصل المعاهدة إلى لجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ، يقوم الأخير بوضع المعاهدة على

*U.S. Library of Congress, Congressional Research Service (CRS):
Treaties and Other International Agreements: The Role of The United
States Senate; A Study Prepared for The Committee on Foreign
Relations United States Senate, (Washington, DC, U.S. Government
Printing Office, GPO, 2001). pp. 6-7.*

(١) انظر :

اللائحة التنفيذية لعمله، وتبقى هناك حتى ترفع اللجنة تقريرها إلى مجلس الشيوخ بكامل هيئته، وفي ذلك الوقت، تسمح اللجنة بأن تظل المعاهدة معلقة لفترة كافية، بغية الدراسة المتأنية لها وتلقي التعليقات بشأنها من قبل الجمهور، وعادة ما تنظر اللجنة في المعاهدة في غضون عام أو عامين، وتُعقد جلسات استماع، وتحضر تقريراً مكتوباً بشأنها مع اقتراحها بالموافقة على قرار التصديق على المعاهدة مع أو بدون تعديلات أو تحفظات أو إعلانات تفسيرية أو ما شابه ذلك.

٤ - دور مجلس الشيوخ بخصوص المعاهدة: عندما تُرسل لجنة العلاقات الخارجية تقريرها المتضمن توصيتها بخصوص المعاهدة إلى مجلس الشيوخ، فإن أمام المجلس عدة خيارات وهي^(١):

أ - الموافقة غير المشروطة *Unconditional Approval*: وهي الموافقة الخالية من أية تعديلات. أو الموافقة المشروطة *Conditional Approval*: أي موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدة ولكن مع وضع بعض الشروط والتي قد تكون: تعديلات *Amendments* على المعاهدة لتغيير إحدى فقراتها، وتتطلب التعديلات موافقة الطرف أو الأطراف الأخرى. أو تحفظات *Reservations* لتغيير التزامات الولايات المتحدة دون الحاجة بالضرورة لتغيير النص. وهذه التحفظات تتطلب أيضاً موافقة الطرف أو الأطراف الأخرى. أو تفاهات *Understandings*: وهي بيانات توضح أو تفصل المعاهدة دون إلحاق أي تغيير فيها. أو إعلانات *Declarations*: وهي بيانات تفسيرية تعبّر عن رأي مجلس الشيوخ أو موقفه بشأن المسائل المتعلقة بالقضايا التي أثارها المعاهدة. أو شروط *Provisions* لها علاقة بقضايا القانون الأمريكي دون أن يكون المقصود تضمينها في وثائق التصديق، ولكن على أن تودع أو يتم تبادلها مع الدول الأخرى.

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٤٥٠-٤٥٢.

وبعد موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدة، فإن الدستور الأمريكي يمنحها مكانة قانونية عالية، ويلزم القضاة في كل من الولايات الأمريكية بالعمل بها واحترام أحكامها. فقد جاء في الفقرة الثانية من المادة السادسة من الدستور الأمريكي: « بأن هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعاً له، وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تُعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، تكون القانون الأعلى للبلاد. ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به. ولا يُعتد بأي نص في دستور أو قوانين أية ولاية يكون مخالفاً لذلك ».

ب - إعادة المعاهدة إلى الرئيس أو سحبها من قبله: في بعض الأحيان، قد يطلب الرئيس من مجلس الشيوخ إعادة المعاهدة إليه، وعندئذٍ، ينبغي على المجلس الاستجابة لطلب الرئيس، وفي المقابل، إن لجنة العلاقات الخارجية التابعة لمجلس الشيوخ قد توصي في تقريرها المتعلق بمشروع المعاهدة بإعادة تلك المعاهدة إلى الرئيس، وفي هذه الحالة يتبنى مجلس الشيوخ قراراً بسيطاً يأمر بموجبه سكرتارية المجلس بإعادة المعاهدة إلى الرئيس.

ج - إعادة المعاهدة إلى اللجنة: إذا أرسلت لجنة العلاقات الخارجية تقريرها إلى مجلس الشيوخ بشأن المعاهدة، ولم يوافق عليها هذا المجلس، ولم يتم بإعادتها رسمياً إلى الرئيس. في هذه الحالة، تُعاد المعاهدة بصورة أوتوماتيكية إلى اللجنة المذكورة في نهاية دورة انعقاد الكونغرس، حيث تقوم بدراستها مجدداً وإعداد تقرير آخر تبعث به إلى المجلس للنظر في أمر إقرارها.

وتجدر الإشارة، أن نظام التصديق على المعاهدات في الولايات المتحدة الأمريكية قد اشترط وفقاً للدستور موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين^(١)، وفي معظم الأوقات، ينظر مجلس الشيوخ في المعاهدات في جلسة

(١) انظر: د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة ...، مرجع سابق، ص ١٦٢.

علنية، ولكن هناك حالات معينة قد يضطر معها المجلس لعقد جلسة سرّية بهدف مناقشة معلومات سرّية، ولا تنتهي المعاهدات بنهاية ولاية الكونغرس^(١).

د - رفض المعاهدة بأكملها: ويكون ذلك في حالة عدم الحصول على الأغلبية التي تطلبها الدستور - أغلبية الثلثين - للموافقة على قرار التصديق على المعاهدة. وفي هذه الحالة: تُعاد المعاهدة إلى لجنة العلاقات الخارجية التابعة إلى المجلس أو إلى الرئيس، وتتوقف بالتالي إجراءات سير المعاهدة حتى يتم إعادة النظر فيها مجدداً من قبل اللجنة المذكورة، أو حتى يُعاد تقديمها مرة أخرى من قبل الرئيس^(٢). وإن عدم موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدة يحول دون سريانها، ويفقدها قيمتها القانونية، ويجعلها باطلة من الناحية الدستورية، وبالتالي لا تستطيع السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية التصديق عليها. فقد اضطرت الحكومة الأمريكية مثلاً إلى إلغاء بعض المعاهدات بسبب عدم موافقة مجلس الشيوخ عليها بأغلبية الثلثين، مثل معاهدة فرساي، ومعاهدة تبادل المطلوبين مع بلجيكا، ومعاهدة القضاء على تجارة الرقيق مع بريطانيا وغيرها^(٣).

المرحلة الثالثة. التصديق الرئاسي Presidential Ratification :

بعد أن يقدم مجلس الشيوخ مشورته وموافقته على المعاهدة، يرسل هذا المجلس المعاهدة إلى الرئيس، حيث يستأنف هذا الأخير عمله، وهنا يكون أمام الرئيس أحد الخيارين الآتيين^(٤):

(١) ومثال ذلك، معاهدة منع الإبادة الجماعية التي أُحيلت من قبل الرئيس ترومان عام ١٩٤٩، وبعد سبعة وثلاثين عاماً تم التصديق عليها بشكل نهائي، أي في عام ١٩٨٦ وذلك بتصويت ثلثي الأعضاء الحاضرين في مجلس الشيوخ.

Oleszek, Walter; *Senate Executive Business and The Executive Calendar*, (CRS, Report, Order Code, 98-709 GOV, February 20, 2001). p. 2.

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٥١.

(٣) انظر: أ. عزيز كايد، الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، سلسلة التقارير القانونية

- ٢٩ - (رام الله، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، آذار، سنة ٢٠٠٢)، ص ٤٣.

(٤) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٥٣.

١ - **التوقيع على وثيقة التصديق** معناه بتلك الموافقة التزام الولايات المتحدة الأمريكية بها. وحالما تتم المصادقة على المعاهدة، فإنها تصبح نافذة على الصعيد الداخلي، وهذه هي مسؤولية الدولة، وعموماً ليس هناك مهلة زمنية محددة للتصديق على المعاهدة التي تم التوقيع عليها^(١)، وعند التصديق على المعاهدة تصبح الدولة ملتزمة قانوناً بموجبها.

٢ - **عدم التوقيع على وثيقة التصديق** بسبب شروط أو تحفظات أو تعديلات وضعها مجلس الشيوخ على المعاهدة أو لأي سبب آخر، وفي هذه الحالة، يتوقف سير المعاهدة، ولا تدخل حيّز التنفيذ بالنسبة للولايات المتحدة.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور لم يحدد من هي السلطة المخولة بإلغاء المعاهدات. ولكن وفقاً لرأي الفقيه لويس فيشر: « تلغى المعاهدة بواسطة قانون صادر عن الكونغرس، أو قرار صادر عن مجلس الشيوخ، أو بواسطة معاهدة جديدة، أو عمل رئاسي ». فالمحكمة العليا لم تحسم هذه المسألة، ولكن بصفة عامة، تفضل المحكمة العليا أن يعمل كل من الكونغرس والرئيس معاً لتحديد السلطة المختصة بإلغاء المعاهدة^(٢).

الفرع الرابع

الاتفاقات التنفيذية

Executive Agreements

إذا كان عقد المعاهدات يدخل في نطاق الاختصاصات المشتركة ما بين الرئيس الأمريكي والكونغرس، فإن العكس من ذلك بالنسبة لعقد الاتفاقات التنفيذية، حيث يختص بها الرئيس منفرداً. فقد لجأ الرؤساء في الولايات

^(١) انظر: *United Nations: Treaty Handbook; (Prepared by The Treaty Section of The Office of Legal Affairs, 2006), p. 3.*

^(٢) انظر: *Brannen, Daniel E. & others; Checks and Balances, op. cit., p.327.*

المتحدة الأمريكية - وبعد تزايد اختلاف وجهات النظر بين مجلس الشيوخ والرئيس وتعطيل بعض المعاهدات - إلى الاتفاقات التنفيذية وخاصة الاتفاقات السياسية التي تعتبر من اختصاص السلطة التنفيذية، و يرى بعض فقهاء القانون أن الدستور الأمريكي لا يتضمن مثل هذا النوع من الاتفاقات وإنما يتطلب عرض كافة المعاهدات على مجلس الشيوخ^(١).

فالاتفاق التنفيذي هو مصطلح يستخدم ضمن قانون الولايات المتحدة ليشير فقط إلى الاتفاقات الدولية الملزمة قانوناً، والموقعة من جانب الرئيس ولكن بدون مشورة وموافقة مجلس الشيوخ وبدرجات متفاوتة في مشاركة الكونغرس. وإن ما يميز المعاهدة عن الاتفاق التنفيذي، أن الأخير لا يحتاج إلا لتوقيع رئيس الدولة، على خلاف المعاهدة التي لا يمكن نفاذها إلا بمصادقة السلطة الداخلية المختصة - مجلس الشيوخ - لاسيما وأن الدستور الأمريكي لم يخوّل الرئيس صلاحية عقد الاتفاقات التنفيذية، ولكن عرفاً دستورياً ثابتاً أسند هذه الصلاحية لرئيس الدولة^(٢).

وإذا كان الدستور الأمريكي لم ينص صراحة على اختصاص رئيس الدولة بإبرام الاتفاقات التنفيذية مع الدول الأخرى، فإن هذا الاختصاص يستمد شرعيته من خلال سوابق تاريخية تعود إلى عام ١٧٩٠ وإلى قضاء المحكمة العليا المضطرد في هذا الصدد^(٣). وإن الاتفاق التنفيذي الذي ابتدعه الفقه الدستوري الأمريكي جاء للتهرب من شكليات المعاهدات، ويهدف لإطلاق يد رئيس الجمهورية الأمريكي في إبرام اتفاقات بسرعة وبدون حاجة لتصديق مجلس

(١) انظر: أ. عزيز كايد، الرقابة البرلمانية على المعاهدات ...، مرجع سابق، ص ٢٦ - ٢٧.

(٢) انظر: د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

(٣) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ١٢٦.

الشيوخ، أو كوسيلة للتخلص من معارضة هذا المجلس^(١). وقد يكون الاتفاق التنفيذي تدبيراً استثنائياً لمواجهة مسألة عاجلة لا تحتمل التأخير^(٢). وهناك مثال ممتاز لأهمية الاتفاقات التنفيذية، واستمرارية صحة نهج القاضي جاكسون بالنسبة للسلطات المشتركة في قضية *Dames and Moore v. Regan* عام ١٩٨١، إذ أنه وفقاً لاتفاق حكومتي الولايات المتحدة وإيران لإطلاق سراح موظفي السفارة الذين احتجزوا كرهائن في إيران، صادق الرئيس ريغان على أوامر تنفيذية تلغي مصادرات معينة، وتأمّر بتحويل أرصدة إيرانية احتجزت مجمدة في بنوك الولايات المتحدة إلى إيران. كما أن اتفاقاً تنفيذياً ألزم الولايات المتحدة أيضاً بأن تُنهي كل الإجراءات القانونية المتخذة في محاكم الولايات المتحدة ضد إيران^(٣).

وفي هذا الخصوص، تدرج الاتفاقات التنفيذية التي يعقدها رئيس الجمهورية الأمريكية إلى ثلاثة أنواع، نوردها وفقاً للآتي^(٤):

أولاً. الاتفاقات التنفيذية بناء على ترخيص من الكونغرس *Executive Agreements by*

Authorization of Congress or Congressional – Executive Agreements

وأبرز مثال لها الاتفاقات التي أبرمت بناء على قانون اتفاقيات التجارة المتبادلة لسنة ١٩٣٤ والذي أجاز للرئيس أن يبرم اتفاقات تجارية مع الدول الأجنبية. وكذلك أيضاً، الاتفاقات التنفيذية التي أبرمت بناء على قانون الإعارة والتأجير الصادر في ١١ مارس سنة ١٩٤١ والذي يقضي بأن تقوم الولايات المتحدة بإقراض الدول المحاربة التي يكون الدفاع عنها أساسياً للولايات المتحدة وأن تقوم بتأجير العتاد الحربي لها.

(١) انظر: د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

(٢) انظر: د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص ١٧٠ - ١٧١.

(٣) انظر: جبروم أ. بارون وآخرون، الرجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٤٠ - ١٤١.

(٤) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٥٥ - ٤٥٦.

ثانياً . الاتفاقات التنفيذية المستندة إلى معاهدات *Executive Agreements Authorized*

: by Treaties

ومثالها الاتفاقات المتعددة التي عقدت وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، غير أن أبرزها وأكثرها حداثة الاتفاقات التنفيذية التي أبرمتها حكومة الولايات المتحدة استناداً إلى معاهدة منظمة حلف الشمال الأطلسي.

ثالثاً . الاتفاقات التنفيذية المستمدة من السلطات الدستورية المنفردة للرئيس

: *Executive Agreements on the Sole Constitutional Authority of the President*

ويستمد رئيس الجمهورية سلطته في إبرام هذا النوع من الاتفاقات من النصوص الواردة في الدستور ذاته، وهي التي تؤكد على أن رئيس الولايات المتحدة هو رئيس السلطة التنفيذية والقائد الأعلى للقوات المسلحة، والمكلف بتنفيذ القوانين بأمانة وإخلاص، والممثل الأعلى لدولة الاتحاد في نطاق العلاقات الدولية.

وهكذا، وبعد الحديث عن دور مجلس الشيوخ في الموافقة على ترشيحات الرئيس لتعيين كبار الموظفين، ودوره في الموافقة على المعاهدات التي يبرمها رئيس الدولة، فإنه يبدو واضحاً مدى أهمية الدور الذي يضطلع به الكونغرس ممثلاً بمجلس الشيوخ في هذا المجال. ما يفرض على الرئيس بأن يكون على علاقة طيبة مع المجلس في حال عدم انتمائه لحزب الأغلبية في مجلس الشيوخ. إضافة إلى مبدأ مجاملة مجلس الشيوخ، والذي يعكس مدى حجم الاتصالات والتشاورات التي ينبغي أن يجريها الرئيس وعلى نحو مسبق مع المجلس كي يحظى هذا الترشيح على رضا المجلس، أو على الأقل على رضا عضوي مجلس الشيوخ اللذين ينتميان إلى ولاية المرشح حتى يتهيأ الجو المناسب داخل أروقة المجلس لموافقة باقي أعضائه أسوة بموافقة هذين العضوين. وهذا من شأنه أن يعكس مدى أهمية الدور الذي ينهض به مجلس الشيوخ في التصديق

على ترشيحات الرئيس لتعيين كبار الموظفين الفيدراليين مقارنة بدور الرئيس. لأن هؤلاء الموظفين هم العروة الوثقى التي يعتمد عليها رئيس الدولة في إدارة شؤون البلاد على مستوى الإدارة الاتحادية.

وفي المقابل لا تختلف أهمية الدور الذي ينهض به مجلس الشيوخ في الموافقة على تعيين الموظفين الفيدراليين عن أهمية دوره في إدارة الشؤون الخارجية للبلاد بالاشتراك مع الرئيس، وذلك من خلال موافقته على المعاهدات التي يبرمها الرئيس. أما إبرام الرئيس لاتفاقيات تنفيذية ملزمة قانوناً في الولايات المتحدة الأمريكية فإنه يشتمل على صراع دستوري للسيطرة السياسية، فقد حُدثت الأعمال الرسمية لصنع الالتزامات الدولية من قبل الرئيس والكونغرس، وكلاهما عن كُتُب حارس لأدواره المحددة دستورياً، وهذه الأدوار تتفق تارة وتختلف تارة أخرى، وخاصة عندما تتجه إرادة مجلس الشيوخ إلى رفض معاهدة يرغب بها الرئيس، فيلجأ الرئيس الأمريكي إلى إبرام اتفاق تنفيذي تهرباً من رقابة مجلس الشيوخ، أو رغبة في تجنب معارضته، ما يخفي في طياته الكثير من مظاهر الشك.

فالرؤساء عادة ما يلجؤون لإبرام المعاهدات من أجل المسائل والقضايا الأكثر أهمية، أما الاتفاقيات التنفيذية فمن أجل القضايا الأقل أهمية. ورغم ذلك، يستخدم الرؤساء أحياناً الاتفاقيات التنفيذية من أجل المسائل الهامة. فالرئيس ترومان والرئيس روزفلت استخدمتا الاتفاقيات التنفيذية في اجتماعات مدينة يالطا ومدينة بوتسدام لإنهاء الحرب العالمية الأولى. وإن لجوء الرؤساء لتوقيع الاتفاقيات التنفيذية له مغزى كبير، لأن مجلس الشيوخ يستطيع مطالبة الرئيس بتغيير المعاهدة قبل الموافقة عليها، أما الاتفاقيات التنفيذية فلا تتطلب موافقة مجلس الشيوخ، ورغم ذلك، قضت المحكمة العليا بأن: «الاتفاقيات التنفيذية هي جزء من القانون الأعلى للبلاد تماماً كالمعاهدات»^(١).

Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.328.

(١) انظر:

المبحث الخامس

اشتراك الكونغرس مع الرئيس في إدارة الشؤون العسكرية للولايات المتحدة

تُعَدّ الولايات المتحدة الأمريكية أكبر قوة عسكرية في العالم وأكثرها استخداماً لأسلوب استعراض القوة المسلحة عن طريق تحريك القوات والأساطيل لردع أعدائها، بالإضافة إلى أنها الدولة الوحيدة التي استخدمت السلاح النووي في الحروب كما هددت باستخدامه عدة مرات^(١). ونظراً لخطورة هذا النوع من الاختصاصات ذات الصلة بالشؤون العسكرية للبلاد، فقد حرص واضعو الدستور على جعلها اختصاصاً مشتركاً بين الرئيس والكونغرس، فجعلوا للكونغرس الحق في إعلان الحرب والتجنيد العام وإنشاء القوات المسلحة والقوات الخاصة، ووضع القواعد اللازمة لتنظيمها، وجعلوا للرئيس حق القيادة العليا للقوات المسلحة والقوات الخاصة إذا ما تقررّت دعوة هذه القوات لخدمة الولايات المتحدة^(٢).

ولذلك قرر الدستور في البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية: «بأن الرئيس هو القائد الأعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة، ولمليشيات مختلف الولايات عندما تدعى إلى الخدمة الفعلية لدى الولايات المتحدة ...»^(٣). فإدارة الحرب يجب أن تكون في يد واحدة، وهي الرئيس الذي يقوم بإدارة القوى العاملة في البلاد لتجنيدتها في سبيل تحقيق النصر، يعاونه جهاز عسكري ضخم يتكون من وزارة الدفاع، وهيئة أركان الحرب، ولجنة الطاقة

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣٠٦.

(٢) انظر: د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ١٧٣-١٧٤.

(٣) جرى نص البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Article 2, Section 2, Clause 1; The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States».

الذرية، إضافة إلى بعض المجالس التابعة لوزارة الدفاع، فضلاً عن سلطته في تعيين أفراد القوات المسلحة وعزلهم وتدريبهم وترقيتهم بصفته قائداً عاماً لها^(١). ولكن يبدو أن الرؤساء الأمريكيين لم يكتفوا بالسلطات الدستورية الحربية الممنوحة لهم، فاهتدوا إلى أسلوب جديد يمنحهم صلاحية إشهار الحرب وبدون إعلان رسمي، وأطلق على هذا النوع من الحرب بالحرب غير المعلنة، ومقتضى هذا الأسلوب، أن يتخذ رئيس الدولة إجراءات تُعد من الناحية الفعلية حرباً أو عملية عسكرية، ولا يبقى أمام الكونغرس إلا إعلانها^(٢).

وأمام اتساع سلطات الرئيس في هذا المجال، بحث الكونغرس عن وسائل للحد من سلطة الرئيس في مجال الشؤون الخارجية، حيث اعتقد السيناتور جون بريكر *John Braker*، أن التوسع في التعهدات الأمريكية في الخارج يؤدي حتماً إلى سياسات تنتهك القوانين الفيدرالية وقوانين الولايات والدستور^(٣).

وخوفاً من أن يورط الرئيس الشعب الأمريكي في حروب خارجية كما حدث في حرب الفيتنام وكمبوديا^(٤)، تجدد اهتمام الكونغرس بتقييد سلطات الرئيس في مجال السياسة الخارجية وشن الحروب، لاسيما وأن آباء الدستور قد شعروا بأن الرئيس سيكون قادراً على استخدام القوات المسلحة دون حاجته لموافقة الكونغرس فقط لصد أي عدوان أو هجوم على الولايات المتحدة، وبعبارة أوضح للدفاع عن البلاد. أما إذا أراد الرئيس شن حرب؛ فإن عليه الحصول على موافقة الكونغرس، ولكن الرؤساء عادة ما تجاهلوا مبدأ الفصل بين السلطات

(١) انظر: د. جميلة مسلم شريجي، الاتحاد الفيدرالي...، مرجع سابق، ص ١٧٤.

(٢) انظر: د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

(٣) انظر: ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، مرجع سابق، ص ٢١٤.

(٤) انظر: د. غسان بدر الدين. د. علي عواضه، المؤسسات السياسية...، مرجع سابق، ص ٣٢٤.

في هذا الدستور بالنسبة لهذه السلطة، حيث خاض الأمريكيون مئات من العمليات العسكرية منذ اعتماد الدستور عام ١٧٨٧^(١).

وحتى عام ٢٠٠٥، أعلن الكونغرس الحرب فقط إحدى عشرة مرة بالنسبة لخمس حروب وهي: الحرب التي امتدت بين عامي ١٨١٢ - ١٨١٤ والتي وقعت بين الولايات المتحدة من جهة والمملكة المتحدة وأيرلندا الشمالية من جهة أخرى. والحرب الأمريكية مع المكسيك ١٨٤٦ - ١٨٤٨. والحرب الأمريكية الإسبانية ١٨٩٨. والحرب العالمية الأولى ١٩١٤ - ١٩١٨. والحرب العالمية الثانية ١٩٣٩ - ١٩٤٥^(٢).

وخلال حرب الفيتنام ١٩٥٤ - ١٩٧٥ أرسل كل من الرئيس ليندون جونسون وريتشارد نيكسون أكثر من خمسمائة ألف جندي أمريكي للقتال دون إعلان للحرب من قبل الكونغرس. وإن أكثر من ثمانية وخمسين ألفاً منهم قتلوا. وعندما أصبحت الحرب لا تحظى بشعبية من الناحية السياسية، تحدى الكونغرس سلطات الرئيس خطوة خطوة، وبلغت ذروة هذا التحدي بقانون سلطات الحرب لعام ١٩٧٣ والذي فرض قيوداً على سلطات الرئيس في مجال العمليات العسكرية^(٣).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المبحث عن اشتراك الكونغرس مع الرئيس في إدارة الشؤون العسكرية للولايات المتحدة وذلك وفقاً للآتي:
المطلب الأول: توزيع الدستور للسلطة العسكرية بين الرئيس والكونغرس.
المطلب الثاني: تقييد الكونغرس لسلطة الرئيس في استخدام القوات الأمريكية.

المطلب الثالث: التطبيق العملي لقانون سلطات الحرب.

^(١) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.329.

^(٢) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.329.

^(٣) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.329.

المطلب الأول

توزيع الدستور للسلطة العسكرية بين الرئيس والكونغرس

التزاماً من واضعي الدستور الأمريكي بمبدأ الضوابط والتوازنات الذين ساروا على نهجه بإخلاص شديد ، فقد قاموا بتوزيع سلطة إدارة الشؤون العسكرية للولايات المتحدة بين الرئيس والكونغرس. فبينما نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على أن يكون الرئيس هو القائد الأعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة ، وميليشيا مختلف الولايات عند دعوتها إلى الخدمة الفعلية لدى الولايات المتحدة. نجد أن المادة الأولى تتضمن في الفقرة الثامنة منها عدداً كبيراً من الاختصاصات المخولة للكونغرس والمتعلقة بإدارة الشؤون العسكرية للبلاد وهي ما يلي^(١) :

- ١ - إعلان الحرب ، والتفويض برد الاعتداء والاستيلاء على السفن والبضائع ووضع قواعد تتعلق بالاستيلاء على الغنائم في البر والبحر.
- ٢ - إنشاء الجيوش وتأمين نفقاتها ، ولكن الاعتمادات المالية المخصصة لذلك القرض يجب ألا تكون لفترة تزيد على سنتين.
- ٣ - تكوين قوة بحرية والتكفل بها.
- ٤ - وضع قواعد الإدارة وتنظيم القوات البرية والبحرية.
- ٥ - وضع أحكام لدعوة الميليشيا إلى تنفيذ قوانين الاتحاد ، وقمع التمرد وصد الغزو.
- ٦ - وضع أحكام لتنظيم وتسليح وتدريب الميليشيا ، وإدارة أقسامها التي قد تكون عاملة في خدمة الولايات المتحدة ، محتفظاً للولايات كل على حدة ، بحق تعيين الضباط ، وسلطة تدريب الميليشيا طبقاً للنظام الذي يضعه الكونغرس.

U. S. Constitution, Article 1, Section 8, Clauses; 11-12-13-14-15-16.

(١) انظر :

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب توزيع الدستور للسلطة العسكرية بين الرئيس والكونغرس وفقاً للآتي:

الفرع الأول

سلطات الكونغرس في إعلان الحرب قبل صدور قرار سلطات الحرب عام ١٩٧٣

الحرب هي صراع مسلح بين دولتين أو أكثر عن طريق قواتها المسلحة من أجل قهر إحداها للأخرى، وفرض شروطها على الدولة المنهزمة كما تريد^(١). ويمكن أيضاً تعريفها في ظل القانون الدولي التقليدي بأنها: « حالة عداء تنشأ بين دولتين أو أكثر وتنتهي حالة السلام بينهما، وتستخدم فيها القوات المسلحة في نضال مسلح تحاول فيه كل دولة إحراز النصر على أعدائها ومن ثم فرض إراداتها وإملاء شروطها المختلفة من أجل السلام »^(٢).

أولاً. إجراءات إعلان الحرب:

إن إعلان الحرب في الولايات المتحدة يحتاج إلى اتخاذ عدة إجراءات قبل إعلانها. فلا بد من إبلاغ الكونغرس بضرورة إعلان الحرب، تمهيداً لإجراء المداولة بخصوص بذلك، والحصول على موافقة الكونغرس، ومن ثم إبلاغ الرئيس بقرار الكونغرس وإعلان الحرب. ويمكن توضيح هذه الإجراءات على النحو الآتي^(٣):

١ - إبلاغ الكونغرس : إن الرئيس ملزم أن يقدم للكونغرس من وقت لآخر معلومات عن حالة الاتحاد، ويقدم له توصيات بتلك الإجراءات والتي يعتقد أنها

(١) انظر: د. محمد عزيز شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام (دمشق، مطبعة جامعة دمشق، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٩١)، ص ٤٩٧.

(٢) انظر: د. حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة ...، مرجع سابق، ص ٢٧٣.

(٣) انظر: د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص ٢١٨-٢٢١.

ضرورية ومناسبة، ويمكنه في الحالات غير العادية أن يدعو كلا من المجلسين أو أحدهما إلى الاجتماع^(١). لذلك فإذا حدث ما يدعو إلى إعلان الحرب، يوجه الرئيس رسالة حرب إلى الكونغرس *War Message to the Congress*، وإن أول رسالة حرب في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية، كانت ضمن الرسالة السنوية للرئيس ماديسون سنة ١٨١١، حيث أوضح فيها تحرشات بريطانيا غير مقبولة، فطلب من الكونغرس وضع الولايات المتحدة في حالة حرب.

٢ - **المدادولة والقرار:** في معظم الأحوال، يبحث الكونغرس طلب الرئيس من حيث أسبابه والتطورات والنتائج المحتملة للحرب، ولكن الذي يحدث هو أن تطورات الموقف والمعلومات لا تكون كافية أمام الكونغرس، لذا فإنه يتخذ قرارات لتأييد سياسة الرئيس، لأن هذا الأخير في غالب الأمر يخلق مواقف ذات إلحاح عاجل بدرجة تجعل الكونغرس عاجزاً عن اختيار بديل لسياسته^(٢).

(١) انظر: الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي.

(٢) ومثال ذلك: عندما أرسل الرئيس فرانكلين روزفلت رسالته إلى الكونغرس بتاريخ ١٩٤١/١٢/٨ وذلك بعد الهجوم الياباني على ميناء بيرل هاربور *Pearl Harbor* بتاريخ ١٩٤١/١٢/٧ يطلب فيها إعلان الحرب على اليابان. فاجتمع الكونغرس وبحث طلب الرئيس واتفق على إعلان الحرب. وقد قال الرئيس في رسالته: «إن المسافة من اليابان إلى هاواي تجعل من الواضح أن الهجوم قد خطط له عن عمد منذ بضعة أيام أو حتى بضعة أسابيع سابقة، وخلال ذلك الوقت، شرعت الحكومة اليابانية بأن تخدع متعمدة الولايات المتحدة من خلال تصريحات وقرارات زائفة بأمل أن يستمر السلام، أطلب من الكونغرس أن يعلن أنه منذ هجوم اليابان الغادر يوم الأحد الموافق في السابع من شهر ديسمبر سنة ١٩٤١ أن حالة الحرب قائمة بين الولايات المتحدة وإمبراطورية اليابان».

ولمزيد من التفاصيل راجع:

Creaves, Jr. Percy L.; *Pearl Harbor: The Seeds And Fruits of Infamy*: (Ludwig Von Mises Institute, 518 West Magnolia Avenue, Edited by Bettina Bien Greaves, 2010), pp. 348-349.

٣ - موافقة الكونغرس: إن إعلان الحرب يكون بعد التصويت عليه في الكونغرس، وحصوله على الأغلبية المطلوبة للتشريعات، وهي أغلبية ثلثي الحاضرين في مجلسي الشيوخ والنواب^(١).

٤ - إبلاغ الرئيس بقرار الكونغرس وإعلان الحرب : بعد مداولة الكونغرس، يتخذ هذا الأخير قراراً بشأن الحالة التي أبلغه بها الرئيس في رسالته، ثم يحيل قراره إلى الرئيس الذي بدوره يعلن حالة الحرب مع دولة أجنبية أو مجموعة دول، ما يترتب على ذلك انتهاء حالة السلم.

ولكن السؤال المطروح هنا ماذا لو تعرضت الولايات المتحدة لهجوم مفاجئ عندما لا يكون الكونغرس في حالة انعقاد ؟ وماذا لو أن القوات المسلحة الموجودة لا تكفي لتلبية الاحتياجات الطارئة ؟ وما هي السلطة الدستورية التي يملكها الرئيس في مثل هذه الحالة ؟

بلا شك إن رئيس الجمهورية لديه القدرة على صدّ الهجمات المفاجئة بصفته القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة في الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا الوضع قد واجهه الرئيس ابراهام لينكولن لدى الهجوم على القاعدة البحرية Sumter Fort عام ١٨٦١ في الوقت الذي أُجّلت خلاله اجتماعات الكونغرس. لذلك، وبهدف سدّ الفجوة في السلطة الدستورية، دعا لينكولن آلاف المتطوعين، وزاد من تعداد الجيش والبحرية، وسمح بحصار موانئ المتمردين والاستيلاء على أربع سفن كفنائم حرب، رغم أن الدستور لم يكن ينص بوضوح على أي من هذه الإجراءات، إلا أن لينكولن قد تصرف في حالة الطوارئ كما لو كان لديه السلطة للقيام بذلك^(٢).

^(١) انظر: Sloan, Virginia E & Boyer, Spencer B & Franklin, Sharon Bradford & Lindsay, Amber S & Monroe, Kathryn A & Onek, Joseph N & Rebeiro, Pedro J.; Deciding To Use Force Abroad: War Powers in a System of Checks and Balances, (Washington D.C., An Initiative of The Constitution Project, 2005), p.26.

^(٢) انظر: Griffin, Stephen M.; American Constitutionalism From Theory To Politics, (New Jersey, Princeton University Press, 1996), p.59.

وبعد ذلك، قام ملاك هذه السفن بإقامة دعوى لاستعادة سفنهم وعرفت هذه الدعوى باسم قضايا الغنيمة *Prize Cases* التي نظرت بها المحكمة العليا عام ١٨٦٣، حيث قررت في حكمها: « بأن للرئيس السلطة في القيام بالأعمال العسكرية مستخدماً القوات المسلحة، ولو لم يكن هناك إعلان للحرب، وذلك في حالة وقوع عدوان على الولايات سواء من عدو خارجي أم نتيجة لعمل من أعمال التمرد الداخلي، وكذلك في جميع الحالات التي تتطلبها ضرورة الدفاع عن مصالح الولايات المتحدة »^(١).

ثانياً. القيود المفروضة على صلاحية الكونغرس في إعلان الحرب:

رغم أن سلطات الكونغرس في المجال العسكري غير محددة، إلا أنها تخضع وبشكل دائم لأحكام الدستور، فلا يمكن على سبيل المثال أن تُستخدم لتجاهل أو لإنكار الحقوق التي تكفلها وثيقة أو شرعة الحقوق، كما لا يمكن أن تكون مستخدمة لتولي القيادة التكتيكية اليومية للقوات المسلحة، والتي من شأنها فيما لو حدثت أن تشكل انتهاكاً للمادة الثانية من الدستور والتي تقضي بتسمية رئيس الجمهورية قائداً أعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة، إضافة لذلك، تتأثر سلطة الكونغرس في إعلان الحرب بقيود عملية وسياسية، كالقيود المتعلقة بشأن المعلومات المتوفرة للكونغرس في اتخاذ قرار استخدام القوات المسلحة، والقيود المفروضة على وقت المداولة، والقيود المفروضة على مدى الملاءمة السياسية لقطع إمداد أو تمويل قوات الولايات المتحدة في هذا الخصوص^(٢).

^(١) انظر: *Kent, Andrew; The Constitution and The Laws of War During The Civil War, (Fordham Law School, Notr Dam Law Review, [Vol. 85:5, 2010], pp. 1893-1894.*

^(٢) انظر: *Sloan, Virginia E & Others; Deciding To Use Force..., op. cit., p.12.*

وعلى الرغم مما يملكه الكونغرس من سلطات يكون استخدامها ضرورياً كمساندة الرئيس فيما يأمر به من أعمال عسكرية من خلال إعلانه للحرب، فإن الكونغرس لا يستطيع في أي حال من الأحوال أن يستخدم هذه السلطات لمنع الدعم اللازم للقوات المسلحة الأمريكية، دفاعاً عن سلطته في إعلان الحرب ولإجبار الرئيس على عدم استخدام القوة بدون هذا الإعلان، ذلك أن الظروف في تلك الحالات تدفع الأمة الأمريكية بأسرها إلى التضامن في مواجهة الخطر، كما أن ضغط الرأي العام لا يدع مجالاً لمثل هذا التنازع على السلطات، والذي قد يعرض أبناء الشعب الأمريكي الذين بعث الرئيس بهم فعلاً إلى ميدان القتال لأن يقفوا مجردين من السلاح أو المؤن اللازمة لمواجهة أعدائهم^(١).

ونتيجة لذلك، تضاءلت أهمية سلطة الكونغرس في إعلان الحرب قبل صدور قرار سلطات الحرب لعام ١٩٧٣، ما أدى إلى التوسع الكبير لسلطات الرئيس في حالة الحرب والذي تسمح به بعض القوانين^(٢)، وقد أكدت المحكمة العليا الأمريكية هذا الرأي في قضية شركة يونغستاون للصفائح والأنابيب ضد صوير *Youngstown Sheet and Tube Company v. Sawyer* لعام ١٩٥٢ حيث قررت: «إن تصرف الرئيس وحده ينشئ حالة الحرب، وعلى القضاء أن يعترف بوجودها حتى لو كان ذلك بدون إعلان للحرب من جانب الكونغرس، وإن الحرب ما هي إلا الحالة التي تسعى فيها الدولة للحصول على حقها عن طريق القوة»^(٣).

(١) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات...، مرجع سابق، ص ٣٧٧.

(٢) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات...، المرجع السابق، ص ٣٧٧.

(٣) انظر: *Youngstown Sheet & Tube Company V. Sawyer*, 343 U.S. 579, 643 (1952).

ولمزيد من التفاصيل حول هذه القضية راجع:

***Lobel, Jules; Conflicts Between The Commander in Chief and Congress: Concurrent Power Over The Conduct of War*, (Ohio State Law Journal, [Vol. 69: 391, 2008], pp. 393-394.**

الفرع الثاني

سلطة الرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة الأمريكية

نص البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي - كما أسلفنا - على أن يكون الرئيس قائداً أعلى لجيش الولايات المتحدة وبحريتها ولقوات الميليشيا عند دعوتها لخدمة الولايات المتحدة. وستتناول فيما يلي دراسة الجوانب المختلفة لهذه القيادة من خلال بيان حالات استخدام الرئيس للقوات الأمريكية في القتال قبل صدور قرار سلطات الحرب عام ١٩٧٣، ومضمون سلطات الرئيس في العمل العسكري، وسلطة الحكم العسكري للأقاليم المفتوحة بالقوة العسكرية، وسلطة إنهاء الحرب وذلك وفقاً للآتي:

أولاً - حالات استخدام الرئيس للقوات الأمريكية في القتال قبل صدور قانون سلطات الحرب عام ١٩٧٣:

من البديهي في ظل نصوص الدستور الأمريكي أن يكون للرئيس الأمريكي سلطة إدخال ما تحت أمرته من القوات بمختلف أنواعها في القتال بناء على قيام الكونغرس بإعلان الحرب، على أن التاريخ الأمريكي لم يشهد سوى حالتين فقط لاستخدام الرئيس للقوات الأمريكية في القتال بناء على إعلان الكونغرس للحرب. وفيما عدا ذلك فإن كافة صور القتال التي أشرك فيها الرؤساء الأمريكيون قوات بلادهم المسلحة لم تكن في أعقاب إعلان الحرب، الأمر الذي يثير بدون شك التساؤل بشأن مدى شرعية ذلك التصرف من جانب هؤلاء الرؤساء^(١).

(١) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات...، مرجع سابق، ص ٣٨١.

وحقيقة الأمر أن الدستور الأمريكي لم يتضمن أية إشارة إلى الحالات التي يجوز فيها للرئيس أن يستخدم سلطاته كقائد أعلى للقوات الأمريكية، كما أنه حين أسند إلى الكونغرس السلطة في إعلان الحرب لم يقرر جعل ذلك الإعلان شرطاً ضرورياً لاستخدام قوات البلاد المسلحة في القتال، مما يرجح انتفاء اتجاه قصد واضعي الدستور الأمريكي إلى الربط الدائم بين هذا الإعلان والاشتراك في القتال^(١).

كما أن المحكمة أضافت للحالة التي توقعها آباء الدستور الأمريكي والتي يجوز فيها للرئيس استخدام القوات المسلحة دون إعلان الحرب، وهي حالة وقوع عدوان على الولايات المتحدة وحالة أخرى أن يكون هذا الاستخدام مطلوباً لضرورة حماية مصالح الولايات المتحدة، وهي حالة بالغة المرونة بحيث يمكن الاستناد إليها في أية حالة من حالات استخدام الرؤساء للقوات المسلحة الأمريكية، حيث لن يعدم أي من هؤلاء الرؤساء الوسيلة إلى القول بأن ممارسته لسلطته كانت ضرورية لحماية مصالح الولايات المتحدة، الأمر الذي يؤدي إلى ممارسة الرئيس سلطة القيام بالحرب دون أية رقابة عليه، وأن يقوم بذلك منفرداً مهما كان دور الكونغرس في هذا الصدد^(٢).

ثانياً - مضمون سلطة الرئيس في العمل العسكري :

ليست سلطة الرئيس الأمريكي كقائد أعلى للقوات المسلحة لبلاده مجرد سلطة شرفية خالية من المضمون، وإنما هي سلطة قيادة حقيقة ذات مضمون شامل لكل السلطات التي يمكن أن تتطلبها تلك القيادة، وفي ذلك يقرر القاضي جاكسون: « أن الدستور يضع القوات المسلحة للبلاد تحت قيادة الرئيس بدون شك ». وسلطة الرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة تخوله سلطة

(١) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات...، المرجع السابق، ص ٣٨١.

(٢) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات...، المرجع السابق، ص ٣٨٣.

تعيين ضباط هذه القوات، ولكن سلطته في هذا الصدد مقيّدة بالقوانين التي يصدرها الكونغرس والتي تحدد رتب هؤلاء الضباط، وتحدد ما يتعين توافره فيهم من شروط. وبموجب القانون فإن الرئيس الأمريكي يملك سلطة تعيين ضباط الجيش إلى رتبة كولونيل دون حاجة إلى مشورة وموافقة مجلس الشيوخ، أما ما علا ذلك من الرتب فإن التعيين فيها يتطلب هذه المشورة وهذه الموافقة^(١).

وللرئيس أيضا سلطة عزل الضباط بقرار منه وحده في حالة الحرب، أما في حالة السلم فلا يملك عزل هؤلاء الضباط منفرداً إلا بناء على حكم لمحكمة عسكرية، ولكن يجوز أن يقوم بذلك العزل في حالة السلم بدون محاكمة بناء على تعيين شخص آخر بدلاً من الضابط المعزول على أن يكون ذلك بناء على موافقة مجلس الشيوخ. والرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة يملك السلطة في أن يضع اللوائح المنظمة لشتى أمور هذه القوات، ولكن الرئيس يباشر هذه السلطة مع الخضوع لسلطة الكونغرس التي قررها الدستور في أن يضع القواعد اللازمة لإدارة وتنظيم القوات البرية والبحرية، فلا يجوز لما يضعه الرئيس من لوائح أن تخالف القواعد التي يضعها الكونغرس في ذلك الصدد^(٢).

أما القوات المسلحة الخاصة بالولايات والتي يطلق عليها الحرس الوطني أو الميليشيا، فهي وإن كانت تتبع حاكم الولاية، إلا أن لرئيس الدولة سلطات عليها وقت السلم، مثل وضع النظام الخاص بها وإصدار القرارات الخاصة بترتيب وتدريب وتسليح أفرادها^(٣). وهناك حالات تكون فيها قوات الولايات تحت القيادة المباشرة لسلطة رئيس الدولة وهي: إذا أصدر رئيس الدولة قراراً لتلك القوات لتنفيذ القوانين الفيدرالية. أو إذا أصدر رئيس الدولة قراراً لقمع الثورات وأعمال التمرد. أو إذا تعرضت البلاد لهجوم خارجي وجب صدّه. أو إذا

(١) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري...، المرجع السابق، ص ٣٨٤ - ٣٨٥.

(٢) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة، المرجع السابق، ص ٣٨٥.

(٣) انظر: د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس...، مرجع سابق، ص ١٨٢ - ١٨٣.

كان هناك احتياج لاستخدام تلك القوات في أراضي أجنبية. وفي هذه الحالات الأربع تتحول قوات الولايات إلى قوات اتحادية^(١).

ثالثاً. سلطة الحكم العسكري للأقاليم المفتوحة بالقوة العسكرية:

أدت الكثير من الحروب التي خاضتها الولايات المتحدة إلى احتلال بعض الأقاليم سواء بصورة دائمة أو مؤقتة، وقد أقرت المحكمة العليا دائماً سلطة الولايات المتحدة في ضم الأراضي عن طريق الحرب، فالقاضي مارشال قرر: « أن الدستور يعطي سلطة مطلقة لحكومة الاتحاد في أن تقوم بالحرب، وأن تعقد المعاهدات، وكنتيجة لذلك، فإن هذه الحكومات تملك السلطة في اكتساب الأراضي سواء عن طريق الفتح أو عن طريق المعاهدات »^(٢).

وقد تنبأ الدستور الأمريكي بإمكانية حدوث خضوع أقاليم أخرى غير أقاليم الولايات المتحدة لسيادة الاتحاد، فنص في البند الثاني من الفقرة الثالثة من المادة الرابعة: « أن يكون للكونغرس السلطة في أن يضع جميع القواعد والأنظمة اللازمة الخاصة بأراض أو ممتلكات أخرى عائدة للولايات المتحدة »^(٣). وقد فسّر القضاء نص الدستور الأمريكي في هذا الصدد على أنه يمنح الكونغرس وحده سلطة مطلقة في الحكم، وسيادة كاملة على الأقاليم، وسلطة تشريع شاملة لكل أمر من الأمور المتعلقة بها، وقد بات من المستقر في ظل أحكام المحكمة العليا في ذلك الصدد أن السلطة المطلقة التي يملكها الكونغرس على الأقاليم المذكورة هي سلطة مقرررة له، سواء أكانت هذه

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ١٣٢.

(٢) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات...، مرجع سابق، ص ٣٨٨.

(٣) جرى نص البند الثاني من الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Article 4, Section 3, Clause 2; The Congress shall have Power to dispose of and make all needful Rules and Regulations respecting the Territory or other Property belonging to the United States ... ».

الأقاليم قد اكتسبت عن طريق الفتح العسكري أو بأي وسيلة من الوسائل السلمية^(١).

وقد قضت المحكمة العليا إلى أن سلطة الرئيس الأمريكي بصفته المدنية التنفيذية لا تمتد إلى الأقاليم السالفة الذكر، ولا تحل محل السلطات التي كانت قائمة ما لم تسمح بذلك التشريعات الصادرة عن الكونغرس، وإن ذلك يسري حتى فيما يتعلق بالأقاليم المفتوحة بواسطة القوات المسلحة، على أنه بالنسبة للأقاليم المفتوحة بهذه الوسيلة يكون للرئيس بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة الأمريكية أن يباشر حكمها إلى حين إصدار الكونغرس للقوانين المنظمة لحكم هذه الأقاليم، وأن يباشر الرئيس هذا الحكم باعتباره عملاً عسكرياً مكملاً للعمل الذي قام به الجيش بفتحه لهذه الأقاليم^(٢).

أما بالنسبة لأسلوب الحكم الذي يباشره الرئيس على الأقاليم المكتسبة عن طريق الفتح العسكري، فقد استقر القضاء الأمريكي على أن يترك للرئيس الحرية الكاملة في تحديد ذلك الحكم، وأن تكون سلطة الحكم العسكري شاملة لكافة مظاهر الحكم التي يمكن أن تباشرها أية سلطة ذات سيادة كاملة على إقليمها. وبعبارة أوضح، إن للسلطة العسكرية الحق في أن تعزل الحكومة التي كانت قائمة على الإقليم المفتوح، وأن تباشر كل سلطات ووظائف الحكومة على ذلك الإقليم، وتستطيع أيضاً تعيين

(١) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات...، مرجع سابق، ص ٣٨٩.

(٢) وتجدر الإشارة بأن المحكمة العليا قررت في إحدى أحكامها: «أن الرئيس كقائد أعلى يستطيع أن يغزو الدولة المعادية، ولكن فتوحاته لا توسع من حدود الاتحاد، ولا تؤدي إلى امتداد أعمال مؤسسات الاتحاد وقوانينه إلى ما يتعدى الحدود السابقة لذلك الفتح إلى أن تسمح بذلك السلطة التشريعية».

انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة...، المرجع السابق، ص ٣٨٩.

الموظفين اللازمين، وأن تخولهم السلطات المطلوبة للحكم وأن توسّع أو تضيق من هذه السلطات على النحو الذي تراه مناسباً^(١).

رابعاً - سلطة إنهاء الحرب:

بينما نص الدستور الأمريكي على سلطة الكونغرس في إعلان الحرب، فإنه لم يتضمن أي نص يشير إلى السلطة التي تملك تقرير إنها الحرب، أو تحديد وسيلة معينة لهذا الإنهاء. وقد استقر القضاء الأمريكي بأن الحرب التي تخوضها الولايات المتحدة يمكن إنهاؤها إما بناء على معاهدة سلام تبرم مع خصومها في هذه الحرب، وإما بناء على إعلان رسمي صادر عن الحكومة الأمريكية بإنهاء الحرب، وإن هذا الإعلان يمكن أن يصدر عن الرئيس وحده أو عن الكونغرس في صورة تشريع^(٢).

المطلب الثاني

تقييد الكونغرس لسلطة الرئيس في استخدام القوات الأمريكية

لقد حاول الكونغرس في عدد من الحالات أن يؤكد فاعلية سلطاته التي منحها له الدستور في مجال إدارة الشؤون العسكرية للولايات المتحدة، والتي فقدت كثيراً من أهميتها نتيجة تجاوز معظم الرؤساء الأمريكيين لسلطة الكونغرس في إعلان الحرب، ومباشرتهم لشتى أنواع الأنشطة العسكرية دون أية مشاركة من جانب الكونغرس، الأمر الذي جعل إدارة الشؤون العسكرية متمركزة في يد الرئيس وحده، و يمارسها الأخير متحرراً من أي قيد قد يرد عليه في هذا الصدد^(٣).

(١) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري...، المرجع السابق، ص ٣٩٠ - ٣٩١.

(٢) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري...، المرجع السابق، ص ٣٩٣ - ٣٩٤.

(٣) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري...، المرجع السابق، ص ٣٧٩.

وإزاء ذلك، فقد شهد التاريخ الأمريكي بعض المحاولات من الكونغرس للحد من هذه السلطة وتأكيد مشاركته فيها، حيث كان لدخول عدد من الرؤساء الأمريكيين في حروب غير معلنة من جانب الكونغرس أثره في توريث البلاد بمغامرات عسكرية فاشلة انتهت كلها بعدم تحقيق أية مصلحة للشعب الأمريكي، الأمر الذي أدى إلى استياء العديد من أعضاء الكونغرس^(١). ولعل سبب ذلك، هو اعتقاد الرؤساء أن عليهم التصرف بروح المسؤولية من خلال نشر القوات المسلحة الأمريكية حول العالم، ليكون لهم قواعد ومراكز في الأماكن التي هم بأشد الحاجة إليها. وعلى نحو متزايد، أصبح الرؤساء يناقشون بأن سلطتهم الدستورية بقيادة الجيش والقوات المسلحة قد أعطتهم حقاً دستورياً لبدء عمليات عسكرية وتحديد نطاقها ومدتها^(٢).

ولذلك، وكرد فعل على الآثار المترتبة على اتخاذ قرار الحرب في الفيتنام وكمبوديا، وكان آخرها المواجهة الخطيرة التي كادت أن تحدث بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي - سابقاً - عام ١٩٧٣ إثر حرب تشرين المجيدة بين الدول العربية وإسرائيل، فقد استغل الكونغرس كل ذلك ليصدر قرار سلطات الحرب *War Powers Resolution*^(٣). فهذا الأخير يقيم توازناً فعلياً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من شأنه أن يؤثر على جعل قرار الحرب أمراً محيراً، لأنه يتطلب من الرئيس أن يتشاور مع الكونغرس بشأن

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣١٠.

(٢) انظر: *Jillson, Cal; American Government: Political Change and Institutional Development, (New York, Southern Methodist University, Fourth Edition, 2008), p. 272.*

(٣) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣١٠.

وتجدر الإشارة إن النشرة الصادرة عن الكونغرس الأمريكي الثالث والتسعون فيما يخص قرار

سلطات الحرب هي تحت عنوان:

Public Law, 93 - 148, 93 rd Congress, H.J. Res. 542, November 7, 1973, Joint Resolution: Concerning The War powers of Congress - and The president.

استخدام القوة العسكرية، ويسحب القوات المسلحة الأمريكية في النزاع الذي لا يوافق الكونغرس على اشتراكها به^(١).

ويهدف هذا القرار إلى عدم توريط الولايات المتحدة الأمريكية في عمليات حربية غير معلنة إلا بعد موافقة الكونغرس، ومؤكداً على ضرورة التوافق مع نوايا واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية، وضمان اجتماع رأي كل من الكونغرس والرئيس في استخدام القوات المسلحة الأمريكية في عمليات حربية أو في مواقف قد تجعلها مهددة بالتورط بالاشتراك في عمليات عسكرية^(٢).

كما ويستند هذا القرار على سلطة الكونغرس طبقاً للبند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور: « بأن للكونغرس السلطة في إصدار كافة القوانين الضرورية والمناسبة لممارسة كافة السلطات المخولة بموجب هذا الدستور إلى حكومة الولايات المتحدة، أو إلى أي من إدارتها أو أعضائها »^(٣). وقد ورد هذا النص الدستوري حرفياً في البند الثاني من الفقرة الثانية من قرار سلطات الحرب. وإن هذا القرار قد فرض العديد من القيود والالتزامات على السلطات العسكرية للرئيس الأمريكي، مع تحقيق قدر هام من السيطرة والدعم لسلطة الكونغرس في إعلان الحرب^(٤)، وسنتناول فيما يلي دراسة جوانب التنظيم الذي وضعه قرار سلطات الحرب لعام ١٩٧٣ وذلك وفقاً للآتي:

^(١) انظر: *Jillson, Cal; American Government ... , op. cit., p. 272.*

^(٢) انظر: *War Powers Act of 1973; Purpose And Policy: Section 2, Clause A.*

^(٣) انظر: *War Powers Act of 1973; Purpose And Policy: Section 2, Clause B.*

^(٤) انظر: *Sloan, Virginia E & Others; Deciding To Use Force..., op. cit., p.30.*
Jillson, Cal; American Government ... , op. cit., p.273.

أولاً - الحالات التي يجوز فيها للرئيس استخدام القوات الأمريكية في النزاعات المسلحة :

لم تُحدد بدقة سلطة الرئيس الأمريكي طوال تاريخ الولايات المتحدة من حيث الحالات التي يجوز له فيها استخدام القوات المسلحة الأمريكية، الأمر الذي منحه حرية تكاد تكون مطلقة في هذا الصدد. فجاء قرار سلطات الحرب ليقرر أنه لا يجوز للرئيس بصفته قائداً أعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة أن يُدخل القوات المسلحة للولايات المتحدة في منازعات مسلحة، أو في أية مواقف تشير الظروف بوضوح إلى أنها ستؤدي بهذه القوات إلى الاشتراك في نزاعات مسلحة محتملة إلا بناء على أمر من الأمور الثلاث الآتية^(١) :

١ - إعلان الكونغرس للحرب. ٢ - السماح للرئيس باستخدام القوات المسلحة بناء على نص تشريعي صريح صادر عن الكونغرس. ٣ - حدوث حالة طارئة قومية ناجمة عن وقوع هجوم على الولايات المتحدة أو على أي من الأقاليم التابعة لها أو ممتلكاتها أو قواتها المسلحة.

والواضح من نص هذه المادة، أن سلطة الرئيس مقيّدة بالنسبة لتكليف أفراد القوات المسلحة الأمريكية أو بالقيادة أو بالتنسيق أو المشاركة أو مرافقة القوات النظامية وغير النظامية لأية دولة أو حكومة أجنبية، حين تكون هذه القوات الأخيرة مشتركة في نزاع مسلح أو في موقف يجعل هذا النزاع أمراً محتملاً. ولاشك أن قرار سلطات الحرب على النحو السالف الذكر يكون قد قيّد سلطة الرئيس في استخدام القوات المسلحة الأمريكية إلى حد كبير، وأعطى للكونغرس دوراً أساسياً في هذا الصدد^(٢).

(١) انظر: *War Powers Act of 1973; Purpose And Policy: Section 2, Clause C.*

(٢) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات...، مرجع سابق، ص ٤٠٤.

ثانياً - تشاور الرئيس مع الكونغرس *Consultation*:

أوجب قرار سلطات الحرب أن على الرئيس في كل فرصة ممكنة؛ أن يتشاور مع الكونغرس قبل اشتراك القوات المسلحة للولايات المتحدة الأمريكية في أعمال قتالية، أو موقف يجعلها مهددة بالتورط في أعمال حربية عدائية واضحة، وعلى الرئيس أن يبيّن ظروف هذا الاشتراك، ويجب عليه حين حدوث كل تطور جديد مواصلة التشاور بانتظام مع الكونغرس حتى تنتهي القوات المسلحة الأمريكية من القتال^(١).

وهذا يعني، أن على الرئيس في كل فرصة ممكنة التشاور مع الكونغرس قبل إدخال القوات المسلحة في أعمال حربية، أو أي موقف تشير الظروف إلى احتمال الانتقال إلى هذه الأعمال القتالية، إضافة إلى مواصلة التشاور مع الكونغرس طالما أن القوات المسلحة مشتركة في تلك الأعمال، ويُعرّف التشاور هنا: بأنه طلب يقدمه الرئيس للكونغرس بهدف التماس مشورة مسبقة على اتخاذ أي قرار لإدخال القوات المسلحة في أعمال حربية. وقد يجتمع الرئيس مع قادة الكونغرس بعد اتخاذ قرار بنشر القوات ولكن قبل البدء بالعمليات العسكرية^(٢).

وفي هذا الخصوص، أصدر مجلس النواب تقريراً يميّز بين التشاور السابق واللاحق على إدخال القوات المسلحة للولايات المتحدة في نزاع مسلح أو في أي موقف تشير الظروف إلى احتمال تحوله إلى مثل هذا النزاع موضحاً ما يلي^(٣):

War Powers Act of 1973; Consultation: Section 3.

(١) انظر:

Grimmett, Richard F.; War Powers Resolution: Presidential Compliance, (CRS, Order Code, IB1050, March 24, 2003), p.13.

(٢) انظر:

Grimmett, Richard F.; War Powers Resolution: After Thirty – Six Years, (CRS, Report, R41199, April 22, 2010), p. 2.

(٣) انظر:

١ - إن التشاور السابق مع الكونغرس يكون واجباً على الرئيس إذا كان ممكناً، أي إذا كانت ظروف الموقف تسمح به، أما إذا كانت الظروف لا تسمح به فإن الرئيس لا يكون مطالباً به.

٢ - إن التشاور اللاحق مع الكونغرس هو واجب على الرئيس سواء أكان قد حدث تشاور مسبق أم لم يحدث، ثم أوضح أن تشاور الرئيس مع الكونغرس لا يعني تشاوره مع كافة أعضاء المجلسين الذين يتكون منهما مجلسا الكونغرس، وإنما يكون ذلك مع قيادات هذين المجلسين ولجانها التي تتصل أعمالها بهذا الموضوع، وإن التشاور ليس مرادفاً لمجرد إبلاغ هؤلاء بما حدث أو بما سيحدث، وإن المقصود بالمشورة في هذا القرار هو أن يكون هناك قرار لم يتخذ بعد بشأن مشكلة ما، وأن يسأل الرئيس قادة الكونغرس ولجانه المختصة أن يبدوا نصحتهم وأراءهم، وأن يشترك الرئيس معهم في هذا التشاور مع إتاحة المعلومات اللازمة لهؤلاء القادة وتلك اللجان، وأن يكون الرأي الذي يُسفر عنه ذلك محلاً للتفكير والتقدير من جانب الرئيس، وإن كان القرار الأخير متروكاً لتقدير الرئيس في النهاية.

وأوضح التقرير أيضاً أن وجوب هذا التشاور يشمل جميع الحالات التي يستخدم فيها الرئيس القوات المسلحة الأمريكية في المنازعات المسلحة أو المواقف التي تنذر بوقوع مثل هذه المنازعات بدون استثناء^(١).

ثالثاً. التزام الرئيس بإبلاغ الكونغرس في حالة عدم إعلان الحرب:

أوجب البند الأول من الفقرة الرابعة من قرار سلطات الحرب: أن على الرئيس أن يقدم تقريراً خطياً إلى رئيس مجلس النواب والرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ إذا لم يكن هناك إعلان للحرب في الحالات الآتية^(٢):

(١) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات...، مرجع سابق، ص ٤٠٥.

(٢) انظر: War Powers Act of 1973; Reporting: Section 4, Clause A.

١ - إشراك القوات المسلحة في أعمال حربية أو أية مواقف تشير الظروف وبوضوح إلى أنها ستؤدي بهذه القوات إلى الاشتراك في أعمال حربية^(١).

وتجدر الإشارة بأن مصطلح أعمال حربية *Hostilities* استُبدل بعبارة نزاع مسلح *Armed Conflict* لدى صياغة هذه المادة من جانب اللجنة الفرعية المختصة بهذا الشأن، لأن مصطلح أعمال حربية يُعتبر وإلى حدٍّ ما أوسع نطاقاً من عبارة نزاع مسلح، فدلالة الأخير تشير للموقف أو الظرف الذي يكون فيه القتال قد بدأ بشكل حقيقي، إضافة إلى اشتماله على حالة المواجهة التي لا يتم خلالها إطلاق نار، ولكن هناك خطر واضح ومحتمل لقيام نزاع مسلح. أما الأعمال الحربية وشيكة الوقوع، فإنها تدل على الموقف أو الحالة التي يوجد فيها احتمال واضح سواء للمواجهة أو لقيام نزاع مسلح على نحو فعلي^(٢).

٢ - إدخال القوات المسلحة وهي مجهزة للقتال إلى أراضي أو فضاء أو مياه أية دولة أجنبية، إلا إذا كان الهدف أخذ المؤن أو الاستبدال أو الإصلاح أو تدريب هذه القوات، ففي هذه الحالة لا يكون فيها الإبلاغ واجباً^(٣).

٣ - إرسال أعداد من القوات الأمريكية مجهزة للقتال على نحو يزيد بصورة جوهرية - فعلية - من عدد القوات الأمريكية الموجودة فعلاً في أي من الدول الأجنبية^(٤). ونتيجة لذلك، إن كلمة جوهرية *Substantially* تحدد معياراً مرناً بالنسبة لأعداد الجنود المشاركين، فزيادة مقدارها ١٠٠ ٪ في أعداد حراس المارينز لسفارة ما والبالغ عددهم من ٥ - ١٠ أفراد، من الطبيعي وبوضوح ليست بحاجة لتقديم تقرير كتابي من جانب الرئيس، وإن إرسال ألف جندي إضافي إلى أوروبا في ظل الظروف الحالية لا يؤثر على إجمالي قوام القوات الأمريكية

War Powers Act of 1973; Reporting: Section 4, Clause A, 1.

(١) انظر:

Grimmett, Richard F.; The War Powers Resolution, op. cit., 2010, p.3.

(٢) انظر:

War Powers Act of 1973; Reporting: Section 4, Clause A, 2.

(٣) انظر:

War Powers Act of 1973; Reporting: Section 4, Clause A, 3.

(٤) انظر:

والبالغ عددها ثلاثمائة ألف جندي موجودين بشكل مسبق، فهذا لا يحتاج أيضاً لتقديم تقرير من الرئيس. ولكن إرسال ألف جندي إلى خليج غوانتانامو في كوبا والتي لديها مجموعة كاملة قوامها أربعة آلاف جندي؛ يعني زيادة مقدارها ٢٥ ٪ وهي كبيرة، مما يستلزم تقديم تقرير خطي بذلك إلى الكونغرس^(١).

كما أوجبت الفقرة الرابعة - من قرار سلطات الحرب - على الرئيس أن يرسل تقريره المكتوب خلال ثماني وأربعين ساعة من اتخاذه لأي من الإجراءات السالفة الذكر، وأن يتضمن هذا التقرير بياناً بما يلي^(٢):

أ - الظروف التي أوجبت اتخاذ أي من الإجراءات السالفة الذكر.
ب - السلطة الدستورية أو التشريعية التي استند إليها الرئيس في اتخاذ أي من هذه الإجراءات.

ج - النطاق المقدّر لهذا الإجراء والمدة الزمنية الذي يمكن أن يستغرقه. إضافة إلى ذلك، فإن على الرئيس أن يقدم إلى الكونغرس كافة المعلومات التي يطلبها والتي يكون الهدف من طلبها تمكين الكونغرس من القيام بمسؤولياته التي أسندها إليه الدستور في مجال الحرب، والمتمثلة في استخدام القوات المسلحة للولايات المتحدة في الخارج^(٣).

^(١) انظر: *Grimmett, Richard F.; The War Powers Resolution, op. cit., 2010, p. 2.*

^(٢) انظر: *War Powers Act of 1973; Reporting: Section 4, Clause A, 3.*

بتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٨ قدّم الرئيس الأمريكي جورج دبليو بوش تقريراً كتابياً - خطياً - إلى الكونغرس يتفق وقرار سلطات الحرب، بأنه رداً على التهديد الأمني الواقع على موظفي سفارة الولايات المتحدة في لبنان والمواطنين الأمريكيين، وأشخاص تم الإشارة إليهم في بلد ثالث، فإنه قد نشر طائرات هليكوبتر عسكرية مقاتلة مجهزة، وجنود مقاتلين للمساعدة على مغادرة الأشخاص من لبنان والذين هم تحت التهديد، وأشار الرئيس بأنه قد يتم إعادة نشر قوات مسلحة إضافية مجهزة في لبنان وقبرص وغيرها من المواقع حسب الاقتضاء، لمساعدة المزيد من الأشخاص المغادرين من لبنان وتوفير الأمن لهم.

Grimmett, Richard F.; War Powers: Presidential Compliance, (CRS, Report, RL33532, June 24, 2011), p.15.

^(٣) انظر: *War Powers Act of 1973; Reporting: Section 4, Clause B.*

رابعاً - سلطات الرئيس والكونغرس إزاء استخدام القوة المسلحة دون إعلان الحرب:

حددت الفقرة الثانية من المادة الخامسة من قانون سلطات الحرب المدة التي يجوز للرئيس أن يُدخل خلالها القوات المسلحة الأمريكية في نزاعات مسلحة، أو في أي موقف يُحتمل أن يؤدي إلى اشتراكها في مثل هذه المنازعات في حالة عدم إعلان الكونغرس الحرب، بمدة ستين يوماً تُحتسب من اليوم التالي لتقديم الرئيس لتقريره عن ذلك إلى الكونغرس، أو من اليوم التالي من مطالبته بتقديم هذا التقرير أيهما أسبق^(١). وأنه يتعين على الرئيس عند نهاية هذه المدة أن ينهي استخدام القوات المسلحة الأمريكية في هذه النزاعات أو المواقف، على أنه يجوز تمديد هذه المدة لفترة لا تزيد عن ثلاثين يوماً إضافية؛ إذا ما قرر الرئيس أن هناك ضرورة عسكرية لا مناص منها تتعلق بأمن القوات المسلحة الأمريكية؛ تتطلب هذه المدة في سبيل الإخراج السريع لهذه القوات من النزاعات أو المواقف، وأن يحرر بذلك تقريراً مكتوباً إلى الكونغرس.

كما أجازت هذه الفقرة استمرار القوات المسلحة الأمريكية بالاشتراك في العمليات العسكرية أو في المواقف السالفة الذكر التي أدخلها فيها الرئيس بدون إعلان الكونغرس للحرب، على أن يكون ذلك بناء على عمل صادر عن الكونغرس، حيث حددت الفقرة المذكورة هذا العمل بأنه إما: أن يكون بإعلان الكونغرس للحرب، أو إصداره لقانون يسمح صراحة باستخدام القوات

^(١) لقد أُطلق على مدة الستين يوماً بقاعدة المرور الحر *Free Pass*، وفي هذا الخصوص، قدم مجلس الشيوخ تقريراً أكد فيه: «أن هذه المدة الزمنية المحددة هي قلب وجوهر قانون سلطات الحرب، وبالمعنى التاريخي، إن لهذا التحديد دوراً أساسياً في استعادة التوازن الدستوري بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والذي تم تشويهه من خلال الممارسات التي شهدناها في تاريخنا في العقود الأخيرة». أما مجلس النواب، فقد قدم تقريراً أكد فيه: «على ضرورة عدم منح الرئيس لأية سلطة جديدة، أو أية حرية في العمل، أو اتخاذ لأي إجراء بعد مدة الستين يوماً والتي لم تكن لديه مسبقاً».

الأمريكية في هذه المنازعات أو المواقف، وإما أن يصدر الكونغرس قانوناً يقضي بتمديد فترة الستين يوماً المسموح بها للرئيس.

ثم جاءت الفقرة الثالثة من المادة الخامسة من قرار سلطات الحرب لتقرر سلطة بالغة الخطورة للكونغرس في المجال العسكري، بأن نصت أنه في حالة اشتراك القوات المسلحة الأمريكية في أية أعمال حربية خارج حدود الولايات المتحدة، وخارج ممتلكاتها بدون إعلان للحرب أو تصريح تشريعي بذلك، فإنه يجوز للكونغرس في أي وقت ولو أثناء مدة الستين يوماً المسموح بها للرئيس أن يصدر قراراً متوافقاً، يأمر فيه الرئيس بسحب القوات، وإنه يتعين على الرئيس المثول لهذا الأمر^(١).

خامساً - إجراءات الكونغرس حيال مشروع القانون أو القرار المشترك لاستخدام القوات المسلحة الأمريكية من قبل الرئيس :

إن أي مشروع قانون أو قرار مشترك يتم تقديمه - وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة الخامسة - قبل ثلاثين يوماً على الأقل من انتهاء فترة الستين يوماً المذكورة آنفاً بهدف تفويض الرئيس استخدام القوة العسكرية، ستتم إحالته إلى هيئة الشؤون الخارجية في مجلس النواب، أو لجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ، عندئذٍ، ينبغي على اللجنة المختصة في أي مجلس أن تقدم تقريرها وتوصياتها في فترة لا تتجاوز / ٢٤ / يوماً^(٢).

وبعد أن تنهي اللجنة عملها وتوصّت على مشروع القانون أو القرار المشترك، يتم إحالة هذا الأخير إلى المجلس الآخر، وعلى هذا الأخير تقديم تقريره وتوصيته أيضاً خلال فترة لا تتجاوز / ١٤ / يوماً^(٣). وفي حال وجود أي

^(١) انظر: *Grimmett, Richard F.; The War Powers Resolution*, op. cit., 2010, p.9.

^(٢) انظر: *War Powers Act of 1973; Section 6, Clause A.*

^(٣) انظر: *War Powers Act of 1973; Section 6, Clause C.*

خلاف بين المجلسين بشأن مشروع القانون أو القرار المشترك الذي تم إقراره من قبل المجلسين بشكل منفرد، يتم تشكيل لجنة تدعى لجنة المؤتمر على الفور، والتي يتوجب عليها حل الخلاف وإيجاد صيغة موحدة لهذا المشروع أو القرار، ولدى إنجاز ذلك، يرسل المشروع أو القرار مجدداً إلى المجلسين الذين يتوجب عليهما التصويت عليه دون إدخال تعديلات إضافية^(١).

وتجدر الإشارة بأن كل مجلس يؤيد أو يرفض القرار المشترك أو مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين - أغلبية الثلثين - وهي الأغلبية التي تصدر بها قرارات أي من مجلسي الكونغرس في الحالات التي لا يتطلب فيها الدستور أغلبية خاصة^(٢).

المطلب الثالث

التطبيق العملي لقانون سلطات الحرب

بعد صدور قرار سلطات الحرب، لم يعد يتمتع الرئيس بسلطة منفردة وعلى نحو مفرط في استخدام القوات المسلحة، بل أضحت دوره مقيداً لدرجة أنه

^(١) انظر: *War Powers Act of 1973; Section 6, Clause D.*

^(٢) خلال دورة الانعقاد الثانية من الكونغرس رقم ١٠٧ / أقر الكونغرس بموافقة مجلسيه على القرار المشترك رقم ١٠٧ / ٢٤٣ لعام ٢٠٠٢ والذي يأذن باستخدام القوات المسلحة في العراق، وفي ١٦ / ١٠ / ٢٠٠٢ وقع الرئيس بوش الابن على هذا التشريع ليصبح قانوناً، والذي من شأنه أن يخول الرئيس استخدام القوات المسلحة للولايات المتحدة، وينص هذا القانون أن التفويض القانوني المحدد للرئيس باستخدام القوات المسلحة يكون ضمن المعنى المحدد في المادة الخامسة لقانون سلطات الحرب، فضلاً عن أن هذا القانون قد فرض على الرئيس تقديم تقارير دورية إلى الكونغرس بشأن المسائل ذات الصلة بهذا القرار المشترك. وتاريخ ١٩ / ٣ / ٢٠٠٣، استخدم الرئيس بوش الابن السلطة الممنوحة له بموجب القانون أو التشريع ١٠٧ / ٢٤٣ من خلال شن هجوم عسكري على العراق عام ٢٠٠٣.

Grimmett, Richard F.; War Powers: Presidential Compliance, (CRS, Report, RL33532, February 3, 2011), pp.17-18.

Grimmett, Richard F.; War Powers: Presidential Compliance, (CRS, Order Code, IB81050, November 15, 2004), pp.14-15.

لو أراد استخدام تلك القوات، فإن ذلك أمر مؤقت يتوقف استمراره على رأي الكونغرس. وفي الآونة الأخيرة، خاضت الولايات المتحدة الأمريكية حربها على العراق، حيث لعب كل من الكونغرس والرئيس دوراً هاماً في هذا الصدد. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي^(١):

في صيف عام ٢٠٠٢، أوضح الرئيس الأمريكي جورج بوش الابن وبشكل عام وجهة نظره فيما يعتبره تهديداً كبيراً لمصالح وأمن الولايات المتحدة، والذي يشكّله احتمال حيازة العراق لأسلحة الدمار الشامل، وفي تلك الأثناء أشار أعضاء مجلس الشيوخ في إدارة الرئيس جورج بوش الابن إلى عدد من الانتهاكات لقرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة فيما يتعلق بالعراق، وذلك بشأن الالتزامات المفروضة في نهاية حرب الخليج عام ١٩٩١، ولوضع حد لبرنامج أسلحته النووية والبيولوجية والكيميائية.

وبتاريخ ٢٠٠٢/٩/٤ اجتمع الرئيس بوش مع زعماء مجلسي الكونغرس والأحزاب في البيت الأبيض، وخلال الاجتماع ذكر بوش بأنه يلتمس الحصول على دعم من الكونغرس في المستقبل القريب، لاتخاذ الإجراءات الضرورية للتعامل مع التهديد الذي يشكّله نظام صدام حسين على الولايات المتحدة الأمريكية، ثم أشار بوش عن نيته بالتحدث قريباً مع الأمم المتحدة ليضعهم بصورة تفصيل هامة بشأن العراق.

ولاحقاً بتاريخ ٢٠٠٢/٩/١٩ أرسل البيت الأبيض مسودة قرار مشترك لرئيس مجلس النواب دينيس هاسترت *Dennis Hastert*، وزعيم الأقلية في مجلس النواب ريتشارد جيبهاردت *Richard Gephardt*، وزعيم الأقلية في مجلس الشيوخ ترينت لوت *Trent Lott*، وهذه المسودة تطلب السماح للرئيس بوش باستخدام القوة العسكرية ليس فقط ضد العراق، ولكن من أجل استعادة السلام والأمن الدوليين في المنطقة. وبعد ذلك، طرح مجلس الشيوخ مشروع القرار المشترك رقم

^(١) انظر: *Grimmett, Richard F.; The War Powers Resolution...*, op. cit., 2010, p. 42.

٤٥/ تاريخ ٢٦/٩/٢٠٠٢ لأن هذا القرار سيكون الأساس لإجراء المناقشة الواسعة حول الرغبة والضرورة ونطاق ترخيص الكونغرس لاستخدام القوة، واستمر النقاش في مجلس الشيوخ من تاريخ ٤/١٠/٢٠٠٢ حتى ١١/١٠/٢٠٠٢. وفي نهاية المطاف، أقرّ مجلس الشيوخ القرار المشترك رقم ١١٤/ بدلاً من القرار المشترك رقم ٤٥/، ثم أقرّ مجلس النواب بتاريخ ١١/١٠/٢٠٠٢ بأغلبية ٧٧/ صوتاً مقابل ٢٣/ صوتاً القرار المشترك رقم ١١٤/ الصادر عن مجلس الشيوخ، وبعد موافقة مجلسي الكونغرس على القرار المشترك رقم ١١٤/، صدر القانون العام رقم ١٠٧/٢٤٣ والذي يفوض وبصورة رسمية الرئيس باستخدام القوات المسلحة للولايات المتحدة الأمريكية ضد العراق^(١).

حيث استند القانون العام الصادر بخصوص استخدام القوة العسكرية ضد العراق على التقرير الذي قدمه الرئيس للكونغرس، عن جزمه بأن استخدام الوسائل الدبلوماسية والسلمية الأخرى لن توفر حماية كافية للولايات المتحدة أو حتى تؤدي إلى تنفيذ قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ذات

(١) بعد صدور القانون العام والذي يخصص بصورة رسمية للرئيس باستخدام القوات المسلحة للولايات المتحدة الأمريكية ضد العراق، وقع الرئيس بوش على هذا الترخيص ليصبح قانوناً بتاريخ ١٦/١٠/٢٠٠٢ ولدى توقيع بوش، أشار الأخير بأن الكونغرس قد أثبت أن الولايات المتحدة تتحدث بصوت واحد في وجه ما يهدد السلم والأمن الدوليين والذي يمثله العراق. وأضاف، أن هذا التشريع قد حمل رسالة هامة أيضاً، أن على العراق أن يمتثل لقرارات الأمم المتحدة في التخلص من أسلحة الدمار الشامل ودعمه للإرهابيين، أو أن الولايات المتحدة سيتعين عليها القيام بذلك، في حين أشار الرئيس بأنه قد التمس قرار الدعم من الكونغرس بخصوص استخدام القوة العسكرية ضد العراق، وأعرب عن تقديره بتلقي ذلك الدعم. واستمر بوش بالحديث عن المسائل الهامة للتهديد الذي يشكّله العراق، وكانت وجهة نظره وأهدافه في هذا الشأن متوافقة تماماً مع الكونغرس، لاسيما وأنه قد أجرى مشاورات مكثفة مع الكونغرس في الأشهر السابقة على إصدار القرار المتعلق بشأن العراق، كما يتطلع أيضاً إلى استمرار المشاورات الوثيقة مع الكونغرس في الأشهر المقبلة، وأكد بوش على عزمه لإرسال التقارير الخطية إلى الكونغرس خلال سنتين يوماً بشأن المسائل ذات الصلة بهذا القرار.

Kogan, Eugene B.; The War Congress: Shouldering The Responsibilities of U.S.A. Global Role, (Americans For Democratic Action Education Fund, March, 2005), p.36.

الصلة بالموضوع، وإن استخدام القوة يتسق مع المعركة ضد الإرهاب. كما يوضح القانون، أن الغرض منه هو منح سلطة شرعية أو تصريح تشريعي محدد ضمن المعنى المحدد في المادة الخامسة لقرار سلطات الحرب، كما يفرض القانون على الرئيس تقديم تقارير دورية إلى الكونغرس بشأن المسائل ذات الصلة بهذا القرار المشترك، وأخيراً، أوضح هذا القانون عن دعم الكونغرس للجهود التي يبذلها الرئيس للحصول على قرار فوري وحاسم في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لغرض امتثال العراق لكافة قرارات مجلس الأمن ذات الصلة.

وهكذا فإن سلطة إدارة الشؤون العسكرية في الولايات المتحدة الأمريكية موزعة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. فبينما جعل الدستور من الرئيس الأمريكي قائداً أعلى للقوات المسلحة الأمريكية وأناط به سلطة تنظيمها، نجده يعطي للكونغرس سلطة تكوين وإعداد هذه القوات، وإذا كان إعلان الحرب يتم بمعرفة الكونغرس، فإن الظروف قد تدفع الرئيس إلى دخول حروب غير معلنة، وعندما أساء بعض الرؤساء استخدام هذا الحق بدرجة كادت تسلب من الكونغرس سلطته في إعلان الحرب، فإن الكونغرس تدخل لاستعادة هذه السلطة بإصداره قرار سلطات الحرب واضعاً العديد من القيود على سلطة الرئيس في هذا الصدد، ومستنداً في إصداره لهذا القرار لما خوله له الدستور من الحق في تنظيم ممارسة أية سلطة أسندها الدستور إلى أعضاء حكومة الولايات المتحدة، وكان الهدف من هذا القانون تحقيق مقاصد آباء الدستور بشأن مشاركة السلطتين التنفيذية والتشريعية في إدارة الشؤون العسكرية، تلك المشاركة التي تقدم دليلاً واضحاً على أن تلك السلطتين يربطهما فصل مرن يسمح بالتعاون بينهما، بدليل اشتراكهما معاً في إدارة مجالات واحدة^(١).

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣١٤.

ولعل ما يؤكد ذلك، أن قرار سلطات الحرب لم يضع أي قيد فعلي على سلطة الرئيس في استخدام القوات المسلحة في حالتي إعلان الكونغرس للحرب أو تصريحه بذلك الاستخدام، ولم يمنح الكونغرس أية سلطة على تلك القوات في هاتين الحالتين، الأمر الذي يعني أن هذا القرار لم يهدف إلا لتمكين الكونغرس من ممارسة سلطة إعلان الحرب التي منحها له الدستور، وتتوقف سلطته عند ذلك الحد ليبدأ الرئيس في ممارسة سلطته كقائد أعلى للقوات المسلحة^(١).

وهذا يؤكد أن قرار سلطات الحرب ليس من شأنه أن ينتزع من الرئيس سلطته التي أقرها له الدستور كقائد أعلى للجيش والبحرية الأمريكية، أو أن ينتقص من هذه السلطة، أو أن يجعل الكونغرس شريكاً له في مباشرة هذه القيادة. وإنما من شأنه فقط أن يؤكد ما قصد إليه آباء الدستور الأمريكي من وجوب اشتراك الكونغرس مع الرئيس في مجال إدارة الشؤون العسكرية، وألا ينفرد الرئيس بالسيطرة المطلقة في هذا المجال^(٢).

(١) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات...، مرجع سابق، ص ٤١٠.

(٢) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات...، المرجع السابق، ص ٤١٠.

المبحث السادس

دور الكونغرس في تكوين السلطة التنفيذية

يتم اختيار الرئيس الأمريكي بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية عن طريق الانتخاب من قبل أفراد الشعب، وإن هذا يحقق استقلاله وذاتيته في مواجهة البرلمان الذي ليس له أي دور في توليه لمنصبه، إلا أن هذه النتيجة ترد عليها بعض الاستثناءات المهمة والتي تنال من مبدأ استقلال السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ممثلة في الكونغرس بمجلسيه، النواب والشييوخ^(١).

وتتبلور هذه الاستثناءات بقيام مجلس النواب باختيار الرئيس وقيام مجلس الشيوخ باختيار نائب الرئيس، وذلك في حال لم يحصل أي من المرشحين لمنصب الرئيس ونائب الرئيس على الأغلبية المطلقة للأصوات الانتخابية اللازمة لإعلان فوزهما، وهذا ما يطلق عليه الانتخاب الطارئ أو العارض *Contingent Election*^(٢). إضافة إلى الدور الهام الذي يضطلع به الكونغرس في حال شغور منصب الرئيس أو عجز هذا الأخير عن النهوض في أداء واجباته وسلطاته الرئاسية، أو في حال شغور منصب نائب الرئيس.

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المبحث عن الدور الذي يمارسه كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية في تكوين السلطة التنفيذية وذلك وفقاً للآتي:

المطلب الأول: دور الكونغرس في اختيار الرئيس ونائبه.

المطلب الثاني: دور الكونغرس في حالة عجز الرئيس.

المطلب الثالث: دور الكونغرس في حالة خلو منصب نائب الرئيس.

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات...، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

(٢) انظر: *Neale, Thomas H.; The Electoral College: An Overview and Analysis of Reform Proposals*, (CRS, Order Code, RL 30804, November 5, 2004), p.5.

المطلب الأول

دور الكونغرس في اختيار الرئيس ونائبه

ناقش المؤتمر الدستوري لعام ١٧٨٧ عدة طرق لاختيار الرئيس، بما فيها اختيار الرئيس من جانب الكونغرس أو حكام الولايات، أو المجالس التشريعية للولايات، أو مجموعة خاصة من أعضاء الكونغرس يتم اختيارها لهذا الغرض، أو عن طريق الانتخاب الشعبي المباشر، ثم أحيلت هذه المسألة إلى لجنة الأحد عشر للمسائل المؤجلة *The Committee of Eleven on Postponed Matters* ^(١).

وأخيراً انتهى الأمر باعتماد نظام المجمع الانتخابي *The Electoral College* وفقاً للنموذج الحالي ^(٢)، فأصبح اختيار الرئيس من الشعب، ولكن على درجتين وذلك وفقاً لأسلوب الانتخاب الشعبي غير المباشر ^(٣)، فالشعب الأمريكي لا يقوم بانتخاب الرئيس بنفسه، وإنما ينوب عنه في ذلك عدد قليل من المندوبين تسمى بالهيئة الانتخابية أو المجمع الانتخابي وذلك في كل ولاية على حدة، بهدف انتخاب رئيس الجمهورية ونائبه في آن واحد، ثم يتم إعداد قوائم مستقلة بأسماء

^(١) انظر: *Neale Thomas H.; The Electoral College: How It Works in Cotemporary Presidential Elections, (CRS, Order Code, RS 20273, September 8, 2003), pp.1-2.*

^(٢) تجدر الإشارة بأنه يتم اختيار الرئيس ونائبه في آن واحد من قبل الشعب ولكن على درجتين، أي وفقاً لمبدأ الانتخاب الشعبي غير المباشر من قبل هيئة كبار الناحيين - المجمع الانتخابي - المؤلفة من ممثلين عن الولايات. لكل ولاية عدد من الممثلين في هيئة كبار الناحيين مساو لعدد المقاعد المخصص لها في الكونغرس - أي في مجلس الشيوخ ومجلس النواب معاً -، أي أن عدد كبار الناحيين هو ٥٣٥ شخصاً - يمثل هذا العدد عدد أعضاء مجلس الشيوخ البالغ ١٠٠ عضو + عدد أعضاء مجلس النواب البالغ ٤٣٥ عضواً - يضاف إليهم ثلاثة ممثلين عن مقاطعة كولومبيا وتسمى واشنطن دي سي - مركز العاصمة الفيدرالية - بموجب التعديل الدستوري الثالث والعشرين الصادر سنة ١٩٦٣.

انظر: د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣١٤ - ٣١٥.

^(٣) انظر: *Degenhardt, Henry W. & Day, Alan J.; Political Parties of The World, (United Kingdom, Longman Group Limited, 2 ND Edition, 1984), p.490.*

جميع الأشخاص الذين اقترح لانتخابهم لمنصب الرئيس وأخرى لمنصب نائب الرئيس، مع ذكر عدد أصوات كل منهم، ليصار إلى إرسالها لرئيس مجلس الشيوخ والذي يقوم بفتح هذه القوائم، حيث يتم فرزها وإعلان نتيجة الانتخاب^(١). ويمكن القول بأن هذه العملية تتم على عدة مراحل متتالية وفقاً للآتي^(٢):

١ - خلال الفترة من شهر آذار إلى حزيران من العام الذي تجري فيه الانتخابات الرئاسية يتم اختيار ممثلي الحزب للمؤتمرين الوطنيين للحزبين الديمقراطي والجمهوري.

٢ - خلال الفترة من منتصف حزيران إلى أواخر تموز وأوائل آب يجتمع المؤتمران الوطنيان للحزبين لاختيار مرشح الحزب لمنصب الرئيس ولمنصب نائب الرئيس.

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٨٧ - ٩٠.

طبقاً لما جاء في الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي وتعديله الثاني عشر والمصادق عليه من قبل مختلف الولايات بتاريخ ١٧٠٤/٧/٢٧ فإن السلطة التنفيذية تُناط برئيس الولايات المتحدة الأمريكية، ويشغل الرئيس منصبه مدة أربع سنوات، ويتم انتخابه مع نائب الرئيس، الذي يختار لنفس المدة على النحو الآتي: «أ - تعين كل ولاية بالكيفية التي تحددها هيئتها التشريعية عدداً من المندوبين "الناخبين الرئاسيين" مساوياً لمجموع عدد الشيوخ والنواب الذين يحق للولاية أن تنيهم عنها في الكونغرس، ولكن لا يجوز لأي عضو في مجلس الشيوخ أو النواب أو لأي شخص يشغل لدى الولايات المتحدة منصباً يقتضي ثقة أو يدر ربحاً أن يعين مندوباً. ب - ويجتمع المندوبون كل في ولايته، ويصوتون بالاقتراع السري لرئيس ونائب رئيس، ويتعين أن يكون أحدهما على الأقل من غير المقيمين في الولاية التي ينتمون إليها، ويذكرون في أوراق اقتراعهم اسم الشخص الذي ينتخبونه رئيساً، ويذكرون في أوراق اقتراع مستقلة اسم الشخص الذي ينتخبونه نائباً للرئيس، ويعدون لوائح مستقلة بأسماء جميع الأشخاص الذين اقترح لانتخابهم لمنصب الرئيس، وأسماء جميع الأشخاص الذين اقترح لانتخابهم لمنصب نائب الرئيس، وبعدد الأصوات التي نالها كل منهم، ثم يصدقون عليها ويحيلونها محتومة إلى مقر حكومة الولايات المتحدة موجهة إلى رئيس مجلس الشيوخ، ويقوم رئيس مجلس الشيوخ بحضور أعضاء مجلس الشيوخ والنواب بفض جميع مظاريف القوائم، ثم تُحصى الأصوات، والشخص الذي ينال أكبر عدد من الأصوات يظفر بمنصب الرئاسة....».

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٣٩٢ - ٣٩٣.

٣ - وفي أول ثلاثاء تال لأول اثنين في شهر تشرين الثاني يتوجه الناهبون إلى صناديق الانتخاب للإدلاء بأصواتهم واختيار المندوبين الذين يتولون من بعد اختيار رئيس الولايات المتحدة ونائبه.

٤ - وفي أول اثنين بعد ثاني يوم أربعاء في شهر كانون الأول يجتمع المندوبون الناجحون في كل ولاية ليمنحوا أصواتهم للمرشح الذي التزموا مسبقاً بتأييده.

٥ - وفي السادس من شهر كانون الثاني من العام التالي، يجتمع مجلسا الكونغرس - الشيوخ والنواب - في اجتماع مشترك لفرز وإحصاء أصوات المندوبين الواردة من الولايات المختلفة، وهي عملية تكاد تكون مادية بحتة يقتصر فيها دور الكونغرس على تسجيل نتيجة الانتخابات، وبعد إنهاء عملية الفرز يقف رئيس مجلس الشيوخ ليعلن اسم الرئيس الجديد المنتخب ونائب الرئيس.

ويفوز بالرئاسة المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات المعطاة لمنصب الرئيس شريطة حصوله على الأغلبية المطلقة لأصوات ناخبي الرئيس، ويفوز بمنصب نائب الرئيس المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات الممنوحة لمنصب نائب الرئيس، إذا كان هذا العدد يوازي أيضاً الأغلبية المطلقة لناخبي الرئيس^(١). أما في حال لم يحصل أي مرشح لمنصب الرئيس أو نائبه على الأغلبية المطلقة أو البسيطة لمجموع عدد الأصوات الانتخابية، فإنه وفقاً للتعديل الدستوري الثاني عشر، فإن مجلسي الكونغرس - النواب والشيوخ - ينهضان بمهمة اختيار كل من الرئيس ونائبه، وهو ما يُعرف بالانتخاب الطارئ أو العارض، وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أولاً. انتخاب الرئيس من قبل مجلس النواب :

وفقاً لما جاء في الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي وتعديله الثاني عشر، يتولى مجلس النواب في حال عدم حصول أي من المرشحين

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٩٠.

لمنصب الرئاسة على الأغلبية المطلقة في عملية الاقتراع، مهمة اختيار الرئيس من بين المرشحين الثلاثة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات الانتخابية^(١)، على أن يكون لكل ولاية من الولايات الخمسين صوت واحد فقط في هذا الاختيار، بغض النظر عن عدد ممثليها في مجلس النواب، ويفوز بمنصب الرئاسة المرشح الذي يحصل على عدد من الأصوات يساوي الأغلبية المطلقة لعدد جميع الولايات، وليس عدد الولايات الحاضرة منها فقط، ولا يُعتبر الاجتماع المقرر لإجراء عملية الاختيار للرئيس صحيحاً إلا بتوافر النصاب القانوني الذي يتطلب حضور ممثلين عن ثلثي مجموع عدد الولايات على الأقل، ويتم أخذ الأصوات بطريق الاقتراع السري^(٢).

أما في حال لم يتمكن مجلس النواب من النجاح في اختيار الرئيس قبل ظهر يوم العشرين من شهر كانون الثاني طبقاً للفقرة الأولى من التعديل الدستوري العشرين^(٣)، عندها، يتولى نائب رئيس الجمهورية سلطات رئيس الجمهورية أسوة بما يحدث في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو حالات عجزه التي ينص عليها الدستور. وقد روعي في ذلك تفادي ما قد يحدث من ارتباك في الجهاز الحكومي نتيجة لخلو منصب الرئيس في حالة تراخي مجلس النواب أو عجزه عن انتخاب الرئيس، ولتفادي ما قد يتعمده مجلس النواب من إضعاف

(١) قبل صدور التعديل الدستوري الثاني عشر، كانت الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور تقرر بأن مجلس النواب يختار الرئيس من بين المرشحين الخمسة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات.

(٢) جرى نص التعديل الدستوري الثاني عشر من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: «... وإذا لم يحصل أي شخص على مثل هذه الأكثرية، يقوم مجلس النواب على الفور، وبالاقتراع السري، باختيار الرئيس من بين الأشخاص الحائزين على أكبر عدد من الأصوات في لائحة الذين اقترح لهم لمنصب الرئيس على ألا يتجاوز عدد هؤلاء الثلاثة. ولكن في اختيار الرئيس على هذا النحو يتم احتساب الأصوات على أساس الولايات بحيث يكون لممثلي كل ولاية صوت واحد، ويتشكل النصاب لهذا الغرض من عضو أو أعضاء عن ثلثي الولايات وتكون أكثرية جميع الولايات ضرورية ليتم الاختيار...».

(٣) جرى نص الفقرة الأولى من التعديل الدستوري العشرون من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: «تنتهي مدة ولاية كل من الرئيس ونائب الرئيس ظهر يوم العشرين من شهر كانون الثاني...»

للسلطة التنفيذية عن طريق التراخي في انتخاب من يشغل منصب الرئاسة^(١). وإن مجلس النواب لم يمارس سلطته في هذا الشأن خلال التاريخ الدستوري للولايات المتحدة سوى مرتين في القرن التاسع عشر، الأولى سنة ١٨٠٠^(٢)، أما الثانية عام ١٨٢٥^(٣).

ثانياً. انتخاب نائب الرئيس من قبل مجلس الشيوخ:

فيما يختص بانتخاب مجلس الشيوخ لنائب الرئيس، فإنه في حال لم يظفر أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة اللازمة للفوز بمنصب نائب الرئيس، فإن

(١) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري...، مرجع سابق، ص ١٦١ - ١٦٢.

(٢) في عام ١٨٠٠ نشأت صعوبة حينما حصل كل من توماس جيفرسون وآرون بور - وهما مرشحان من حزب واحد - على أغلبية الأصوات في الانتخابات، وفي نفس الوقت حصل كل منهما على عدد من الأصوات يساوي تماماً عدد الأصوات التي حصل عليها زميله في المجمع أو الهيئة الانتخابية، في حين كان هدف حزبهما هو انتخاب جيفرسون لمنصب الرئيس، وانتخاب بور لمنصب نائب الرئيس، وقد ترتب على هذه الواقعة أن صار أمر اختيار الرئيس بيد مجلس النواب، وهنا حاولت المعارضة الفيدرالية على سبيل الكيد من حزب المرشحين بعد خمسة وثلاثين اقتراعاً سرّياً أن تضع بور في منصب الرئاسة ولكن الانتخاب أسفر في النهاية عن فوز جيفرسون.

Kimberling, William C.; *The Electoral College*, (FEC Office of Election Administration, Revised May, 1992), p.7.

Neal, Thomas. H.; *Election of The President and Vice President by Congress: Contingent Election*, (CRS, Report, No. RS 20300, January 17, 2001), p.2.

(٣) أدى ظهور المرشحين الأربعة للرئاسة في انتخابات عام ١٨٢٤ إلى تجزئة الأصوات الانتخابية، مما استوجب انتخاباً طارئاً للرئيس من قبل مجلس النواب عام ١٨٢٥، والمرشحون هم: أندرو جاكسون *Andrew Jackson*، وجون كوينسي آدامز *John Quincy Adams*، ووليام كراوفورد *William H. Crawford*، وهنري كلاي *Henry Clay*، حيث أحرزت انتخابات طارئة في مجلس النواب بتاريخ ١٨٢٥/٢/٩ وبعد إجراء عملية التصويت لاختيار الرئيس نجح المرشح آدامز بالحصول على أكثرية أصوات مجموع عدد الولايات البالغ عددها آنذاك ٢٤ ولاية، إذ حصل على أصوات ١٣ ولاية، في حين حصل جاكسون على أصوات ٧ ولايات، أما الأصوات الأربعة المتبقية فكانت من نصيب كراوفورد. وبناء على هذه النتيجة، أعلن رئيس مجلس النواب انتخاب آدامز حسب الأصول رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية لمدة أربع سنوات تبدأ من تاريخ ١٨٢٥/٣/٤.

انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٣٩٦.

مجلس الشيوخ يقوم بانتخاب نائب الرئيس من بين أكثر مرشحين حاصلين على أصوات الناخبين لهذا المنصب، ولا يُعتبر المرشح فائزاً إلا بعد حصوله على عدد من الأصوات تعادل الأغلبية المطلقة لمجموع عدد جميع أعضاء مجلس الشيوخ - أي حصول المرشح على ٥١ صوتاً على الأقل من أصل ١٠٠ صوت - كما لا يُعتبر اجتماع مجلس الشيوخ صحيحاً إلا بتوافر النصاب القانوني المقرر للحضور وهو ثلثي العدد الإجمالي لأعضاء مجلس الشيوخ - أي حضور ٦٧ شيخاً على الأقل^(١).

^(١) جرى نص التعديل الدستوري الثاني عشر من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: «... ويصبح نائباً للرئيس الشخص الذي يحصل على أكبر عدد من أصوات المقتربين لنائب الرئيس، إذا كان هذا العدد يشكل أكثرية مجموع عدد الناخبين المعيّنين. وإذا لم يحصل أي شخص على مثل هذه الأكثرية، فحينئذ يقوم مجلس الشيوخ باختيار نائب رئيس من بين الشخصين اللذين فازا بأكثر عدد من الأصوات في اللائحة، والنصاب اللازم لهذا الغرض يتألف من ثلثي العدد الإجمالي للشيوخ، وسيكون الحصول على أكثرية العدد الإجمالي لازماً لهذا الاختيار ...».

أما بالنسبة للتطبيق العملي لهذه الحالة، فإن مجلس الشيوخ لم يتصد لمهمة اختيار نائب الرئيس سوى مرة واحدة عبر التاريخ الدستوري للولايات المتحدة، وهذه الحالة حدثت في تاريخ ١٨٣٧/٣/٨ حين أحقق ريتشارد جونسون *Richard Johnson*، المرشح لمنصب نائب الرئيس في الحصول على الأغلبية المطلقة لمجموع عدد الأصوات الانتخابية - البالغ ٢٩٤ صوتاً: ٢٤٢ عدد أعضاء مجلس النواب + ٥٢ عدد الشيوخ - نتيجة لرفض ناخبي ولاية فرجينيا التصويت لصالحه كنائب للرئيس مارتن فان بuren *Martin Van Buren*، حيث حصل ريتشارد جونسون على ١٤٧ صوتاً فقط، ورغم أن هذا العدد يزيد عن منافسه الرئيسي المرشح فرانسيس جرانجر *Francis P. Granger* بأكثر من ٧٠ صوتاً، إلا أنه لم يفلح في تحقيق الأغلبية المطلقة للأصوات الانتخابية - وهذه الانتخابات كانت تساوي آنذاك ١٤٨ صوتاً - حيث نقص صوت واحد فقط لتحقيق هذه الأغلبية، فما كان من مجلس الشيوخ إلا أن أعلن بأنه سيمارس صلاحياته الدستورية لانتخاب نائب الرئيس من بين الاثنين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات الانتخابية، وهما جونسون وجرانجر، ولدى التصويت من قبل أعضاء مجلس الشيوخ - بلغ عدد الحضور ٤٩ شيخاً من أصل ٥٢ مجموع عدد الشيوخ - كانت النتيجة أن حصل جونسون على ٣٣ صوتاً، في حين حصل منافسه جرانجر على ١٧ صوتاً فقط. ونظراً لأن جونسون نجح في الحصول على الأكثرية المطلقة لمجموع عدد الأصوات الانتخابية، فقد =

وتجدر الإشارة، بأن دور الكونغرس في اختيار الرئيس ونائبه في حال لم يظفر أحدهما بالأغلبية المطلوبة قد أصبح معطلاً بسبب سيطرة الشائبة الحزبية بقيادة الحزبين الجمهوري والديمقراطي على عملية الترشيح للرئاسة، ما يعني أن إمكانية حدوث الانتخاب الطارئ هو أمر مستحيل في ظل تحكم الحزب الذي يظفر بالأغلبية على عملية اختيار المرشح الرئاسي ونائبه معاً.

المطلب الثاني

دور الكونغرس في حالة عجز الرئيس

يقضي البند السادس من الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي بأنه: « في حال عزل الرئيس، أو وفاته، أو استقالته، أو عجزه عن القيام بسلطات وواجبات منصبه، يؤول المنصب المذكور إلى نائب الرئيس، وللكونغرس أن يحدد بقانون الأحكام الخاصة بعزل أو وفاة أو استقالة أو عجز الرئيس ونائب الرئيس كليهما معاً، ثم يقرر من هو الموظف أو المسؤول الذي يتولى مهام الرئاسة، ويبقى مثل ذلك المسؤول قائماً بمهام الرئاسة إلى أن يزول العجز أو يُنتخب رئيس آخر»^(١).

والواضح من هذا النص الدستوري أنه يعالج عجز الرئيس عن النهوض بواجباته وسلطاته الرئاسية خلال فترة رئاسته لأي سبب كان، كالعجز

= أعلن الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ بأن ريتشارد جونسون انتُخب دستورياً نائباً للرئيس لمدة أربع سنوات تبدأ من تاريخ ١٨٣٧/٣/٤.

انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٣٩٧.

^(١) جرى نص البند السادس من الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« **U.S. Constitution, Article 2, Section 1, Clause 6:** In Case of the Removal of the President from Office, or of his Death, Resignation, or Inability to discharge the Powers and Duties of the said Office, the Same shall devolve on the Vice President, and the Congress may by Law provide for the Case of Removal, Death, Resignation or Inability, both of the President and Vice President, declaring what Officer shall then act as President, and such Officer shall act accordingly, until the Disability be removed, or a President shall be elected ».

العقلي، أو الجسماني أو الأسر، أو فقدان أثناء عملية عسكرية. حيث قررت بأنه في حالة عجز الرئيس عن القيام بسلطات ومهام منصبه، يؤول المنصب إلى نائب الرئيس^(١). ورغم ذلك، يبقى هذا النص قاصراً أمام المشاكل التي تواجه شغور منصب الرئيس، فالمشكلة التي تبدو غير قابلة للحل كانت مشكلة العجز الرئاسي التي تترافق والكثير من الأسئلة التي لم يتم الرد عليها، فلو أصاب الرئيس عجزاً، فمن سيقدر وجود هذا العجز؟^(٢)، إلا إذا كان بإمكانه الإعلان عن هذا العجز، وكيف سيعالج الأمر فيما لو سعى رئيس الجمهورية لمواصلة مهام منصبه؟ وبأي طريقة ينبغي على نائب الرئيس العمل؟، فهل سيكون رئيساً أم رئيساً بالوكالة، وماذا سيحدث فيما لو استرد الرئيس عافيته^(٣). لذلك، وتفاعياً لكل هذه الأسئلة، اقترح الكونغرس في النهاية التعديل الدستوري الخامس والعشرون بتاريخ ١٩٦٥/٧/٦ والذي تمت المصادقة عليه من قبل مختلف الولايات بتاريخ ١٩٦٧/٢/١٠^(٤).

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

(٢) لقد حدث هذا للرئيس جيمس ماديسون، ففي عام ١٨١٣ عانى الرئيس ماديسون من مرض جعله غير قادر على النهوض بمسؤوليات منصبه لمدة ثلاثة أسابيع، ما أدى إلى جدال ونقاش واسع النطاق حول الخلافة الرئاسية، كما دار النقاش أيضاً بأن الحالة الصحية للرئيس ماديسون كانت حرجية، فتركز الانتباه على إمكانية خلافة نائب الرئيس إلبريدج جيري البالغ من العمر ٦٩ عاماً، حيث ثارت العديد من التكهنات بأن الرئيس قد لا يبقى على قيد الحياة، فضلاً عن القلق حول قدرة نائب الرئيس جيري في النهوض بمسؤوليات منصب الرئاسة، فأنهك مجلس الكونغرس - النواب والشيوخ - في هذا الشأن، وبعد ذلك، بدأت الحالة الصحية للرئيس ماديسون بالتعافي ببطء، وبتاريخ ١٨١٣/٧/٢ كتبت السيدة الأولى دوللي ماديسون Dolly Madison: « بأن حمى الرئيس قد استقرت وأنه أخذ بالتحسن ». وبتاريخ ١٨١٣/٧/٧ أعلن رسمياً بأن الرئيس قد استأنف أعماله الضرورية، حيث استمرت حالته الصحية بالتحسن، وفي شهر تشرين الأول عام ١٨١٣ كان شفاؤه واضحاً تماماً.

Ferrick, John D.; *Presidential Succession And Inability: Before And After The Twenty - Fifth Amendment*, (Fordham University School of Law, Fordham Law Review, [vol. 79, 2010], pp. 918 -920.

(٣) انظر: **The Constitution of the United States of America; *Analysis and Interpretation*, op. cit., p.2110.**

(٤) انظر: **Ferrick, John D.; *Presidential Succession And Inability*, op. cit., p.922.**

وإن أهم ما تناوله التعديل الدستوري الخامس والعشرون، هو إعلان الرئيس وبشكل طوعي لحالة عجزه عن النهوض بمهام منصبه، حيث قضت الفقرة الثالثة من هذا التعديل، بأنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعلن عن عجزه، وذلك بإعلان كتابي يرسله إلى الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ، وإلى رئيس مجلس النواب، يوضح فيه عجزه عن القيام بواجباته وسلطاته، وهنا يقوم نائب الرئيس بممارسة واجبات وسلطات الرئيس بالوكالة، حتى تزول حالة العجز، من خلال إعلان جديد من الرئيس الأصيل بالطريقة السابق ذكرها^(١). فهذه الفقرة توفر حرية التصرف للرئيس في إعلان عجزه، مما يجعل من الواضح في مثل هذه الحالة، أن يتفرغ نائب الرئيس لتولي السلطات والواجبات الرئاسية، علماً أن نائب الرئيس لا يتولى منصب الرئيس ولا يحمل لقب الرئيس، وإنما يعمل كرئيس بالوكالة^(٢). ويشير التاريخ التشريعي في هذا المجال، بأن الفقرة الثالثة قد اشتملت على أي نوع من العجز الرئاسي عن ممارسة صلاحيات وواجبات هذا المنصب. وإن استخدام مصطلح العجز *Inability* أو عدم القدرة *Unable* مُستمد من الاعتراف بأن العجز لا يعني بالضرورة عدم القدرة على اتخاذ قرارات التواصل *Communicate Decisions*، أو عدم القدرة أو العجز الجسدي أو

^(١) جرى نص الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري الخامس والعشرين من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: «عندما يبلغ الرئيس كلا من الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب تصريحه الخطي بعجزه عن القيام بسلطات وواجبات منصبه، وإلى أن يبلغهما خطياً تصريحاً بعكس ذلك، يتولى نائب الرئيس القيام بهذه السلطات والمهام كرئيس بالوكالة».

وتجدر الإشارة، لقد خضع الرئيس جورج بوش الابن بتاريخ ٢٩/٦/٢٠٠٢ لعملية جراحية - تنظير للقولون - وطبقاً للتعديل الدستوري المذكور، أرسل بوش الابن رسالة خطية إلى زعماء الكونغرس يخبرهم أن نائبه تشين سيمارس مهام الرئاسة طوال فترة التخدير. وبمجرد استعادة الرئيس عافيته، أرسل إلى زعماء الكونغرس كتاباً باسترداده سلطات منصبه.

انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٤٠١.

^(٢) انظر: *Feerick, John D.; Presidential Succession And Inability, op. cit., p.925.*

العقلي *Physical and Mental Illness* فحسب، ولكن أيضاً يشتمل على السفر من دولة لأخرى، أو أي ظرف من الظروف التي يمكن تخيلها بأن الرئيس غير قادر على تنفيذ أو النهوض بصلاحيات وواجبات ذلك المنصب^(١).
إضافة لذلك، لقد واجه التعديل الدستوري الخامس والعشرون حالة رفض الرئيس إعلان عجزه أو عدم تمكنه من ذلك الإعلان^(٢)، حيث أوكل

^(١) انظر: *Crispell, K.R.; After Dinner Address: Presidential Illness and The 25th Amendment, (University of Virginia, Charlottesville, October 21, 1986), pp.138-139.*

^(٢) قد يكون الرئيس الأمريكي مريضاً وغير قادر على اتخاذ القرارات، فمن هو المسؤول عن الحكومة، فهذا الأمر قد حدث، وربما قد يحدث مرة ثانية. وإلى حد كبير، لم تكن حالات العجز قد لوحظت في البيت الأبيض، أو أنها قد لوحظت ولكن لم يتم التعليق عليها، وكان المثال الأبرز هنا، عندما أدى الرئيس فرانكلين روزفلت اليمين الدستورية لمنصب الرئيس - وهو على وشك الموت - لولاية رابعة لم يسبق لها مثيل كرئيس في زمن الحرب، وجنباً إلى جنب مع الجهود المتظافرة لأطبائه والمساعدين له، فقد أخفى حالته الصحية الحقيقية عن الجمهور، فمذ عام ١٩٣٠، تم تشخيص حالته على أنها انقباض في القلب *Systolic*، وارتفاع في ضغط الدم *High Blood Pressure*، ما يشكل حالة مقلقة لرجل في سنه ويحمل مسؤوليات مرهقة. وفي أواخر عام ١٩٤٣، عانى روزفلت من الإشارات الأولى لفشل عمل القلب *Failing Heart*، حيث تبين أنه يعاني من أعراض الإجهاد المزمن *Chronic Fatigue*، والتهابات الجهاز التنفسي المستمرة *Presistent Respiratory Infection*، ونقص الأكسجين *Lack of Oxygen*، فضلاً عن نوبات عابرة للألم في الرأس والصدر، وبحلول شهر آذار ساءت حالته الصحية تماماً، حتى اضطر ليضع منبه الكتروني للقلب، وفي حريف عام ١٩٤٤، أعيد انتخابه رغم حالته الصحية غير الجيدة، وبحلول شهر شباط من السنة التالية، كان روزفلت ضعيفاً للغاية، وبالكاد يكون قادراً على العمل بضع ساعات داخل حدود البيت الأبيض، لاسيما وأن هذه المرحلة كانت دقيقة، إذ يتوجب عليه السفر إلى يالطا والتي تبعد آلاف الأميال عن واشنطن لإجراء مفاوضات صعبة مع ونستون تشرشل *Churchill Winston*، وجوزيف ستالين *Josef Stalin*، والتي من شأنها أن تقرر مستقبل أوروبا بعد الحرب، وفي غضون شهرين من تلك المفاوضات، وأقل من ثلاثة أشهر على بدء ولايته الرابعة توفي الرئيس روزفلت. فهذه الحادثة تؤكد احتمال وفاة الرئيس بشكل بطيء، فالرؤساء هم عرضة للمرض كالرجل في الشارع، وربما أكثر من ذلك، فتأثير المرض على مدى التاريخ لا يمكن أن يكون ذا أهمية إلا عندما يصيب الشخص لدى توليه السلطة.

Crispell, K.R.; After Dinner Address, Ibid., pp.135-136.

ذلك إلى نائب الرئيس بالاتفاق مع هيئة مكونة من أغلبية الموظفين الرئيسيين في الوزارات التنفيذية - أي أغلبية الوزراء أو السكرتيرين - ، أو مع هيئة أخرى يحدد الكونغرس تشكيلها بقانون - وهذه الهيئة تكون غالباً لجنة من أشهر الأطباء وعلماء النفس وغيرهم - بإعلام الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب عن قيام حالة عجز الرئيس، ويقوم نائب الرئيس بالتالي بممارسة واجبات وسلطات الرئاسة حتى تزول حالة العجز عن الرئيس الأصل، وتزول هذه الحالة بإعلان - اعتراض - من الرئيس نفسه إلى الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب يوضح فيه زوال حالة العجز ثم يباشر سلطاته^(١).

ولكن في هذه الحالة الأخيرة يمكن الاعتراض على إعلان الرئيس خلال أربعة أيام من صدوره من قبل نائب الرئيس أو أغلبية الموظفين الرئيسيين في الوزارات التنفيذية، أو من قبل هيئة أخرى يحدد الكونغرس تشكيلها بقانون؛ وذلك بإعلان مضاد إلى الرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب، يوضح فيه استمرار حالة العجز، وهنا تعود الكلمة النهائية للكونغرس، الذي ينعقد لبحث هذا الأمر خلال ٤٨ / ساعة إذا لم يكن في حالة انعقاد من أجل ذلك الغرض، ثم إن عليه أن يصدر قراره خلال ٢١ / يوماً من تاريخ تلقي الاعتراض أو من تاريخ دعوة الكونغرس للانعقاد إذا لم يكن منعقداً، ويتخذ الكونغرس قراره بواسطة أكثرية ثلثي أصوات مجلسيه، مقررًا إما بوجود العجز فيستمر نائب الرئيس في مباشرة اختصاصات الرئيس بصورة مؤقتة، وإما عدم وجود العجز، وبالتالي يسترد رئيس الجمهورية سلطاته واجبات وظيفته^(٢).

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية، مرجع سابق، ص ٤٠٠ - ٤٠٢.

(٢) وقد جرى نص الفقرة الرابعة من التعديل الدستوري الخامس والعشرين من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « عندما يبلغ نائب الرئيس وغالبية الموظفين الرئيسيين في الوزارات التنفيذية أو أعضاء هيئة أخرى، يحددها الكونغرس بقانون، رئيس مجلس الشيوخ المؤقت ورئيس مجلس النواب تصريحهم الخطي بأن الرئيس عاجز عن القيام بسلطات ومهام منصبه، يتولى نائب الرئيس فوراً سلطات ومهام المنصب كرئيس بالوكالة. =

وهكذا، فإن مصطلح القدرة *Ability* وعدم القدرة - العجز - *Inability*، غير محددين على حدٍ سواء في كل من الفقرتين الثالثة أو الرابعة من هذا التعديل، وهذا ليس سهواً أو خطأً غير متعمد لأن تحديد حالات العجز غير مرغوب به، فهي تأخذ أشكالاً متنوعة لا تليق بالتعريف الدستوري، فقد تشمل العجز الذهني *Mental Inability*، أو الحالات التي يكون فيها الرئيس مخطوفاً *Kidnapped*، أو مقبوضاً عليه *Captured*، أو تحت حجرة الأوكسجين *An Oxygen Tent* لحظة هجوم عدو، أو أنه عاجز عن الكلام أو الرؤية. ولكن النقاشات التي جرت بين عامي ١٩٦٤ - ١٩٦٥ قررت بأنه بات واضحاً أن تراجع الشعبية *Unpopularity* أو عدم الكفاءة *Incompetence* أو إجراء المحاكمة البرلمانية *Impeachable Conduct*، أو الحكم الضعيف *Poor Judgment* لا يشكلوا عجزاً وفقاً للمعنى المقصود في هذا التعديل^(١).

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى الدور الذي يضطلع به الكونغرس في حالة شغور منصبَي الرئيس ونائب الرئيس في آن واحد، حيث خول المشرع الدستوري في نهاية البند السادس من الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي الكونغرس، بسلطة إصدار قانون يحدد بموجبه الأحكام الخاصة بعزل أو وفاة أو استقالة أو عجز الرئيس ونائب الرئيس كليهما معاً، معلناً من هو المسؤول

= وبعد ذلك، عندما يبلغ الرئيس رئيس مجلس الشيوخ المؤقت ورئيس مجلس النواب تصريحه الخطي بعدم وجود حالة عجز لديه، يستأنف القيام بسلطات ومهام منصبه ما لم يبلغ نائب الرئيس وغالبية الموظفين الرئيسيين في الوزارات التنفيذية أو أعضاء هيئة أخرى يحددها الكونغرس بقانون، وفي غضون أربعة أيام، رئيس مجلس الشيوخ المؤقت ورئيس مجلس النواب تصريحهم الخطي بأن الرئيس عاجز عن القيام بسلطات ومهام منصبه. وعند ذلك يبيت الكونغرس في القضية في اجتماع يعقده في غضون ثماني وأربعين ساعة لذلك الغرض إذا لم يكن في دورة انعقاد. فإذا قرر الكونغرس في غضون واحد وعشرين يوماً من تسلمه التصريح الخطي الثاني، أو في غضون واحد وعشرين يوماً من الموعد الذي يتوجب فيه انعقاد المجلس إذا لم يكن الكونغرس في حالة انعقاد، وبأكثرية ثلثي أصوات مجلسي الشيوخ والنواب أن الرئيس عاجز عن ممارسة صلاحيات وظيفته، يستمر نائب الرئيس في تولي هذه الصلاحيات والمهام كرئيس بالوكالة، أما إذا كان الأمر خلاف ذلك فيستأنف الرئيس القيام بها.

Feerick, John D.; Presidential Succession ... , op. cit., pp.925-926.

(١) انظر:

الذي يتولى عند ذلك مهام الرئاسة، ويبقى مثل ذلك المسؤول قائماً بمهام الرئاسة إلى أن تزول حالة العجز أو يتم انتخاب رئيس^(١).

وتطبيقاً لأحكام الدستور الأمريكي وتعديله العشرين^(٢)، أصدر كونغرس الولايات المتحدة بتاريخ ١٨/٧/١٩٤٧ تشريعاً حمل اسم *The Presidential Succession Act of 1947*، أي قانون الخلافة الرئاسية لعام ١٩٤٧، والذي نسخ بموجبه جميع التشريعات السابقة^(٣)، وهذا التشريع مازال معمولاً به حتى سنة ٢٠٠٥ مع بعض التعديلات الطفيفة عليه^(٤)، حيث يقضي هذا التشريع بأنه في حال عزل أو وفاة أو استقالة أو عجز الرئيس ونائب الرئيس معاً، فإن رئيس مجلس النواب هو الذي يخلف الرئيس، بشرط أن يستقيل من منصبه كرئيس لمجلس النواب، وكعضو في هذا المجلس، فإذا كان هناك حائل يمنعه

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٤٠٣.

(٢) نصت الفقرة الرابعة من التعديل الدستوري العشرين من الدستور الأمريكي بأن: «لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية أن يحدد بقانون أحكام حالة وفاة أي من الأشخاص الذين قد يختار منهم مجلس النواب رئيساً عندما يؤول لهذا المجلس حق الاختيار، وحالة وفاة أي من الأشخاص الذين يختار منهم مجلس الشيوخ نائباً للرئيس عندما يؤول لهذا المجلس حق الاختيار».

(٣) في عام ١٩٤٥، نجح الرئيس هاري ترومان *Harry S. Truman* بالوصول إلى منصب الرئاسة بعد وفاة الرئيس فرانكلين روزفلت، وفي وقت لاحق من ذلك العام، اقترح ترومان بأن يراجع الكونغرس ترتيب قانون الخلافة، وذلك بوضع رئيس مجلس النواب والرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ في خط الخلافة بعد نائب الرئيس وقبل وزراء الحكومة، حيث ناقش ترومان بأن ذلك أكثر ملائمة وديمقراطية، لأن كلاً من رئيس مجلس النواب والرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ منتخبين بشكل شعبي، وذلك بدلاً من تعيين أعضاء الحكومة التنفيذية. ونتيجة لذلك، أقرّ الكونغرس تعديل قانون الخلافة الرئاسية عام ١٩٤٧.

Neal, Thomas. H.; Presidential And Vice Presidential Succession: Overview and Current Legislation, (CRS, Report No. RL31761, August 26, 2004), p.3.

(٤) لقد قُدمت ثلاثة اقتراحات منفصلة في منتصف العام ٢٠٠٣ لإعادة النظر في القانون الصادر سنة ١٩٤٧، وتنقيح مواد بحيث يتلاءم ومتطلبات المرحلة الراهنة. ومن بين التعديلات، هناك اقتراح مفاده أنه بعد إحداث وزارة الأمن الداخلي في عام ٢٠٠٢، فإنه ينبغي إضافة وزير الأمن الداخلي إلى قائمة المسؤولين الحكوميين الذين من الممكن أن يخلفوا الرئيس إن لزم الأمر. وبالنسبة لترتيبه بين هؤلاء الوزراء، فإن الاقتراحات المقدمة تنص على أن يأتي وزير الأمن الداخلي مباشرة بعد المدعي العام أي وزير العدل.

انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٤٠٤.

من ذلك، فإن الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ هو الذي يخلف الرئيس على أن يستقيل أيضاً من منصبه كرئيس مؤقت لمجلس الشيوخ ومن عضويته في هذا المجلس^(١)، ويليه بعد ذلك في حال خلو منصبه أو وجود حائل يمنعه من خلافة الرئيس، أعضاء الوزارة وفقاً للترتيب الآتي^(٢):

وزير الخارجية Secretary of State، وزير الخزانة Secretary of The Treasury، وزير الدفاع Secretary of Defense، وزير العدل Attorney General، وزير الداخلية Secretary of the Interior، وزير الزراعة Secretary of the Agriculture، وزير التجارة Secretary of Commerce، وزير العمل Secretary of Labor، وزير الصحة والخدمات الإنسانية Secretary of Health and Human، وزير الإسكان والتنمية الحضرية Secretary of Housing and Urban Development، وزير النقل Secretary of Transportation، وزير الطاقة Secretary of Energy، وزير التربية Secretary of Education، وزير شؤون المحاربين القداماء Secretary of Veterans Affairs، وزير الأمن الداخلي Secretary of Homeland Security. بشرط أن يستقيل من منصبه الوزاري من يخلف منهم الرئيس^(٣).

المطلب الثالث

دور الكونغرس في حالة خلو منصب نائب الرئيس

عالج التعديل الدستوري الخامس والعشرون المشكلة المتعلقة بشغور منصب نائب الرئيس، فقبل عام ١٩٦٧ هناك ست عشرة مناسبة كان خلالها منصب نائب الرئيس شاغراً، فالدستور آنذاك، لم ينص على قواعد منظمة

^(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٤٠٣.

^(٢) انظر: Neale, Thomas H.; Presidential And Vice Presidential Succession: Overview and Current Legislation, (CRS, Report No. RL31761, March 25, 2003), pp.4-5.

^(٣) انظر: Neale, Thomas H.; Presidential Succession: Perspectives, Contemporary Analysis, and 110th Congress Proposed Legislation, (CRS, Order Code, RL34692, October 3, 2008), p.27.

لحالة شغور منصب نائب الرئيس قبل إجراء الانتخابات المتعاقبة والتي تجري كل أربع سنوات. وإنما بدلاً من ذلك، فقد تناول مهام نائب الرئيس المقررة دستورياً من خلال البند الخامس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى، والتي خولت مجلس الشيوخ صلاحية اختيار رئيس مؤقت لمجلس الشيوخ في حال غياب نائب الرئيس، أو عند تولي هذا النائب مهام رئيس الولايات المتحدة.

ونظراً لعدم وجود أي تنظيم من شأنه مواجهة حالة شغور منصب نائب الرئيس قبل عام ١٩٦٧ وإلى جانب المخاوف المتعلقة بسلسلة بديلة للخلافة، فقد أصبح لازماً وضرورياً توفير الوسائل المناسبة لملاء شغور منصب نائب الرئيس^(١)، لاسيما وأن السيناريوهات المقلقة، لا يزال من الممكن تصورها، وخاصة إذا كانت حالة الخلافة ذات الصلة بشغور منصب الرئيس قد حدثت مع شغور منصب نائب الرئيس في الوقت ذاته. وكما يوحي تاريخ الولايات المتحدة فإن مثل هذه السيناريوهات ليست نادرة الحدوث^(٢).

ولسدّ هذه الثغرة الدستورية، صدر التعديل الدستوري الخامس والعشرون، حيث قرر في الفقرة الثانية منه: « بأنه في حالة خلو منصب نائب الرئيس، فإن رئيس الجمهورية يرشح نائباً للرئيس، ويتولى هذا المرشح منصبه بعد موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلسي الكونغرس »^(٣). وإن هذه الفقرة

^(١) انظر: **Goldstein, Joel K.; Taking From The Twenty- Fifth Amendment: Lessons in Ensuring Presidential Continuity, (Fordham University School of Law, Fordham Law Review, [vol. 79, 2010), p.969.**

^(٢) انظر: **Feerick, John D.; Presidential Succession And Inability, op. cit., p. 933.**

^(٣) نصت الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الخامس والعشرين من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « **U.S. Constitution, Amendment 25, Section 2; Whenever there is a vacancy in the office of the Vice President, the President shall nominate a Vice President who shall take office upon confirmation by a majority vote of both Houses of Congress** ».

وتجدر الإشارة، أنه بتاريخ ١٩٧٤/٨/٩ رشّح الرئيس جيرالد فورد بموجب الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الخامس والعشرين نيلسون روكفيلر ليكون نائباً له، وبتاريخ ١٩٧٤/٨/٢٠ تمت المصادقة على هذا الترشيح من خلال موافقة أغلبية أصوات مجلسي الكونغرس، ليؤدي روكفيلر اليمين الدستورية بتاريخ ١٩٧٤/١٢/١٩.

الدستورية تشكل رؤية جديدة لمنصب نائب الرئيس، وهذه الرؤية اعتبرت هذا المنصب كمستشار هام ومساعد للرئيس، فضلاً عن تقدير مزايا هذا المنصب كأول خليفة للرئيس نظراً للعيوب النسبية ذات الصلة بالخلفاء الاحتياطيين^(١). وتجدر الإشارة، لقد أصبح منصب نائب الرئيس شاغراً في ثماني عشرة مناسبة منذ عام ١٧٨٩، تسعة منها عندما نجح نائب الرئيس في تولي الرئاسة^(٢)، وسبعة نتيجة وفاة شاغل المنصب^(٣)، واثنين بسبب الاستقالة^(٤). وبناء على ما تقدم، يمارس كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية دوراً هاماً في تكوين السلطة التنفيذية عندما لا يحصل أحد المرشحين لمنصب

= *Graf, Henry F; The Presidents: A Reference History, (Library of Congress, New York, NY 10010, The Gale Group, 2002), p.593.*

Goldstein, Joel K.; Taking From The Twenty-Fifth.... op. cit., p.969. انظر: ^(١)

^(٢) وتجدر الإشارة إلى هذه الحالات وفقاً للآتي:

- ١٨٤١ - ١٨٤٥: أصبح نائب الرئيس جون تايلور رئيساً بعد وفاة الرئيس ويليام هنري هاريسون.
- ١٨٥٠ - ١٨٥٣: أصبح نائب الرئيس ميلارد فيلمور رئيساً بعد وفاة الرئيس زاكاري تايلور.
- ١٨٦٥ - ١٨٦٩: أصبح نائب الرئيس أندرو جونسون رئيساً بعد وفاة الرئيس أبراهام لينكولن.
- ١٨٨١ - ١٨٨٥: أصبح نائب الرئيس تشيستر آرثر رئيساً بعد وفاة الرئيس جيمس غارفيلد.
- ١٩٠١ - ١٩٠٥: أصبح نائب الرئيس ثيودور روزفلت رئيساً بعد وفاة الرئيس وليام ماكينلي الابن.
- ١٩٢٣ - ١٩٢٥: أصبح نائب الرئيس كالفين كوليدج رئيساً بعد وفاة الرئيس وارن هاردينغ.
- ١٩٤٥ - ١٩٤٩: أصبح نائب الرئيس هاري كرومان رئيساً بعد وفاة الرئيس فرانكلين روزفلت.
- ١٩٦٣ - ١٩٦٥: أصبح نائب الرئيس ليندون جونسون رئيساً بعد وفاة الرئيس جون كينيدي.
- ١٩٧٤: أصبح نائب الرئيس جيرالد فورد رئيساً بعد استقالة الرئيس ريتشارد نيكسون.

Neale, Thomas H.; Presidential And Vice Presidential..., op. cit., 2004, p. 21.

^(٣) وتتجلى هذه الحالات السبعة لدى وفاة نواب الرؤساء الآتية أسماؤهم: جورج كلينتون عام ١٨١٢، وايلدبريدج جيري عام ١٨١٤، ووليام كينج عام ١٨٥٣، وهنري ويلسون عام ١٨٧٥، وتوماس هيندريكس عام ١٨٨٥، وغاريت هوبارت عام ١٨٩٩، وجيمس شيرمان.

Feerick, John D.; Presidential Succession And Inability..., op. cit., pp. 933-934.

^(٤) وتتجلى هاتان المناسبتان وفقاً للآتي: في عام ١٨٣٣: استقالة نائب الرئيس جون كالاها من منصبه. وفي عام ١٩٧٣: استقالة نائب الرئيس سيرو أغنيو من منصبه.

Neale, Thomas H.; Presidential Succession..., op. cit., 2008, p.26.

الرئيس ونائبه على الأغلبية المطلوبة لمجموع عدد الأصوات الانتخابية للظفر بمنصب الرئيس ونائب الرئيس. وبالرغم من أن دور مجلس النواب في انتخاب الرئيس من بين المرشحين الثلاثة الذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات الانتخابية، ودور مجلس الشيوخ في انتخاب نائب الرئيس من بين المرشحين الحاصلان على أكبر عدد من هذه الأصوات أيضاً، هو ويحد ذاته تدخل غير مبرر من قبل السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية، ويهدد باستقلال السلطة التنفيذية ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن هذا التدخل - ورغم جميع المآخذ - يظل ملائماً ومناسباً خلال الفترة التي لا تقض فيها الانتخابات الرئاسية لانتخاب رئيس ونائب رئيس للبلاد، خشية حدوث فراغ دستوري لا تُحمد نتائجه، أو خشية إعادة إجراء الانتخابات الرئاسية، وهذا ما لم ينص عليه الدستور.

إضافة لذلك، إن للكونغرس دوراً حاسماً في حال خلو منصب الرئيس ونائبه بسبب عجز دائم أو مؤقت أو عجز مؤقت قد يصبح في لحظة ما دائماً، ومن شأنه أن يحول دون نهوض أو اضطلاع الرئيس بجميع الصلاحيات والمهام المنوطة به دستورياً أو بجزء منها، لأن الرئيس في النظام الرئاسي الأمريكي هو رئيس للسلطة التنفيذية في البلاد، وهذا من شأنه أن يلقي الأعباء المتصلة بمسؤوليات هذا المنصب على عاتقه. لذلك، فمن خلال التعديل الدستوري الخامس والعشرين جرت معالجة المعضلات الأكثر وضوحاً والمتعلقة باستمرار مؤسسة الرئاسة، والتي كانت موجودة في منتصف عام ١٩٦٠، لاسيما وأن هذه المعضلات الدستورية قد واجهت قبل المصادقة على التعديل الدستوري الخامس والعشرين حالة من غياب الحلول الدستورية بشأنها وبإجراءات التعامل معها. وهذا يعكس مدى الدور الهام والدقيق الذي ينهض به كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية في سن القوانين الناظمة والمعالجة لحالات خلو منصب الرئيس ونائب الرئيس.

المبحث السابع

سلطة الكونغرس في التحقيق

The Congressional Power of Investigation

لم يرد بالدستور الأمريكي ولا بتعديلاته المختلفة ما يفيد منح الكونغرس سلطة مُساءلة الرئيس أو أعضاء الأجهزة التنفيذية، كسلطة توجيه أعضاء البرلمان للأسئلة أو الاستجابات أو تشكيل لجان للتحقيق في أعمال السلطة التنفيذية، كذلك لم يرد بالدستور ولا بتعديلاته ما يفيد منح الكونغرس سلطة تقرير المسؤولية السياسية للرئيس أو أي من أعضاء السلطة التنفيذية الآخرين مثلما هو الحال في النظام البرلماني^(١).

وعلى الرغم من أن سلطة الكونغرس في التحقيق غير منصوص عليها صراحة في الدستور، لكن آباء الدستور اتفقوا على أن الهيئات التشريعية ينبغي أن تراقب السلطة التنفيذية^(٢)، فقد قال جيمس ماديسون: « أنه ما لم تكن السلطات الثلاث مترابطة ومتداخلة بحيث تكون لكل منها سلطة رقابة دستورية على السلطتين الأخريين، فإن درجة الفصل التي يتطلبها هذا المبدأ بوصفها ضرورية للحكومة الحرة لا يمكن أبداً الحفاظ عليها في الممارسة العملية »^(٣).

ويهدف الكونغرس من وراء التحقيقات التي يجريها بين الحين والآخر إلى تحقيق مجموعة من الأغراض، أبرزها: جمع المعلومات اللازمة بخصوص المواضيع التي ستكون محلاً لتشريعات الكونغرس في المستقبل، أو لفحص واختبار جدوى القوانين التي ستكون محلاً لتشريعات الكونغرس، أو للتحقيق

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣١٤.

(٢) انظر: **Fisher, Louis; *Congressional Investigations: Subpoenas And Contempt Power***, (CRS, Order Code, RL31836, April 2, 2003), p.1.

(٣) انظر: **The Federalist**, op. cit., **Federalist, No. 48** (By James Madison), p.221.

في أداء ومؤهلات أعضاء ومسؤولي الفروع الأخرى التابعة لحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، وبخاصة الفرع التنفيذي منها، وفي مناسبات نادرة لوضع الأساس *Groundwork* لإجراءات الاتهام الجنائي^(١).

ويمارس الكونغرس سلطة التحقيق بين الحين والآخر على عمليات الرصد والمراجعة والإشراف على الوكالات الفيدرالية؛ والبرامج والأنشطة وتنفيذ السياسات، من خلال نظام اللجان التابعة له، فهذه السلطة مستمدة من صلاحياته الضمنية في الدستور والقوانين العامة، وقواعد - اللائحة الداخلية - مجلسي الشيوخ والنواب، حتى أصبحت جزءاً لا يتجزأ من نظام الضوابط والتوازنات الأمريكي^(٢).

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث سلطة كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية في التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية وذلك وفقاً للآتي:

المطلب الأول: الأساس القانوني والعملي لتبرير سلطة الكونغرس في التحقيق.

المطلب الثاني: كيفية ممارسة الكونغرس سلطة التحقيق.

المطلب الثالث: مدى خضوع رئيس الجمهورية لسلطة الكونغرس في التحقيق.

المطلب الرابع: أهم نماذج تحقيقات الكونغرس المؤثرة على السلطة التنفيذية.

المطلب الأول

الأساس القانوني والعملي لتبرير سلطة الكونغرس في التحقيق

تعترف العديد من سوابق المحكمة العليا بسلطة واسعة وشاملة للكونغرس في إجراء التحقيق، وهذه السلطة من شأنها أن توصل الكونغرس لجميع مصادر المعلومات الضرورية لأداء وظيفته التشريعية. وفي ظل غياب امتياز

^(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٤٦٠.

^(٢) انظر: Kaiser, Frederick M.; *Congressional Oversight*, (CRS, Report. No 97 – 93, January 2, 2001), p.1.

دستوري أو حتى قيود مفروضة على سلطته القانونية، فإن للكونغرس ولجانه السلطة المطلقة في الحصول على المعلومات المطلوبة من الوكالات التنفيذية والأشخاص العاديين والمنظمات بهدف النهوض بوظيفته التشريعية^(١).

فسلطة التحقيق مستمدة من السلطات الدستورية الضمنية في ظل غياب نص دستوري صريح بخصوصها^(٢). والكونغرس لا يستطيع النهوض بهذه السلطة على نحو معقول أو مسؤول من دون معرفة ما تقوم به السلطة التنفيذية، والكيفية التي يتم بها إدارة البرامج وبواسطة من، وما هي التكلفة، وما إذا

^(١) انظر: **Kaiser, Frederick M. & Oleszek, Walter J. & Halstead. T. J. & Rosenberg, Morton & Tatelman, Todd B.; Congressional Oversight Manual, Section 5, Chapter 4 Of 4, (CRS, RL 30240, October 27, 2009), p. 27.**

^(٢) وفقاً للدستور « فإن للكونغرس سلطة سنّ جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لوضع جميع السلطات السابقة موضوع التنفيذ، وأيضاً جميع السلطات الأخرى التي يخولها هذا الدستور لحكومة الولايات المتحدة أو لأية إدارة أو موظف تابع لها ».

ويلاحظ أن هذه العبارات التي وردت في هذا البند هي عبارات واسعة وفضفاضة، من شأنها أن تمنح الكونغرس العديد من السلطات المشتقة ضمناً من هذا البند، وبخاصة عبارة *Necessary And Proper* ولهذا فإن البند المذكور يسمى بالبند المطاطي *Elastic Clause*. وقد أيد رئيس المحكمة العليا جون مارشال *John Marshall* وجهة النظر القائلة بتمتع الكونغرس بالعديد من السلطات الضمنية التي يمكن اشتقاقها من نصوص الدستور.

وقد عبّر مارشال عن ذلك في حكم صدر عن المحكمة العليا سنة ١٨١٩ في قضية ماك كالوتش ضد ماريلاند *McCulloch v. Maryland* فقال: « إننا نُسَلِّم كما يجب أن يسلم الجميع بأن سلطات الحكومة محدودة، وأنه يجب عدم تجاوز حدودها، ولكننا نعتقد أن التفسير السليم للدستور يجب أن يتيح للهيئة التشريعية الوطنية - المركزية أو الاتحادية - ذلك الاستنساب فيما يتعلق بالوسائل التي تنفذ بها تلك الصلاحيات، الأمر الذي يُمكن تلك الهيئة من أداء المهام العالية المنوطة بها وبالأسلوب الأكثر نفعاً للناس، فإذا كانت تلك الغاية مشروعة وضمن نطاق الدستور، فعندئذ ستكون جميع الوسائل المناسبة والضرورية متلائمة مع تلك الغاية، والوسائل غير المحظورة بل المتوافقة مع نص الدستور وروحه، وسائل دستورية ».

McCulloch v. Maryland, (17 U.S) 316, 1819, (Argued February 22, 1819 – Decided March 6 – 1819.

Soifer, Paul & Others; Cliffs Quick Review American Government, op. cit., p.23.

كان الموظفون ملتزمين بالقانون. فالمحكمة العليا قد أجازت سلطة الكونغرس في التحقيق مع مراعاة الضمانات الدستورية للحريات المدنية^(١).

لذلك إن العديد من قرارات المحكمة العليا قد أكّدت وبشكل راسخ أن سلطة الكونغرس في التحقيق هي مسألة ضرورية للوظيفة التشريعية، كما أوضحت أيضاً أن نطاق سلطة الكونغرس في التحقيق يكون نافذاً وبعيد الأثر كسلطة محتملة لسن التشريع، ومناسبة بموجب الدستور. وقد عبّرت المحكمة العليا عن مدى اتساع سلطة الكونغرس في إجراء التحقيق في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٧/٦/١٧ في قضية واتكنز ضد الولايات المتحدة *Watkins v. United States*^(٢).

حيث نشأت هذه القضية أثناء فترة ازدهار تحقيقات الكونغرس في النشاط الشيوعي الهدّام في الولايات المتحدة الأمريكية، والمعروفة عادة باسم فترة مكارثي *McCarthy Era*، حيث أدين المدعى عليه بتهمة احتقار الكونغرس لعدم الإجابة عن بعض الأسئلة حول أشخاص يعرفهم، وحول نشاطاتهم الماضية، وقال للجنة الكونغرس الخاصة بالنشاطات غير الأمريكية: « لا أعتقد بأن قانوناً في هذه البلاد يلزمي بأداء الشهادة حول أشخاص ربما كانوا في الماضي أعضاء في الحزب الشيوعي ... ولكنهم ابتعدوا منذ أمد طويل بعد ذلك عن الحركة الشيوعية ». وكانت النقطة موضع الخلاف في القضية هي مدى صلاحية الكونغرس التحقيقية أو الاستقصائية^(٣)، فحكم إيرل وارن كبير القضاة عليه وجاء في الحكم:

^(١) انظر: *Kaiser, Frederick M.; Congressional Oversight, op. cit., 2001, p.3.*

^(٢) انظر: *Mendoza, Vicente V.; The Use Of Legislative Purpose As A Limit: Ation On The Congressional Power Of Investigation, (Philippine Law Journal, [Vol. 46, 1971), p.711.*

^(٣) انظر: *Mendoza, Vicente V.; The Use OF Legislative Purpose, Ibid., p.711.*

مورمر ج. أدلر، الدستور الأمريكي، أفكاره ومثله، ترجمة صادق إبراهيم عودة (عمان، مركز الكتب الأردني، طبعة سنة ١٩٨٩)، ص ٢٤٩ - ٢٥٠.

« نبتدئ بعدة مقدمات أساسية متفق عليها إجمالاً أن صلاحية الكونغرس للقيام بالتحقيقات، كإمانة في العملية التشريعية، وتلك الصلاحية واسعة. وتشمل تحقيقات حول تنفيذ القوانين الموجودة، إضافة إلى التشريعات المقترحة أو التي ربما تدعو الحاجة إليها. كما تشمل معايير عامة للعيوب الموجودة في نظامنا الاجتماعي أو الاقتصادي أو السياسي بهدف تمكين الكونغرس من معالجتها. كما تحتوي على عمليات تحقيق دقيق في دوائر الحكومة الاتحادية من أجل فضح الفساد أو عدم الفعالية أو الهدر.... »

وتابع وارن ... ولكن على الرغم من اتساع صلاحية التحقيق أو المساءلة هذه، فإنها ليست دون حدود، إذ لا توجد صلاحية عمومية لفضح الشؤون الخاصة للأفراد دون تبرير مرتبط بوظائف أو مهام الكونغرس. وقد اعترف مساعد النائب العام صراحة بذلك أثناء مناقشته لهذه القضية. كما أن الكونغرس ليس أداة لتنفيذ القانون أو المحاكمة. لأن ذلك من مهام الدوائر التنفيذية والقضائية في الحكومة، ولا يوجد هناك تحقيق كفاية في حد ذاته، بل يجب أن يكون مرتبطاً بمهمة مشروعة من مهام الكونغرس ومعزراً لهذه المهمة، والتحقيقات التي تجري فقط من أجل المبالغة في تعظيم المحققين أو عقاب الذين يجري التحقيق معهم أمر يتعذر الدفاع عنه ^(١).

ويتضح أيضاً من هذا الحكم، أن المحكمة العليا مضت لتؤكد أن سلطة الكونغرس في التحقيق تبلغ ذروتها عندما يكون الموضوع متعلقاً بالاحتياط، أو سوء استخدام سلطة، أو سوء إدارة داخل الوزارات الحكومية، فسلطة التحقيق تشمل أيضاً التحقيقات الجارية داخل وزارات الإدارة الاتحادية لفضح فساد، أو عدم كفاءة أو حتى المواضيع المتعلقة بالهدر ^(٢).

^(١) انظر: *Kaiser, Frederick M.; Congressional Oversight, op. cit., 2001, p.3.*

^(٢) انظر: *Kaiser, Frederick M. & Others; Congressional Oversight, op. cit., p.27.*

المطلب الثاني

كيفية ممارسة الكونغرس سلطة التحقيق

ترتبط صلاحية الكونغرس بإنزال العقاب في حالة الإدانة بتهمة الاحتمار ارتباطاً وثيقاً بصلاحية الكونغرس في التحقيق، وبصفة عامة، إن صلاحية الكونغرس في التحقيق والحصول على المعلومات بما في ذلك المعلومات السريّة واسعة للغاية. وفي حين لا يوجد نص صريح في الدستور يقتضي تحويل الكونغرس صراحة إجراء التحقيق، فقد قررت المحكمة العليا وعلى نحو راسخ أن مثل هذه الصلاحية هامة للوظيفة التشريعية التي يمارسها الكونغرس والمعترف له بها. والسؤال الذي نحن بصدد، هو كيفية ممارسة الكونغرس لهذه السلطة، وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أولاً. الجهة المكلفة بالتحقيق - لجان التحقيق -:

يمارس كونغرس الولايات المتحدة سلطته في التحقيق عن طريق لجان التحقيق التي يشكلها أحد مجلسي الكونغرس النواب أو الشيوخ أو كلاهما معاً، للنظر في موضوع معيّن من المواضيع المهمة التي تؤثر على الجهاز الحكومي أو سمعة الحكم، سواء أكانت فضيحة مالية أم عملاً إدارياً أم حادثاً سياسياً. وفي بعض الحالات الأخرى، تتولى إحدى اللجان الدائمة أو اللجان الفرعية عنها إجراء التحقيق بنفسها للوقوف على حقيقة الأحوال أو الأوضاع المالية أو الادارية أو الاقتصادية العامة بالنسبة للموضوع أو الجهة التي شكلت اللجنة من أجلها^(١).

وتجدر الإشارة إلى وجود لجنة تدعى لجنة الموظفين وهي لجنة مختصة بتقديم المساعدة اللازمة لإجراء التحقيق في المواضيع الأكثر تعقيداً، وعادة ما يكون لهذا النوع من اللجان الخبرات والتجارب في إجراء التحقيقات من أجل

^(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٦٨ - ٤٧٣.

تقديم العون للجان الدائمة أو الخاصة أو المشتركة، فهذه اللجان قد تطلب أيضاً دعم الوكالات التشريعية للحصول على المساعدة والتعاقد مع الخبراء الاستشاريين، أو قد تلجأ الى ندب بعض موظفي الوزارات الفيدرالية إليها. وباختصار، إن لجنة الموظفين تحتل موقعاً مركزياً في إجراء الرقابة والتحقيق، وإن الاتصالات غير الرسمية مع المسؤولين التنفيذيين وعلى جميع المستويات تُعد إحدى وسائل لجان الكونغرس الأكثر تأثيراً وفعالية في أداء وظيفتها المتمثلة بالرقابة المستمرة^(١).

ثانياً. الأشخاص أو الجهات التي تخضع لسلطة الكونغرس في التحقيق:

يخضع لسلطة الكونغرس في التحقيق جميع أعضاء السلطة التنفيذية - فيما عدا الرئيس الأمريكي الذي سنتناول مدى خضوعه لاحقاً - بمن فيهم الوزراء ورؤساء مختلف الأجهزة والمكاتب التنفيذية بل وقادة الجيش أيضاً، إضافة للأفراد العاديين. فجميع أعضاء الأجهزة التنفيذية الذين يتولون ممارسة معظم سلطات الرئيس سواء بناءً على التفويض الصريح أم المفترض يخضعون لسلطة الكونغرس في التحقيق، الأمر الذي يعني أن معظم سلطات الرئيس والتي تُباشر بواسطة هؤلاء تكون مقامة أمام الكونغرس للتحقيق بشأنها^(٢).

ثالثاً. الغاية من سلطة الكونغرس في ممارسة التحقيق:

يكمن قصد الكونغرس من ممارسة سلطة التحقيق حيال السلطة التنفيذية هو إنجاز عدد من الأهداف والأغراض الهامة بما في ذلك ضمان التزام السلطة التنفيذية بالمقاصد والأغراض التشريعية، وتحسين الكفاءة والفعالية في العمليات الحكومية، وتقييم أداء البرامج، ومنع تعدي السلطة التنفيذية على الصلاحيات والامتيازات التشريعية، والتحقيق في الحالات المتعلقة بسوء الإدارة وإساءة استعمال السلطة وإساءة الأمانة والغش والهدر، وتقييم قدرة الوكالة

^(١) انظر: Kaiser, Frederick M. & Others; *Congressional Oversight*, op. cit., p.14.

^(٢) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات ...، مرجع سابق، ص ٥٧٤.

والمسؤولين في إدارة البرامج وتنفيذ أهدافها، وتقييم مدى الحاجة إلى التشريعات الاتحادية الجديدة، ومراجعة وتحديد الأولويات المالية الفيدرالية، وحماية الحقوق والحريات الفردية وإعلام الجمهور عن كيفية أداء حكومته لواجباتها العامة، ومراقبة تنفيذ السياسة العامة^(١).

رابعاً - سلطة الكونغرس في الحصول على الوثائق وشهادات الشهود :

يستطيع الكونغرس أن يمارس سلطة التحقيق عبر لجانه التابعة له من خلال إصدار مذكرات إحضار أو أمر بالمثل *Subpoena*، يطلب فيها مثول الأفراد المعنيين أمامه فضلاً عن سلطته في إجبارهم على تقديم الوثائق والمعلومات التي يسعى للحصول عليها، مشفوعاً بذلك بمنح الكونغرس الحصانة لمن يتذرع أو يحتج بالتعديل الدستوري الخامس الذي يحظر إكراه أحدٍ على أن يكون شاهداً ضد نفسه. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

١ - الغاية من إصدار مذكرة الإحضار: تُعد مذكرة الإحضار الأداة الحاسمة لدى ممارسة الكونغرس سلطة التحقيق، لأن التجارب أثبتت أن مجرد طلب الحصول على المعلومات المطلوبة غالباً ما يكون غير مجدٍ، فضلاً عن أن المعلومات التي تقدم طوعاً ليست دقيقة دائماً أو حتى كاملة. لذلك فإن اللجوء إلى استخدام بعض وسائل الإكراه قد يكون ضرورياً للحصول على ما هو مطلوب^(٢).

٢ - السلطة المختصة بإصدار مذكرة الإحضار: إن اللجان الدائمة والفرعية هي الجهة المختصة بإصدار مذكرة الإحضار وفقاً للقواعد التي وضعها مجلس الكونغرس على النحو المبين أدناه^(٣):

^(١) انظر: *Rosenberg, Morton; When Congress Comes Calling: A Primer On The Principles, Practices, and Pragmatics of Legislative Inquiry, (Washington D.C., The Constitution Project, 2009), p.1.*

^(٢) انظر: *Rosenberg, Morton; When Congress Comes Calling, Ibid., p.8.*

^(٣) انظر: *Rosenberg, Morton; When Congress Comes Calling, Ibid., p.8.*

أ - اللجان الدائمة واللجان الفرعية: حيث تخول المادة - ٢١ - من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ^(١)، والمادة - ١١ - من اللائحة الداخلية لمجلس النواب^(٢)، جميع اللجان الدائمة والفرعية بإصدار مذكرة إحضار لمثول الشهود أمامها والإدلاء بشهاداتهم وتقديم الوثائق المطلوبة.

ب - اللجان المختارة والخاصة: تُخول اللجان المختارة والخاصة بسلطة إصدار مذكرات الإحضار ولكن بعد حصولها على تفويض خاص بذلك، بموجب قرار صادر عن مجلس النواب أو الشيوخ. وإن إصدار مذكرة الإحضار لا يقتصر على أعضاء اللجنة الدائمة فحسب، بل في حالات معينة قد يُسمح بإصدار هذه المذكرة من قبل رئيس اللجنة بمفرده^(٣).

٣ - تنفيذ مذكرات الإحضار: تُنفذ مذكرة الإحضار الصادرة عن الكونغرس من قبل مكتب شرطة الولايات المتحدة *U.S. Marshal's Office*، أو موظفي اللجنة، وفي بعض الأحيان من جانب مأمور التنفيذ التابع لمجلس النواب أو الشيوخ، كما يطال تنفيذ هذه المذكرة أي مكان في الولايات المتحدة، لتشمل

^(١) لقد نصت المادة - ٢١ - من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ على ما يلي: « تُخول كل لجنة دائمة بما في ذلك أية لجنة فرعية بعقد جلسات استماع، والدعوة للانعقاد، والعمل في الأماكن والأوقات المحددة وذلك أثناء دورات الانعقاد... ولها أيضاً أن تطلب بواسطة إصدار مذكرة إحضار أو بطريقة أخرى حضور الشهود وتقدم المراسلات والكتب والأوراق والوثائق بهدف الاستماع إلى أقوال الشاهد ».

Rules of The Senate Committee Procedure; XXVI, 1.

^(٢) لقد نصت المادة - ١١ - من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على ما يلي: « يجوز للجنة إصدار مذكرة إحضار لإجراء أي تحقيق أو سلسلة من التحقيقات في النشاطات، وأخذ إفادات الشهود وطلب تقديم الكتب والسجلات والمراسلات والمذكرات والأوراق التي تُعتبر لازمة فقط بعد الحصول على موافقة أغلبية أصوات أعضاء اللجنة الدائمة أو الفرعية، أو موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين في اللجنة الدائمة أو الفرعية وذلك حسب مقتضى الحال ».

Rules of The House Of Representatives, Power To Sit And Act Subpoena Power, XI, M 1, (A & B).

^(٣) انظر: **Kaiser, Frederick M. & Others; Congressional Oversight, op. cit., p.28.**

أيضاً جميع الأجانب الذين قد يتعرضون لمشكلات أكثر تعقيداً^(١). وبعد تبليغ مذكرة الإحضار للشخص المعني، فإن على هذا الأخير المثل أمام اللجنة، فإذا لم يمثل أو مثل ورفض الإدلاء بشهادته أو حتى تقديم الوثائق المطلوبة منه في مذكرة الإحضار الصادرة عن اللجنة، عندئذ يحق لهذه الأخيرة أن تصوت لإصدار قرار يتهم هذا الفرد بجرم احتقار الكونغرس - أو عدم احترام أو إهانة الكونغرس - . وبعد ذلك إن لأعضاء مجلسي الكونغرس أن يصوتوا على تأييد رفع دعوى أمام القضاء بتهمة الاحتقار^(٢).

٤ - **الاعتراض على مذكرة الإحضار:** إن لدى الشاهد الذي يلتمس الاعتراض على مذكرة الإحضار وسائل قانونية محددة لتقديم اعتراضه. فالمحكمة العليا قضت بأنه لا يجوز للمحاكم أن تُعيق مذكرة الإحضار الصادرة عن الكونغرس، معتبرة أن البند المتعلق بالخطاب أو النقاش داخل مجلسي الكونغرس والوارد في البند الأول من المادة السادسة من الفقرة الأولى من الدستور^(٣)، يُشكل عائقاً للتدخل القضائي في إجراءات التحقيق. وأمام ذلك، فإن الوسيلة القانونية الوحيدة للشاهد هي رفض الامتثال للحضور أمام اللجنة، ما يلحق به عندئذ خطر المحاكمة بجرم الاحتقار، وعندها سيقدم الشاهد اعتراضه في معرض الدفاع عن نفسه بجرم الاحتقار^(٤).

٥ - **النطاق المسموح لمذكرة الإحضار:** تُشكل لجنة التحقيق من المجلس الأصل الذي تتبع له هذه اللجنة، وهذه الأخيرة تتمتع بالقدرة على التحقيق فقط في

^(١) انظر: *Kaiser, Frederick M. & Others; Congressional Oversight, op. cit., p.29.*

^(٢) انظر: *Fisher, Louis; Congressional Investigations, op. cit., p.7.*

^(٣) حيث جاء في البند الأول من الفقرة السادسة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة ما يلي: « .. ولهم في جميع الحالات - أي لأعضاء مجلسي الشيوخ والنواب - ... أن يتمتعوا بامتياز عدم اعتقالهم أثناء حضورهم جلسات مجلسهم ... وإن أي خطاب يُلقى أو مناقشة تجري في أي من المجلسين فلا يسألون عنها في أي مكان آخر ».

^(٤) انظر: *Kaiser, Frederick M. & Others; Congressional Oversight, op. cit., p. 29.*

المسائل التي تتدرج ضمن نطاق السلطات المفوضة لها من المجلس. لذلك، فإن القرار الصادر عن المجلس هو الذي يرسم الوجهة الصحيحة لعملها، وهو بمثابة ميثاق يحدد الوظيفة المناطة باللجنة والقيود المفروضة على سلطتها^(١).

٦ - **الغرض التشريعي لمذكرة الإحضار:** إن الفكرة القائلة أن للكونغرس الحق في أن يكون مزوداً بالمعلومات الكافية من أجل أن يشرّع بحكمة، هي الأساس الذي يكمن وراء ممارسة سلطة التحقيق. وفي الوقت ذاته الذي يزداد خلاله القلق من استخدام هذه السلطة لمضايقة الأفراد وانتهاك الحقوق الأساسية بعيداً عن الغرض أو الهدف التشريعي المنشود، فإن المحكمة العليا قد أكدت بأن تكون هذه التحقيقات أداة أو وسيلة مساعدة للتشريع، فالتحقيق الذي يمارسه الكونغرس ليس محاكمة تهدف إلى إيقاع العقاب على الأخطاء المرتكبة، لكن الهدف الأساسي منه هو تمكين الكونغرس من معرفة التشريعات المطلوبة^(٢).

وفي هذا الخصوص، لقد وصفت المحكمة العليا سلطة الكونغرس في التحقيق على أنها عامل مساعد وضروري للوظيفة التشريعية، وإن إصدار مذكرة إحضار سنداً لسلطة التحقيق المسموح بها، هو عنصر لا غنى عنه في سنّ القوانين. كما أظهرت أيضاً المحاكم الفيدرالية احتراماً كبيراً لمذكرات الإحضار الصادرة عن الكونغرس. وفي حال اندرج الجهد التحقيقي ضمن نطاق الحدود التشريعية للكونغرس؛ فإن نشاط الأخير سيكون بمنأى عن أي خطر ناجم عن أية مناقشة أو جدال يتعلق به، وهذا من شأنه أن يمنع أعضاء الكونغرس من أن يكونوا خاضعين للسؤال في أي مكان آخر^(٣).

^(١) انظر: *Rosenberg, Morton; When Congress Comes Calling, op. cit., p.10.*

^(٢) انظر: *Mendoza, Vicente V.; The Use Of Legislative Purpose..., op. cit., p.708.*

^(٣) انظر: *Fisher, Louis; Congressional Investigations, op. cit., p.7.*

٧ - دور لجان الكونغرس في الحصول على إفادات الموظفين: حالياً ليس لدى أي من مجلسي الكونغرس قواعد دائمة تخول صراحة للاستماع إلى شهادات أو إفادات الموظفين. ففي عدة مناسبات، مُنحت هذه السلطة للجان بموجب قرارات صادرة عن مجلسي الكونغرس. ومنذ ذلك الوقت، لا يمكن للجان الاستماع إلى شهادات الموظفين ما لم تُخول بذلك صراحة، وبمجرد منح اللجنة هذه السلطة فإنها وبشكل روتيني ستتبنى الإجراءات اللازمة للاستماع للشهادة بما في ذلك الشروط المتعلقة بإبلاغ الموظفين - مع أو بدون مذكرة إحضار - وتسجيل إفاداتهم صوتياً، وبيان طريقة الاعتراض على الأسئلة التي يتعين الإجابة عنها وإعطاء الموظف الحق في أن يكون برفقة محاميه^(١).

٨ - منح الحصانة Immunity: في حال رفض أحد أعضاء الإدارة التنفيذية الإدلاء بالشهادة أمام إحدى لجان التحقيق التابعة للكونغرس استناداً إلى التعديل الدستوري الخامس الصادر عام ١٧٩١ والذي ينص على أنه: « لا يجوز أن يُكره أحد في أية قضية جنائية على إرغامه على أن يكون شاهداً ضد نفسه ». فإن بإمكان الكونغرس التصويت لإرغامه على أداء الشهادة^(٢)، ثم يطلب الكونغرس من المحكمة الاتحادية إصدار أمرٍ لإرغام الشاهد على الإدلاء بالشهادة مع منحه حصانة جزئية Partial Immunity أو حصانة تامة Full Immunity^(٣).

^(١) انظر: Rosenberg, Morton; *When Congress Comes Calling*, op. cit., p.11.

^(٢) انظر: Rosenberg, Morton; *When Congress Comes Calling*, op. cit., p.12.

^(٣) إن المقصود بالحصانة الجزئية: أن شهادة الشخص لن تُستعمل ضده في قضية جنائية بالرغم من أنه قد يُحاكم على أساس اتهامات أخرى. أما الحصانة التامة: فهي الحصانة التي تمنح الشاهد حماية مطلقة من الادعاء باقتراح أي جرم. وتجدر الإشارة أنه في عام ١٩٨٧ أثناء التحقيق في قضية إيران كونترا منح الكونغرس الحصانة الجزئية لعدة شهود، ومن ضمنهم العقيد أوليفر نورث Oliver North الذي أُدين فيما بعد بارتكاب ثلاثة جرائم، غير أن تلك التهم رفضت بعد ذلك بسبب شهادته الحصنة، حيث أفاد المحقق المستقل لورانس والش Lawrence E. Walsh بما يلي: « إذا كان الكونغرس هو الذي يقرر منح الحصانة فإنه =

إن منح الحصانة للشاهد يُعدّ إجراءً موازياً للامتياز الدستوري المنصوص عليه في التعديل الدستوري الخامس، فمنح الحصانة قد يكون لازماً أثناء سير التحقيق، لأنه وفي كثير من الأحيان قد يكون الأشخاص المتورطون هم القادرون بمفردهم على إعطاء شهادة مفيدة. وإن هذا المنح للحصانة قد يكون مرغوباً به متى اقتنعت اللجنة أن الشهود سيقدمون حقائق جديدة أو هامة والتي من شأنها أن تكون غير موجودة لولا ذلك، أو أنها قد تورط أشخاصاً من ذوي المراكز العليا في البلاد^(١).

وبعد صدور أمر من المحكمة بمنح الحصانة وتبليغها للشاهد من قبل رئيس المحكمة، لم يعد بإمكان الشاهد التراجع عن الإدلاء بالشهادة مستنداً على امتياز التعديل الدستوري الخامس. وفي المقابل، لا تُستخدم ضده أية شهادة أو معلومات أخرى قد أُكِّره على الإدلاء بها بموجب هذا الأمر الصادر عن المحكمة، أو حتى أية معلومات أخرى ضد الشاهد في أية قضية جنائية ما عدا المحاكمة بجرم الحنث باليمين *Perjury*، أو تقديم بيانات كاذبة *False Statements* أو الإدلاء بشهادة كاذبة *False Testimony*^(٢).

خامساً. الإجراءات المتخذة من قبل الكونغرس للحماية من جرم الاحتقار:

في حين أن التهديد بإصدار مذكرة إحضار يوفر عادة ما يكفي من النفوذ لضمان الامتثال أمام اللجنة المكلفة بالتحقيق، لكن في نهاية المطاف قد يلجأ الكونغرس إلى استخدام القوة رداً على الإجراءات التي تعرقل العملية

= لا توجد طريقة لإلغائها، فالكونغرس لديه الكلمة الأخيرة، وهذا هو التوزيع المناسب والملائم للسلطة، فالسلطة التشريعية لديها سلطة اتخاذ قرار ما إذا كان أكثر أهمية إقامة دعوى قضائية أو إلغاء الشهادة التي هم بحاجة لها».

Kaiser, Frederick M. & Others; Congressional Oversight Manual, op. cit., p.30.

^(١) انظر: *Rosenberg, Morton; When Congress Comes Calling, op. cit., p.12.*

^(٢) انظر: *Rosenberg, Morton; When Congress Comes Calling, op. cit., pp.12-13.*

التشريعية من جهة، ولعاقبة الشخص الذي ارتكب جرم الاحتقار - أي احتقار أو عدم احترام أو إهانة الكونغرس - *Contempt of Congress*، أو لإزالة بعض العراقيل غير المتوقعة من جهة أخرى. فالمحكمة العليا اعترفت: « بأن سلطة الحماية من الاحتقار متأصلة في الكونغرس، وإلا فإن السلطة التشريعية ستكون عرضة للمذلة والمهانة، وعدم القدرة على الرد على قلة التهذيب، أو حتى على التآمر الذي قد يحاك ضدها »^(١).

لذلك، سنتناول الحديث عن إجراءات الحماية من الاحتقار التي يمكن للكونغرس أن يستعمل أياً منها في سبيل ممارسة وظائفه التشريعية وحفظ مكانته وهيئته، وهي:

١ - الحماية المتأصلة من الاحتقار *Inherent Contempt* : وبموجب هذا الإجراء يتم إحضار الفرد أمام مجلس الشيوخ أو النواب من قبل مأمور التنفيذ، حيث تجري له محاكمة علنية من قبل الهيئة التشريعية، وقد تؤدي هذه المحاكمة إلى أن يسجن الفرد في سجن الكابيتول - الكونغرس - *Capitol Jail*. والغاية من هذا السجن أو أية عقوبة أخرى قد يكون إما تأديبي *Punitive* بسبب رفض الشهود الإدلاء بالشهادة، أو إكراهي *Coercive* لإرغام الشهود على الإدلاء بالشهادة^(٢).

وإن هذا الشاهد يمكن أن يُسجن كعقوبة لفترة زمنية محددة أو غير محددة حتى يقبل الامتثال لطلبات الكونغرس. فقد استخدم مجلسي النواب والشيوخ بين عامي ١٧٩٥ - ١٩٣٤ سلطة الحماية المتأصلة للكونغرس من الاحتقار أكثر من خمس وثمانين مرة، وكان معظمها للحصول على وثائق أو شهادات. كما أن هذا النوع من الحماية لم يُمارس من قبل مجلسي الكونغرس لما يزيد عن خمسة وسبعين عاماً، لأن هذا الأسلوب اعتُبر بأنه مرهق ويستغرق وقتاً طويلاً لدى إجراء المحاكمة في القاعة المخصصة لمحاكمة المتهمين، إضافة

^(١) انظر: *Kaiser, Frederick M. & Others; Congressional Oversight, op. cit., p.30.*

^(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٤٧٩.

لذلك لقد جادل البعض أن هذا الإجراء غير فعال لأن العقاب يجب ألا يتجاوز مدة ولاية الكونغرس^(١).

٢ - الحماية الجنائية التشريعية من الاحتقار *Statutory Criminal Contempt* : يستند هذا الإجراء إلى تشريع صادر من الكونغرس. واعترافاً من الكونغرس بالمشاكل التي قد تنجم عن استعماله إجراء الحماية المتأصلة من الاحتقار، فقد سن في عام ١٨٥٧ قانوناً نظم من خلاله جريمة احتقار الكونغرس، وهذا القانون قد عرّف جريمة عدم احترام أو احتقار الكونغرس بأنها: « جنحة معاقب عليها في الولايات المتحدة بموجب القوانين الفيدرالية بالغرامة التي لا تزيد عن ألف دولار أمريكي ولا تقل عن مائة دولار أمريكي، وبالحبس في سجن عمومي لمدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد عن اثني عشر شهراً، وذلك بسبب عرقلة أعمال الكونغرس الناتجة عن رفض الشهادة أمام إحدى اللجان التابعة له، أو رفض تزويدها بالوثائق والمستندات التي تطلبها لأغراض الكشف عن الحقائق »^(٢).

^(١) انظر: *Rosenberg, Morton & Tatelman, Todd B.; Congress's Contempt Power: Law, History, Practice, and Procedure*, (CRS, Order Code, RL34097, July 24, 2007), pp. 12-13.

Kaiser, Frederick M. & Oleszek, Walter J. & Tatelman, Todd B.; Congressional Oversight Manual, (CRS, Report, RL 30240, June 10, 2011), p.33.

ففي قضية *Mc- Grain v. Daugherty* قررت المحكمة العليا: « بأن الهيئة التشريعية لا تستطيع أن تمارس سلطتها في تشريع القوانين بحكمة وفاعلية في غياب المعلومات التي تتعلق بالأوضاع أو الحالات التي سيتناولها التشريع، وحيث أن الهيئة التشريعية لا تمتلك المعلومات الضرورية المطلوبة، فإن عليها اللجوء أو الاستعانة بأولئك الذين تتوافر لديهم مثل تلك المعلومات، ولقد أظهرت لنا التجربة أن مجرد طلب تقسيم المعلومات لا يكون مجدياً في الغالب، وكذلك أيضاً، فإن تلك المعلومات التي تُقدم طوعية لا تكون دائماً دقيقة أو كاملة، ولذلك، فإن بعض وسائل الإكراه أو الإكراه تكون ضرورية للحصول على ما هو مطلوب ».

McGrain v. Daugherty; 273 U. S. 135, 174, 175 (1927).

Harpine, Allen C.; Congressional Investigation Power: Judicial Interpretations Of The Scope Of Inquiry, (Washington College Of Law, American University, 1981), pp. 69 -70.

Rosenberg, Morton & Others; Congress's Contempt Power, op. cit., 2007, p. 2.

^(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٤٨٠.

ويلاحظ أن هذا الإجراء هو إجراء تأديبي لا قهري، بمعنى أنه يُستخدم من قبل أحد مجلسي الكونغرس لا لإرغام الشاهد على الشهادة أو تقديم المستندات، بل تأديبه بسبب عرقلة لعمل الكونغرس برفضه أداء الشهادة أو تقديم ما بحوزته من مستندات تكون لازمة وضرورية لكشف الحقائق. ولهذا، فإن إعلان الشاهد عن استعداده لأداء الشهادة أو تقديم ما يُطلب منه من مستندات بعد أن يكون الكونغرس قد صدّق نهائياً على قرار اتهامه بجريمة احتقار الكونغرس، وإحالة القضية إلى محامي الولايات المتحدة لا ينجيه من العقاب، لأن من واجب محامي الولايات المتحدة عندئذ أن يقوم برفع الدعوى أمام هيئة المحلفين الكبرى للفصل فيها، وذلك طبعاً ما لم يقيم الكونغرس بالتصويت مرة ثانية على وقف إجراءات رفع دعوى الاحتقار، فإن وافقت الأغلبية على ذلك، أصدر الكونغرس قراراً بسحب دعوى الاحتقار^(١).

٣ - الحماية المدنية التشريعية من الاحتقار Statutory Civil Contempt : يستند هذا الإجراء إلى تشريع صادر من الكونغرس، ولكنه لا يتطلب رفع دعوى جنائية ضد الشاهد، فهو كخيار بديل لكل من إجراءات الحماية المتأصلة من الاحتقار وإجراء الحماية الجنائية التشريعية من الاحتقار اللذين يملكهما مجلسا الكونغرس النواب والشييوخ. وهذا الإجراء لا يمكن تطبيقه إلا من قبل مجلس الشيوخ فقط^(٢).

ووفقاً للقانون، يجوز لمجلس الشيوخ أن يطلب من المحكمة أن تصدر أمراً بالامتنال لمذكرة الإحضار مباشرة، كما للمجلس أيضاً خيار إقامة دعوى مدنية لتنفيذ مذكرة الإحضار، فالحماية المدنية التشريعية من الاحتقار تُستعمل عندما يكون مجلس الشيوخ أكثر اهتماماً بضمان الامتنال لمذكرة الإحضار بغية توضيح مسألة قانونية. وفي هذا النوع من الحماية تُفرض عقوبة السجن أو

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، المرجع السابق، ص ٤٨٠.

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، المرجع السابق، ص ٤٨٠.

الغرامة حتى يوافق الطرف الذي تم استدعاؤه للمثول أمام اللجنة، ما يخلق حافزاً لتنفيذ ذلك^(١).

وبعبارة أوضح، فإن المحكمة المحلية الفيدرالية تستطيع بناء على طلب من مجلس الشيوخ - مستشار مجلس الشيوخ القانوني - إصدار أمر بالمثول إلى أي شخص يرفض أو يهدد برفض الامتثال لمذكرة إحضار صادرة عن هذا المجلس، والغرض من ذلك إرغام الشخص على الاستجابة لأمر المحكمة، فإن استمر الشخص في رفضه الأمر الذي أصدرته المحكمة بضرورة الامتثال لمذكرة الإحضار الصادرة عن مجلس الشيوخ، فإنه يُحاكم من قبل المحكمة بتهمة إهانة المحكمة *Contempt of Court* بسبب عرقلة للعدالة، حيث تُفرض عليه العقوبات التي تُجره على إطاعة الأوامر^(٢).

وبموجب هذا النوع من الحماية، يجوز سجن الشاهد لفترة زمنية قد تمتد إلى ما بعد فضّ الكونغرس واختتام أعماله - أي لمدة تزيد عن السنتين -، وذلك على خلاف إجراءات الحماية المتأصلة من الاحتقار التي تساعد مجلس النواب على أداء وظائفه الدستورية، والتي تجيز حبس الشاهد في سجن الكابيتول لفترة زمنية لا تتجاوز مدة ولاية مجلس النواب وهي سنتان. وفي إحدى الحالات التي لجأ فيها مجلس الشيوخ لتطبيق إجراء الحماية المدنية من الاحتقار، فقد تم سجن الشاهد الذي لم يمثل لمذكرة الإحضار لمدة ثمانية عشر شهراً، وهذه المدة تزيد ستة أشهر كاملة عن الحد الأقصى المقرر لعقوبة الحبس بموجب إجراء الحماية الجنائية التشريعية من الاحتقار وهو كما ذكرنا سنة^(٣).

(١) انظر: *Rosenberg, Morton; Congress's Contempt Power: Law, History, Practice, and Procedure*, (CRS, Report, Order Code, RL 34097, April 15, 2008), p.34.

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٨٠.

(٣) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، المرجع السابق، ص ٤٨١.

سادساً - إجراءات الكونغرس حيال الشهود المتخلفين عن الإدلاء بشهادتهم أو تقديم الوثائق المطلوبة :

إذا رفض الشاهد الإدلاء بشهادته أمام إحدى لجان التحقيق التابعة للكونغرس، أو تقديم ما تطلبه من وثائق أو مستندات تكون بحوزته، وأراد الكونغرس تبعاً لذلك الانتقام لنفسه بمقاضاته جنائياً أمام المحاكم بتهمة احتقار أو إهانة الكونغرس^(١)، فإن هناك ثلاثة مراحل إجرائية ينبغي التقيد بها في هذا الشأن وهي^(٢) :

١ - أن تقوم اللجنة المكلفة بالتحقيق من قبل أي من مجلسي الكونغرس النواب أو الشيوخ، أو من قبل أية لجنة مشتركة يتم إنشاؤها استناداً إلى قرار مشترك أو توافقي يصدره مجلسي الكونغرس، أو أية لجنة دائمة أو فرعية من لجان مجلسي الكونغرس، بإعداد مشروع قرار يتضمن التوصية بإحالة من تخلف من الشهود عن المثول أمامها للإدلاء بشهادته بعد تكليفه رسمياً بالحضور، أو تخلف عن الاستجابة لمطلب اللجنة بضرورة تقديم ما بحوزته من وثائق أو مستندات أو كتب أو صحف أو ما شابه ذلك من الأدلة، إلى القضاء لمحاكمته بتهمة احتقار الكونغرس، ثم بعد ذلك ترسل اللجنة تقريرها بذلك إلى المجلس الذي تتبع له بكامل هيئته للنظر فيه.

٢ - بعد وصول تقرير اللجنة إلى المجلس الذي تتبع له، يقوم رئيس المجلس بالتصويت بالأغلبية البسيطة للموافقة على طلب اللجنة باستعمال الكونغرس لسلطته في إدانة من لم يمثل أمام اللجنة للإدلاء بشهادته، أو كان قد رفض الإجابة على أسئلة اللجنة أو رفض تقديم ما لديه من وثائق ومستندات، بتهمة الاحتقار أو إهانة الكونغرس ومقاضاته بناءً على ذلك أمام المحاكم المختصة.

Rosenberg, Morton; When Congress Comes Calling, op. cit., p.17.

(١) انظر :

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٤٨١.

٣ - إذا وافق الكونغرس على استخدام سلطته المذكورة، فإن على رئيس مجلس النواب أو الشيوخ المصادقة على قرار الإدانة بتهمة الاحتقار، وإحالة إلى النائب العام للولايات المتحدة، ليقوم هذا الأخير بعرض القضية أمام هيئة المحلفين الكبرى للبت فيها.

المطلب الثالث

مدى خضوع رئيس الجمهورية لسلطة الكونغرس في التحقيق

أشرنا في المطلب السابق إلى دور لجان التحقيق في اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على المعلومات والوثائق المرتبطة بموضوع التحقيق، كما أشرنا إلى دورها في اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية الكونغرس من حالات الاحتقار أو عدم الاحترام في حال تجاهل طلبات الكونغرس في هذا الخصوص، طبعاً تحت طائلة المساءلة والعقاب طبقاً للقوانين الفيدرالية النافذة. ولكن هناك تساؤل يحيط بالإجابة عنه الكثير من الإبهام والغموض، وهو هل يخضع رئيس الجمهورية لسلطة الكونغرس في التحقيق، أم أنه يتمتع بحصانة إزاء ممارسة الكونغرس لهذه السلطة؟، فيستطيع بموجب هذه الحصانة أن يتمتع عن المثل أمام لجان التحقيق للإدلاء بشهادته، وأن يحجب عن هذه اللجان ما يرى ضرورة الاحتفاظ بسريته من المعلومات والوثائق، وأن يسبغ هذه الحصانة على معاونيه من أعضاء السلطة التنفيذية من خلال أمرهم بالامتناع عن الشهادة، أو حتى تقديم معلومات أو وثائق معينة إلى لجان التحقيق دون التعرض للعقوبات الجنائية المقررة لذلك.

للإجابة عن هذه التساؤلات، فإنه لا بد من الحديث عن مبدأ الامتياز التنفيذي الذي تتذرع به السلطة التنفيذية للحيلولة دون وصول المعلومات أو الوثائق إلى الكونغرس وذلك وفقاً للآتي:

أولاً. مفهوم الامتياز التنفيذي الرئاسي : *Presidential Executive Privilege*

يُعرّف مبدأ الامتياز التنفيذي بأنه تلك السلطة أو الصلاحية التي يملك بموجبها الرئيس - وكذلك بعض كبار معاونيه من موظفي السلطة التنفيذية - حجب الوثائق أو المعلومات التي تكون بحوزته أو بحوزة الفرع التنفيذي عن متناول يد الفرع التشريعي أو القضائي للإدارة الاتحادية^(١).

وإن الإصرار أو التأكيد على الامتياز التنفيذي الرئاسي عندما يطلب الكونغرس تقديم المعلومات أو الوثائق المطلوبة هو أمر نادر الحدوث نسبياً، لكن هذا المبدأ الذي يشبه سلطة الكونغرس في إجراء التحقيق ودعوة الشهود للمثول أمام القضاء بتهمة احتقار الكونغرس، له جذور دستورية أيضاً. فلا يوجد قرار حاسم من المحكمة العليا من شأنه أن يوجد حلاً لمسألة ما إذا كانت هناك حالات معينة تمكن السلطة التنفيذية من رفض تقديم المعلومات المطلوبة من الكونغرس على أساس الامتياز التنفيذي^(٢). ولكن من الناحية العملية، إن معظم المنازعات بخصوص هذا الامتياز تتم تسويتها من خلال اللجوء إلى الإجراءات السياسية والمفاوضات، في حين إن القليل من هذه المنازعات التي تصل إلى المحافل القضائية ستجد أن هذه المحافل ستكون مترددة في إصدار حكم بشأن هذا الموضوع^(٣).

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، المرجع السابق، ص ٤٨٤. وتجدر الإشارة، لقد برزت وبوضوح الادعاءات الرئاسية المتعلقة بالحفاظ على سرية المعلومات والوثائق في مواجهة السلطة التشريعية منذ سنة ١٧٩٢ وذلك عندما بحث الرئيس جورج واشنطن مع وزرائه في كيفية الرد على إجراءات الكونغرس للتحقيق في الخسائر العسكرية التي لحقت بالجيش الأمريكي بقيادة اللواء كلير.

Rosenberg, Morton; Presidential Claims of Executive Privilege: History, Law, Practice and Recent Developments, (CRS, Order Code, RL 30319, April 16, 2008), p.1.

(٢) انظر: ***Rosenberg, Morton; Investigative Oversight: An Introduction To The Law Practice and Procedure of Congressional Inquiry, (CRS, Order Code, No. 95 – 464, April 7, 1995), p.14.***

(٣) انظر: ***Rosenberg, Morton; Investigative Oversight, Ibid., p.14.***

وأمام ذلك، ففي قضية الولايات المتحدة ضد نيكسون *United States v. Nixon* والتي تشتمل على إصدار مذكرة إحضار قضائية بحق الرئيس نيكسون بناءً على طلب المحقق الخاص في قضية واترجيت، فقد وجدت المحكمة العليا أن الأساس الدستوري لمبدأ الامتياز التنفيذي يكمن في سيادة كل فرع داخل المنطقة الخاصة المسندة إليه لممارسة واجباته الدستورية، وفي الفصل بين السلطات. حيث اعتبرت المحكمة العليا أن اتصالات الرئيس مع المستشارين المقربين له ينبغي أن تكون متمتعة بهذا الامتياز بصورة مفترضة، إلا أن المحكمة العليا قد رفضت مطالبة الرئيس أن هذا الامتياز التنفيذي هو امتياز مطلق يحول دون خضوعه لمراجعة قضائية متى تم التمسك به والإصرار عليه^(١).

فهذا الامتياز يُنشئ مجالاً مُحكماً من السرية حول الرئيس ليضمن موافاة مستشاريه بالمشورة الصريحة - النزيهة - في الوقت الذي يسعى خلاله الكونغرس للحصول على المعلومات التي يحتاج إليها لأداء وظيفته الدستورية، بهدف رسم السياسات أو ممارسة الرقابة. ورغم ذلك، إن هذا الامتياز الذي يخدم تعزيز السرية قد يُلحق الضرر بالحكومة الديمقراطية الفعالة من جهة أخرى^(٢).

أما موقف المحكمة العليا من الامتياز التنفيذي، فيأتي من السوابق التي أظهرت أن المسألة الأساسية في المنازعات المتعلقة بهذا الشأن - باعتباره على حد سواء مسألة قانونية ومسألة سياسية عامة - هي ما إذا كانت حاجة الكونغرس للكشف عن المعلومات أو الوثائق تفوق مصلحة السلطة التنفيذية في الحفاظ على السرية^(٣). لذلك، فإن حل النزاعات ذات الصلة بالامتياز التنفيذي يتطلب آلية لإيجاد توازن صحيح بين هذه المصالح المتنافسة، فالكونغرس

^(١) انظر: *Rosenberg, Morton; Investigative Oversight, Ibid., p.14.*

^(٢) انظر: *Berman, Emily; Executive Privilege: A Legislative Remedy*, (Brenan Center for Justice at New York University School of Law, 2009), p. 2.

^(٣) انظر: *Berman, Emily; Executive Privilege: A Legislative Remedy, Ibid., p.2.*

والرؤساء اعترفوا بشكل أو بآخر بامتياز السلطة التنفيذية منذ الأيام الأولى للجمهورية. وإذا نظرنا من الناحية التاريخية، لوجدنا أن الكثير من الخلافات حول تطبيق امتياز السلطة التنفيذية قد جرى حلّها عبر التفاوض والتسويات بين الفرعين التشريعي والتنفيذي^(١).

ثانياً. الآراء الفقهية حول الامتياز التنفيذي:

تعددت الآراء الفقهية بشأن الامتياز التنفيذي، فمنهم من يرى أن للكونغرس الحق في الحصول على المعلومات والوثائق، والآخر يؤكد أن من مصلحة السلطة التنفيذية التمسك أو التذرع بهذا المبدأ، وفريق ثالث؛ كان

^(١) عندما ادعى الرئيس نيكسون بالامتياز التنفيذي في قضية ووترجيت من أجل عدم تسليم الأشرطة والتسجيلات الصوتية التي يريدها الكونغرس، فضلاً عن تأكيده بأنه في مأمن من مذكرة الإحضار الصادرة بحقه بسبب الامتياز التنفيذي أيضاً، فإن المحكمة العليا رفضت ادعاء نيكسون بهذا الامتياز، وأوضحت أن هذا الامتياز محدود فقط في مجالات الشؤون العسكرية والدبلوماسية. حيث أعلنت المحكمة: «إن إجازة الامتياز التنفيذي لحجب الأدلة أو المعلومات أو الوثائق والتي تتصل على نحو وثيق في المحاكمة الجنائية، يُفوض بشكل كبير عملية مراعاة الأصول القانونية، ويضعف على نحو خطير وبشكل ضمني الوظيفة الأساسية للمحكمة. فحاجة الرئيس للاعتراف بسرية الاتصالات في مكتبه هي حاجة طبيعية عموماً، في حين إن الضرورة الدستورية لتقديم أدلة أو وثائق متصلة بإجراءات جنائية تكون ضرورة خاصة ورئيسة لإجراء محاكمة عادلة في قضية جنائية محددة ضمن مجال إقامة العدالة، ومن دون الحصول على حقائق محددة، فإن هذه المحاكمة مصيرها الفشل تماماً. لذلك، إن المصلحة الواسعة للرئيس في سرية الاتصالات لن تُفسد بمجرد الكشف عن عدد محدد من محادثات أولية تُظهر أن لها بعض الصلة مع قضايا جنائية عالقة».

وأضافت المحكمة أن حاجة الكونغرس للأشرطة موضوع التحقيق قد فاقت المصلحة العامة للرئيس في الحفاظ على سرّيتها، ومشيرة أيضاً - أي المحكمة - بأننا لسنا قلقين هنا على التوازن بين مصلحة الرئيس العامة في الحفاظ على السرية ومطالبات الكونغرس في الحصول على المعلومات.

United States v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974).

Marriott, Chad T.; *A Four – Steps Inquiry to Guide Judicial Review of Executive Privilege Disputes Between The Political Branches*, (Oregon Law Review [Vol. 87, 259, 2008], pp. 275 – 276.

Kaiser, Frederick M. & Others; *Congressional Oversight....* op.cit., 2011, p.46.

توفيقاً من خلال الاعتراف بالامتياز الرئاسي ولكن ليس بصورة مطلقة. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

١ - حق الكونغرس في الحصول على المعلومات: استند أنصار حق الكونغرس في الحصول على المعلومات على الحجج الآتية^(١):

أ - إن حق الكونغرس في ممارسة سلطة التحقيق تكريساً لدوره الرقابي هي سلطة واسعة النطاق، فهي تشمل الاستفسارات المتعلقة بالقوانين النافذة، والتشريعات المقترحة، والتحقيقات الجارية في وزارات الإدارة الاتحادية للكشف عن الفساد أو عدم الكفاءة أو الهدر. لذلك، إن الدستور اعترف للكونغرس بشكل غير مباشر وضمني بسلطة إجراء التحقيقات، وإصدار مذكرات الإحضار للحصول على المعلومات والوثائق، واتهام الشهود الذين لا يُظهرون تعاوناً مع التحقيقات بجرم احتقار أو عدم احترام الكونغرس. فضلاً عن عدم قدرة الكونغرس على سنّ التشريعات المطلوبة بحكمة وفعالية في حال غياب تلك المعلومات، إضافة لعدم قدرته على ممارسة سلطته في الرقابة على نحو فعال. وإن جهود السلطة التنفيذية الرامية لتنفيذ القوانين بإخلاص ستتم، ولكن بدون أي تدقيق أو حتى تمحيص في كيفية أداء ذلك.

ب - إن سلطة الكونغرس في الحصول على المعلومات مسألة أساسية، لأنه في حال عدم قدرة الكونغرس في الحصول على معلومات كافية من السلطة التنفيذية، فإن ممارسة الكونغرس لدوره سيكون عرضة للشبهة، وهذا قد يؤدي إلى إقدام الموظفين العموميين على إخفاء سلوكهم السيئ والتلاعب في عملية صنع السياسات، وتضليل الرأي العام من خلال الكشف عن معلومات ناقصة أو تنفيذ سياسات طائشة وغير حكيمة.

Berman, Emily; Executive Privilege ..., op. cit., pp.13 -14.

(١) انظر:

٢ - مصلحة السلطة التنفيذية في التمسك بمبدأ السرية: وعلى الجانب الآخر، إن الاتجاه المؤيد لفكرة التمسك بالامتياز التنفيذي الرئاسي، أو الحفاظ على سرية المعلومات المطلوبة من جانب الكونغرس قد تذرّع بالحجج الآتية^(١):

أ - تكمن مصلحة السلطة التنفيذية في الحفاظ على سرية المعلومات لضمان إسداء المشورة الصريحة من قبل المستشارين، لأنهم لن يقدموا مشورتهم ما لم يتمكن الرئيس من ضمان عنصر السرية لهم، فالمحكمة العليا عبّرت عن رأيها في هذا الخصوص بقولها: « بدون عنصر السرية فلن يستطيع الرئيس أن يتوقع الحصول على بيانات كاملة وواضحة عن الحقائق والآراء التي تؤدي بصورة فعّالة للإطلاع بواجباته، لأن التجربة البشرية قد أوضحت أن أولئك الذين يتوقعون الكشف العام لأرائهم ومشورتهم، فإنهم قد يخفون من حدة إخلاصهم أو صدقهم في تقديم هذا الرأي أو تلك المشورة، وذلك بسبب خوفهم من المثول أمام القضاء، أو خوفهم على مصالحهم الشخصية على حساب عملية اتخاذ القرار ».

ب - لقد أكّدت المحكمة العليا أن الامتياز التنفيذي متجذر بشكل معقد بمبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن أنه ينبع من طبيعة السلطات التي ينهض بها الرئيس، وعندما تكون مصلحة السلطة التنفيذية في الحاجة إلى إحاطة معلوماتها بعنصر السرية على نحو يفوق حصول الكونغرس على معلومات خاصة، فإن المحاكم عندها تقضي أن باستطاعة الامتياز التنفيذي حماية الاتصالات الرئاسية من الكشف عن المعلومات الخاصة بها.

٣ - الاتجاه التوفيقي للاعتراف بالامتياز التنفيذي ولكن ليس بصورة مطلقة: حيث يرى مؤيدو هذا الاتجاه، أنه ليس من الحكمة دائماً الاعتراف للسلطة التنفيذية بامتياز يخولها حجب المعلومات والوثائق عن الكونغرس - خاصة إذا كان الأمر يتعلق بالتحقيق في قضية حساسة تشغل الرأي العام -، أو عن السلطة

Berman, Emily; Executive Privilege, op. cit., pp.14-15.

(١) انظر:

القضائية - خاصة إذا كانت هذه المعلومات أو تلك الوثائق ضرورية لتمكين الجهات القضائية من أداء واجباتها للكشف عن الحقائق في القضايا الجرمية المنظورة أمامها -. ولهذا فإن السلطة التنفيذية لا تملك حجب مثل هذه المعلومات أو تلك الوثائق عن الكونغرس أو القضاء إلا إذا كان ذلك ناشئاً عن ضرورة المحافظة على سرية هذه الوثائق، متى كانت السرية لازمة لتمكين الرئيس من أداء سلطاته بطريقة فعّالة، وبذلك يكون أصحاب هذا الاتجاه قد وفقوا بين الاعتبارات التي ساقها مؤيدو كل من الاتجاهين السابقين^(١).

كما لا يُعد الرئيس حكماً نهائياً في تقرير ما إذا كانت سرية الوثائق المطلوبة ضرورية ليؤدي سلطاته أم لا، بحيث لا يكون هناك أدنى تعقيب على ما يقرره في ذلك الصدد، وإنما يُعد القضاء رقيباً ومعقّباً على سلطة الرئيس تلك، فيمكن للقضاء أن يقرر عدم توافر شروط حجب الوثائق عن الكونغرس، ووجوب تقديمها له على الرغم مما قد يراه الرئيس مخالفاً لذلك. ويتأسس ذلك القول على ما استقر في أحكام القضاء الأمريكي من أنه: « ما من أحد من أعضاء السلطة التنفيذية بما في ذلك الرئيس يمكنه أن يكون الحكم الوحيد في شأن طبيعة ومدى سلطاته التقديرية، وإن هذا الدور يُعدّ من اختصاص السلطة القضائية »^(٢).

المطلب الرابع

أهم نماذج تحقيقات الكونغرس المؤثرة على السلطة التنفيذية

هناك الكثير من التحقيقات التي أجراها الكونغرس عبر التاريخ الدستوري للولايات المتحدة، والتي كان لها دور بارز في معالجة مواطن النقص والخلل في الإدارات التنفيذية، فضلاً عن دوره في مكافحة جميع مظاهر الفساد

^(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٤٨٩.

^(٢) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري ...، مرجع سابق، ص ٥٧٨ - ٥٧٩.

في أجهزة السلطة التنفيذية، أو إساءة استعمال السلطة، أو تبديد الأموال العامة، أو أي تصرف من شأنه مخالفة الدستور والقوانين الفيدرالية. ومن أهم هذه التحقيقات التي أجراها الكونغرس في العقود الثلاثة الماضية، هي فضيحة ووترجيت *Watergate Scandal*، حيث تتلخص وقائع هذه القضية وفقاً للآتي^(١):

أنه في الصباح الباكر من تاريخ ١٧/٦/١٩٧٢ أُلقت الشرطة الفيدرالية القبض على خمسة دخلاء اقتحموا مقر اللجنة القومية للحزب الديمقراطي بفندق ووترجيت في العاصمة واشنطن دي سي، بهدف التنصت على المكالمات التلفونية، وتصوير وثائق ومستندات للحزب الديمقراطي، وكان من ضمن هؤلاء اللصوص جيمس ماكورد الذي يعمل في وكالة المخابرات المركزية، ومكتب المباحث الفيدرالي، وخلال فترة القبض عليه كان ضابطاً للأمن في لجنة إعادة انتخاب الرئيس نيكسون، وأسفر التحقيق معه عن صلته باثنين آخرين من البيت الأبيض هما هاوارد هنت المستشار بالبيت الأبيض وجوردن ليدي والذي كان يعمل مستشاراً للجنة إعادة انتخاب الرئيس.

وقد بدا الأمر هيناً في البداية، بيد أن صحيفة واشنطن بوست نشرت تحقيقاً لاثنين من رجال الصحافة وهما *Bob Woodward & Carl Bernstein* وانتهى التحقيق إلى أن واقعة ووترجيت هي خيط بسيط من أعمال سياسية كبرى كانت تدور ضد الحزب الديمقراطي بواسطة موظفي البيت الأبيض، ولجنة إعادة انتخاب الرئيس نيكسون، وقد ساهم القاضي جون سيريكاف في تفجير

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٩١ - ٤٩٥.

ولمزيد من التفاصيل حول قضية ووترجيت راجع:

Fowler, Luck & Markham, Jeffrey; John C. Stennis and The Watergate Controversy, (Congressional and Political Research Center of The Mississippi State Library, 2008), pp. 1-3.

Rochvarg, Arnold; Enron, Watergate The Regulation of The Legal Profession, (University of Baltimore School of Law, Washburn Law Journal, [vol.43, 2011), pp. 61-74.

ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، مرجع سابق، ص ٢٢٦ - ٢٤٥.

الحادث عندما أعلن عن عدم اقتناعه بالحقيقة كاملة حسبما وردت في الدعوى وهو يحاكم المتهمين، وهو الأمر الذي دعا مجلس الشيوخ إلى تكوين لجنة مختارة من كلا الحزبين الديمقراطي والجمهوري للتحقيق في الفساد المحتمل في حملة الانتخاب الرئاسية لسنة ١٩٧٢. وترأس اللجنة السيناتور سام إيرفين *Sam J. Ervin* وكان نائب رئيس اللجنة السيناتور هاوارد بيكر.

وفي تاريخ ١٩٧٣/٧/٧ أخبر الرئيس نيكسون لجنة مجلس الشيوخ بأنه سوف لن يشهد أمامها، كما لن يسمح لها بالإطلاع على المعلومات والوثائق الرئاسية، مدعياً في ذلك تمتعه بالامتياز الرئاسي. وفي تاريخ ١٩٧٣/٧/٢٥ رفض نيكسون طلباً من اللجنة القائمة بالتحقيق في نشاطات الحملة الرئاسية تسليم أية وثائق أو أية أشرطة تسجيل. وفي اليوم التالي، طلبت اللجنة من البيت الأبيض إحضار عدة أشرطة تسجيل بغرض الإطلاع على محتوياتها خدمة لأغراض التحقيق الجاري. وفي تاريخ ١٩٧٣/٨/٩ اتخذت لجنة مجلس الشيوخ إجراءً قضائياً ضد الرئيس نيكسون بسبب عدم امتثاله لمذكرة الإحضار بخصوص الأشرطة المطلوب تسليمها.

وقد علل ريتشارد نيكسون رفضه الامتثال لمذكرة الإحضار بتمتعه بالامتياز التنفيذي الرئاسي، وضرورة حماية الأمن القومي، وهو ما أدى إلى وصول القضية إلى المحاكم لتقول كلمتها بخصوص النزاع الدائر بين الرئيس والكونغرس. وفي التاسع والعشرين من شهر أغسطس أمر القاضي جون سيريك الرئيس نيكسون بتسليم تسعة أشرطة لفحص محتوياتها. وفي العاشر من أكتوبر عام ١٩٧٣ استقال نائب الرئيس سبيرو أغنيو، وبعدها بيومين رشح نيكسون جيرالد فورد كنائب للرئيس، وفي الوقت ذاته أيدت محكمة الاستئناف الدورية الأمريكية لمقاطعة كولومبيا قرار القاضي سيريك بأن على الرئيس نيكسون تسليم الأشرطة ذات الصلة بالتحقيق.

وفي التاسع من شهر أكتوبر عام ١٩٧٣ عرض نيكسون على لجنة مجلس الشيوخ المكلفة بالتحقيق في هذه القضية **مساومة**، اقترح فيها بأن

السيناتور جون ستينيس سيسمح له بالاستماع إلى الأشرطة، ثم يقوم بعد ذلك بإعداد ملخص لما استمع إليه يسلمه إلى المحقق الخاص آرثيبلد كوكس، إلا أن عرض الرئيس نيكسون قد رفض. ولما كان المحقق الخاص آرثيبلد مصرّاً على ضرورة تقديم الرئيس الأشرطة التي طلبها، أمره الرئيس نيكسون بسحب مذكرة الإحضار التي أصدرها، وقد أدى رفض المحقق طلب الرئيس إلى حدوث ما يسمى بمذبحة ليلة السبت، حيث أمر نيكسون المدعي العام ريتشارد صن بطرد المحقق الخاص آرثيبلد، فرفض ذلك، واستقال احتجاجاً، فأمر الرئيس نائب المدعي العام وليام روكيلشوس طرد المحقق الخاص، فرض هو الآخر، وطُردَ على أثره من منصبه. ثم قام الرئيس بالبحث في وزارة العدل عن شخص ينفذ أوامره بطرد المحقق الخاص، فوجد أن روبرت بورك هو الأنسب، فعيّنه مدعياً عاماً، ثم أمره بطرد المحقق آرثيبلد، ففعل ذلك. وعيّن بدلاً عنه محققاً خاصاً ليون جوورسكي.

وفي الثالث والعشرين من شهر أكتوبر عام ١٩٧٣، وتحت الضغط الهائل، وافق الرئيس نيكسون على الامتثال لمذكرة الإحضار، وأفرج عن بعض الأشرطة. وفي الحادي والعشرين من نوفمبر عام ١٩٧٣ اكتُشف في الأشرطة محو متعمد في التسجيل لمدة ثماني عشرة دقيقة ونصف كانت عبارة عن محادثات دارت بين الرئيس نيكسون وهالدمان كبير موظفي البيت البيض. ونتيجة لذلك، قام أربعة وثمانون عضواً من مجلس النواب بتقديم اقتراحات تطالب بمحاكمة الرئيس نيكسون برلمانياً أو إجراء تحقيق تمهيداً لتلك المحاكمة، فقام رئيس مجلس النواب بإحالة هذه المقترحات إلى لجنته القضائية لتتولى التحقيق في الموضوع.

وفي السادس من فبراير عام ١٩٧٤ تبنى مجلس النواب القرار رقم ٨٠٣/ والذي خول اللجنة القضائية سلطات تحقيق واسعة، فقامت بجمع كافة المعلومات بشأن أشرطة التسجيل التي تحتوي أحاديث مسجلة بينه وبين مستشاريه، فرفض نيكسون ذلك مستنداً إلى أنه لا يجوز إفشاء محتوى هذه

الأشرطة نظراً لما تتسم به من طابع سري. وقام بدلاً من ذلك بتسليم تفريغ لهذه الأشرطة في حوالي /١٣٠٠/ صفحة إلى اللجنة القضائية، لكن أعضاء اللجنة رفضوا ذلك، فشرعت اللجنة إلى الاستماع لعدد من كبار رجال الإدارة الأمريكية.

وفي تاريخ ١٩٧٤/٧/٢٧ تبنت اللجنة القضائية مادة الاتهام الأولى ضد الرئيس نيكسون بتهمة عرقلة العدالة بسبب التستر على عملية اقتحام مقر الحزب الديمقراطي في فندق واترجيت، بأغلبية ٢٧/ صوتاً مقابل ١١/ صوتاً. وفي تاريخ ١٩٧٤/٧/٢٩ تبنت اللجنة القضائية مادة الاتهام الثانية ضد الرئيس نيكسون بتهمة إساءة استعمال السلطة بمحاولته استخدام بعض الأجهزة الحكومية الخاصة، بأغلبية ٢٨/ صوتاً ضد ١٠/ أصوات. وفي تاريخ ١٩٧٤/٧/٣٠ تبنت اللجنة القضائية مادة الاتهام الثالثة ضد الرئيس نيكسون بتهمة احتقار الكونغرس بسبب عدم الامتثال لمذكرات الإحضار، بأغلبية ٢١/ صوتاً مقابل ١٧/ صوتاً.

وبعد انتهاء اللجنة القضائية من عملها، خصص مجلس النواب الأسبوعين الأخيرين من شهر آب عام ١٩٧٤ لمناقشة موضوع اتهام الرئيس نيكسون. وفي اليوم ذاته ألقى الرئيس نيكسون خطاباً عاماً اعترف فيه بأنه أمر بالتغطية على المتورطين في هذا الحادث، لأنهم كانوا على علاقة جيدة بلجنة إعادة انتخابه. ففجرت هذه الاعترافات موجة عارمة من السخط على الرئيس نيكسون. وفي السابع من شهر آب اجتمع ثلاثة من كبار أعضاء الكونغرس بالرئيس نيكسون في منزله، وأبلغوه بأن مجلس النواب عازم على اتهامه رسمياً وإحالة القضية إلى مجلس الشيوخ لإجراء المحاكمة تمهيداً لعزله من منصبه.

وأمام ضغط الرأي العام، تصاعدت النداءات التي تطالب الرئيس نيكسون بالاستقالة من منصبه، وفعلاً، ألقى الرئيس نيكسون في الساعة التاسعة من مساء يوم الثامن من شهر آب عام ١٩٧٤ خطاباً متلفزاً موجهاً للشعب

الأمريكي أعلن من خلاله أنه سيستقيل في اليوم التالي من منصبه كرئيس للولايات المتحدة، وبالفعل قدم الرئيس نيكسون استقالته. وبعد ذلك بقليل أدى جيرالد فورد اليمين القانونية واستلم مهام الرئاسة.

وهكذا يمكن القول، إن سلطة التحقيق التي يمارسها كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية لا تستند على نص دستوري، ولكنها تستند على عرف دستوري، وهي تأخذ شكل لجان تقوم بفحص أعمال السلطة التنفيذية، والرقابة على البرامج الحكومية في مختلف المجالات، ولها سلطات واسعة تصل لدرجة سماع الشهود والاطلاع على المستندات، وتوقيع الجزاءات. كما تطل سلطاتها جميع موظفي الدولة الفيدرالية، وتصدر أيضاً توصيات يأخذ بها الكونغرس، وتنتشر نتائج أعمالها، مما يحدث تأثيراً كبيراً في وسائل الإعلام. وهذا يعكس لنا أن الآثار الناتجة عن ممارسة الكونغرس لسلطة التحقيق والاستقصاء تمثل رقابة صارمة من السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ما يجافي القول بوجود فصل جامد بين هاتين السلطتين في النظام الأمريكي، بل إن تلك الآثار لا تقل في نتائجها عن النتائج المترتبة على رقابة البرلمان في النظام البرلماني، نظراً لعدم عضوية الرئيس أو الوزراء في الكونغرس، ونظراً لأن الرئيس والوزراء لا ينتمون في كثير من الأحوال إلى الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية، وحتى في الحالات التي يحظى فيها حزب الرئيس بالأغلبية في الكونغرس، فإن ذلك لا يحول دون الممارسة الفعالة لسلطة التحقيق، نظراً لعدم التزام أعضاء الكونغرس بخط حزبي صارم على نحو لا يضمن عدم احتمال إدانتهم لأعمال السلطة التنفيذية على الرغم من الانتماء إلى حزب رئيس هذه السلطة^(١).

وإن ممارسة الكونغرس لسلطة التحقيق ما هي إلا دليل على الدور الهام الذي ينهض به في مجال الرقابة على أعمال الحكومة، وترسيخ مبدأ أن الشعب

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣٢٣.

مصدر السلطات، ومن يملك الأكثر يملك الأقل. وبعبارة أوضح، بما أن الكونغرس يملك صلاحيات واسعة تخوله إدارة شؤون البلاد، فإنه من المفترض أن يمتلك السلطة التي تساعد على جمع المعلومات والوثائق والتحري عن كل ما يساعده للنهوض بها على أكمل وجه، بما في ذلك الآثار المترتبة على هذه السلطة؛ كإيقاع الجزاء المناسب في حال عدم الانصياع لطلبات الكونغرس لتسهيل أدائه لهذه المهمة. وإن تذرع السلطة التنفيذية بمبدأ الامتياز التنفيذي الرئاسي ما هو إلا تهرب غير مبرر من جانب الفرع التنفيذي تحت غطاء سرية المعلومات، والتي من المفترض توافرها وتقديمها للجان الكونغرس بشكل دوري ومنتظم؛ لتتمكن الأخيرة من النهوض بالمسؤوليات الدستورية الواقعة على عاتقها.

المبحث الثامن

محاكمة الكونغرس لأعضاء السلطة التنفيذية برلمانياً

Impeachment

إن من أهم ما يميز خصائص النظام الرئاسي الأمريكي هو انتفاء المسؤولية السياسية للرئيس ونائبيه ووزرائه وجميع أعضاء السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية - الكونغرس - والتي لا يمكنها عزل الرئيس أو إرغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة ولايته حتى ولو ثبت عدم كفاءته وكفاءة سياسته. وذات الأمر بالنسبة لنائب الرئيس والوزراء وأعضاء السلطة التنفيذية، فتنبه واضعو الدستور الأمريكي لخطورة الموقف في حالة ما إذا سلك أحد هؤلاء مسلكاً غير قويم وقام بارتكاب فعلاً أثماً محتمياً بالوظيفة التي يشغلها، فقروا إمكانية عزله بعد محاكمته برلمانياً بمعرفة الكونغرس^(١).

وأمام ذلك، خول الدستور الكونغرس إحدى السلطات التي جعلته أكثر قوة من الرئيس والمحاكم، وهي سلطة تقديم قرار اتهام لرجل من رجال الدولة بالتقصير أو الخيانة، وهذا يعني أن أي مسؤول حكومي يمكن أن يُتهم ويدان بسوء التصرف أو الإدارة في منصبه، كما ويمكن أن يُبعد عن هذا المنصب عن طريق إجراء يتخذه الكونغرس، وقد مُنحت سلطة الاتهام لمجلس

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣٢٤.

وتجدر الإشارة إلى أن كلمة *Impeachment* لها معنيان في اللغة: المعنى الأول: يشير إلى العملية الخاصة التي يمكن من خلالها لمجلس النواب أن يوجه التهم بارتكاب جريمة أو أكثر ضد بعض الموظفين المدنيين في الإدارة الاتحادية. أما المعنى الثاني: فيمكن أن يستعمل كإشارة مختصرة إلى سلطة الكونغرس في العزل؛ والتي تتضمن سلطة مجلس النواب في توجيه الاتهام بارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في المادة الثانية من الدستور إلى من يرى اتهامه من أصحاب المناصب المدنية في الإدارة الاتحادية. وسلطة مجلس الشيوخ في إجراء المحاكمة لذلك المسؤول المتهم وإقصائه عن منصبه في حال ثبوت إدانته. وتقرير عدم صلاحيته لتولي أي منصب آخر في الولايات المتحدة. وهذا المعنى الأخير هو الذي نقصده من مصطلح *Impeachment*.

انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٥١٥.

النواب، وسلطة محاكمة هؤلاء المسؤولين وإبعادهم عن مناصبهم لمجلس الشيوخ. ولمنع أعضاء الكونغرس من إبعاد أحد المسؤولين لمجرد أنهم وجدوا أن سياساته غير مرضية لهم بصفة شخصيته، فقد حدد الدستور التصرفات السيئة التي تستحق أن يُتهم المسؤول من أجلها وهي: الخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجناح الكبرى.

وبالرجوع إلى الدستور الأمريكي، نجد أنه تضمن العديد من النصوص والفقرات المتعلقة بعملية المحاكمة البرلمانية وهي على النحو الآتي:

البند الخامس من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور، وينص على أن: «... يكون لمجلس النواب وحدة سلطة توجيه الاتهام الجنائي»^(١).

البند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور، وينص على أن: « تكون لمجلس الشيوخ وحدة سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتهام النيابي، وعند اجتماعه لهذا الغرض يجب أن يقسم أعضاؤه اليمين أو يدلون بالإقرار، وعندما تتناول المحاكمة رئيس الولايات المتحدة، يترأس جلسات مجلس الشيوخ رئيس المحكمة العليا، ولا يُدان أي شخص بدون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين»^(٢).

البند السابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور، وينص على أنه: « لا ينبغي أن يتعدى الحكم الصادر في حالات الاتهام الجنائي حد الإقصاء عن المنصب - العزل - وتقرير عدم الأهلية لتولي منصب رفيع أو للتمتع بمنصب

^(١) جرى نص البند الخامس من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« **U.S. Constitution, Article 1, Section 2, Clause 5; The House of Representatives shall have the sole Power of Impeachment** ».

^(٢) جرى نص البند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« **U.S. Constitution, Article 1, Section 3, Clause 6; The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present** ».

يقتضي ثقة أو يدر ربحاً في الولايات المتحدة، ولكن الشخص المدان يكون إلى جانب ذلك عرضة للاتهام فالمحاكمة ثم الحكم والعقاب طبقاً للقانون»^(١).

البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور، وينص على
أن: «... تكون للرئيس سلطة إرجاء تنفيذ الأحكام ومنح العفو عن الجرائم المقترفة في حق الولايات المتحدة إلا في حالات الاتهام الجنائي»^(٢).

الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور، وتنص على أن: «يُعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم بالخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجناح الكبرى»^(٣).

الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور، وتنص على أن: «... يبقى قضاة كل من المحكمة العليا والمحاكم الأدنى درجة شاغلين مناصبهم ما دام سلوكهم حميداً...»^(٤).

^(١) جرى نص البند السابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« **U.S. Constitution, Article 1, Section 3, Clause 7; Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law** ».

^(٢) جرى نص البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« **U.S. Constitution, Article 2, Section 2, Clause 1; ... and he shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment** ».

^(٣) جرى نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« **U.S. Constitution, Article 2, Section 4; The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors** ».

^(٤) جرى نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« **U.S. Constitution, Article 3, Section 1; ... The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour ...** ».

البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور، وتنص على أن: « تتم المحاكمة في جميع الجرائم ما عدا حالات الاتهام الجنائي أمام هيئة محلفين ... »^(١).

وبناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث سلطة كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية في محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية برلمانياً، وذلك وفقاً للآتي:

المطلب الأول: ماهية المحاكمة البرلمانية.

المطلب الثاني: النظام الإجرائي للمحاكمة البرلمانية والعقوبة المقررة.

المطلب الثالث: تطبيقات المحاكمة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الأول

ماهية المحاكمة البرلمانية

تقاسم كل من مجلسي الشيوخ والنواب السلطة بصورة متساوية بشأن العديد من المسائل في الكونغرس، بما في ذلك إعلان الحرب، وتمويل القوات المسلحة، وجمع الضرائب....، وللوهلة الأولى، لقد بدت السلطات المشتركة لأول كونغرس ذات طابع قضائي وأقل اهتماماً بالدفاع عن الحكومة، حيث تمثلت هذه السلطة القضائية من خلال المحاكمة البرلمانية للموظفين الحكوميين عن المخالفات المرتكبة من قبلهم، وذلك عبر توجيه اتهام لهم من جانب مجلس النواب، أما مجلس الشيوخ فالمطلوب منه التحقق ما إذا كانت هذه التهمة الموجهة من مجلس النواب تستحق عزل المسؤول من منصبه، أو أنه غير مؤهل لتولي المناصب التي تقتضي ثقة أو تدر ربحاً في الولايات المتحدة^(٢).

^(١) جرى نص البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Article 3, Section 2, Clause 3; The Trial of all Crimes, except in Cases of Impeachment, shall be by Jury ... ».

^(٢) انظر: Anderson, Janet; *The U.S. Government: How it Works*, op. cit., p.33.

وإذا اقتضى الأمر أيضاً، قد يكون الشخص وفي وقت لاحق على إجراءات مجلسي الكونغرس، متهماً وخاضعاً للمحاكمة، وربما مداناً ومحكوماً عليه بالسجن من جانب السلطة القضائية، ولكن ولا واحدة من هذه الإجراءات تُفرض على مستوى الكونغرس، لأن الأخير وببساطة مخول دستورياً ليقرر ما إذا كان ينبغي عزل أو إقالة هذا الشخص من منصبه^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن ماهية المحاكمة البرلمانية للكونغرس الولايات المتحدة وفقاً للآتي:

أولاً. تعريف المحاكمة البرلمانية:

وهي إجراء دستوري يسمح للكونغرس بإقالة أو عزل الشخص موضع الاتهام - وهم رئيس الولايات المتحدة أو نائبه أو أي من الموظفين المدنيين التابعين للولايات المتحدة الأمريكية - وذلك في حال وُجِه لهم اتهام نيابي بارتكاب جريمة الخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجناح الكبرى. ويشير مصطلح *Impeachment* إلى الشروع في توجيه الاتهام الصادر عن مجلس النواب والمحاكمة التي تجري بخصوص هذا الاتهام في مجلس الشيوخ^(٢).

ثانياً. الأشخاص الخاضعون للمحاكمة البرلمانية:

خلال المناقشات التي دارت في أول كونغرس بخصوص الجدل المتعلق بالإقالة - العزل - ، أعرب بعض أعضاء الكونغرس عن أن المحاكمة البرلمانية هي السبيل الوحيد لعزل أي موظف حكومي من منصبه، ولكن ماديسون وآخرين أعربوا عن أن هذا الموقف كان هدأماً للممارسة الحكومية السليمة، ولكن وجهة النظر هذه لم تسود. فالمحاكمة البرلمانية على حد قول ماديسون

^(١) انظر: *Anderson, Janet; The U.S. Government: How it Works, op. cit., pp.33-34.*

^(٢) انظر: *Linan, Anibal Perez; Presidential Impeachment and The New Political Instability in Latin America, (Cambridge University Press, 2007), pp.133- 134.*

تُستخدم لتشمل الموظف السيئ *Bad Officer* الذي تجري حمايته من قبل الرئيس من أجل عزله حتى لو كان ذلك ضد إرادة أو رغبة الرئيس نفسه. لأن المقصود من هذا الإجراء هو ضمان حسن السلوك الجيد للموظفين العموميين^(١). وأمام ذلك، تحدد الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأشخاص الخاضعين للمحاكمة البرلمانية عندما نصّت بأن: « يُعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم ... ». ويُستفاد من هذا النص، أن المشرّع الدستوري في الولايات المتحدة قد بيّن على سبيل الحصر الأشخاص الذين يمكن للكونغرس الأمريكي أن يوجه لهم اتهاماً جنائياً بارتكاب جريمة الخيانة العظمى، أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات أو الجنح الكبرى، وهؤلاء الأشخاص هم ثلاثة أصناف، نوردّها على النحو الآتي:

١ - الرئيس الأمريكي *The President*: في الأنظمة الرئاسية عموماً إن مصطلح الاتهام الجنائي أو المحاكمة البرلمانية تصف المحاكمة الخاصة بالرئيس الذي انتهى به المطاف بإقالته أو عزله من منصبه من قبل الكونغرس. وفي الولايات المتحدة الأمريكية - باعتبارها أول دولة اعتمدت نظاماً دستورياً رئاسياً - إن الشروع في توجيه الاتهام يبدأ في مجلس النواب تمهيداً لاتخاذ إجراءات المحاكمة أمام مجلس الشيوخ. وهذه المحاكمة البرلمانية ليست محاكمة جنائية *Criminal Trial* بل هي إجراء سياسي *Political Procedure* يفسح المجال لمجلس الشيوخ بإقالة الرئيس من منصبه رداً على اتهامه وإدانتته بارتكاب خيانة أو تقاضيه رشوة أو غيرهما من الجنايات والجنح الكبرى^(٢).

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.608.

^(٢) انظر: *Linan, Anibal Perez; Presidential Impeachment...*, op. cit., p.6.

٢ - نائب الرئيس *Vice President*: لم تُتخذ عبر التاريخ الدستوري الأمريكي إجراءات المحاكمة البرلمانية حيال أحد من نواب رئيس الجمهورية سوى مرة واحدة تتعلق بنائب الرئيس شويلر كولفاكس *Schuyler Colfax*، وذلك عندما قامت اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب بالتحقيق في تهم الفساد المنسوبة إلى نائب الرئيس كولفاكس، وهي التي عُرِفَت بفضيحة الشركة الأمريكية جريدت موبيلير *Credit Mobilier*^(١).

وتتلخص وقائع هذه القضية، أنه في عام ١٨٧٢ وخلال عهد الكونغرس رقم / ٤٢ / قامت اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب بالتحقيق في تهم الفساد المنسوبة إلى نائب الرئيس كولفاكس، والتي تتعلق باستغلاله لمهام منصبه وتلقيه رشاوى مالية من شركة *Credit Mobilier* عندما كان رئيساً لمجلس النواب، أي قبل أن يصبح نائباً للرئيس، أي أن كولفاكس كان ينبغي أن يخضع للمحاكمة البرلمانية عن جرم اقترفه في وقت سابق على شغله لمنصب نائب الرئيس، ولكنه كان في منصب - رئيس مجلس النواب - لا يندرج ضمن قائمة المناصب التي حددها الدستور في الفقرة الرابعة من المادة الثانية لتوجيه الاتهام الجنائي له من قبل الكونغرس^(٢).

وفي نهاية المطاف، أوصت اللجنة في تقريرها الذي قدمته إلى مجلس النواب، بأنه لا يوجد مبرر لاتخاذ إجراءات الاتهام الجنائي بحق كولفاكس نظراً لثبوت براءته من هذه التهمة، حيث تبين أنه قد اشترى أسهم هذه الشركة قبل توليه مهام منصبه كنائب رئيس، حيث صرّحت اللجنة القضائية لمجلس النواب في هذا الخصوص - استناداً إلى سوابق بريطانية بشأن الاتهام الجنائي ومراجعة فيدرالية دقيقة لبعض السوابق ذات الصلة - ما يلي: « ينبغي أن تُطبق

^(١) انظر: *Bazan, Elizabeth B. & Henning, Anna C.; Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions, Procedure, and Practice, (CRS, Report, No.98-186 April 8, 2010), p.8.*

^(٢) انظر: *Bazan, Elizabeth B. & Others; Impeachment, Ibid., p. 27.*

المحاكمة البرلمانية فقط على الجنايات والجناح الكبرى المرتكبة أثناء تولي الشخص لمهام منصبه ، والتي من شأنها أن تؤثر على نهوضه واضطلاله بواجباته أيضاً. ومهما يكن تأثيرها عليه ، فإن المحاكمة البرلمانية تُمسّ المنصب ومؤهلاته وليس الشخص نفسه ^(١).

٣ - جميع الموظفين المدنيين في الولايات المتحدة. لم يعرف دستور الولايات المتحدة عبارة جميع الموظفين المدنيين ، والتي لازالت حدودها الخارجية حتى الآن غير واضحة بعض الشيء ^(٢). ولكن يمكن القول أن هذه العبارة تشمل الفئات الآتية: أ - طائفة كبار الموظفين الفيدراليين: كأعضاء الوزارة الذين يتم تعيينهم من قبل الرئيس بعد مشورة وموافقة مجلس الشيوخ امتثالاً لبند التعيينات المنصوص عنه في الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور. ويمكن أن تشمل أيضاً جميع المناصب التي تقتضي ثقة عامة ^(٣).

ب - القضاة الفيدراليون بما فيهم قضاة المحكمة العليا: لقد أظهرت بعض السوابق أن القضاة الفيدراليين يندرجون ضمن فئة الموظفين المدنيين ^(٤) ، وهذا مستمد من نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور ، والتي تنص على أن: « يبقى كل من قضاة المحكمة العليا والمحاكم الأدنى درجة شاغلين مناصبهم ماداموا حسني السلوك ». فالقضاة يشغلون مناصبهم مدى الحياة مادام سلوكهم حميداً *Good Behavior* ، ولكن الدستور لم يخول في أية مادة من مواده سلطة العزل أو الإقالة بسبب السلوك السيئ *Bad Behavior* للقضاة الفيدراليين. وهذا يعني ، أن الدستور قد افترض أن القضاة الفيدراليين يخضعون لسلطة المحاكمة

^(١) انظر: *Bazan, Elizabeth B. & Henning, Anna C.; Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions, Procedure, and Practice, (CRS, Report, No.98-186, June 22, 2009), p.21.*

^(٢) انظر: *Bazan, Elizabeth B. & Others; Impeachment, ...op. cit., 2010, p.29.*

^(٣) انظر: *Bazan, Elizabeth B. & Others; Impeachment ..., op. cit., 2009, p.23.*

^(٤) انظر: *Bazan, Elizabeth B. & Others; Impeachment, op. cit., 2009, p.23.*

البرلمانية من خلال إدراجهم ضمن التصنيف المخصص للموظفين المدنيين، لاسيما وأن السجلات الموجودة في المؤتمر الدستوري تعتبر هذا التفسير معقولاً ولو لم يكن لازماً^(١).

ثالثاً. أسباب المحاكمة البرلمانية : *Reasons of Impeachment*

استناداً للفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي: « فإن لكونغرس الولايات المتحدة سلطة عزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات أو الجنح الكبرى ». وهذا يعني، أن الدستور الأمريكي قد حدد أسباب أو أسس المحاكمة البرلمانية، وهي على النحو الآتي:

١ - **الخيانة *Treason***: وهذه الجريمة تولى الدستور الأمريكي تعريفها، حيث جاء في الفقرة الثالثة من المادة الثالثة منه: « بأن جريمة الخيانة بحق الولايات المتحدة لا تكون إلا بشن حرب عليها، أو بالانضمام إلى أحد أعدائها وتقديم العون والمساعدة لهم ». ونظراً لخطورة هذه الجريمة والآثار التي تترتب عليها، فقد قرر الدستور في ذات الفقرة: « بأنه لا يُدان أحد بتهمة الخيانة إلا استناداً إلى شهادة شاهدين يشهدان على اقتراف الفعل المكون لجريمة الخيانة، أو بناء على اعتراف المتهم بارتكابه لهذا الفعل في محاكمة علنية ».

٢ - **الرشوة *Bribery***: لم يرد تعريف الرشوة في الدستور بالرغم من أنها كانت تُعتبر جريمة وفقاً للنظام القانوني الأمريكي المسمى بالقانون العام، وبتاريخ ١٧٩٠/٤/٣٠ سنّ أول كونغرس في تاريخ الولايات المتحدة تشريعاً خاصاً بجرم الرشوة. وهذا الأخير قد تعرض للتجديد مرات عدة كان آخرها سنة ١٩٦٢^(٢).

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp.608-609.

^(٢) انظر: *Bazan, Elizabeth B.; Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions, Procedure, and Practice*, (CRS, Report, No.98-186 A, February, 27, 1998), p.24.

أما مدونة الولايات المتحدة الأمريكية تولت تعريف جرم الرشوة على أنه: «كل موظف حكومي شاغل لوظيفته، أو موظف حكومي سابق، أو كل شخص قد تم اختياره ليكون موظفاً حكومياً، قد طلب على نحو مباشر أو غير مباشر خلافاً لما هو منصوص عليه في القانون بما يتعلق أو يتصل بحسن أداء الواجب الرسمي، أو يسعى أو يتلقى أو يقبل أو يوافق على قبول أو تلقي أي شيء ذي قيمة أو منفعة شخصية بالنسبة له مقابل عمل رسمي قام بتنفيذه أو سيقوم بتنفيذه»^(١).

٣ - **الجنايات والجناح الخطيرة** *High Crimes and Misdemeanors*: لم يرد لهذه العبارة أي تعريف سواء في الدستور أو في أي تشريع اتحادي، فهذه العبارة استخدمت في العديد من المحاكمات التي أجراها البرلمان البريطاني، والتي انتهت إلى فرض عقوبات جنائية كالسجن أو النفي أو الإعدام. كما وضع الفقيه أليكس سيمبسون *Alex Simpson* الجدل الذي دار في المؤتمر الدستوري حول معنى هذه العبارة، ولكن على ما يبدو، إن الإرباك الذي أصاب هذا المؤتمر في تحديد معنى هذه العبارة، قد برهن على أنها كانت موجودة في وقت سابق للمصادقة على الدستور. ورغم ذلك، لم تكن هناك قائمة محددة لأنواع السلوك والتصرفات التي تندرج ضمن سياق الجنايات والجناح الكبرى كنتيجة لهذا الجدل، إلا أن قدرًا قليلاً من الوضوح قد ظهر بشأنها^(٢). وأمام هذا الغموض الذي يحيط بعبارة الجنايات والجناح الكبرى، فقد ظهرت العديد من وجهات النظر حول معنى هذه العبارة، نوردتها وفقاً للآتي:

أ - أصدر مجلس النواب القرار رقم / ١٠٠ / أعلن من خلاله أن عبارة الجنايات والجناح الخطيرة الواردة في الدستور تشير إلى السلوك السيئ الذي يلحق الضرر بالدولة وبالإجراءات ذات الصلة بالأقسام الحكومية، كما وجّه هذا القرار

^(١) انظر: *U.S. Code; Title. 18. (Crimes and Criminal Procedure), Part 1. (Crimes), Chapter. 11. (Bribery, Graft – and Conflict of Interest), Section. 201 (Bribery of Public Officials and Witnesses), C, 2.*

Available at: <http://www.cornell.edu/uscode/title18.html>

Bazan, Elizabeth B.; Impeachment ..., op. cit., p. 24.

^(٢) انظر:

لضرورة الانتباه إلى الطبيعة غير الجنائية للمحاكمة البرلمانية والتي صُممت من أجل إقالة الموظف الاتحادي المعني الذي ارتكب أو أقدم على ارتكاب تصرف سيء وذلك بهدف حماية شكل الحكومة الدستورية من إساءة أولئك الذين يشغلون مناصب عليا ، أو من أولئك الذين يسيئون استعمال السلطة أو ينتهكون الثقة العامة^(١).

ب - بالرغم من تعريف الدستور لجرم الخيانة ، وتعريف التشريع الاتحادي لجرم الرشوة ، لكن عبارة الجنايات والجنح الخطيرة تفتقر إلى تعريف الدستور لها. ورغم أن السوابق تقدم بعض الإرشادات والتوجيهات بشأن ما يمكن اعتباره جرماً يقتضي تحريك المحاكمة البرلمانية ضده ، فضلاً عن المناقشات التي جرت خلال المؤتمر الدستوري ، لكن ذلك لم يشكل أساساً كافياً لتوضيح معنى هذه العبارة. وإلى الآن هناك بعض قضايا الاتهام البرلماني التي تمضي في طريقها إلى المحاكمة ثم الإدانة ، والبعض الآخر من مواد الاتهام اشتملت على سلوك لا يشكل جريمة ولكن قد يشكل سوء تصرف خطير ، أو أخطاء فادحة أثناء شغل المنصب ، أو إساءة لاستخدام السلطة. وإن مثل هذا التصرف الخطير قد يشتمل على سلوك شخصي كالتهرب من دفع الضرائب ، أو سوء تصرف فيما يتعلق بقضايا الإفلاس ، ولكن هناك بعض المؤلفات التي توحى أن المعيار المتعلق بالجرائم التي تشكل أساساً كافياً لاتخاذ إجراءات المحاكمة البرلمانية قد يختلف بعض الشيء بالنسبة لرؤساء وأعضاء السلطة التنفيذية عن القضاة^(٢).

ولكن من وجهة نظر أخرى ، لقد اقترح أن النصوص أو الأحكام المتعلقة بالمحاكمة البرلمانية وعبارة السلوك الحميد الواردة في المادة الثالثة من الدستور ، ينبغي أن تُقرأ وتؤخذ بعين الاعتبار مع بعضها البعض حتى لو أن هذا

^(١) انظر: *Bazan, Elizabeth B.; Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions, Procedure, and Practice, (CRS, Report, RL 98-186, December 9, 2010), pp.24-26.*

^(٢) انظر: *Bazan, Elizabeth B.; Impeachment, Ibid., p.31.*

سيجعل التفريق بين الجرائم التي تكون عرضة لتحريك المحاكمة البرلمانية ضد موظفي السلطة القضائية، أو تلك التي تُطبق على الموظفين المدنيين في السلطة التنفيذية غير واضح تماماً. فخلال إجراء التحقيق في التهم الموجهة ضد القاضي دوغلاس Douglas في الكونغرس رقم ٩١، لقد قرأ عضو مجلس النواب بول مكلوسكي Paul McCloskey النصوص المتعلقة بالمحاكمة البرلمانية والفقرة المتعلقة بالسلوك الحميد للقضاة في ذات الوقت، ما يدل على أنه يمكن اتهام القضاة الاتحاديين إما لارتكابهم تصرفاً قضائياً غير لائق Improper Judicial Conduct، أو لارتكابهم سلوكاً غير قضائي بلغ من الجسامة درجة تستدعي تحريك المحاكمة البرلمانية ضدهم^(١).

إضافة لذلك، قدّم زعيم الأقلية في مجلس النواب آنذاك جيرالد فورد Gerald Ford مذكرة للكونغرس عبّر من خلالها عن موقفه القائل: « بأن سوء التصرف الصادر عن أحد القضاة والذي يكون عرضة للمحاكمة البرلمانية أو يشكل أساساً كافياً للمحاكمة البرلمانية، قد ينطوي على سلوك مؤكّد إما أثناء تكريسه للعدالة أو في سلوكه الشخصي، الأمر الذي يلقي بظلال الشك على نزاهته الشخصية وعلى نزاهة الجهاز القضائي برمته »، كما جادل عضو مجلس النواب فرانك تومبسون Frank Thompson خلال النقاش الدائر أثناء محاكمة القاضي دوغلاس بأنه: « من الناحية التاريخية، إن محاكمة القضاة برلمانياً قد اقتصرّت فقط لسوء سلوكهم الذي كان على حد سواء جنائياً في طبيعته ومتصلاً بوظائفهم القضائية. وإن مثل هذا المعنى للسلطة الدستورية كان ضرورياً للمحافظة على استقلال القضاء »^(٢).

ويرى البعض أن الجريمة يجب أن تكون خطيرة وكبيرة في طبيعتها لتشكّل أساساً كافياً لتوجيه الاتهام الجنائي، ويأتي هذا الشرط من العبارة

^(١) انظر: Bazan, Elizabeth B.; *Impeachment ...*, op. cit., 1998, p. 26.

^(٢) انظر: Bazan, Elizabeth B.; *Impeachment ...*, op. cit., 2010, pp.23-24.

الواردة في البند الدستوري ذاته وهي " الجنايات والجنگ الخطيرة " ، حتى أن البعض قالوا في هذا الخصوص ما يلي: « لتحديد ما إذا كان السلوك أو التصرف كافياً أو غير كافٍ في القانون لتوجيه الاتهام أو المحاكمة البرلمانية، فإنه يجب أن يقع على مبادئ الحق الأبدي، وعلى الملكية العامة، والأخلاق المدنية، كما يجب أن يلحق الضرر بالمصلحة العامة مترافقاً ذلك بوجود قصد متعمد، أو استهتار أو تراخٍ في أداء الواجب...، فهذا الجرم ينبغي أيضاً أن يُشكل انتهاكاً متعمداً للقانون الوضعي، أو تقصيراً في أداء عمل قانوني أو امتناعاً عن القيام به، أو انتهاكاً خطيراً لالتزام أخلاقي، أو مخالفة جسيمة بسبب سلوك صادر من قبل شخص يميل - السلوك - في نتائجه الطبيعية لجلب الازدراء والسمعة السيئة للمنصب »^(١).

المطلب الثاني

النظام الإجرائي للمحاكمة البرلمانية والعقوبة المقررة

تقدم إجراءات المحاكمة البرلمانية آلية لعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين في الولايات المتحدة، وذلك في حال ارتكابهم لجرائم الخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجنگ الخطيرة. فقد وضع الدستور مسؤولية وسلطة توجيه الاتهام بيد مجلس النواب، وببدا هذا الأخير كامل السلطة ما إذا كان سيتم توجيه الاتهام أم لا من خلال تصويت مجلس النواب على بنود قرار الاتهام، ثم تقديم هذا القرار إلى مجلس الشيوخ لإجراء المحاكمة^(٢).

^(١) انظر: *United States Government Printing Office (U.S. GPO); Impeachment: (Washington, D.C., House Practice, House of Representatives, 1999), p.534.*

Available at; <http://www.pkisupport@gpo.gov.html>

Bazan, Elizabeth B.; Impeachment ..., op. cit., 1998, p.2.

^(٢) انظر:

وبموجب الدستور، إن لدى مجلس الشيوخ سلطة إجراء المحاكمة البرلمانية، إذا يجب عليه اتخاذ القرار حول ما إذا كانت هناك إدانة أم لا من خلال التصويت بشكل منفصل على كل مادة من مواد الاتهام، ويحتاج قرار الإدانة إلى موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين في مجلس الشيوخ، وإن أية إدانة مستندة على مادة واحدة من مواد الاتهام كافية بحد ذاتها لاتخاذ إجراءات المحاكمة ضد الشخص المعني^(١). وبعد صدور قرار الإدانة، فإن على مجلس الشيوخ إصدار الحكم إما بالعزل من المنصب، أو تقرير عدم الأهلية لتولي منصب رفيع أو للتمتع بمنصب يقتضي ثقة أو يدر ربحاً في الولايات المتحدة الأمريكية.

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب النظام الإجرائي للمحاكمة البرلمانية والعقوبة المقررة وفقاً للآتي:

الفرع الأول: مراحل المحاكمة البرلمانية.

الفرع الثاني: إجراءات المحاكمة البرلمانية.

الفرع الثالث: العقوبة المقررة في حال صدور حكم بالإدانة.

الفرع الأول

مراحل المحاكمة البرلمانية

تمر المحاكمة البرلمانية في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية بمرحلتين هما: مرحلة الاتهام من قبل مجلس النواب. ومرحلة إجراء المحاكمة من قبل مجلس الشيوخ.

أولاً. مرحلة الاتهام من قبل مجلس النواب:

حول دستور الولايات المتحدة الأمريكية مجلس النواب سلطة توجيه الاتهام البرلماني لدى ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في الفقرة الرابعة

Bazan, Elizabeth B.; *Impeachment ...*, op. cit., 1998, p.2.

(١) انظر:

من المادة الثانية للدستور - وهي الخيانة والرشوة وغيرهما من الجنايات أو الجنح الخطيرة - من قبل الرئيس أو نائب الرئيس أو جميع الموظفين المدنيين في الولايات المتحدة. وهذا ما ورد صراحة في البند الخامس من الفقرة الثانية من المادة الأولى للدستور والذي ينص على أن تكون لهذا المجلس - أي مجلس النواب - وحده سلطة توجيه الاتهام النيابي^(١).

ثانياً. مرحلة المحاكمة من قبل مجلس الشيوخ:

أسند دستور الولايات المتحدة الأمريكية لمجلس الشيوخ سلطة إجراء المحاكمة البرلمانية، وهذا ما نص عليه صراحة البند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الثانية والتي نصت على أن: « لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتهام الجنائي... ».

الفرع الثاني

إجراءات المحاكمة البرلمانية

حدد المشرع الدستوري إجراءات المحاكمة البرلمانية من خلال تخويل كل من مجلسي النواب والشيوخ سلطة وضع القوانين المتعلقة بنظامه الداخلي، وهذه الإجراءات تبدأ بمجلس النواب الذي يملك سلطة توجيه الاتهام مروراً بإدانة مجلس الشيوخ للشخص المتهم وانتهاءً بالحكم الصادر عن هذا الأخير - أي مجلس الشيوخ - وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أولاً. الإجراءات المتبعة في مجلس النواب:

١ - حق المبادأة *Initiation*: إن الشروع في اتخاذ إجراءات الاتهام البرلماني قد يكون بناءً على اقتراح واحد أو أكثر من أعضاء مجلس النواب، وهذا الاقتراح إما أن يقدم مباشرة وبصورة شفوية إلى المجلس على مسؤولية صاحبه، أو يقدم

^(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٥٣٦.

بصورة مذكرة كتابية، يطلب فيها النائب إجراء التحقيق للكشف عما إذا كانت التهم المنسوبة لشخص ما تشكل أساساً كافياً لتحريك إجراءات الاتهام ضده أو لا. أو أن يقوم النائب بإيداع اقتراحه لتحريك الاتهام في صندوق الاقتراحات الخاص بمجلس النواب والذي عندئذ يحال إلى اللجنة المناسبة^(١).

٢ - إحالة الاتهامات إلى اللجنة *Referral of Charges to Committee*: يمكن تصنيف مشروع قرار الاتهام البرلماني إلى نوعين: النوع الأول: مشروع القرار الذي يتهم الأفراد الذين يندرجون ضمن الفئة المحددة في نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور، ومثل هذا القرار يُحال مباشرة إلى اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب^(٢). أما النوع الثاني: فهو مشروع القرار الذي يطالب بإجراء تحقيق فيما إذا كانت التهم الموجهة إلى شخص ما تشكل أساساً كافياً لتحريك الاتهام ضده، وهذا القرار يُطلق عليه اقتراح التحقيق في الاتهام *Inquiry of Impeachment* والذي يُحال من قبل رئيس المجلس إلى لجنة القواعد التابعة لمجلس النواب لفحصه، وعادة ما يُحال بعد ذلك هذا القرار إلى اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب^(٣).

^(١) وتجدر الإشارة، إن إثارة الاتهام البرلماني لا يقتصر على أعضاء مجلس النواب فحسب، بل يمتد ليشمل أشخاصاً هم ليسوا أعضاء في الكونغرس وهم: المؤتمر القضائي للولايات المتحدة. والمحقق المستقل. ورئيس الولايات المتحدة. والهيئة التشريعية في ولاية أو إقليم معين. وهيئة المحلفين الكبرى. واللجنة القضائية بمجلس النواب أو إحدى لجان التحقيق المنفرعة عن الكونغرس. ولمزيد من التفاصيل راجع:

د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، المرجع السابق، ص ٥٣٨ - ٥٤٠.

^(٢) ومثال ذلك: مشروع القرار رقم ٣٠٤ الصادر عن مجلس النواب لإجراء تحقيق فيما إذا كانت هناك أسس كافية لاتهام الرئيس وليام جيفرسون كلينتون، وإعداد تقرير بنتائج التحقيقات ليصار بعد ذلك لإحالاته إلى اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب بتاريخ ١٥/١١/١٩٩٧.

^(٣) ومثال ذلك: مشروع القرار رقم ٦٢٧ الذي أُحيل إلى لجنة القواعد التابعة لمجلس النواب لإجراء تحقيق فيما إذا كانت التهم المنسوبة إلى الرئيس ريتشارد نيكسون تشكل أساساً كافياً للاتهام الجنائي أم لا. وهذا القرار أُحيل بعد ذلك إلى اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب، حيث تم إعداد قرار باتهام ريتشارد نيكسون والذي تضمن أربعة مواد اتهم ضده ولكن نظراً لاستقالة الرئيس نيكسون لم يصوت مجلس النواب على هذا القرار. =

٣ - إجراء التحقيق *Investigation*: في جميع إجراءات الاتهام السابقة كان مجلس النواب يلجأ إلى فحص التهم المنسوبة للشخص موضع الاتهام قبل إجراء أي تصويت، وعادة كانت تجري تحقيقات أولية من قبل اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب، وكان على هذه الأخيرة إعداد تقارير في هذا الخصوص. ومع ذلك، قد يتم إجراء هذه التحقيقات من قبل لجان مختصة أو مختارة لهذا الغرض، حيث تركز التحقيقات المتعلقة بقرار الاتهام في تحديد ما إذا كان الشخص المعني قد ارتكب جريمة الخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات أو الجنح الخطيرة^(١).

وبعد انتهاء اللجنة القضائية لمجلس النواب من إجراء التحقيقات بخصوص الشخص موضع الاتهام، فإنها تعد تقريراً بما توصلت إليه من نتائج مع توصيات تقترحها في هذا الشأن، وهذه التوصيات إما أن تتضمن الاقتراح بعدم متابعة إجراءات الاتهام ضد الشخص أو المسؤول الحكومي الذي جرت التحقيقات بشأنه نظراً لثبوت براءته من التهم المنسوبة إليه، أو لعدم كفاية الأدلة التي تبرر توجيه الاتهام إليه، أو أن تجد اللجنة المذكورة أن الأفعال أو التصرفات المنسوبة للشخص المتهم تشكل أسساً كافية ومبررة لاتخاذ إجراءات الاتهام الجنائي بحقه^(٢). وفي هذه الحالة الأخيرة، ينبغي على اللجنة المذكورة أن تُعد لائحة بالجرائم أو التهم التي تنسبها لذلك الشخص أو المسؤول، ويُطلق عليها اسم لائحة أو مواد الاتهام *Article of Impeachment*، وهي بيانات مفصلة بالاتهامات أو التجاوزات غير القانونية التي تتطلب عزل المسؤول الحكومي من منصبه طبعاً من وجهة نظر مجلس النواب. وفي حال تمت الموافقة على مواد

= انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية ...، المرجع السابق، ص ٥٤١.

^(١) انظر: *Halstead, T. J.; An Overview of The Impeachment Process*, (CRS, Order Code, 98 - 806 A, April 20, 2005), p. 3.

^(٢) انظر: *Mangrum, Collin R.; Removal Of The President: Resignation and The Procedural Law Of Impeachment*, (Duke Law Journal, [Volume 1974, (January), No. 6 - 1023 - 111, 1999), pp.9, 13.

الاتهام من قبل أغلبية أعضاء اللجنة القضائية، تقوم الأخيرة بإرسال تقريرها مرفقاً به مواد الاتهام التي ترى اعتمادها إلى مجلس النواب بكامل هيئته للنظر فيه^(١).

٤ - أعمال مجلس النواب اللاحقة على استلام تقرير اللجنة: بعد أن يتسلم مجلس النواب التقرير الذي أعدته اللجنة القضائية بخصوص نتائج التحقيق الذي كُلفت بالقيام به، يقوم المجلس بالإطلاع على محتوياته والتوصيات التي تضمنها ذلك التقرير، وبعد ختام مناقشة مجلس النواب لهذه التوصيات، يصوت مجلس النواب على مشروع قرار الاتهام بأكمله أو يصوت عليه بشكل منفصل، أي يصوت عليه مادة مادة. إضافة لذلك، إن توصيات اللجنة القضائية بالنسبة لمشروع القرار غير ملزمة لمجلس النواب في أي حال من الأحوال، فقد يصوت مجلس النواب بالموافقة على قرار الاتهام حتى لو أن اللجنة لم توصي بذلك^(٢).

وللموافقة على قرار الاتهام، فإنه يُشترط موافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين بشرط اكتمال النصاب القانوني الذي يساوي النصف زائداً واحداً - أي ٢١٨ نائباً من مجموع عدد أعضاء مجلس النواب البالغ عددهم ٤٣٥ عضواً - ، فإذا تمت الموافقة على قرار الاتهام، فإن المجلس يختار مجموعة من أعضائه يُطلق عليهم ممثلي مجلس النواب *House Managers* ليقوموا بتقديم المسألة إلى مجلس الشيوخ^(٣).

٥ - إخطار مجلس النواب لمجلس الشيوخ وانتظار رده: بعد تبني مجلس النواب لمواد الاتهام بشكل نهائي، يقوم هذا المجلس بإعداد قرار لإخطار مجلس الشيوخ بالإجراءات المتخذة سابقاً، ثم يُرسل هذا القرار مشفوعاً بمواد الاتهام إلى مجلس الشيوخ، وعندما يتلقى هذا الأخير القرار مع مرفقاته، فإن عليه أن

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٥٤٣.

(٢) انظر: *Halstead, T. J.; An Overview of The Impeachment Process, op. cit., p.3.*

(٣) انظر: *Halstead, T. J.; An Overview of The Impeachment Process, op. cit., p.3.*

يصدر قراراً بإخطار مجلس النواب عن جاهزيته لاستقبال ممثليه *Managers*، وعندئذ، يمثل هؤلاء الممثلين في قاعة المحكمة في مجلس الشيوخ لتوجيه الاتهام للشخص المتورط، ولعرض مواد الاتهام التي تبناها مجلس النواب ضده، وبعد ذلك، يعود ممثلو مجلس النواب إلى مجلسهم لتقديم تقرير شفهي عن سير الأمور^(١).

ثانياً. الإجراءات المتبعة في مجلس الشيوخ:

يعتمد مجلس الشيوخ على لوائحه الداخلية - قواعد نظامه الداخلي - عندما يجتمع بشأن اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمحاكمة البرلمانية، ولتوجيه أعمال المجلس خلال هذه المحاكمة، وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

١ - التحضير للمحاكمة في مجلس الشيوخ *Trial Preparation in the Senate*: يتم الشروع في إجراءات المحاكمة البرلمانية وذلك بعد استلام رسالة من مجلس النواب، وإعلام الشيوخ أن مجلس النواب قد وافق على قرار الاتهام متبنياً مادة أو أكثر من مواد الاتهام، ثم يختار مجلس النواب ممثلين عنه لحضور جلسات المحاكمة التي ستجري في مجلس الشيوخ. وإن أول مسؤولية تقع على عاتق ممثلي مجلس النواب هي توجيه اتهام شفهي للمتهم في قاعة مجلس الشيوخ، وعرض مواد الاتهام التي تبناها مجلس النواب ضده، وبعد ذلك يعود هؤلاء الممثلين إلى مجلس النواب لتقديم تقرير شفهي عن سير الأمور^(٢).

وبمجرد إخطار مجلس الشيوخ من قبل ممثلي مجلس النواب بأن هذا الأخير أصدر قراره بتوجيه الاتهام البرلماني إلى أحد المسؤولين المدنيين، فإن على مجلس الشيوخ أن يحدد رسمياً آلية إجراء المحاكمة البرلمانية. وفي بعض الأحيان، ينظم مجلس الشيوخ إجراءات المحاكمة قبل تلقي قرار الاتهام مشفوعاً

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، مرجع سابق، ص ٥٤٦.

(٢) انظر: *Smelcer, Susan Navarro; The Role Of The Senate In Judicial Impeachment Proceedings: Procedure, Practice, and Data, (CRS, No. R41172, April 9, 2010), pp.6-7.*

بمواده المصوّت عليها بالأغلبية البسيطة في مجلس النواب، ولكن في أغلب الحالات، إن مجلس الشيوخ ينظم إجراءات المحاكمة بعد تلقيه قرار الاتهام، حيث يُطلب حينها من هذا المجلس وبمجرد تلقيه هذا القرار، المضي قدماً ليأخذ بعين الاعتبار هذه المطالبة، وفي المقابل، فإن على مجلس الشيوخ الإجابة على الإخطار الموجه إليه من قبل ممثلي مجلس النواب في الوقت الذي سيتوجه فيه هؤلاء الممثلون إلى مجلس الشيوخ لتقديم مواد الاتهام الموجهة ضد المتهم^(١).

وبعد أن يتلقى مجلس النواب ردّ مجلس الشيوخ بخصوص ذلك، وبعد تقديم ممثلي مجلس النواب مواد أو لائحة الاتهام، يُعلّق مجلس الشيوخ أعماله العادية، ويؤدي أعضائه قبل الشروع في المحاكمة يميناً أو يدلّوا بإقرار أو شهادة أمام المحكمة من دون أداء اليمين على إقامة عدالة غير متحيزة طبقاً للدستور وقوانين الولايات المتحدة، وينطبق ذات الحكم على رئيس الجلسة الذي سيتولى إدارة المحاكمة البرلمانية^(٢).

٢ - دور رئيس المجلس *The Role of The Presiding Officer*: إن رئيس مجلس الشيوخ هو الذي يترأس المحكمة الخاصة بالمحاكمة البرلمانية، ورسمياً إن رئيس المجلس هو نائب الرئيس ويعمل بصفته رئيساً لمجلس الشيوخ، كما فعل نائب الرئيس جورج بوش الأب في بداية إجراءات محاكمة القاضي كلايبورن عام ١٩٨٦. ومع ذلك، فإن الرئيس المؤقت أو الاحتياطي لمجلس الشيوخ بإمكانه أن يؤدي هذا الدور في ظل غياب نائب الرئيس، كما يجوز لمجلس الشيوخ استناداً إلى أمر خاص صادر عنه تحديد الشخص البديل الذي سيتراأس المجلس في حال غياب نائب الرئيس أو الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ^(٣).

^(١) انظر: Smelcer, Susan Navarro; *The Role Of The Senate*, Ibid., p.8.

^(٢) انظر: Smelcer, Susan Navarro; *The Role Of The Senate*, Ibid., p.8.

^(٣) انظر: Smelcer, Susan Navarro; *The Role Of The Senate*, Ibid., pp. 9-10.

وطبقاً لما جاء في البند السادس من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور، فإنه وعندما تتناول المحكمة رئيس الولايات المتحدة، يترأس رئيس المحكمة العليا الجلسات وذلك تحقيقاً لعنصري الحياد والاستقلال تجاه الرئيس، إضافة لدرء أي شك من شأنه إدانة الرئيس على نحو مقصود ومتعمد ليتولى نائب الرئيس الرئاسة من بعده، وتلافياً لإخفاء أية حقيقة مثبتة بحق الرئيس في حالة كان الأخير على علاقة طيبة مع نائب الرئيس^(١).

٣ - الحكم الصادر عن مجلس الشيوخ *Judgment of the Senate*: بعد انتهاء مجلس الشيوخ من جميع المسائل الإجرائية ومناقشة الحجج والأدلة التي تقدم من الطرفين والاستماع لشهادة الشهود، يجتمع مجلس الشيوخ بكامل هيئته في جلسة مغلقة للتداول والمشاورة، وبعد ذلك يصوت مجلس الشيوخ على مواد الاتهام، حيث يجري التصويت على كل مادة على حدة بشكل منفصل، أي مادة مادة^(٢).

فإذا لم تسفر نتيجة التصويت على تأييد أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين لأية مادة من مواد الاتهام المقدمة ضد المدعى عليه - ويتم هذا بشرط اكتمال النصاب القانوني للحضور، وهو ما يتطلب حضور أكثر من نصف الأعضاء أي ٥١ شيخاً على الأقل من أصل ١٠٠ شيخ -، فإنه ينبغي على المجلس أن يصدر حكماً بالبراءة؛ أي تبرئة ساحة المتهم من الأفعال والتصرفات المنسوبة إليه. أما إذا تمت إدانة المتهم في واحدة أو أكثر من مواد الاتهام المقدمة ضده بعد موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين، فإن مجلس الشيوخ يتابع النظر في المسائل الأخرى التي يراها مناسبة قبل النطق بالحكم، وبعد إصدار الحكم أو النطق به تودع نسخة مصدقة منه في مكتب وزير الخارجية^(٣).

(١) راجع في هذا المعنى: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين...، مرجع سابق، ص ٥٤٨.

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، المرجع السابق، ص ٥٤٩.

(٣) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، المرجع السابق، ص ٥٥٠.

الفرع الثالث

العقوبة المقررة في حال صدور حكم بالإدانة

كما ذكرنا، تنص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور على ما يلي: « يُعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نياي بالخيانة، أو الرشوة، أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى، وأدينوا بمثل هذه التهم ». وكذلك أيضاً فقد جاء في البند السابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور ما يلي: « لا ينبغي أن يتعدى الحكم الصادر في حالات الاتهام الجنائي حدّ العزل من المنصب، وتقرير عدم الأهلية لتولي منصب رفيع أو للتمتع بمنصب يقتضي ثقة أو يدر ربحاً في الولايات المتحدة، ولكن الشخص المدان يبقى مع ذلك عرضة وقابلاً للاتهام والمحاكمة والحكم عليه ومعاقبته وفقاً للقانون ».

وبناء عليه، فإنه يُستفاد من هذه النصوص الدستورية الأحكام الآتية:

أولاً - إن عقوبة العزل من المنصب والنتيجة عن اتهام مجلس النواب ومحاكمة وإدانة مجلس الشيوخ هي عملية سياسية، تأتي على نحو تلقائي ونتيجة حتمية للحكم الصادر عن مجلس الشيوخ بالإدانة استناداً إلى مادة أو أكثر من مواد الاتهام. أما عدم الأهلية لتولي منصب يقتضي منح الثقة أو يدر ربحاً لدى الولايات المتحدة الأمريكية؛ فهي عقوبة إضافية تحتاج إلى موافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين في مجلس الشيوخ ليتم فرضها^(١).

وأمام ذلك، إن الاتهام البرلماني الموجه من مجلس النواب، والمحاكمة والإدانة الصادرة عن مجلس الشيوخ تمهيداً للعزل من المنصب، هي عملية سياسية تسعى لحماية سلامة المؤسسات السياسية والقضائية للولايات المتحدة الأمريكية، حيث ناقش عدد من ممثلي مجلس النواب عام ١٩٨٩ بأن إجراءات

Smelcer, Susan Navarro; *The Role Of The Senate ...*, op. cit., p.3.

(١) انظر:

المحاكمة البرلمانية تخدم وبشكل أساسي أغراضاً جوهرية، فآباء الدستور صمموا هذه الإجراءات لمعاقبة المذنب ولطلب العقاب، في حين إن هذا الأخير هو عملية علاجية، الغرض منه الاتهام - وهو ليس بعقوبة شخصية - والحفاظ على الحكومة الدستورية من خلال إقالة أو عزل مسؤولين غير لائقين لشغل مناصب تقتضي الثقة العامة^(١).

ثانياً. قضى الدستور الأمريكي بأن العقوبة التي يوقعها مجلس الشيوخ لا يجوز أن تتعدى عقوبة الفصل من المنصب الذي يتولاه المتهم، بالإضافة إلى الحكم بعدم الصلاحية لتولي أي منصب في الولايات المتحدة إذا كان هذا المنصب يتطلب الثقة فيمن يتولاه، أو يترتب عليه الحصول على أية فائدة. وهكذا، فإن من سلطة مجلس الشيوخ أن يوقع عقوبات تقل عن عقوبة العزل، أو أن يوقع عقوبة العزل وحدها دون الحكم بعدم الصلاحية لتولي المناصب، ولكن لا يجوز لمجلس الشيوخ أن يتعدى حدود العقوبتين المنصوص عليهما في الدستور إلى توقيع عقوبات أخرى كالعقوبات المالية أو السالبة للحرية مثلاً^(٢).

ثالثاً. إن الحكم الصادر عن مجلس الشيوخ ضد الشخص الذي ثبت ارتكابه واحدة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في الدستور، لا يمنع من ملاحقة هذا الشخص عن ذات الأعمال التي أدين بسببها أمام المحاكم الجنائية العادية، وتوقيع عقوبات جديدة عليه خلاف عقوبة العزل إن وجد لذلك أي مقتضى^(٣). وهذا ما جاء النص عليه صراحة في البند السابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور، والتي تقول بأن: « الشخص المدان يكون إلى جانب ذلك - أي العزل من المنصب وتقرير عدم الأهلية لتولي المناصب - عرضة للاتهام بالمحاكمة ثم الحكم والعقاب طبقاً للقانون.

(١) انظر: Smelcer, Susan Navarro; *The Role Of The Senate*, op. cit., p.3.

(٢) انظر: د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري ...، مرجع سابق، ص ٥٨٦.

(٣) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٥٥٧.

رابعاً. يخول دستور الولايات المتحدة الرئيس سلطة منح العفو عن الجرائم التي تُرتكب ضد الولايات المتحدة الأمريكية، إلا في حالات المحاكمة البرلمانية والتي تم استثنائها من حيّز الاستفادة من مرسوم العفو الصادر عن رئيس الجمهورية. فلا يستفيد الشخص المُدان من قبل مجلس الشيوخ بارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم المنصوص عنها في الفقرة الرابعة من المادة الثانية - وهي: الخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجناح الخطيرة - من سلطة العفو^(١). وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور بقولها: «أن تكون له - أي لرئيس الجمهورية - سلطة إرجاء تنفيذ الأحكام ومنح العفو عن الجرائم التي تُرتكب ضد الولايات المتحدة، إلا في حالات الاتهام الجنائي». وقد قصد واضعو الدستور الأمريكي من هذا الحظر أن يضعوا في يد الكونغرس سلاحاً يشهره في وجه الرئيس؛ إذا ما أحس من جانبه محاباة في مباشرة سلطة العفو، وخروجاً بها على الأغراض التي شرعت لكفالتها^(٢).

المطلب الثالث

تطبيقات المحاكمة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية

بعد أن انتهينا من شرح نظام المحاكمة البرلمانية في النظام الأمريكي من ناحية أسبابها، والأشخاص الخاضعين لها، ومراحلها أمام مجلسي النواب والشيوخ، فإنه يجدر بنا بيان تطبيقات هذه السلطة في الولايات المتحدة

(١) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، المرجع السابق، ص ٥٥٧.

وهذا ما عبّر عنه ألكسندر هاملتون في الورقة الفيدرالية رقم ٦٩ بقوله: «... وتكون له - أي لرئيس الجمهورية - سلطة إصدار قرارات وقف تنفيذ العقوبات، ومنح العفو عن أعمال غير قانونية مرتكبة ضد الولايات المتحدة، إلا في قضايا المحاكمة البرلمانية... وتشتمل صلاحية الرئيس في إصدار قرارات العفو جميع القضايا باستثناء قضايا المحاكمة البرلمانية».

The Federalist, op. cit., Federalist No. 69. (By Alexander Hamilton), p. 307.

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية...، المرجع السابق، ص ٥٥٧.

الأمريكية. وباستعراض التاريخ الأمريكي تبين أنه تم البدء في اتخاذ إجراءات الاتهام البرلماني ضد أكثر من خمسين من أصحاب المناصب المدنية، والتي شملت وزراء ودبلوماسيين وقضاة اتحاديين ومأموري جمارك ونائب واحد للرئيس ورئيسين. وفيما يلي سنبين مثلاً هاماً عن التطبيق العملي للمحاكمة البرلمانية، وهي حالة اتهام ومحاكمة الرئيس بيل كلينتون.

وتتلخص ظروف هذه القضية في قيام مواطنة أمريكية تدعى بولا جونز Paula Jones برفع دعوى قضائية بتاريخ ١٩٩٤/٥/٦ ضد الرئيس وليام جيفرسون كلينتون، زعمت فيها أنه أثناء عملها كموظفة في مؤسسة التنمية الصناعية في ولاية أركنسو Arkansas Industrial Development Corporation عام ١٩٩١، حدث ذات مرة أن كانت في اجتماع رسمي في فندق أكسليسيور بمدينة لتل روك Little Rock بأركنسو، وبعد الانتهاء من الاجتماع تم دعوتها إلى غرفة في الفندق المذكور مع حاكم الولاية كلينتون، وفور دخولها قام هذا الأخير بالتحرش بها جنسياً، وأرادت بولا أن تدعم ادعاؤها ضد كلينتون بمحاولة إثبات أنه زير نساء. حيث قررت في دعاوها أنه أقام أيضاً علاقة مع موظفة كانت تتدرب بالبيت الأبيض اسمها مونيكا لوينيسكي، وطلب محاميها من المحكمة سؤال كلينتون عن تلك العلاقة بحجة أهميتها لإثبات أن الرئيس قد راود بولا جونز، وبعد قيام كلينتون بقسم اليمين أنكر أنه تورط في اتصال جنسي غير مشروع أو علاقة جنسية مع مونيكا، بل أنكر وجوده منفرداً معها في أي مكان^(١).

تم بعد ذلك حفظ قضية بولا جونز، ولكن تفرع عنها قضية جديدة هي شهادة كلينتون عن علاقته مع مونيكا، وهي قضية بدأت بالنفي المطلق من جانب كلينتون عام ١٩٩٨، ثم وصفها بعد ذلك بأنها غير سليمة، ثم إعلانه أخيراً أنها علاقة آثمة وقيامه بالاعتراف بتاريخ ١٩٩٨/٨/١٧ بخطيئته واعتذاره

(١) انظر: مونيكا وكلينتون، فضيحة العصر، النص الكامل لتقرير المدعي الأمريكي، ترجمة نبال الشريف وإيمان رجب وحسن صبري (القاهرة، دار الهلال، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٨)، ص ٢٥.

لأسرته ولأصدقائه والعاملين معه والشعب الأمريكي، وطلب العفو والمغفرة، وقد استغرق ذلك سبعة أشهر^(١).

وقد جاء هذا التحول في موقف الرئيس كلينتون بعد ظهور أدلة جديدة في القضية. حيث طلبت بولا جونز من صديقة لها تدعى ليندا تريب - تعمل مع مونيكاً في البيت الأبيض - محاولة الحصول على اعتراف منها عن علاقتها بكلينتون، وفعلاً استطاعت هذه الصديقة أن تستدرج مونيكاً وتسجل لها اعترافاً كاملاً بهذه العلاقة قامت بتقديمه إلى بولا، ما فتح الباب للتحقيق مع كلينتون في هذه القضية، حيث تم إحالتها إلى المحقق كينيث ستار. فقام المحقق المستقل باستدعاء مونيكاً بتاريخ ١٨/٧/١٩٩٨ وقد وافقت على التعاون معه مقابل منحها الحصانة، حيث قامت بالإدلاء باعترافات كاملة عن علاقتها الجنسية بكلينتون، كما قدمت بعض الأدلة المادية التي تثبت ذلك^(٢).

وبعد انتهاء المحقق المستقل من تحقيقاته في الوقائع المسندة إلى كلينتون، وجه إليه أربع اتهامات وهي^(٣):

١ - الحث باليمين أمام هيئة محلفين كبرى: وذلك بقيامه بنفي وجود اتصال جنسي غير مشروع أو علاقة جنسية أو اتصالات جنسية مع مونيكاً بعد قسمه اليمين.

٢ - الحث باليمين أثناء أداء الشهادة المدنية: وذلك باتفاقه الضمني مع مونيكاً على ضرورة الإدلاء بشهادة كاذبة لتغطية حقيقة علاقتها الجنسية، وبعد اتفاق وصل إلى حد أنهما قاما معاً ببروفة على كيفية تنفيذ ذلك عملياً، وبمحاولة الحصول على فرصة عمل لها في نيويورك في الوقت الذي كانت مطلوبة للشهادة ضده.

(١) انظر: مونيكاً وكلينتون، فضيحة العصر، النص الكامل لتقرير المدعي ...، المرجع السابق، ص ٢٥.

(٢) انظر: مونيكاً وكلينتون، فضيحة العصر، النص الكامل لتقرير المدعي ...، المرجع السابق، ص ٢٦.

(٣) انظر: *United States, House of Representatives; The Impeachment of Bill Clinton*, (The New York Times, The McGraw - Hill Companies, INC, 1998), pp.1-4.

٣ - **عرقلة العدالة**: وذلك بالتورط في تصرف يؤدي إلى إخفاء أدلة خاصة بعلاقته مع مونیکا أثناء نظر قضية "بولا جونز". وتتمثل تلك الأدلة في الهدايا المتبادلة بينه وبين مونیکا ، وبمذكرة مُرسلة من مونیکا إليه في كانون الثاني عام ١٩٩٨.

٤ - **إساءة استخدام السلطة**: وذلك بتورطه في تصرفات لا تتلاءم مع واجبه الدستوري في تنفيذ القوانين بإخلاص.

وبتاريخ ١٩٩٨/١٢/١٩ ناقش مجلس النواب الأمريكي تقرير لجنته القضائية؛ حيث رفض الاقتراح الذي قدمه الأعضاء الديمقراطيون بشأن الاكتفاء بتوبيخ كلينتون، وقام بالموافقة على اثنين من بنود الاتهام وهما البند الأول - الحث باليمين أمام هيئة محلفين كبرى - ، وذلك بأغلبية ٢٢٨ / صوتاً مقابل ٢٠٦ / صوتاً. والبند الثالث - الخاص بعرقلة العدالة - ، بأغلبية ٢٢١ / صوتاً مقابل ٢١٢ / صوتاً في حين رفض مجلس النواب الموافقة على البندين الثاني والرابع لثُحال بذلك القضية لمجلس الشيوخ الأمريكي لمحاكمة الرئيس كلينتون والتصويت على عزله^(١).

وفي مطلع عام ١٩٩٩، بدأ مجلس الشيوخ إجراءات محاكمة الرئيس كلينتون، حيث انتهت بتاريخ ١٩٩٩/٢/١٢ ببراءته من التهمتين المنسوبتين إليه في البندين الأول والثالث لعدم اكتمال النصاب القانوني للإدانة. ففي **التهمة الأولى** صوت لصالحه ٥٥ / عضواً في مقابل ٤٥ / عضواً صوتوا لمصلحة إدانته، أما في **التهمة الواردة في البند الثالث** تعادلت الكفتمان فجاءت النتيجة ٥٠ / صوتاً مقابل ٥٠ / صوتاً وهذا يعني سقوطها بسبب انعدام الأغلبية اللازمة للإدانة^(٢).

(١) انظر: *Bloch, Susan Low; Assessing The Impeachment of The President Bill Clinton From A post 9 / 11 Perspective, (Georgetown University Law Center, The Scholarly Commons, 2006), p.22.*

(٢) انظر: *Bloch, Susan Low; Assessing The Impeachment ..., Ibid., p. 24.*

وبناء على ما تقدم حول سلطة الكونغرس في إجراء المحاكمة البرلمانية لأعضاء السلطة التنفيذية، فإن هذه المحاكمة تُعتبر نوعاً من الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ما يتنافى مع القول بوجود فصل جامد أو مطلق بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية من جهة. ومن جهة ثانية، إن المحاكمة البرلمانية المنصوص عليها في الدستور الأمريكي هي وسيلة شرعية تستند على الدستور، و تنص على آلية تشريعية لتوجيه الاتهام من جانب مجلس النواب وإجراء المحاكمة في مجلس الشيوخ، وذلك فيما يتعلق بالادعاءات ذات الصلة لبعض أنواع سوء السلوك الصادرة عن الرئيس أو نائب الرئيس أو جميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة الأمريكية. وفي الواقع، لقد استُخدمت هذه الآلية حيال القضايا التي تتعلق بالقضاة والرؤساء وكبار موظفي الوزارة - الوزراء -، أما بالنسبة للفئات الأخرى كأعضاء مجلس الشيوخ، فإن هذه المحاكمة البرلمانية لا تطبق عليهم. وبما أن هذا النوع من المحاكمة لم يطبق على أحد أعضاء مجلس الشيوخ، فإنه يبدو من المحتمل أن أعضاء مجلس النواب ينطبق عليهم ما ينطبق على أعضاء مجلس الشيوخ في هذا المجال، أي أن المحاكمة البرلمانية غير قابلة للتطبيق عليهم أيضاً. والذي نراه أيضاً، أن إجراءات المحاكمة البرلمانية هي إجراءات معقدة ومرهقة، وهي بيد السلطة التشريعية لتقرير مدى ملائمة الاستمرار في منصب ما بالنسبة لموظفي السلطة التنفيذية. وهي بهذا النحو - أي السلطة التشريعية - تستطيع الرقابة على إساءة استعمال السلطة، أو الحالات المتعلقة بسوء السلوك الخطير الصادر عن موظفي السلطة التنفيذية. وإن هذه الإجراءات المعقدة تُمثل محاولة من جانب آباء الدستور لتحقيق التوازن المطلوب بين الحاجة لتوفير الوسائل اللازمة لمعالجة سوء السلوك، مقابل الحاجة إلى تقليص فرصة أو احتمال تدخل السلطة التشريعية في شؤون الأفراد التابعين للسلطة التنفيذية والذي قد يكون هذا ويحد ذاته إفراطاً أو سوء معاملة.

وخلاصة القول، إن هذا التوضيح لإستراتيجية العلاقة بين الرئيس والكونغرس يوحي بالمدى الذي أصبحت فيه هذه العلاقة بين الفرعين التشريعي والتنفيذي معقدة وديناميكية. فكلما تطورت الظروف والأوضاع السياسية؛ يبتكر مجلس النواب والشيوخ والرؤساء والبيروقراطيون استراتيجيات جديدة أحياناً للتأثير على النتائج السياسية. وإن عدم الرضا عن النتائج المحتملة أو المتوقعة لهذه العلاقة؛ غالباً ما يؤدي إلى ابتكارات مؤسساتية، كتوسيع المسؤولية الملقاة على مكتب الإدارة والميزانية، وإنشاء الاعتراض الجزئي، وإنشاء حق النقض التشريعي. وبشكل تدريجي، فإن شبكة التشريعات، والقرارات الصادرة عن المحاكم، والتفاهات غير الرسمية التي تنتج بموجب هذه الابتكارات؛ قد جعلت العلاقة بين الفرعين التشريعي والتنفيذي أكثر تعقيداً. وعلى العموم، لقد أصبح فصل السلطات بين الكونغرس والرئيس أقل وضوحاً مع توسّع السلطات التشريعية للرئيس، والقدرات الإدارية للكونغرس. وإن ما يحافظ على استمرار هذه العلاقة بين الفرعين هو الحد الأدنى من الاتفاق القائم بين مجلس الشيوخ والنواب والرئيس، أو على الأقل إبرام تسوية فيما بينهم؛ لأنها أمر ضروري لمنع أي جمود تام في تلك العلاقة؛ ما يؤثر سلباً على السلطات الدستورية المناطة بكل منهما^(١).

فالممارسات المؤسساتية لمجلس النواب والشيوخ والرئاسة؛ تخلق تعاوناً وصراعاً على التفضيلات السياسية والمصالح السياسية لأصحاب المناصب؛ والتي تختلف باختلاف القضايا مع مرور الوقت. ونتيجة لذلك، فإن الشرط الذي يقضي بأن على اللاعبين الثلاثة الاتفاق قبل سن قانون أو الاتفاق على غياب دعم الكونغرس لتجاوز اعتراض الرئيس والتغلب عليه - والذي يقود في الحقيقة إلى تجاهل تكتيكات كُرّست في الدستور - غالباً ما يؤدي إلى إبرام تسوية غير رسمية. وهذه التسوية تحبط من قدرة اللاعبين الثلاثة على تحقيق مكاسب أو

^(١) انظر: Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., pp.310-311.

انتصارات صريحة ومباشرة، والتي غالباً لا يمكن تحقيقها إلا بعد صراع مؤسساتي طويل. علاوة على ذلك، تؤدي التسوية المتفق عليها بين هذين الفرعين إلى ظهور نتائج غير مستقرة. فكل من الكونغرس والرئيس يسعى لتحقيق استراتيجية جديدة لتلبية احتياجاته السياسية والتي قد تتغير بشكل متكرر. وبناء على ذلك، نادراً ما تبقى العلاقة بين الفرعين التشريعي والتنفيذي في حالة توازن لفترة طويلة^(١).

Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.311.

(١) انظر:

الفصل الثاني

علاقة الكونغرس بالفرع القضائي للإدارة الاتحادية

تمهيد وتقسيم:

على الرغم من أن الدستور الأمريكي قد قضى بأن يتألف الفرع القضائي من محكمة عليا ومحاكم أخرى أدنى درجة، إلا أن المادة الثالثة من الدستور لم تحدد بدقة ما يجب أن تكون عليه الصلاحيات القضائية، لذا فقد كان من أولى المهام التي قام بها الكونغرس هو تأسيس نظام قضائي فيدرالي، وهو ما تضمنه قانون النظام القضائي الصادر عن الكونغرس عام ١٧٨٩^(١).

إن السلطة القضائية في الولايات المتحدة تلعب دوراً هاماً ينعكس بصورة واضحة على أداء نظام الحكم الرئاسي الأمريكي، لاسيما في حالة قيام تعارض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تقوم السلطة القضائية بدور الحكم في مثل تلك الحالات ممثلة في المحكمة العليا. وهذه الأخيرة هي المفسر النهائي لمواد الدستور، فإذا حاول أحد الفرعين السياسيين - الرئيس

(١) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل...، مرجع سابق، ص ٨٧.

وتجدر الإشارة أنه وبمجرد إجازة الدستور، تم البدء في اتخاذ الإجراءات الخاصة بإقامة السلطة القضائية الفيدرالية بسرعة، وعندما اجتمع الكونغرس الجديد عام ١٧٨٩ كان همّه الأساسي هو التنظيم القضائي. وقد شارك عدد كبير في مناقشة لائحة مجلس الشيوخ الأولى؛ والتي تضمنت محاورات المؤتمر الدستوري الخاصة بموضوع السلطة القضائية. ومرة أخرى كان السؤال هو: هل المحاكم الفيدرالية الأدنى يجب أن تُنشأ أصلاً؟ أو هل الدعاوى الفيدرالية يجب أن تُنظر أولاً أمام محاكم الولايات؟. ولقد أدت محاورات حل هذا الإشكال إلى انقسام الكونغرس إلى فريقين. فريق منهم، وهو الذي كان يؤمن بأن القانون الفيدرالي يجب أن يُقضى به في محاكم الولايات أولاً، ثم في المحكمة العليا للولايات المتحدة في حالة الاستئناف فقط، قد عبّر عن خوفه من أن الحكومة الجديدة سوف تقوم بتدمير الولايات. وقد عبّر المشرعون من الفريق الآخر والذين تشككوا في إمكانية حدوث التحيز الشديد لمحاكم الولايات، عن خوفهم من أن المدعين من ولايات أخرى أو بلاد أخرى سوف يتم التعامل معهم بطريقة غير منصفة. وهذا الفريق الأخير قد فضل نظاماً قضائياً يضم المحاكم الفيدرالية الأدنى. والقانون الذي نتج عن هذه المفاوضة، وهو قانون السلطة القضائية لعام ١٧٨٩، أنشأ نظاماً قضائياً مكوناً من محكمة عليا، وثلاث محاكم دوائر، وثلاث عشرة محكمة جزئية. انظر: روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، ترجمة د. علا أبو زيد (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٧)، ص ٣٧ - ٣٨.

والكونغرس - تجاوز الدستور، يمكن للمواطنين تحدي أعمالهما ضمن نظام المحاكم بحجة عدم الدستورية، حيث تتدخل السلطة القضائية لتلغي القوانين والأوامر والقرارات المتعارضة مع الدستور^(١).

كما يتكون النظام القضائي في الولايات المتحدة من مستويات قضائية تتمتع بنظم مستقلة، فهناك النظام القضائي الفيدرالي، وهو نظام محاكم متكامل مقسم على أساس وحدات جغرافية متعددة، ومستويات مختلفة ذات ترتيب هرمي يبدأ من المحاكم الابتدائية انتهاء بالمحكمة العليا للولايات المتحدة. وقد تم إنشاء نظام القضاء الفيدرالي وكل نظام منفرد من النظم القضائية للولايات على شكل هرمي، حيث تبدأ قاعدة النظام القضائي في الولايات المتحدة بمحاكم الدعاوى الأساسية أو المحاكم الابتدائية، ثم محاكم الاستئناف المتوسطة لكل ولاية والتي تملك سلطة تفسير القانون في تلك الولاية، وعلى قمة البناء الهرمي على المستوى الفيدرالي توجد المحكمة العليا للولايات المتحدة، وتعد هذه الأخيرة المحكمة الاستئنافية النهائية سواء على مستوى الولايات أو المستوى الفيدرالي^(٢).

فموضوع السلطة القضائية الاتحادية من بين المواضيع التي ثار جدل حولها في مؤتمر فيلادلفيا عام ١٧٨٧، حيث رأى أنصار حقوق الولايات عدم وجود ضرورة لإنشاء هذه السلطة، اكتفاءً بمحاكم الولايات التي كانت موجودة قبل وضع الدستور الاتحادي، في حين اقترح أنصار الحكومة الاتحادية إلغاء تلك المحاكم وإنشاء محاكم اتحادية بدلاً منها. ووصولاً إلى التوفيق بين هذين الرأيين، اتفق المندوبون على إنشاء سلطة قضائية اتحادية تقوم جنباً إلى جنب مع محاكم الولايات، بحيث يكون لكل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات مجموعة المحاكم الخاصة بها، وقد نتج عن ذلك وجود

(١) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل...، المرجع السابق، ص ٨٧.

(٢) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل...، المرجع السابق، ص ٨٨.

واحد وخمسين نظاماً منفصلاً للمحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية، نظام لكل ولاية من الولايات الخمسين، ونظام خاص بالحكومة الاتحادية^(١). وإن القضاء الفيدرالي هو قضاء مستقل عن الفروع الأخرى للإدارة الاتحادية^(٢)، وغالباً ما تدعى المحاكم الفيدرالية بالحارس على الدستور *Guardian of the Constitutional*، لأن أحكامها تحمي الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور من خلال إصدار أحكام عادلة ونزيهة، فهي تفسّر القوانين لتسوية النزاعات القانونية. فالمحاكم لا تسنّ القوانين لأن مسؤولية ذلك تقع على عاتق الكونغرس، وليس لها سلطة تنفيذ القوانين لأن هذا هو دور رئيس الجمهورية والعديد من الوزارات والوكالات التنفيذية، فالسلطة القضائية لديها فقط سلطة تفسير القوانين الفيدرالية والبت في مدى دستوريته وفضّ المنازعات المتعلقة بالأفراد وبالقوانين الفيدرالية الأخرى^(٣).

(١) انظر: د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ٢٠٨ - ٢٠٩.

(٢) وهذا ما عبّر عنه هاملتون في الورقة الفيدرالية رقم ٧٨ عندما قال: «إن استقلال المحاكم استقلالاً تاماً ضروري في دستور محدود، وأعني بدستور محدود، دستوراً ينص على استثناءات معينة للسلطة التشريعية. وعلى سبيل المثال: إن السلطة التشريعية لا يجوز لها أن تصدر قوانين بإسقاط الحقوق المدنية دون محاكمة أو أن تصدر قوانين بأثر رجعي، ومثل هذه التحديات لا يمكن الحفاظ عليها في الممارسة العملية إلا من خلال المحاكم التي عليها أن تُعلن أن جميع القوانين واللوائح المخالفة لفحوى الدستور هي قوانين لاغية، ومن دون ذلك، فإن كل أشكال الاحتفاظ بحقوق أو امتيازات محددة لن تعني شيئاً».

The Federalist, op. cit., Federalist No. 78 (By Alexander Hamilton), p.354.

(٣) انظر: *Hogan, Honorable Thomas F.; The Federal Court System in The United States: An Introduction For Judges and Judicial Administrator in Others Countries*, (Washington D.C., Administrative Office of The U.S. Courts, 2010), pp. 8-9.

وهذا ما عبّر عنه هاملتون في الورقة الفيدرالية رقم ٧٨ عندما قال: «إن تفسير القوانين هو المضمار المناسب والمحدد لعمل المحاكم، والدستور هو في الحقيقة قانون أساسي ولا بد أن يعتبره القضاء قانوناً أساسياً، لذا تنهض المحاكم بتأكيد معناه فضلاً عن معنى تشريعات محددة، وإذا نشأ تعارض لا يمكن التوفيق فيه بين الاثنين، ينبغي بطبيعة الحال أن يُفضّل الذي يتفوق بقوة إلزامه وشرعيته، وبكلمات أخرى ينبغي تفضيل الدستور على القانون الخاص ونية الشعب على نية ممثليه».

The Federalist, op. cit., Federalist No. 78 (By Alexander Hamilton), p.355.

وبناء عليه، قسّم دستور الولايات المتحدة سلطات الحكومة إلى ثلاثة فروع: الفرع التشريعي والتنفيذي والقضائي. وبصفة عامة، فإن الكونغرس أو السلطة التشريعية تسن قوانين البلاد. والسلطة التنفيذية تعمل على تنفيذ القوانين من خلال الرئيس والأقسام التنفيذية الأخرى. أما السلطة القضائية فتتكون من المحكمة العليا والمحاكم الفيدرالية الأدنى درجة، وتصدر القرارات في القضايا التي تنشأ بموجب القوانين. حيث يُعرف هذا التقسيم في الحكومة بمبدأ الفصل بين السلطات. ومن المفترض بأن هذا الفصل بين السلطات يهدف لمنع الاستبداد - الطغيان - ، وبمعنى آخر، منع الحكومة من أن تتخذ إجراءات عشوائية أو غير نزيه بسبب تركّز جميع السلطات بيد شخص واحد لديه كل السلطة على اتخاذ القرارات وتنفيذها وتفسير القوانين^(١).

إضافة إلى الفصل الواسع لسلطات فروع الحكومة الثلاث، يهتم الدستور بفصل الفرعين التشريعي والقضائي وفقاً لأحكام خاصة محددة^(٢). فالفقرة الخامسة من المادة الأولى - على سبيل المثال - تنص على أن: « كل من مجلسي الكونغرس هو الحكم في انتخابات أعضائه ونتائجها ومؤهلاتهم، وذات الفقرة من الدستور تخول أيضاً كل مجلس من مجلسي الكونغرس سلطة مستقلة في وضع قواعد نظامه الداخلي ». كما ينص البند الأول من الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور والذي يسمى ببند إلقاء الخطاب أو إجراء المناقشة: « بأنه لا يمكن معاقبة أعضاء مجلس الشيوخ أو النواب عن أي خطاب يلقي في الكونغرس، ولا يمكن اعتقال أي منهم أثناء حضورهم جلسات مجلسهم ما عدا حالات الخيانة والجنايات والإخلال بالأمن ... ». فالخيانة عُرِّفت على أنها شن حرب ضد أمريكا أو تقديم المساعدة والعون لأعدائها. والجناية

^(١) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.337.

^(٢) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.337.

هي النوع الأكثر خطورة ضمن تصنيف الجرائم والمعاقب عليها بالسجن لمدة تزيد عن عام^(١).

كما تنص أيضاً الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور: « بأن يبقى قضاء المحكمة العليا والمحاكم الأدنى درجة شاغلين مناصبهم ما داموا حسني السلوك - يتمتعون بسلوك حميد - ... ». وهذا يعني، بأنه لا يمكن عزلهم من مناصبهم إلا بواسطة المحاسبة البرلمانية إذا وجه لهم اتهام بالخيانة أو الرشوة أو أي جرائم أو جنح خطيرة وأدينوا بمثل هذه التهم بمقتضى الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور. وتنص أيضاً الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور: « بأن القضاة يتقاضون تعويضات لقاء خدماتهم يحددها الكونغرس، ولا يجوز للكونغرس إنقاص هذه التعويضات أثناء استمرارهم في مناصبهم ».

إضافة لذلك، أراد الآباء المؤسسون الذين صاغوا دستور عام ١٧٨٧ أن يكون لكل فرع سلطة مستقلة ولكن ليس بصورة مطلقة. لأنهم اعتبروا بأن السلطة المطلقة خطرٌ مطلق على كل فرع من فروع الإدارة الاتحادية، ولمنع سلطة أي فرع من فروع الحكومة من أن تكون ذات سلطة مطلقة، أقدم الآباء المؤسسون على صياغة نظام الضوابط والتوازنات، وبمقتضى هذا النظام - كما ذكرنا - فإن لكل فرع من فروع الحكومة الاتحادية السلطة للحد من سلطة الفروع الأخرى. كما يقول بعض الفقه: « بأن نظام الضوابط والتوازنات ينشئ في الواقع حكومة السلطات المتقاسمة بدلاً من حكومة السلطات المنفصلة »^(٢).

وتمارس السلطة القضائية رقابتها على الكونغرس من خلال مبدئين هما: المراجعة القضائية^(٣)، والتفسير القضائي. ففي حين إن المراجعة القضائية

^(١) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.337.

^(٢) انظر: Brannen, Daniel E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., p.339.

^(٣) وتجدر الإشارة بأن مصطلح المراجعة القضائية الذي يستخدم في الفقه الأمريكي يقصد به " الرقابة على دستورية القوانين ".

هي سلطة قضائية لمراجعة القوانين التي يسنها الكونغرس لتقرير ما إذا كانت مخالفة للدستور أم لا. فإن التفسير القضائي هو السلطة لتحديد ما هو المقصود بالقوانين الصادرة عن الكونغرس وكيفية تطبيقها على قضايا محددة^(١).

أما الكونغرس، وفي هذا الخصوص، فيقع على عاتقه مسؤوليات أساسية بمقتضى الدستور من شأنها أن تؤثر على السلطة القضائية، فهو يملك الحق في تنظيم السلطة القضائية من حيث إنشاء المحاكم وإلغائها، وتحديد اختصاصاتها القضائية من جهة الموضوعات والقضايا التي تنظر بها، وتحديد مؤهلات الذين يمكنهم إقامة الدعاوى أمام القضاء، وتحديد عدد القضاة وميزانية المحاكم، وتعيين القضاة الفيدراليين بعد أخذ مشورة وموافقة مجلس الشيوخ^(٢).

إضافة إلى دور الكونغرس في محاكمة القضاة برلمانياً في حال ارتكابهم جرائم جنائية معينة باعتبارهم يندرجون ضمن فئة الموظفين المدنيين في الولايات المتحدة الأمريكية، والتي قد تصل عقوبتها إلى حد الحكم بعزل القاضي المدان. علاوة على دوره في التأثير على أعمال السلطة القضائية من ناحية إجراءات تنفيذ أحكامها وقراراتها عن طريق المساعدة في تنفيذ هذه الأحكام والقرارات، أو عرقلة تنفيذها أو حتى إلغاء تفسير المحكمة للقانون^(٣).

وبناء على ما تقدم، سنتناول الحديث في هذا الفصل عن علاقة كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية بالفرع القضائي للحكومة الاتحادية وذلك وفقاً للآتي:

المبحث الأول: المراجعة والتفسير القضائي.

المبحث الثاني: التعديلات الدستورية المقترحة.

^(١) انظر: Brannen, Daniel E. & Baker, Lawrence W.; *Checks and Balances, The Three Branches of The American Government, Legislative, Volume 3*, (United States of American, Thomson Gale, 2005), p.494.

^(٢) انظر: Hogan, Thomas F.; *The Federal Court System*, op. cit., p.10.

^(٣) انظر: Hogan, Thomas F.; *The Federal Court System*, op. cit., p.10.

المبحث الثالث: سلطة الكونغرس في سن القوانين الضرورية والمناسبة لتنفيذ سلطاته الدستورية.

المبحث الرابع: دور الكونغرس في تنظيم السلطة القضائية.

المبحث الخامس: سلطة الكونغرس في المصادقة على تعيين القضاة الفيدراليين.

المبحث السادس: محاكمة الكونغرس للقضاة الفيدراليين برلمانياً.

المبحث السابع: القيود الدستورية المفروضة على سلطات الكونغرس.

المبحث الأول

المراجعة والتفسير القضائي

Judicial Review and Interpretation

لا يعتمد دور المحكمة الاتحادية العليا على القضايا التي تنظرها وتصدر أحكاماً بشأنها فحسب، ولكن على محتوى هذه الأحكام أيضاً. ويعد الاتجاه النشط والفعال لهذه المحاكم إحدى السمات الأساسية لمحتوى الأحكام. ومن بين الأشكال المتباينة للاتجاه القضائي النشط يبرز على وجه الخصوص، الأحكام التي تتعارض مع سياسات السلطتين التشريعية والتنفيذية. وكثيراً ما يتم قياس هذا الاتجاه بالرجوع إلى المراجعة القضائية للمحاكم، وسلطتها في نقض القوانين التي يصدرها صانعو السياسات الآخرون على أساس أنهم ينتهكون الدستور، وعلى الرغم من تفسيرات المحكمة للتشريعات التي قد تختلف مع السياسات التنفيذية والتشريعية، فإن المحكمة الاتحادية العليا تتدخل في عملية صناعة السياسات على نحو أكثر مباشرة وأكثر وضوحاً من خلال المراجعة القضائية^(١).

والمراجعة القضائية: « هي العملية التي تراجع من خلالها المحاكم الفيدرالية القوانين لتقرر ما إذا كانت تنتهك أو تخالف دستور الولايات المتحدة، فإذا وجدت المحكمة بأن القانون يخالف الدستور، فإنها تعلن بأن القانون غير دستوري، ما يعني أن السلطة التنفيذية لا يتعين عليها تنفيذه بعد الآن. والكونغرس يستطيع تصحيح هذا الخلل بإقرار قانون جديد لا يخالف الدستور ». ورغم ذلك فإنه يصعب تحديد السمات الخاصة باستخدام المحكمة العليا للمراجعة القضائية، وأحد أسباب هذه الصعوبة يعود إلى أن سجل المحكمة غير متسق، فقد تباين مدى الدور النشط الذي لعبته المحكمة خلال

^(١) انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، ترجمة د. مصطفى رياض (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة

العالمية، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٨)، ص ٢٢٧.

تاريخها. غير أن هذا الاتجاه قد زاد، بصفة عامة، على مر السنين. ويكمن أحد أسباب ذلك في زيادة عدد القوانين والأنشطة الحكومية موضع الخلاف. كما اختلف استخدام المحكمة العليا للمراجعة القضائية باختلاف المستوى الحكومي. فقد نقضت المحكمة عدداً أكبر من السياسات المحلية وسياسات الولايات بالمقارنة بالسياسات الفيدرالية. كما سعت على نحو أكبر للحد من حرية حركة الحكومات المحلية بالمقارنة بالسياسات الفيدرالية، كما سعت على نحو أكبر للحد من حرية الحكومة المحلية وحكومة الولايات فيما يتصل بالقضايا العامة^(١).

ولم يقتصر الأثر الفعّال للمحكمة العليا في مجال صنع السياسات بواسطة العمل على مراجعة القوانين التي يصدرها الكونغرس من أجل التأكيد من مدى دستوريته، فالمراجعة ليست الشكل الأوحّد لاتجاه المحكمة العليا النشط، لأنها تعتمد أيضاً تفسير القوانين الصادرة عن الكونغرس لتوضيح مواطن الغموض التي قد تكتنف القانون الصادر عن الكونغرس أو عن أحد المجالس التشريعية للولايات، وهذه الوظيفة التي تمارسها المحكمة تتوافق مع الدور الدستوري للسلطة القضائية الفيدرالية والتي تنهض بتفسير القوانين وفض المنازعات الدائرة بين الأفراد والهيئات العامة.

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث كلاً من المراجعة القضائية والتفسير القضائي للمحكمة العليا للقوانين التي يقرّها كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية وفقاً للآتي:

المطلب الأول: المراجعة القضائية للقوانين.

المطلب الثاني: التفسير القضائي للقوانين.

المطلب الثالث: القيود المفروضة على المراجعة والتفسير القضائي.

(١) انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، المرجع السابق، ص ٢٣٤.

المطلب الأول

المراجعة القضائية للقوانين

توصف المراجعة القضائية *Judicial Review* منذ فترة طويلة من الزمن على أنها عامل هام من عوامل العمل الدستوري في الولايات المتحدة واستقلال السلطة القضائية. وهذه السلطة تمت الإشادة بها وانتقادها. لقد أُشيد بها باعتبارها حاجزاً قوياً تمت إقامته ضد طغيان المجالس التشريعية للولايات. كما انتُقدت من جانب بعض العلماء السياسيين على أنها غير دستورية بطبيعتها. وبغض النظر عن النقاشات المعيارية، فإن المراجعة القضائية هي السلطة الأكثر فعالية للمحكمة العليا كما زعم. وعلى مدى قرنين من الزمان، ألغت المحكمة بشكل كلي أو جزئي حوالي ١٥٠٠ / قانون ومرسوم صادر عن المجالس التشريعية في جميع أنحاء الولايات المتحدة نظراً لعدم دستورتها. وإن ١٥٥ / قانوناً من هذه القوانين الملغاة كانت قوانين صادرة عن الكونغرس^(١).

ويتضح مدى هذه السلطة بشكل فعال من قطعية قرارات المحكمة في البطلان. أما الكونغرس فقد نجح فقط في إبطال أربعة قضايا بواسطة إدخال تعديلات دستورية لإبطال القرار الصادر عن المحكمة. ولكن يبدو غريباً، إن العلماء السياسيين قدموا اهتماماً قليلاً نسبياً بهذا السلوك القضائي خارج سياق دراسة القضايا الدستورية والتحليل الفقهي أو النظرية المعيارية، وقد نُشرت القليل من الدراسات العلمية وبشكل منتظم في هذا الخصوص. وفقط اثنين من الأبحاث ذات الصلة في هذا الشأن درست التأثير السياسي لقرارات المحكمة لإبطال التشريع. فعندما درس الفقيه روبرت داهل Robert D. Dahl تأثير قرار المحكمة على السياسة الوطنية وعلى طبيعة فعالية وتأثير عمل الجهاز القضائي، فإنه خلّص: « بأن المحكمة ليس لديها تأثير سياسي هام، لأنها غير

^(١) انظر: Keith, Linda Camp; *The United States Supreme Court and Judicial Review of Congress, 1803 – 2001*, (University of Texas, Volume 90, Number 4, January – February 2007), p.166.

قادرة على الصمود ضد الأغلبية الوطنية أو غيرها من فروع الحكومة الوطنية لفترة طويلة. فالمحاكم في حالات قليلة قادرة فقط على تأخير وإحباط الإرادة الوطنية الممثلة بالسلطة التشريعية»^(١).

ولكن الفقيه جوناتان كاسبر Jonathan D. Casper انتقد التحليل الأصلي للفقيه Dahl ، مؤكداً بأن تحليل Dahl تجاهل التشريعات التي ألغتها المحاكم بعد أربع سنوات من المنازعات. وفي نهاية المطاف، خلص Casper بأن للمحكمة العليا تأثيراً أكثر بكثير مما اعتقده الفقيه Dahl^(٢). ومن جهة أخرى خلص الفقيه Robert McCloskey إلى القول: « إن المخضرمين السياسيين للمحكمة، والذين يستخدمون هذه السلطة - المراجعة القضائية - في ظل الظروف المتغيرة قد آمنوا ببقائها وتعزيز سلطة المحكمة لتكون مشاركاً فعالاً في السياسات الأمريكية »^(٣).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن المراجعة القضائية التي تمارسها المحكمة العليا للولايات المتحدة على القوانين الصادرة عن كونغرس الولايات المتحدة وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: مفهوم المراجعة القضائية.

الفرع الثاني: دستورية المراجعة القضائية.

الفرع الأول

مفهوم المراجعة القضائية

تمارس المحاكم الأمريكية وظيفة خاصة تسمى بالمراجعة القضائية، وتُعرّف هذه الوظيفة على أنها السلطة التي تملكها المحاكم الأمريكية لتعلن بأن الإجراءات التشريعية أو التنفيذية لاغية وباطلة في حال مخالفتها للدستور،

^(١) انظر: Keith, Camp; *The United States Supreme Court*, Ibid., p.166.

^(٢) انظر: Keith, Camp; *The United States Supreme Court*, Ibid., p.167.

^(٣) انظر: Keith, Camp; *The United States Supreme Court*, Ibid., p.167.

وأنها السلطة التي تُمارس من جانب عدد كبير من المحاكم الأمريكية على المستوى الاتحادي وعلى مستوى الولايات. وإن أية محكمة فيدرالية تستطيع الإعلان عن عدم شرعية أي تشريع صادر عن الولاية أو على المستوى الفيدرالي لمخالفته الدستور وترفض تنفيذه. فالمحكمة العليا للولايات المتحدة تقرر ما إذا كان التشريع الفيدرالي يتعارض مع الدستور الاتحادي أم لا^(١).

ويُعتبر مبدأ المراجعة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية المقدمة الحقيقية للمراجعة القضائية في الدساتير الأخرى لدول العالم، والذي تطور بعد القرن الثامن عشر لدرجة أن هذا المبدأ وفقاً للمنطق الأمريكي قد أصبح مصدر إلهام كبير بالنسبة لغيرها من الدول. فالأمريكيون اعترفوا دائماً بالسيادة المقيّدة، ما يعني بأن الوظيفة التشريعية تُنظم بواسطة الحقوق السياسية للشعب والقيود الأخرى المفروضة عليها. فلا يوجد أي قانون يمكن صياغته بأسلوب بعيد عن الحقوق الدستورية للشعب^(٢).

إن الدستور الأمريكي لا يخول وعلى وجه التحديد سلطة المراجعة القضائية للمحكمة العليا. فالرئيس جيفرسون كان قد أعلن بأن تصميم آباء الدستور لثلاثة أقسام دستورية مستقلة للحكومة قد منح السلطة القضائية الحق في مراجعة أعمال الكونغرس والرئيس على حدّ سواء. ولم تكن هذه المراجعة انتهاكاً لمقاصد الآباء المؤسسين للدستور، لأن أغلبية الأعضاء في مؤتمر فيلادلفيا فضلوا المراجعة القضائية. حيث أشار ألكسندر هاملتون: « بأن المحكمة العليا لديها سلطة إبطال تشريعات الكونغرس »^(٣).

كما أشار قائلاً: « إن استقلال السلطة القضائية كسد لا يقل منعة أمام تجاوزات الهيئة التشريعية وظلمها، إنه خير وسيلة وجدت في أي حكم

^(١) انظر: *Gurram Ramachandra Rao; Judicial Review in Indian, (Indian Corporate Counsel (ICCA), Chapter II, Shodhanga Infilbent Center, Reservior Of India Theses, 10 / 4 / 2003). p.83.*

^(٢) انظر: *Gurram Rao; Judicial Review in Indian, Ibid., p.85.*

^(٣) انظر: *Gurram Rao; Judicial Review in Indian, Ibid., p.85.*

لضمان إدارة القوانين إدارة ثابتة ومستقيمة ومحايدة ». وتنص الفقرة الثانية من المادة السادسة من الدستور الأمريكي: « بأن هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعاً له، وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، سيكون القانون الأعلى للبلاد... »^(١). وتنص أيضاً الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور: « تشمل السلطة القضائية جميع القضايا المتعلقة بالقانون والعدل والتي تنشأ في ظل أحكام هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات المعقودة أو التي ستعقد بموجب سلطتها »^(٢).

وعادة ما تُمارس سلطة المراجعة القضائية من قبل المحكمة العليا، لأن الأخيرة تصدر أحكاماً نهائية في القضايا التي تتطوي على تفسير الدستور الاتحادي، لاسيما وأن مفهوم المراجعة القضائية يرتكز على أساس بسيط، لذلك فإنه يكاد من السهل جداً القول: « بأن الدستور هو القانون الأسمى والموافق عليه من قبل الشعب، ومصدر جميع السلطات السياسية في نهاية المطاف، إنه يمنح سلطات مقيّدة للحكومة الوطنية، وتستمد جزئياً هذه القيود من حقيقة مفادها: أن الحكومة لا تستطيع أن تمارس سلطات لم تكن قد مُنحت لها، والتي تفرض وإلى حد ما حظراً محدداً على ممارستها أو على طريقة ممارستها، وإذا ما تجاوزت الحكومة على نحو متعمد أو غير متعمد هذه القيود المفروضة، فلا بد من وجود بعض السلطة الكافية من أجل بسط السيطرة لإحباط محاولاتها غير الدستورية، وبالتالي من أجل الدفاع عن إرادة الشعب التي

^(١) وقد جرى نص الفقرة الثانية من المادة السادسة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« **U.S. Constitution, Article 6, Section 2;** This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the Supreme Law of the Land ...».

^(٢) وقد جرى نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« **U.S. Constitution, Article 3, Section 2;** The judicial Power shall extend to all Cases, in Law and Equity, arising under this Constitution, the Laws of the United States, and Treaties made, or which shall be made, under their Authority ...»

عبر عنها الدستور وصونها ، وهذه السلطة التي تمارسها المحاكم هي أولاً وأخيراً نظرية المراجعة القضائية «^(١).

الفرع الثاني

دستورية المراجعة القضائية

Constitutionality of Judicial Review

جادل الفقهاء ما إذا كانت السلطة القضائية الاتحادية تشمل سلطة المراجعة القضائية أم لا ، حيث تعني الأخيرة: «مراجعة قوانين الكونغرس والإجراءات التنفيذية لتقرير ما إذا كانت صحيحة بموجب الدستور أم لا»^(٢). فالدستور لا يخول السلطة القضائية الاتحادية وعلى وجه التحديد سلطة المراجعة القضائية، وبدلاً من ذلك، فإن بند سمو الدستور في المادة السادسة من الدستور ينص بأن: «هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعاً له وجميع المعاهدات المبرمة والتي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة سيكون القانون الأعلى للبلاد...»^(٣). ويعتقد بعض الفقهاء بأن السلطة القضائية هي السلطة الوحيدة التي يمكنها تحديد - وتبعاً لكل قضية على حدة - ما إذا كانت قوانين الكونغرس قد سُنّت أو تم تنفيذها طبقاً للدستور. وآخرون اعتقدوا بأن الكونغرس والرئيس مسؤولان عن تحديد ما إذا كانت الأعمال الصادرة عن أي منهما دستورية. ويعتقد البعض الآخر بأن مسؤولية اتخاذ قرار بشأن ما هو قانوني بمقتضى الدستور ليس كذلك، وإنما يقع على عاتق الشعب الأمريكي الذي ينتخب الرئيس والكونغرس في نهاية المطاف^(٤).

^(١) انظر: Gurram Rao; *Judicial Review in Indian*, op. cit., p.87.

^(٢) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, Vol. 2, op. cit., p.339.

^(٣) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, Vol. 2, op. cit., p.340.

^(٤) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, Vol. 2, op. cit., p.340.

ورغم عدم وضوح الدستور بشأن المراجعة القضائية، لكن العديد من الرجال الذين صاغوا هذا الدستور عام ١٧٨٧ اعتقدوا وبشكل عام بأن السلطة القضائية مخولة بممارسة هذه السلطة، وفي مقدمتهم ألكسندر هاملتون والذي أصبح أول وزير للخزانة في عهد الرئيس جورج واشنطن، والذي اعتبر مبدأ المراجعة القضائية الأسلوب المناسب لعمل المحاكم، ويتعين عليها العمل على تأكيد معناه ومعنى التشريعات الصادرة عن الكونغرس، وفي حال حدوث تعارض بين الاثنين فإن الدستور يتمتع بقوة قانونية تفوق تلك التشريعات^(١). وفي نهاية المطاف، إن قضية ماربوري ضد ماديسون كرّست دستورية مبدأ المراجعة القضائية عندما قررت المحكمة العليا برئاسة القاضي جون مارشال حق المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين. وبعبارة أوضح، كرّست حق المحكمة في إجراء المراجعة القضائية على القوانين للتأكد من مدى مطابقتها للدستور. وفيما يلي سنتحدث عن وقائع هذه القضية.

أولاً. وقائع قضية ماربوري ضد ماديسون:

وتتلخص وقائع هذه القضية على النحو الآتي^(٢):

لقد بدأت أحداث هذه القضية بعد انتخابات الرئاسة التي جرت في شهر نوفمبر من العام ١٨٠٠ والتي هُزمَ فيها الرئيس جون آدمز - الذي كان من حزب الاتحاديين المنادين بتقوية الحكومة الوطنية المركزية وتوسيع سلطاتها استناداً لدستور فيدرالي - أمام توماس جيفرسون - الذي كان من الجمهوريين المعارضين للاتحاديين ومن أنصار اللامركزية السياسية وتدعيم سلطات الولايات استناداً لدستور فيدرالي - .

وإزاء هذه النتيجة، شعر الاتحاديون أن جهودهم التي توجوها بالموافقة على الدستور عام ١٧٨٩، والتي حاولوا ما بوسعهم تدعيمها خلال فترة حكمهم

^(١) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, Vol. 2, op. cit., p.346.

^(٢) انظر: د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٩٢ - ٣٠٠.

قد غدت مهددة بالانتكاس على أيدي جيفرسون وأنصاره بتوليهم الحكم. ولما كان من المقرر - إعمالاً للقاعدة الدستورية - ألا يتولى رئيس الجمهورية الجديد مهام منصبه إلا في الرابع من آذار من السنة التالية أي عام ١٨٠١، فقد قرر الاتحاديون ألا يفوتوا هذه الفرصة، وألا يتركوا مناصبهم حتى يُشغلوا بعض المراكز الحكومية الثابتة بمن يحمل لواء سياستهم، ويستطيع أن يقف في وجه الرئيس والكونغرس الجديدين، واتجهت عنايتهم بصفة خاصة إلى السلطة القضائية لما تتميز به مناصبها من الثبات والاستقرار، ولما لها في الرأي العام من مكانة ترفعها فوق شبهات الصراع الحزبي والسياسي.

وكان على رأس المحكمة العليا حينذاك القاضي أوليفر إيلزورث الذي ساءت أحواله الصحية فأثر أن يتنحى عن عمله في رئاسة المحكمة العليا فقدم استقالته من منصبه قبل انتخاب جيفرسون بشهر واحد مقدماً بذلك الفرصة المواتية للرئيس آدامز ليضع على رأس الفرع القضائي للحكومة الاتحادية من يتولى الدفاع عن مبادئ الاتحاديين.

وفي يناير / كانون الثاني سنة ١٨٠١ قرر الرئيس آدامز تعيين جون مارشال رئيساً للمحكمة العليا، ووافق مجلس الشيوخ على ذلك التعيين في السابع والعشرين من الشهر ذاته. وبعد تعيين جون مارشال لرئاسة المحكمة العليا، بدأ الاتحاديون بتنفيذ البرنامج الذي أعدوه للسيطرة على السلطة القضائية، فعمدوا إلى تعديل قانون السلطة القضائية الصادر عام ١٧٨٩، وأصدر الكونغرس قبيل انفضاضه عام ١٨٠١ قانوناً جديداً لتنظيم تلك السلطة تضمن فيما تضمنه إنشاء ست محاكم إقليمية جديدة، واقتضى إنشاء تلك المحاكم تعيين ستة عشر قاضياً جديداً للعمل فيها. كما خول الكونغرس للرئيس أن يعين عدداً آخر من قضاة المحاكم الجزئية - قضاة الصلح - للعمل في مقاطعة كولومبيا.

وأخيراً، نص القانون على إنقاص عدد قضاة المحكمة العليا من ستة إلى خمسة حتى لا تمنح الحكومة الجديدة فرصة تعيين عضو جديد في تلك

المحكمة إذا عاجلت المنية أحد أعضائها خلال حكم جيفرسون وأنصاره. وكان طبيعياً أن يسارع الرئيس آدامز إلى شغل هذه المناصب بعدد من أنصاره ذوي النزعة الاتحادية، فاختار لهذه الوظائف الجديدة عدداً من الشيوخ والنواب الذين لم يُقدَّر لهم النجاح في الانتخابات الجديدة.

وبتاريخ الثاني من آذار، وقَّع الرئيس آدامز على قرارات تعيين ٤٢/ قاض صلح في مقاطعة كولومبيا - من القضاة المناصرين للفكر الاتحادي -، وصدق مجلس الشيوخ في اليوم التالي على تلك التعيينات القضائية، وقام جون مارشال الذي كان حينذاك وزير خارجية الرئيس آدامز بوضع ختم الولايات المتحدة الرسمي على قرارات التعيين تلك. إلا أن الرئيس آدامز ووزيره مارشال نسيا في عجلة هذه الظروف الشاذة أن يسلموا عدداً من تلك القرارات إلى أصحابها، ومنها القرار المتعلق بتعيين وليام ماربوري الذي ارتبط اسمه من بعد بموضوع الرقابة على دستورية القوانين.

ولما تسلَّم الرئيس الجديد مهام منصبه، طلب ماربوري وثلاثة من رفاقه من أصحاب تلك القرارات من جيمس ماديسون وزير خارجية الرئيس الجديد جيفرسون تسليمهم قرارات التعيين ليتسنى لهم الإلتحاق بعملهم ومباشرة وظائفهم، ولكن الوزير ماديسون رفض ذلك بناء على توجيهات من الرئيس جيفرسون. فقام ماربوري ورفاقه الثلاثة برفع دعوى أمام المحكمة العليا طالباً منها إصدار أمر قضائي إلى وزير الخارجية ماديسون يلزمه بتسليم ماربوري ورفاقه قرارات تعيينهم.

وقد أسسوا مطالبتهم تلك على الفقرة الثالثة عشرة من قانون السلطة القضائية الصادر سنة ١٧٨٩ والتي خولت المحكمة العليا سلطة إصدار أمر قضائي يلزم مسؤولاً عاماً بأن يؤدي مهمة رسمية لا خيار له فيها. وفي ديسمبر عام ١٨٠١ اجتمعت المحكمة العليا وفي جدول قضاياها دعوى ماربوري ضد ماديسون، إلا أن الصراع السياسي بين الاتحاديين والجمهوريين، وانتباههم جميعاً إلى الدور الخطير الذي توشك المحكمة العليا أن تقوم به في هذا الصراع

قد حال في النهاية دون فصل المحكمة في القضية قبل عام ١٨٠٣. في هذه الظروف السياسية الدقيقة كان على مارشال أن يصدر حكمه في القضية، فوجد نفسه في مأزق صعب حيث لم يكن يريد البدء بمعاداة خط الإدارة الجديدة التي قد لا تتصاع لأمره وتمتتع عن تنفيذ أمر المحكمة فتتزعزع بذلك هيبتها ومكانتها، وكذلك لم يكن يريد أن يكون بمثابة المنسحب في أول جولة من جولات الصراع بينه وبين الإدارة الجديدة، فضلاً عما في ذلك من تقويت للغرض الذي سعى الاتحاديون إلى تحقيقه بتعيين أنصارهم في مناصب السلطة القضائية ليوازنوا هيمنة خصومهم من الجمهوريين على الكونغرس والسلطة التنفيذية.

وفي هذا المآزق الضيق تجلت براعة القاضي مارشال وقدرته القانونية والسياسية معاً، فلا هو قضى لماربوري بتسليم قرار تعيينه، ولا هو سلم للإدارة بحقها في الامتناع عن هذا التسليم، إذ أصدر حكماً بالاعتراف بحق ماربوري وزملائه في التعيين، ولكنه رفض طلبهم بأن تأمر المحكمة بتسليم قرارات التعيين. وجاء هذا الرفض مبنياً على اعتبار عدم دستورية الفقرة الثالثة عشرة من قانون السلطة القضائية لعام ١٧٨٩ التي منحت المحكمة سلطة إصدار هذه الأوامر بصفة أصلية؛ باعتبار أن الدستور الأمريكي قد حدد اختصاصات المحكمة العليا على سبيل الحصر، ولم يكن من بينها إصدار هذه الأوامر بصفة أصلية، فإن جاء المشرع بعد ذلك وأسند للمحكمة هذا الاختصاص، فلا بد من وقوع هذا الإسناد في دائرة عدم الدستورية، بسبب الحصر الذي نص عليه الدستور لاختصاصاتها، أي أن القاضي استبعد النص التشريعي لصالح النص الدستوري عند حدوث التعارض.

وذكرت المحكمة العليا في حيثيات حكمها أن وظيفة القاضي هي تطبيق القانون، وعند تعارض القوانين يتعين على القاضي تحديد القانون الواجب التطبيق، ولا يصح تطبيق القانون العادي إذا ما تعارض مع أحكام الدستور؛ على أساس أن الدستور هو القانون الأساسي المنظم للسلطات الثلاث في الدولة.

ويتحتم على هذه السلطات التزام حدود اختصاصها حسبما بيّنها ورسمها الدستور الذي يعد تعبيراً عن إرادة الأمة صاحبة السيادة العليا. فإذا ما رفضت السلطة القضائية تطبيق قانون مخالف للدستور، فلا يُحمّل ذلك على أنه اعتداء على السلطة التشريعية، وإنما لا يخرج الأمر في الواقع عن أن السلطة القضائية تمارس وظيفتها في حدود اختصاصها، وذلك لحل الصعوبة القانونية الناشئة عن تعارض القوانين في النزاع المعروض أمامها.

وقد أوضحت المحكمة العليا في حكمها أن القانون الصادر من البرلمان خلافاً لأحكام الدستور يعد باطلاً ولا أثر له، ويجب الامتناع عن تطبيقه. وحينما يتنازع التطبيق في قضية القانون العادي والدستور، فإن من حق المحكمة بل من واجبها أن تقرر أيهما الذي يحكم الدعوى ويسري عليها، وبما أن الدستور أسمى وأقوى من أي قانون عادي، فلا بد أن يكون هو الواجب التطبيق في هذا النزاع.

ولفتت المحكمة النظر إلى أن واضعي الدستور حينما أرادوا أن يبينوا القانون الأعلى للبلاد، قد قدّموا ذكر الدستور على القوانين العادية وعلى المعاهدات الدولية التي تعقدها في ظل الدستور، مما يكشف عن مكانة الدستور في ذروة البناء القانوني؛ حيث نصت الفقرة الثانية من المادة السادسة من الدستور الأمريكي على أن: « هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر وفقاً له ... سيكون القانون الأعلى للبلاد ... الخ ».

ويعزز مارشال آراءه بحجة أخيرة مفادها أن الدستور يوجب على القضاة قبل مباشرة وظائفهم أن يُقسّموا يميناً على احترام نصوصه، فكيف يتأتى أن يجبروا على هذا القسّم ثم يطالبوا بعد ذلك بتجاهل تلك النصوص وإهدارها إذا ما تعارضت مع نصوص تشريعية دونها في القيمة. ولهذا فحرمان القضاة من الرقابة على دستورية القوانين معناه الحث في اليمين وإهدار قيمة القسم والغرض منه.

ويبقى أمرٌ أخير في هذه القضية لا بد من الإشارة إليه، وهو أن القاضي جون مارشال الذي حكم فيها قد تصرف بطريقة محايدة في حكمه عندما اعتلى منصة القضاء، فلم يتعنّت لكي تصدر أوامر تعيين من يمثلون حزبه، ولم يجبر الإدارة الجديدة على إرسال أوراق التعيين، ولا هو أصر على إنفاذ إرادة ورؤية حزبه السياسية، بل تصرف بروح القاضي العادل، وطبق صحيح نصوص الدستور بأن رد على الكونغرس قانونه المتعارض مع الدستور، وامتنع عن إصدار أمر قضائي بتثبيت تعيين هؤلاء القضاة، وهو أمر يُحمد له على كل حال.

ثانياً. القرار الصادر عن المحكمة العليا في قضية ماربوري ضد ماديسون:

في هذا السياق، أعلن القاضي مارشال بأن السلطة القضائية لديها سلطة المراجعة القضائية، لتصبح هذه القضية، وبقدر ما كان الدستور ذاته تقريباً، الميثاق الذي اعتمدت عليه المحكمة العليا لإعادة النظر في قوانين الكونغرس. حيث جاء في مضمون القرار ما يلي^(١):

« إن المسألة ما إذا كان بإمكان أحد القوانين المنافية للدستور أن يصبح قانون البلاد مسألة في غاية الأهمية بالنسبة للولايات المتحدة، ولكنها لحسن الطالع ليست على درجة من التعقيد تتناسب مع أهميتها. ويبدو أن هناك ضرورة فقط للاعتراف ببعض المبادئ التي يفترض أنها عريقة وراسخة القدم وذلك من أجل البت في هذه المسألة. أما أن لأفراد الشعب حقاً أصيلاً في إقامة

(١) انظر: *U.S. Supreme Court; Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803) 5 U.S. 137 (Cranch) William Marbury, James Madison, Secretary of State of the United States. February Term, 1803.*

Available at: <http://www.laws.findlaw.com/us/5/137.html>

Ducat, Craig R.; *Constitutional Interpretation*, (Wadworth, Cengage Learning, Library of Congress, Ninth Edition, 2009), pp. 5-11.

د. محمد عبدالله أحمد خليل الشوابكه، رقابة الامتناع على دستورية القوانين "دراسة مقارنة بين الولايات المتحدة ومصر والأردن"، رسالة دكتوراه، عمان، تموز، سنة ٢٠٠٦، ص ٦٩. مورمر ج. أدلر، الدستور الأمريكي ...، مرجع سابق، ص ٢٣٦ - ٢٣٨.

مبادئ تستند إليها حكومتهم في المستقبل بحيث تكون هذه المبادئ في رأيهم أفضل السبل المؤدية إلى سعادتهم، فهو الأساس الذي شُيّد عليه البنيان الأمريكي برمته. إن ممارسة هذا الحق عمل ينطوي على جهد كبير جداً لا يمكن بل ولا يقتضي تكراره بكثرة. لذلك، فالمبادئ المقامة على هذا الأساس تعد أساسية. وبما أن السلطة التي تنطلق منها هذه المبادئ سلطة عليا وقلما يمكن العمل بها، فإن المقصود من هذه المبادئ أن تكون دائمة.

وهذه الإدارة الأصلية والأسمى سلطة، تنظم الحكومة وتعيّن الدوائر والصلاحيات الخاصة بكل منها. ويجوز لها أن تقف عند هذا الحد أو ترسم حدوداً معينة لا يمكن لهذه الدوائر تجاوزها. وينطبق الوصف الأخير على حكومة الولايات المتحدة. فصلاحيات السلطة التشريعية معرّفة ومحددة، ولتفادي الخطأ والنسيان في هذه الحدود جاء تدوين الدستور. فما هو الغرض من تحديد الصلاحيات؟ ولماذا دُوّن ذلك التحديد خطياً إذا جاز تخطي هذه الحدود في أي وقت للأشخاص الذين يُفترض فيهم التقيّد بها؟ وسوف يزول الفرق بين الحكومة المقيّدة والمطلقة السلطات إذا لم تقيّد هذه الحدود الأشخاص الذين تُفرض عليهم، وإذا كانت الأفعال المباحة والأفعال المحظورة على درجة متساوية من الالتزام. ومن الأقوال التي هي أوضح من أن تُعارض، القول الذي مفاده: إن الدستور يضبط أي إجراء تشريعي مناف له أو أن للهيئة التشريعية تغيير الدستور بسن قانون عادي.

وإذا كان أي قانون مخالف للدستور تسنّه الهيئة التشريعية باطلاً، فهل يُلزم، رغم بطلانه، المحاكم ويجبرها على تنفيذه؟ أو بعبارة أخرى، رغم أنه ليس بقانون، فهل يشكل قاعدة أو نظاماً فعالاً كما لو كان قانوناً؟ إن ذلك يعني أن نبذ في الواقع ما وُضِعَ نظرياً ويبدو لأول وهلة سخافة فاضحة بحيث لا يمكن الإصرار عليها، غير أنه يلقي مع ذلك اهتماماً كبيراً.

ومن المؤكّد أن من صلاحيات الدائرة القضائية وواجبها أن تقول ما هو القانون. ويجب على أولئك الذين يطبقون قاعدة أو حكماً على قضايا معينة أن

يوضحوا أو يفسروا تلك القاعدة أو الحكم بالضرورة. وإذا ما تصادم قانونان مع بعضهما البعض، فلا بد للمحاكم أن تُبَيِّنَ في الأمر المتعلق بالعمل بكل منهما. ولذلك، إذا كان هناك قانون متعارض مع الدستور، وإذا انطبق كل من القانون والدستور على قضية أو حالة معينة، بحيث أن على تلك المحكمة أن تبت في تلك القضية وفقاً للقانون متجاهلة الدستور، أو بموجب الدستور ضاربة صفحاً عن القانون، فإن من واجب المحكمة أن تحدد أي من القاعدتين تحكم القضية، وهذا من صميم واجبات القضاء. إذن إذا كان على المحاكم أن تأخذ الدستور في الاعتبار وأن القانون فوق أي تشريع عادي آخر، فلا بد من أن يحكم الدستور وليس ذلك التشريع العادي، تلك القضية التي ينطبقان كلاهما عليها. وعلى هذا، فإن أولئك الذين يعارضون المبدأ القائل أن من الواجب اعتبار الدستور في المحكمة على أنه قانون أعلى، يضطرون إلى الإصرار على أن من واجب المحاكم التفاوضي عن الدستور ووضع القانون نصب عيونها. ويؤدي هذا المبدأ إلى تقويض أسس جميع الدساتير المكتوبة، ويعلن أن أي قانون باطل بموجب مبادئ حكومتنا ونظريتها، لا يزال ملزماً تماماً من ناحية عملية. كما يُجَاهِر هذا المبدأ بأنه إذا كانت السلطة التشريعية تفعل ما هو ممنوع صراحة، فإن هذا القانون رغم حظره الصريح، معمول به في الواقع. وسيعني ذلك أيضاً، إعطاء السلطة التشريعية قدرة على كل شيء عملياً وواقعياً، وذلك جنباً إلى جنب مع الاتجاه الرامي إلى تقييد سلطاتها ضمن حدود ضيقة. ومعنى هذا وضع حدود والإعلان في الوقت ذاته أن بالإمكان تخطي هذه الحدود وفق الرغبة.»

ثالثاً. الحجج التي ساقها القاضي مارشال في تبرير الرقابة على دستورية القوانين:

إن أهم الحجج التي ساقها القاضي مارشال في تبرير الرقابة على دستورية القوانين هي على النحو الآتي^(١):

(١) انظر: د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري (القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، طبعة سنة ١٩٦٠)، ص ٣١ - ٣٣.

١ - إن الدستور الأمريكي هو القانون الأساسي للبلاد: ولا يمكن أن تكون لهذه التفرقة بين القانون الأساسي والقوانين العادية أية قيمة مفهومة إلا إذا كانت السلطة التشريعية مقيّدة في نشاطها بحدود ذلك القانون الأساسي المكتوب. ومؤدى هذا التقييد أن يُعتبر التشريع باطلاً إذا خالف نصوص الدستور، وبهذا وحده يصدق وصف الحكومة الأمريكية بأنها حكومة قانونية ذات سلطات محدودة. فالدستور الأمريكي إما أن يكون قانوناً أعلى مستعصياً على التعديل بالوسائل التشريعية العادية، وإما أن يكون في مستوى واحد مع التشريعات العادية، بحيث يُعدل بالوسائل التي تُعدل بها تلك التشريعات. فإن كانت الأولى، فقد تعيّن القول بأن ما تصدره الهيئة التشريعية من أعمال مخالفة للدستور لا يمكن أن يكون قانوناً على الإطلاق. وإن كانت الأخرى، فإن فكرة الدساتير المكتوبة تكون حينئذ عبثاً تضيّع به الشعوب أوقاتها محاولة عن طريقه أن تقيد سلطة تستعصي بطبيعتها على التقييد.

٢ - إذا كان القانون الذي تتجاوز به السلطة التشريعية حدودها الدستورية لا يمكن أن يُعتبر قانوناً بالمفهوم الدستوري السليم لهذا الاصطلاح، فهل يلتزم القضاء رغم ذلك باحترامه ويتعيّن عليه تطبيقه فيما يعرض عليه من خصومات ؟ يقول مارشال: إن التسليم بتلك النتيجة الغريبة معناه أننا نقرر الحقائق القانونية في المجال النظري ثم نتكر لها عند التطبيق العملي. ثم إن القضاء حتى يفصل في خصومة موضوعية قائمة أمامه لا بد له أولاً أن يحدد القانون الذي يُطبق عليها، وهذه مسألة أولية لا بد من تسويتها قبل إمكان التعرض للموضوع. فإذا حدث وتناول المشكلة القانونية المعروضة نصان متعارضان أحدهما دستوري والآخر عادي، فإن على القضاء أن يختار بينهما. ولما كان الدستور هو القانون الأساسي الذي يشغل الدرجة العليا من البناء القانوني، فلا شك أن على القضاء أن يطبقه في الخصومة ضارباً صفحاً عن كل نص تشريعي مخالف.

٣ - إن الدستور يوجب على القضاة عند تولي منصبهم أن يقسموا يميناً على احترام نصوصه، فكيف يمكن أن يُجبروا على هذا القسم ثم يُطالبوا بعد ذلك

بتجاهل تلك النصوص وإهدارها إذا ما تعارضت مع نصوص تشريعية دونها في القيمة. فإقفال المجال الدستوري في وجه القضاء بحرمانهم من الرقابة على دستورية القوانين يهدر كل قيمة لهذا القسم ويجعل منه سخرية كبيرة.

وأخيراً تُعتبر هذه القضية نصراً سياسياً لكل من القاضي مارشال والاتحاديين، وعلى الرغم من إعلان القاضي مارشال بأن المحكمة غير قادرة على تقليد ماربوي منصبه. لكن مارشال مارس سلطة أكبر وهي المراجعة القضائية على القضايا المعروضة على المحاكم وعلى القوانين التي أقرّها الحزبان الاتحادي والجمهوري الديمقراطي في الكونغرس. ونتيجة لذلك، فإن رأي القاضي مارشال بشأن المراجعة القضائية لا يزال قائماً. فالمحاكم الفيدرالية تراجع روتينياً قوانين الكونغرس في القضايا المعروضة عليها، ولكن باستطاعة الأمريكيين وعلى الأرجح سن القوانين لتجريد السلطة القضائية من سلطة إجراء المراجعة. وحتى عام ٢٠٠٥ أوقفت المحكمة العليا تطبيق حوالي مئة وخمسة وعشرين قانوناً فيدرالياً وأمرأ تنفيذياً بحجة مخالفتهم للدستور. ونتيجة لذلك، فإن مجرد وجود المراجعة القضائية يمكن أن يؤثر على القوانين التي يقرّها الكونغرس^(١).

المطلب الثاني

التفسير القضائي للقوانين

إذا كانت السلطة التشريعية مخولة دستورياً بسن القوانين، والسلطة التنفيذية مخولة بتنفيذ هذه القوانين، فإن السلطة القضائية في نظام الحكومة الاتحادية مخولة بفض المنازعات الدائرة بين الأفراد والهيئات العامة، والرقابة على دستورية القوانين من خلال إجراء المراجعة للتأكد ما إذا كان التشريع الصادر عن الكونغرس يخالف الدستور أم لا، وأخيراً، بالعمل على تفسير

Brannen, E. & Others; Checks and Balances, op. cit., Vol. 3, p.498.

(١) انظر:

القوانين لإزالة مواطن الغموض التي قد تعتورها، خشية أن تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذها خلافاً للمعنى أو المقاصد الحقيقة التي صدرت من أجلها. فسلطة تفسير القوانين التي تمارسها المحاكم هامة للغاية بالنسبة للفرع التنفيذي، لاسيما وأن هذه السلطة توفر الحماية من الآثار السلبية التي قد تنجم عن تنفيذ الفرع التنفيذي لقوانين قد تكون بالنسبة له غامضة في كل أو بعض أجزائها.

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن التفسير القضائي للقوانين الصادرة عن الكونغرس وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: أهمية التفسير القضائي.

الفرع الثاني: التفسير القضائي في ضوء قضايا إلغاء الفصل أو التمييز العنصري.

الفرع الأول

أهمية التفسير القضائي

لا تُعد المراجعة القضائية الشكل الأوحـد لعمل المحاكم الاتحادية، فأغلب أحكامها تتناول التشريعات لا الدستور. فمن ناحية، فإن تفسيرات المحكمة العليا لبعض التشريعات يلغي في بعض الأحيان سياسات للسلطة التنفيذية الفيدرالية. وكثيراً ما تلغي المحكمة العليا قرارات اتخذتها بعض الهيئات الإدارية على أساس أنها لا تستند إلى تشريع ما، وهي تهاجم، بعملها هذا مبادرات الرئيس السياسية في بعض الأحيان. وعلى سبيل المثال: استخدمت إدارتا الرئيس ريغان والرئيس بوش الأب مصلحة الإدارة والميزانية لوضع حد للقواعد المنظمة للممارسات التجارية، وذلك بمراجعة الأحكام التنظيمية للهيئات الإدارية قبل سريانها^(١).

(١) انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

وكانت إحدى الوسائل المستخدمة لهذا الغرض هو قانون تخفيض الأعمال الكتابية لعام ١٩٨٠. والذي يتطلب موافقة مصلحة الإدارة والميزانية على ما تطلبه الهيئات من أعمال كتابية من الجمهور. وقد قامت مصلحة الإدارة والميزانية بتفسير ذلك الشرط تفسيراً واسعاً، فعندما تبنت وزارة العمل لائحة تشترط توافر كشوف المعلومات الخاصة بالكيماويات الخطرة، للموظفين بأماكن عملهم، استخدمت مصلحة الإدارة والميزانية سلطتها في ما يتصل بالأوراق المكتبية لنقض ثلاثة نصوص من هذه اللائحة. وقد قضت المحكمة العليا في حكمها: « بأن هذا الفعل خارج عن نطاق سلطات المصلحة فيما يتصل بقانون تخفيض الأوراق المكتبية ». وبالتالي، فقد وضعت المحكمة العليا حداً لاستخدام مصلحة الإدارة والميزانية كوسيلة للتحكم الرئاسي في التنظيم التجاري^(١).

وعلى نحو عام، تلعب أحكام المحكمة العليا فيما يتصل بالتشريعات، دوراً كبيراً في تشكيل السياسة الفيدرالية في إطار الخطوط العامة التي يضعها الكونغرس والتي غالباً ما تفتقد للوضوح. ومثال ذلك: التفسيرات التي قدمتها المحكمة للقسم السابع من قانون الحريات المدنية لعام ١٩٦٤، وهو أهم قانون فيدرالي يحظر التفرقة في التوظيف، وقد حددت المحكمة العليا ضمن أمور أخرى، الإجراءات التي يمكن للمحاكم خلالها أن تقرر ما إذا كانت التفرقة قد وقعت، كما أنها رسّخت القواعد الخاصة بمدى قانونية الإجراء الإيجابي بموجب القسم السابع، وقضت المحكمة أن هذا القسم يحظر التحرش الجنسي. وقد لعبت المحكمة العليا الدور ذاته في مجالات، مثل علاقات الإدارة بالعمال، والقوانين المضادة للاحتكار ومجال حماية البيئة. وحتى عندما لا تتسبب أحكام المحكمة في وقوع خلاف مباشر مع صانعي السياسة الآخرين، فإن

(١) انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، المرجع السابق، ص ٢٣٥.

المحكمة العليا في كثير من الأحيان تؤكد دورها كصانع سياسة مستقل من خلال تفسيراتها للغة التشريعية^(١).

الفرع الثاني

التفسير القضائي في ضوء قضايا إلغاء الفصل أو التمييز العنصري

يشكل القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية للتأكد من مدى دستورية القوانين الصادرة عن الكونغرس جزءاً من الوظيفة القضائية، ونتيجة لذلك، تشارك المحاكم الاتحادية إضافة للمراجعة القضائية في تفسير القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. والتفسير القضائي هو عملية لتحديد معنى القانون، وكيف يُطبق في قضية معينة. فالتفسير القضائي أصبح لازماً لأسباب عديدة، فأحياناً تنشأ حالة لم يكن الكونغرس ليتوقعها عندما سن القانون. وأحياناً أخرى يُكتب القانون ولكن بطريقة سيئة ومربكة. وفي بعض الحالات؛ يسن الكونغرس وبشكل هادف القانون بعبارات أو مصطلحات عامة على أن يترك للمحاكم تطبيق القانون في قضايا محددة^(٢).

فالسلطة القضائية هي الفرع الأقل خطراً في فروع الحكومة الاتحادية من حيث مدى قدرتها على المقارنة، وحل الخلافات بين الرئيس والكونغرس. ونتيجة لذلك، إن التفسير القضائي يمكن أن يكون فعالاً لدرجة كبيرة. فعلى سبيل المثال: وافق الكونغرس على قانون شيرمان لمكافحة الاحتكار *Sherman Anti-Trust Act*، حيث كان الهدف من هذا القانون هو منع المحتكرين التجار من الهيمنة على مجالات تجارية أو اقتصادية. كما أكد هذا القانون بأن كل عقد أو اتحاد أو تأمر من شأنه تقييد التجارة هو عمل غير قانوني. وهذا يعني أن

(١) انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، المرجع السابق، ص ٢٣٥.

(٢) انظر: *Brannen, E. & Others; Checks and Balances, op. cit., Vol. 3, p.499.*

فرض قيود على التجارة هو الشيء الذي يتعارض مع التشغيل الحر للنظام الاقتصادي^(١).

وفي عام ١٩٢٠ نظرت المحكمة العليا للولايات المتحدة في هذه القضية، والتي تتطلب وضع تفسير لقانون شيرمان لمكافحة الاحتكار، فقررت: « إن هذا القانون لا يمنع كل تقييد للتجارة، وإنما فقط القيود غير المعقولة المفروضة على التجارة ». فتحدد ما هو معقول وما هو غير معقول يمنح المحاكم الاتحادية سلطة تقديرية كبيرة وفقاً لقانون شيرمان من خلال المشاركة في التفسير القضائي. كما استخدمت المحكمة أيضاً قانون شيرمان لإحباط أي نشاط غير جيد من قبل اتحاد العمال في محاولة منها لحماية حقوق العاملين، لأن الكونغرس وافق على قانون شيرمان بهدف منع أي نشاط تجاري غير عادل^(٢).

ويعتقد الفقهاء والمواطنون بأن التفسير القضائي يخول المحاكم قدراً كبيراً من السلطة التي تسمح لها تطبيق سياسات يتعين على الكونغرس تطبيقها أيضاً. فعلى سبيل المثال: ففي عام ١٨٨٦ اقترح التعديل الدستوري الرابع عشر، وتمت المصادقة عليه بتاريخ ١٨٦٨/٧/٩، ويقضي هذا التعديل في جزء من فقرته الأولى: « ... بأن جميع الأمريكيين يتمتعون بحق الحماية المتساوية للقوانين ». حيث كان الغرض من هذا التعديل منع المعاملة غير المتساوية للأمريكيين الأفارقة الذين تم تحريرهم من العبودية عام ١٨٦٥ بموجب التعديل الدستوري الثالث عشر^(٣). ورغم ذلك، قررت المحكمة العليا عام ١٨٩٦ في قضية *Plessy v. Ferguson* بأن التعديل الدستوري الرابع عشر لم يكن ليمنع الولايات من أن تطالب الركاب السود والبيض لاستخدام عربات السكك الحديدية بشكل منفصل ولكن متساو^(٤).

^(١) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 3, p.499.

^(٢) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 3, p.499.

^(٣) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 3, p.499.

^(٤) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 3, p.499.

وقضت المحكمة بأن المرافق المنفصلة ولكن المتساوية قد استوفت متطلبات الحماية المتساوية في التعديل الدستوري الرابع عشر. وهذه القاعدة صمّدت حتى عام ١٩٥٤ عندما قررت المحكمة بالإجماع في قضية براون ضد مجلس التعليم في توبيكا *Brown v. Board of Education of Topeka* : بأن المرافق العامة المنفصلة غير متساوية بمقتضى التعديل الدستوري الرابع عشر. ونتيجة لذلك، فإن التعديل الدستوري الرابع عشر لم يكن ليتغير خلال الفترة الممتدة بين عامي ١٨٩٦ - ١٩٥٤ وإنما تفسير المحكمة هو الذي تغير وبالتالي، فإنه من الصعب التمييز أحياناً بين سلطة المحكمة في التفسير القضائي وسلطة الكونغرس في سن القوانين^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن التفسير القضائي للمحكمة العليا في ضوء قضايا إلغاء الفصل أو التمييز العنصري وذلك وفقاً للآتي:

أولاً - قضية بليسي ضد فيرغسون *Plessy v. Ferguson 1896* :

تُعد قضية بليسي ضد فيرغسون مثلاً لغياب المساندة القوية للمساواة العرقية والتي أقرت فيها المحكمة العليا في حكمها، بشرعية سياسة الفصل العنصري، فنصت على معاملة الأجناس معاملة منفصلة ولكن متساوية *Separate But Equal*. ففي سنة ١٨٩٠ اشترط أحد قوانين ولاية لويزيانا توفير أماكن متساوية ولكن منفصلة للركاب البيض والسود. وقد تحدى هومر بليسي *Homer A. Plessy* - وهو من أبوين أحدهما أبيض والآخر زنجي - القانون بأن ركب في عربة قطار مخصصة للبيض فقط. وألقي القبض عليه وحوكم وأدين. وعند الاستئناف عُرضت القضية على المحكمة العليا. وأدلى القاضي المشارك هنري براون *Henry B. Brown* برأي الأكثرية القائل أن قانون لويزيانا في العزل أو الفصل العنصري دستوري. وكان القاضي المشارك جون مارشال هو المخالف الوحيد. ومن المفارقات أن تصبح مخالفته رأياً للأكثرية بعد ثمانية وخمسين

Brannen, E. & Others; Checks and Balances, op. cit., Vol. 3, p.499.

(١) انظر:

عاماً وذلك في قضية براون^(١). حيث أعلنت المحكمة في قضية بليسي القرار الآتي^(٢):

« ... لذلك، وفيما يتعلق بوجود تناقض مع التعديل الدستوري الرابع عشر، تتحول القضية إلى السؤال عما إذا كان تشريع ولاية لويزيانا معقولاً. وبالنسبة لهذا الأمر، لا بد من أن يكون هناك قدر كبير من التقدير من جانب الهيئة التشريعية. وفي بت هذه الهيئة في معقولية القانون، فإن لها أن تتصرف بالإشارة إلى الأعراف والعادات والتقاليد الجارية بين الناس، مع الأخذ في الاعتبار العمل على زيادة راحتهم والحفاظ على السلام العام والنظام، واعتماداً على هذا المعيار، فإننا لا نستطيع القول أن قانوناً يبيح أو حتى يتطلب الفصل بين العرقين في المركبات العامة هو قانون غير معقول أو أكثر معارضة للتعديل الدستوري الرابع عشر ولقوانين الكونغرس التي تتطلب مدارس منفصلة للأطفال الملونين في مقاطعة كولومبيا، وهي قوانين يبدو أنه لم تُطرح أية شكوك حول دستورتيتها، أو دستورية قوانين موازية صادرة عن الهيئات التشريعية للولايات.

وليس في مقدور التشريع اجتتاب الغرائز العنصرية أو إلغاء ضروب التمييز القائمة على فروق جسدية، ولن تؤدي محاولة القيام بذلك إلا إلى زيادة المصاعب في الوضع الراهن. وإذا كانت الحقوق المدنية والسياسية متساوية لكلا العرقين، فلا يمكن أن يكون أحدهما دون الآخر مدنياً أو سياسياً. وإذا كان أحد العرقين دون الآخر اجتماعياً، فليس بمستطاع دستور الولايات المتحدة وضعهما على قدم المساواة».

(١) انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، مرجع سابق، ص ٢٦٢ - ٢٦٣ - ٢٧٩. مورتر ج. أدلر، الدستور الأمريكي، أفكاره ومثله، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

(٢) انظر: **U.S. Supreme Court; Plessy v. Ferguson 163 U.S. 537 (1896), 163 U.S. 537, No. 210.**

Available at; <http://www.laws.findlaw.com/us/163/537.htm>

مورتر ج. أدلر، الدستور الأمريكي، أفكاره ومثله، المرجع السابق، ص ٢٥٥ - ٢٥٦.

ثانياً. قضية براون ضد مجلس التعليم في توبيكا *Brown v. Board of Education of Topeka*

1954

استجاب القضاء ومسؤولو المدارس في ولايات الجنوب للحكم في قضية براون في جوٍ اتسم بالعداء لسياسة إلغاء التفرقة العنصرية في المدارس. وكان رأي المواطنين البيض الواضح معارضاً بشدة لسياسة إلغاء التفرقة العنصرية. أما رأي المواطنين السود فقد كان أقل أهمية بكثير لأن نسبة كبيرة منهم لم تكن تتمتع بحق التصويت، وقد شجع المسؤولون العموميون في كافة أرجاء الجنوب المقاومة ضد حكم المحكمة العليا. فهذا الأخير قد أبطل مبدأ بليسي عام ١٨٩٦ حول المرافق المنفصلة ولكن المتساوية بالنسبة للتعليم، وبمجيئه قبل سنوات قليلة من انطلاق حركة الحقوق المدنية فقد أعطى القرار كثيراً من الدعم لجهود السود من أجل استرداد الحقوق التي كانوا قد تمتعوا بها لفترة قصيرة بعد الحرب الأهلية^(١)، وقد أدلى كبير القضاة إيرل وارن *Earl Warren* بالرأي الذي أجمعت عليه المحكمة العليا على النحو الآتي^(٢):

« ثمة دلائل واردة أدناه على أن مدارس السود والبيض المعنية أصبحت تعامل على قدم المساواة أو هي في سبيل ذلك من حيث الأبنية والمناهج ومؤهلات المعلمين ورواتبهم وعوامل أخرى ملموسة، ولذلك، فإن قرارنا لن يتركز فقط على مقارنة لهذه العوامل الملموسة في مدارس السود والبيض المشمولة في كل القضايا بل يجب أن ننظر بدلاً من ذلك إلى أثر الفصل العنصري نفسه على التعليم العام.

وفي تناولنا لهذه المشكلة لا نستطيع إعادة عقارب الساعة إلى سنة ١٨٦٨ عندما جرى تبني التعديل الدستوري الرابع عشر، أو حتى إلى سنة ١٨٩٦ عندما

^(١) انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، مرجع سابق، ص ٢٦٢.

^(٢) انظر: *U.S. Supreme Court; Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954).*
347 U.S.483, Brown ET AL. v. Board of Education of Topeka Et AL.
Appeal From the United States District Court For The District of Kansas.
No. 1, Argued December 9, 1952. Regarded December 8, 1953. Decided
May 17, 1954.

مورتر ج. أدلر، الدستور الأمريكي، أفكاره ومثله، مرجع سابق، ص ٢٥٦ - ٢٥٨.

سُجِّلَتْ قضية بليسي ضد فيرغسون عام ١٨٩٦. ويجب أن نتناول التعليم العام في ضوء تطوره الكامل ومكانه الحالي في الحياة الأمريكية في طول البلاد وعرضها. بهذا الأسلوب فقط يمكن البت فيما إذا كان الفصل العنصري في المدارس العمومية يحرم هؤلاء المدعين من الحماية المتساوية التي تضيفها القوانين.

ثم نأتي إلى السؤال المطروح وهو: هل يؤدي الفصل بين الأطفال في المدارس العمومية بناء على العرق فقط، حتى وإن تساوَت التسهيلات المادية والعوامل الملموسة الأخرى، إلى حرمان أطفال مجموعة الأقلية من فرص تعليمية متساوية مع الأكثرية البيض؟ نعتقد أنه يؤدي إلى ذلك. وقد ورد ذكر تأثير هذا الفصل بينهم على فرصهم التعليمية عندما تم التعبير عنه بصورة جيدة في قرار قضية كنساس والذي أصدرته محكمة اضطرت مع ذلك للحكم ضد المدعين الزوج. وإن للفصل بين الأطفال البيض والسود في المدارس أثراً سلبياً على الأطفال الملونين، ويكون الأثر أكبر عندما يحظى بتأييد من جانب القانون، لأن سياسة الفصل بين الأجناس تُفسَّر عادة بأنها تدل على دونية المجموعة الزنجرية. ويؤثر الشعور بالدونية على حُز الطفل على التعلم، لذلك، فإن الفصل بموافقة من القانون يمثل اتجاهاً لإعاقة نمو الأطفال الزوج التعليمي والعقلي وحرمانهم من بعض الفوائد التي يتلقونها في نظام مدرسي أو تعليمي متكامل.

ومهما كان مدى المعرفة بعلم النفس في أيام قضية بليسي ضد فيرغسون، فإن هذا الاستنتاج أو الحكم يجد له سنداً قوياً في السلطة الحديثة. إذ أن أية أقوال في قضية بليسي ضد فيرغسون مضادة لهذا الحكم مصيرها الرفض. ولذلك، فإن مبدأ منفصلة لكن متساوية لا مكان له في مجال التعليم العام. لأن المرافق التعليمية المنفصلة غير متساوية بحكم طبيعتها. لهذا فإننا نرى أن المدعين وغيرهم ممن هم في وضع مشابه والذين قُدمت القضايا باسمهم محرومون بسبب الفصل الذين يشكون منه من الحماية المتساوية التي تضيفها

القوانين ويكفلها التعديل الرابع عشر. ويلغي هذا الاستنتاج أية ضرورة لمناقشة ما إذا كان الفصل ينتهك أيضاً بند الإجراءات الأصولية الوارد في التعديل الدستوري الرابع عشر».

وفي عام ١٩٥٦ وقّع ست وتسعون عضواً من أعضاء الكونغرس البيان الذي هاجم الحكم في قضية براون، حيث عبّر حكام الولايات والمجالس التشريعية عن استيائهم من إلغاء التفرقة العنصرية، واتخذوا خطوات رسمية لمنعها. وفي مثل هذا الجو سعى المسؤولون في المدارس للحفاظ على الوضع القائم بصفة عامة. وقد انحاز معظم الإداريين بصفة شخصية إلى سياسة الفصل العنصري وعملوا كل ما في وسعهم للحفاظ عليها^(١).

وبعد فترة طويلة من المقاومة بدأ المسؤولون في ولايات الجنوب بالامتثال لحكم المحكمة العليا، ففي العقد التالي لصدور الحكم في قضية براون، تم في نهاية المطاف حل أنظمة المدارس المزدوجة في الجنوب، حيث أصدر الكونغرس قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤ الذي منع التمويل الفيدرالي عن المؤسسات التي تمارس التفرقة العنصرية، لذلك طالبت وزارة الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية المدارس أن تتقدم خطوة تدل على حسن النوايا تجاه إلغاء التفرقة العنصرية حتى يمكنها الحصول على المعونة الفيدرالية، وإزاء هذا التهديد للمصالح المالية المهمة، أحس المسؤولون في المدارس بضرورة تنفيذ هذه السياسة، كما أجاز قانون عام ١٩٦٤ لوزارة العدل أن تقدم الدعاوى الخاصة بإلغاء التفرقة في الحالات التي لا يتمكن فيها السكان المحليون من تقديمها، كما زاد هذا النص من إمكانية التقاضي ضد المناطق التعليمية التي رفضت تغيير سياستها بدرجة كبيرة^(٢).

(١) انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، مرجع سابق، ص ٢٦٢.

(٢) انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

المطلب الثالث

القيود المفروضة على ممارسة المراجعة والتفسير القضائي

Limitations on the Exercise of Judicial Review and Interpretation

وحتى إذا بدا أن قضية ما تقع ضمن اختصاص القضاء الفيدرالي طبقاً للمادة الثالثة من الدستور، والتي تخول في بندها الأول السلطة القضائية بسلطة النظر في جميع القضايا المتعلقة بالقانون والعدل التي تنشأ في ظل أحكام هذا الدستور وقوانين الولايات والمعاهدات المعقودة أو التي ستعقد بموجب سلطتها. لكن هذه السلطة ليست مطلقة وإنما تخضع ممارستها لبعض القيود، والتي من شأنها أن تضبط سلطة المحكمة أثناء إجراء مراجعتها أو تفسيرها القضائي للقوانين من أجل التأكد فيما إذا كانت مخالفة للدستور. وهذه القيود هي:

أولاً. مبدأ الضرورة القصوى *The Doctrine of Strict Necessity* :

أعلنت المحكمة مراراً وتكراراً بأنها لن تصدر قرارها في القضايا الدستورية المعروضة عليها إلا في حال وجود ضرورة قصوى تلزمها القيام بذلك، بالتالي، فإن المسائل الدستورية لن يُبَتَّ بها بشكل واسع النطاق قبل التدقيق في بعض الحقائق التي سينفذها الحكم الصادر في القضية، فالمراجعة القضائية لن تتم إذا وجدت وسيلة أخرى تقدم بعض الأساسات التي يُعتمد عليها للبت في القضية، ولن تتم حتى بالنسبة للشخص الذي استفاد من المزايا المترتبة على التشريع المطلوب إعادة مراجعته، ولا حتى بالنسبة للشخص الذي فشل في إثبات أنه سيُلحق به الضرر إذا لم يتم إجراء المراجعة القضائية من قبل المحكمة للتشريع الصادر، ولا حتى إذا كان من الممكن تفسير التشريع نسبياً إلى حد يمكن من خلاله تجنب مسألة المراجعة القضائية إلى حد ما^(١).

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.745.

ثانياً. مبدأ الخطأ الواضح *The Doctrine of Clear Mistake*؛

هناك قاعدة احترازية صيغت بشكل مبكر على أساس المفهوم التقليدي لتقييد عمل السلطة القضائية أثناء المراجعة، وقد عبّر عنها الفقيه جيمس برادلي ثاير *James Bradley Thayer* والتي مفادها بأن: «التشريع يمكن أن يكون باطلاً فقط لأنه غير دستوري». فعندما يتم سن أحد القوانين التي لا تتضمن خطأ فحسب وإنما خطأ واضحاً للجميع، وبلغ هذا الخطأ من الوضوح درجة عالية ترتقي لدرجة مخالفة الدستور. فعندئذ، وبدون أدنى شك، يتعين خضوع ذلك التشريع للمراجعة القضائية. ونتيجة لذلك، تخضع هذه القاعدة لأحد التأثيرات كأحد القيود المفروضة لتقرير المراجعة القضائية: وهي الاستنتاج بأن هناك خطأ واضح أو يوجد خطأ بما لا يدع مجالاً للشك في وجوده من قبل خمسة قضاة من أصل كامل مجموع عدد أعضاء المحكمة العليا والبالغ عددهم تسعة أعضاء. فإذا اقتنع القضاة الخمسة بعد دراسة وتمحيص هذا القانون بأنه غير صحيح ومخالف للدستور، واقتنع الأربعة الآخرون بعد دراسته وتمحيصه بأنه صحيح، فإن قناعات القضاة الخمسة تتفوق على قناعات أو شكوك القضاة الأربعة. وهذا يعني، أن القانون الخاضع للمراجعة هو قانون غير صحيح أي باطل ويتعين إلغاؤه^(١).

ثالثاً. عدم إجازة التفسير القانوني *Disallowance By Statutory Interpretation*

إن تفسير أي تشريع كونغرسى من قبل المحكمة يجب أن ينهج المسار المتعلق بالتحقق من مدى دستوريته، أي مدى توافقه مع الدستور دون أن تتعرض المحكمة لتفسير القانون الصادر عن الكونغرس تفسيراً قانونياً، أي تفسيراً يتناول مدى علاقة هذا التشريع بالقوانين الوضعية الأخرى. وعندما يكون جزءاً من التشريع صحيحاً، وفي جزئه الآخر باطلاً، فإن المحاكم ستفصل بين الجزء

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.747.

الصحيح والجزء الباطل إلى أقصى حد ممكن. وبالرغم من أن القوانين عادة ما تنص صراحة على قابلية الانفصال بين أجزائها الصحيحة والباطلة، ولكن يبقى للمحاكم الكلمة الأخيرة لتقرر ما إذا كانت هذه البنود أو الأجزاء قابلة للانفصال^(١).

رابعاً. القضايا والمنازعات *Cases and Controversies*

تتضمن الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور قائمة في القضايا والمنازعات التي يشتمل عليها اختصاص السلطة القضائية. وهذه القائمة هي: جميع القضايا المتعلقة بالقانون والعدل التي تنشأ في ظل أحكام هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات المعقودة أو التي ستُعقد بموجب سلطتها. كما تشمل جميع القضايا التي تتناول السفراء، والوزراء المفوضين الآخرين، والقناصل، وجميع القضايا الداخلة في اختصاص الأميرالية والملاحاة البحرية، والمنازعات التي تكون الولايات المتحدة طرفاً فيها، والمنازعات التي تنشأ بين اثنتين أو أكثر من الولايات - وبين إحدى الولايات ومواطني ولاية أخرى - وبين مواطني ولايات مختلفة، وبين مواطني ذات الولاية ممن يدعون ملكية أراض بموجب منح ولايات مختلفة، وبين ولاية أو مواطنيها ودول أجنبية - أو مواطني دول أجنبية أو رعايا أجنب -^(٢).

وتتمتع المحكمة العليا والمحاكم الاتحادية الأدنى درجة بسلطة البت في القضايا والمنازعات الواردة فقط في الدستور، والمقصود من ذلك، بأنه إذا أقام أحدهم دعوى قضائية أمام القضاء الاتحادي والتي لا تندرج ضمن قائمة القضايا والمنازعات المذكورة آنفاً، فإن المحكمة غير مخولة بالنظر في هذه الدعوى. والمقصود أيضاً، عندما يقر الكونغرس أحد القوانين التي لم توافق عليها المحكمة العليا، فلا تستطيع المحكمة إلغاء هذا القانون من تلقاء ذاتها، وإنما يجب الانتظار لحين إقامة الدعوى من قبل صاحب المصلحة، أو تقديم اعتراض

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.748.

^(٢) انظر: *Brannen, E. & Others; Checks and Balances*, op. cit., Vol. 3, p.501.

على القانون. وعلى نحو مماثل، لا تستطيع المحكمة أن تبدي رأيها الرسمي بشأن أحد الأسئلة أو الاستفسارات الصادرة عن الفرع الآخر للحكومة، فهي تستطيع فقط التعبير عن وجهة نظرها من خلال الآراء التي تصدر في القضايا والمنازعات التي أدرجت في الفقرة الثانية من المادة الثالثة للدستور^(١).

خامساً - النضوج والصورية - الجدلية - Ripeness And Mootness :

النضوج والصورية مبدأان يجري استخدامهما من قبل السلطة القضائية لفرض قيود أو للحد من نوعية القضايا التي ستنظر بها. فبموجب مبدأ **النضوج** لا تنتظر المحكمة في القضية حتى يتم إنفاذ القانون الذي ينطبق على هذه القضية. والسبب هو أن الطريقة التي تفرض على الوكالة تنفيذ القانون أو تفسيره قد تؤثر على طريقة اتخاذ المحكمة لقرارها، وحتى ذلك الحين فإن القضية ليست ناضجة أو جاهزة للنظر فيها^(٢).

ووفقاً لمبدأ **الجدلية** أو **الصورية** أو كما يسميه البعض **بنقطة الجدل عديمة الجدوى**، فإن المحكمة لن تنظر في القضية عندما تكون المشكلة التي أدت أو أنتجت هذه القضية اختفت أو تم حلها من قبل الأطراف بطريقة أو بأخرى. فالمحاكم تفضل إصدار قرار في القضايا التي تُعرض عليها فقط لدى وجود مشكلة يتعين حلها واتخاذ قرار بشأنها. ولكن إذا كانت المشكلة قد حُلّت، فإن الأخيرة تُعتبر قضية صورية أو جدلية أو نقطة جدل لموضوع يتسم بعدم الجدوى لإصدار قرار بشأنه، وتُعتبر القضية **منتهية**^(٣).

^(١) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 3, pp.501-502.

^(٢) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 3, p.503.

ولمزيد من التفاصيل حول مبدأ النضوج راجع:

Siegel, Jonathan R.; *A Theory of justiciability*, (Texas Law Review, [Vol. 86: 73, 2007), p. 137 -138.

^(٣) ولمزيد من التفاصيل حول مبدأ الجدلية أو الصورية راجع:

Hall, Matthew I.; *The Partially Prudential Doctrine of Mootness*, (The George Washington Law Review, [vol. 77: 562, 2009), p.570.

وخلاصة القول، تُمارس المحاكم الفيدرالية سلطة المراجعة القضائية والتفسير القضائي للتشريعات الصادرة عن الكونغرس. فسلطة المراجعة أو الرقابة التي تمارسها المحكمة على دستورية القوانين أضحت حاجة ملحة، وخاصة بعد القرار الصادر في قضية ماربوي ضد ماديسون، والذي من خلاله أعلن القاضي مارشال دستورية المراجعة التي تجريها المحاكم. فكيف يمكن للسلطة التنفيذية تنفيذ قانون إذا كان مخالفاً للدستور، وكيف يمكن للسلطة القضائية أن تطبق قانوناً على إحدى المنازعات المثارة أمامها فيما لو كان مخالفاً أيضاً للدستور، فهذا الأخير هو القانون الأسمى للبلاد، والمادة التي تُستوحى منها القوانين والأنظمة التي ينبغي أن تتسجم نصاً وروحاً مع النصوص الدستورية.

أما التفسير القضائي، فهو لا يقل أهمية عن المراجعة، لأن هذا المبدأ من شأنه السماح للمحاكم بالعمل على توضيح الغموض الذي يحيط بالتشريع الصادر عن الكونغرس، وحتى يستطيع الفرع التنفيذي تطبيق التشريع بعيداً عن التفسيرات الواسعة وحتى الضيقة التي قد تؤثر عليه، أو لا تحقق النتائج المتوخاة من إصداره. ولكن هذه الرقابة التي يمارسها الفرع القضائي بواسطة المراجعة والتفسير للتشريعات الصادرة، غير مطلقة وإنما مقيدة بمجموعة من القيود التي تساهم في عدم إطلاق يد الفرع القضائي على تشريعات الكونغرس بشكل مفرط، لتصل إلى درجة التحكم بها على نحو كامل، وإلا فإن هذا يشكل اعتداءً يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الضوابط والتوازنات، فضلاً عن انتهاك الدستور.

ورغم المكانة التي تتمتع بها كل من المراجعة القضائية والتفسير القضائي في النظام الدستوري الأمريكي، لكن بعض المؤسسات الدستورية اعترفت بأن امتثال الكونغرس لأي منهما لا يمكن اعتباره أمراً مسلماً به. ولكن الجزء الأكبر من الأدبيات افترضت بأن المحاكم تمتلك نوعية محددة من الشرعية المعروفة بشكل واضح للجميع، والتي تُحشد بشكل يقود للامتثال

للأوامر الصادرة عنها. وهذا يعني أن المراجعة والتفسير القضائي لتشريعات الكونغرس هما مبدأان يقيّد كل منهما التشريعات الكونغرسية أمام جهة قضائية مسلحة بقوة هائلة من الشرعية الخاصة بها ، وهي في مركز يُمكنها أيضاً من البت في الخيارات التي تفتقر لدعم أية أغلبية سياسية كما هي عليه الحال بالنسبة للفرع التنفيذي^(١).

^(١) انظر: *Law, Davis S; A Theory of Judicial Power and Judicial Review*, (George Town Law Journal, [Vol. 97: 723, 2009), p.793.

المبحث الثاني

التعديلات الدستورية المقترحة

Proposed Constitutional Amendments

يتمتع الدستور الأمريكي بسمو يجعله في قمة الهيكل القانوني للولايات المتحدة الأمريكية، إذ يتعيّن على كل قاعدة سواء صدرت عن الحكومة الاتحادية أم عن حكومات الولايات أن تتفق والأحكام الواردة في الدستور الأمريكي^(١)، وهذا ما نص عليه الدستور في البند الثاني من المادة السادسة وبشكل صريح بأن هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعاً له وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تُعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، تكون القانون الأسمى للبلاد، ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أية ولاية يكون مخالفاً لذلك.

ويتولى الدستور الأمريكي مهمة تنظيم العلاقة بين الإدارة الاتحادية المركزية وحكومات الولايات، لذلك وجب أن يتمتع بدقة كبيرة تجنباً لنشوب النزاع بين هذه الحكومات، ولأجل تحقيق هذه الغاية وجب أن يكون هذا الدستور الاتحادي دستوراً مكتوباً لا عرفياً^(٢)، فقد صدر هذا الدستور ليعبّر

(١) انظر: د. جميلة مسلم شرجي، الاتحاد الفيدرالي...، مرجع سابق، ص ١٢٩ - ١٣٠.

(٢) تصنف الدساتير من حيث تدوين أو عدم تدوين قواعدها إلى نوعين رئيسيين هما الدساتير المدونة أو المكتوبة، والدساتير غير المدونة أو العرفية، ويمكن تعريف كل نوع وفقاً للآتي:

إن الدساتير المدونة أو المكتوبة *Written Constitution* هي مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بنظام الحكم في الدولة - أي بالتنظيم السياسي للدولة - والواردة في وثيقة أو عدة وثائق رسمية صادرة عن سلطة مختصة يطلق عليها اسم السلطة التأسيسية الأصلية. أما الدساتير غير المدونة أو العرفية *Customary or Unwritten Constitutions*: فهي مجموعة القواعد المتعلقة بنظام الحكم في الدولة - أي بالتنظيم السياسي للدولة -، غير المدونة في وثيقة أو وثائق رسمية، ولهذا فإن أحكامها غير متضمنة في وثيقة واحدة أسوة بالدستور الفرنسي أو الأمريكي، لهذا يتعيّن الرجوع إلى مصادر مختلفة لمعرفة هذه الأحكام وهي: العهود والمواثيق التي لها قيمة تاريخية ورمزية أعظم من قوتها القانونية الحالية: ومثلها الميثاق الأعظم الماجنا كارتا =

عن إرادة مجموعة من الشعوب الراغبة في الانضمام لبعضها لتكون دولة واحدة جديدة في الدولة الاتحادية، وهذه الإرادة لا بد وأن تكون صريحة، يتم التعبير عنها في وثيقة الاتحاد التي تعتبر دستور الدولة الجديدة بعد التوقيع والتصديق عليها من جانب الدول المنضمة إلى الاتحاد^(١).

والكونغرس هو الفرع الذي يستطيع أن يقترح رسمياً إجراء تعديل دستوري، فتعديل الدستور هو إجراء تغيير في الدستور. وحتى هذا التاريخ، تم تعديل الدستور الاتحادي سبعة وعشرين مرة منذ اعتماده عام ١٧٨٧. ويتم اقتراح إجراء تعديل في الدستور وفقاً لما نصت عليه المادة الخامسة من الدستور إما من قبل ثلثي أعضاء مجلسي الكونغرس، أو ثلثي المجالس التشريعية للولايات والذين يتوجب عليهم التصويت لتأييد الاقتراح. ولا يصبح التعديل المقترح جزء من الدستور إلا إذا تمت المصادقة أو الموافقة عليه من قبل ثلاثة أرباع المجالس التشريعية للولايات، أو ثلاثة أرباع المؤتمرات الدستورية المدعوة للنظر في التعديل المقترح. والكونغرس يعمل على تقرير ما إذا كانت المصادقة تمت من قبل المجالس التشريعية للولايات أو المؤتمرات^(٢).

إن سلطة الكونغرس في اقتراح تعديلات دستورية هي سلطة رقابية إشرافية، يمارسها الكونغرس على الفرع القضائي عندما تُصادق الولايات المتحدة على إجراء تعديل مقترح من شأنه إلغاء القرار الصادر عن المحكمة العليا، حيث صادقت الولايات المتحدة الأمريكية على خمسة تعديلات دستورية لإلغاء قرارات صادرة عن المحكمة العليا في الولايات المتحدة، فالتعديل

= الذي صدق عليه الملك جون الأول، وأصدره بتاريخ ١٥/٦/١٢١٥، والقوانين الصادرة من البرلمان، كقانون توارث العرش في بريطانيا عام ١٧٠١.

انظر: د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٩)، ص ١٧٦ - ١٨١.

^(١) انظر: د. جميلة مسلم شربجي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ١٢٩ - ١٣٠.

^(٢) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 3, p.504.

الدستوري الحادي عشر تمت المصادقة عليه لإلغاء القرار الصادر عن المحكمة العليا بأن باستطاعة مواطني الولايات أو الرعايا الأجانب إقامة دعوى قضائية ضد إحدى حكومات الولايات أمام محكمة اتحادية. **والتعديل الدستوري الرابع عشر** تمت المصادقة عليه لإلغاء القرار الصادر عن المحكمة العليا بأن الأمريكيين من أصل أفريقي ليسوا مواطنين، وبأن الكونغرس لا يستطيع حماية حقوقهم المدنية. أما **التعديل الدستوري السادس عشر** فقد ألغى القرار الصادر بأن الكونغرس لا يستطيع سن قوانين الضريبة على الدخل^(١).

كما تمت أيضاً المصادقة على **التعديل الدستوري التاسع عشر** لإلغاء القرار الصادر عن المحكمة العليا والذي من شأنه أن يمنع المرأة من التصويت في الانتخابات. وأخيراً تمت المصادقة على **التعديل الدستوري السادس والعشرين** لإلغاء القرار الصادر بأنه ليس للكونغرس السلطة في خفض سن الاقتراع إلى الثامنة عشرة في الانتخابات التي تجريها الولاية. ففي السابق، كان الكونغرس يتمتع بسلطة مطالبة الولايات بالسماح لمن بلغ سن الثامنة عشرة بالتصويت في الانتخابات الوطنية، فأصدر الكونغرس عام ١٩٦٠ قانوناً يلزم الولايات بتسجيل الذين بلغوا سن الثامنة عشرة بالمشاركة في الانتخابات على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات. ولكن اعترضت ولاية أوريغون على هذا القانون، فقررت المحكمة العليا في قرارها الصادر بأن الكونغرس لا يستطيع تقرير سن الاقتراع من أجل انتخابات الولاية. فألغى هذا القرار بالتعديل الدستوري السادس والعشرين مقررًا عكس ما جاء في القرار الصادر عن المحكمة^(٢).

وفي كثير من الأحيان، يقترح أعضاء الكونغرس إدخال تعديلات دستورية، ولكن قلما تصل هذه المقترحات إلى المجلس من أجل التصويت عليها

^(١) انظر: Brannen, E. & others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 3, p.505.

^(٢) انظر: Brannen, E. & others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 3, p.505.

أو حتى الموافقة عليها من قبل مجلسي الكونغرس. وهذا يعني بأن سلطة اقتراح التعديلات الدستورية ليست أداة مفيدة للغاية للرقابة على الفرع القضائي^(١).

أما آباء الدستور فقد أدركوا أنهم غير قادرين على صياغة دستور يبلغ الكمال من الناحية القانونية، لأنهم قدروا حقيقة أن الزمن يتغير، وأنه من الضروري والصواب إجراء تعديل للدستور بهدف مواجهة جميع المشاكل والحالات التي قد تظهر مستقبلاً، ورغم أنهم قد خففوا من شرط الإجماع المطلوب لاقتراح التعديل، لكنهم اشترطوا سقفاً مرتفعاً للمصادقة عليه وذلك من خلال موافقة ثلاثة أرباع هيئات الولايات التشريعية أو ثلاثة أرباع الولايات في مؤتمرات تُعقد للمصادقة على التعديل المقترح^(٢). حيث نصت المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية على ما يلي:

« يقترح الكونغرس كلما رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة لذلك تعديلات لهذا الدستور، أو يدعو بناء على طلب الهيئات التشريعية لثلثي مختلف الولايات الى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات تصبح في كلتا الحالتين قانونية من حيث جميع المقاصد والغايات كجزء من هذا الدستور، عندما تصادق عليها الهيئات التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات أو مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات أياً كانت وسيلة المصادقة التي يقترحها الكونغرس من بين هاتين، شرط ألا يؤثر أي تعديل يتم ويقر قبل سنة ألف وثمانمائة وثمانية ١٨٠٨ في أية صورة كانت على العبارتين الأولى والرابعة من الفقرة التاسعة من المادة الأولى وألا تُحرم أية ولاية دون رضاها من حق تساوي الأصوات في مجلس الشيوخ »^(٣).

^(١) انظر: *Brannen, E. & others; Checks and Balances, op. cit., Vol. 3, p.505.*

^(٢) انظر: *Lynch, Timothy; Amending Article V. To Make The Constitutional Amendment Process Itself Less Onerous, (Tennessee Law Review [Vol. 78: 823, 2011], pp.823 – 824.*

^(٣) وقد جرى نص المادة الخامسة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« **U.S. Constitution, Article 5;** The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a =

وبناء عليه، سنتناول الحديث عن سلطة كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية في تعديل الدستور، باعتبارها إحدى وسائل التأثير التي قد يلجأ لها الكونغرس من أجل التأثير على القرارات الصادرة عن الفرع القضائي وذلك وفقاً للآتي:

المطلب الأول: ماهية تعديل دستور الولايات المتحدة الأمريكية.
المطلب الثاني: مدى سلطة الكونغرس والولايات في عملية تعديل الدستور.

المطلب الأول

ماهية تعديل دستور الولايات المتحدة الأمريكية

يرجع التعديل الدستوري إلى بدايات نشأة الدساتير، وتعتبر أقدم الدساتير المكتوبة هي الدساتير اليونانية ومنها دستور أثينا، ولكن أشهر الدساتير المكتوبة هي دساتير الولايات المتحدة الأمريكية حيث بدأت كتابتها منذ عام ١٧٧٨ ثم شكّلت هذه الولايات والتي كان عددها آنذاك ثلاث عشرة ولاية تعاهداً كونفدرالياً بموجب دستور سنة ١٧٨١. وأدى فشل هذه المحاولة إلى أن تكون اتحاداً فيدرالياً فيما بينها حسب دستور ١٧٨٧ والذي مازال قائماً حتى يومنا هذا، إلا أن الولايات الصغيرة لم تقبل التصديق على هذا الدستور إلا بعد أن قُدمت لهم وعود بإدخال تعديلات عاجلة عليه، وكان من أهم التسويات

= Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided [that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and] that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate ».

الاتفاق على تشكيل مجلس للبرلمان وإنشاء محكمة فيدرالية عليا لتفسير الدستور وفرض القوانين، وإجراء بعض التعديلات على الدستور^(١). وفي حينها نادى البعض بضرورة إجراء التعديل على الدستور ثم تبنيه باعتبار أنه لا يعقل التوقيع على وثيقة تحوي على شروط ضد مصالحهم وبعدها يتم الاتفاق على إحداث التغييرات فيها^(٢)، لكن ألكسندر هاملتون من أبرز المدافعين على فكرة الاتحاد قد توج دفاعه هذا قائلاً: من الواضح أن إجراء تعديلات لاحقة على الدستور سيكون أسهل بكثير من إجراء تعديلات سابقة عليه. إذ ما إن يُعدل الدستور المقترح حتى يصبح دستوراً جديداً، لغرض إقراره، ويتعين المصادقة عليه مجدداً في كل ولاية. لذا سيتطلب الدستور لاعتماده في عموم الاتحاد موافقة ثلاث عشرة ولاية. وبعبكس ذلك، إذا صادقت جميع الولايات على الدستور فإن تسع ولايات تستطيع تعديله في أي وقت^(٣).

وهكذا تزامنت أول عشرة تعديلات دستورية مع التصديق مباشرة على وثيقة الدستور، ويطلق عليها وثيقة الحقوق *Bill of Rights*، وهذه الوثيقة اقترحت بتاريخ ١٧٨٩/٩/٢٥، وتم إقرارها بتاريخ ١٧٩١/١/١٥ ثم تلاها سبعة عشر تعديلاً أدخلت لاحقاً على الدستور ليصل عدد التعديلات الدستورية التي اشتمل عليها دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ إلى سبعة وعشرين تعديلاً، وكان آخرها عام ١٩٩٢.

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن الجدل النظري في مؤتمر فيلادلفيا حول تعديل دستور الولايات المتحدة الأمريكية ونطاق هذا التعديل وذلك وفقاً للآتي:

(١) انظر: أ. محمد أحمد محمود، تعديل الدستور - دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ (الدائرة الإعلامية في مجلس النواب العراقي، الطبعة الأولى، سنة ٢٠١٠)، ص ١٥.

(٢) انظر: أ. محمد أحمد محمود، تعديل الدستور ...، المرجع السابق، ص ١٥.

(٣) انظر: *The Federalist; op. cit., Federalist No. 85 (By Alexander Hamilton), p.398.*

أولاً - الجدل النظري في مؤتمر فيلادلفيا حول تعديل دستور الولايات المتحدة الأمريكية :

يأتي الكثير من الارتباك حول المادة الخامسة من أسلوبها الغامض، وهذا الغموض هو نتيجة لتسوية في مؤتمر فيلادلفيا عام ١٧٨٧ بين المجموعات التي أرادت استبعاد الهيئة التشريعية الوطنية - الكونغرس - من المشاركة في عملية التعديل، والمجموعات التي أرادت منح الهيئة التشريعية الوطنية سلطة منفردة في إجراء التعديل الدستوري، إلا أن مندوبي المؤتمر الدستوري قد نشروا وبشكل خاص اقتراحاً من جانب ألكسندر هاملتون والذي أعطى سلطة اقتراح تعديل الدستور للهيئة التشريعية الوطنية، وسلطة المصادقة للهيئات التشريعية للولايات أو لمؤتمرات تُعقد لهذا الغرض في الولايات^(١)، حيث يرى هاملتون بأنه يجب على الكونغرس أن يكون قادراً على اقتراح التعديلات وبشكل منفصل ومستقل عن الولايات^(٢).

إن الإشارة الأولى التي تخول الولايات سلطة الدعوة لعقد مؤتمر بهذا الخصوص - أي لاقتراح تعديل الدستور أو إحدى مواد - ، قد تم العثور عليها في مسودات الدستور المحفوظة من قبل لجنة التفاصيل التابعة للكونغرس، فبعد العديد من التتقيقات قرر البيان الختامي لهذه اللجنة أن هذا الدستور ينبغي أن يُعدّل كلما كان ذلك ضرورياً، وبناءً على طلب ثلثي المجالس التشريعية للولايات - أي أن تدعو كل هيئة تشريعية في الولايات الداخلة في الاتحاد إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديل - . كما ناقش أيضاً هاملتون وآخرون أنه بالإضافة

^(١) انظر: *Rogers, James Kenneth; The Other Way To Amend The Constitution: The Article V. Constitutional Convention Amendment Process, (Harvard Journal of Law & Public Policy, No. 3, [Vol. 30, 2010], p.1006 .*

^(٢) انظر: *Spalding, Matthew; Article V.: Congress, Conventions, and Constitutional Amendment, (Washington D.C., Constitutional Guidance For Lawmakers, No. 10, February 10, 2011), p.2.*

إلى الهيئات التشريعية للولايات فإنه لا بد أن يكون للكونغرس سلطة لاقتراح تعديلات^(١).

ثم جاء جيمس ماديسون والذي اقترح أسلوباً جديداً من شأنه إلغاء انفراد الهيئات التشريعية للولايات في مسألة اقتراح التعديل وذلك بإعطاء الكونغرس سلطة في الدعوة لاقتراح تعديل الدستور كلما ارتأى أن هذا ضرورياً، أو بناء على طلب ثلثي الهيئات التشريعية لمختلف الولايات، وأن التعديلات المقترحة تتم المصادقة عليها من قبل ثلاثة أرباع الهيئات التشريعية للولايات أو ثلاثة أرباع الولايات الحاضرة في مؤتمر يُعقد لهذا الخصوص^(٢)، فأقر المؤتمر الدستوري هذا الأسلوب ولكن بعد حصول المزيد من المناقشات بين المندوبين على هذه الصيغة المعدلة من جانب ماديسون والمؤيدة من ألكسندر هاملتون^(٣).

ولكن بتاريخ ١٧٨٧/٩/١٥ راجع المؤتمر الدستوري التتقيحات المقدمة من لجنة الأنماط *Committee of Style*، وأعرب جورج ماسون عن معارضته للنصوص التي تحد أو تقيّد سلطة الكونغرس في اقتراح التعديلات، ولكن في ذات الفترة أظهرت سجلات المؤتمر أن ماسون قد ظنّ بأنه لا يمكن الحصول على تعديل من نوع مناسب تماماً إذا ما أصبحت الحكومة الوطنية مستبدة. ورداً على ذلك، قدم لويس موريس - أحد آباء الدستور الحاضرين للمؤتمر الدستوري - وإليبريدج جيرى - أحد المعارضين عن ولاية كونيتيكت - اقتراحاً لتعديل هذه المادة، وذلك بإعادة صياغة تشترط إضافة لما سبق أن يُدعى مؤتمر عندما تطلب ثلثا الهيئات التشريعية للولايات دعوة هذا المؤتمر بهدف اقتراح تعديل. فصّرّح جورج ماسون أنه لن يعترض البتة على هذه الطريقة في دعوة المؤتمر. لذلك، تمت

Rogers, Kenneth; The Other Way To Amend ... op. cit., p.1007.

(١) انظر:

Rogers, Kenneth; The Other Way To Amend ... op. cit., p.1007.

(٢) انظر:

Spalding, Matthew; Article V ... op. cit., p. 2.

(٣) انظر:

الموافقة على هذا الاقتراح بالإجماع، ثم أعرب روجر شيرمان عن قلقه بأن الدستور يمكن أن يتم تعديله بهدف سلب سلطة الولايات الصغيرة، فأضيفت عبارة إلى المادة الخامسة وهي: **ألا تُحرم أية ولاية دون رضاها من حق تساوي الأصوات في مجلس الشيوخ**. وبعد ذلك، لم تجر أية تعديلات عليها لتصبح الصيغة النهائية لهذه المادة على النحو الموجودة عليه حالياً والمذكورة آنفاً^(١).

وهكذا، فإنه يلاحظ لدى البحث بعناية في سلطة تعديل الدستور المنصوص عليها في المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة، بأن النصاب المطلوب والواجب توافره لاقتراح أو المصادقة على تعديل، عبر اشتراط أغلبية ثلثي مجلسي الكونغرس - الشيوخ والنواب - من أجل الاقتراح، وثلاثة أرباع الولايات من أجل المصادقة على التعديل المقترح، ما هو إلا لإتاحة الفرصة لمداولات مستفيضة ولاستقرار إجراءات التعديل، والحد من النزاعات الحزبية والمصالح الخاصة، وللحفاظ على الدستور باعتباره دستوراً للبلاد وليس تجميعاً لنصوص تشريعية. والأهم من ذلك، أن هذا الاشتراك بين الحكومة الوطنية وحكومة الولايات ما هو إلا ترسيخ لإجراءات التعديل استناداً للفكرة العامة والمفهوم الفريد لمؤسسي الهيكلية الفيدرالية - أي آباء الدستور - بناءً على السيادة المزدوجة للولايات والكونغرس^(٢).

ثانياً - نطاق سلطة تعديل الدستور:

عندما كانت المادة الخامسة موضع جدل في المؤتمر الدستوري عام ١٨٦١، قُدم اقتراح يدعو إلى فرض قيود موضوعية على سلطة التعديل، وهذا الاقتراح من شأنه منع إجراء أية تعديلات دستورية في المستقبل، إلا أن اندلاع الحرب الأهلية قد جعل من هذا الاقتراح مجرد اقتراح نظري دون أن يجري

^(١) انظر: Rogers, Kenneth; *The Other Way To Amend ...*, op. cit., p. 1007.

^(٢) انظر: Spalding, Matthew; *Article V ...*, op. cit., p. 3.

تطبيقه. كما وجادل الفقهاء القانونيون بأن نطاق سلطة التعديل يجب أن يكون مقتصرًا على تصحيح الأخطاء الواردة في صياغة الدستور، وألا يشمل على إقرار أحكام تكميلية أو إضافية للدستور، كما أكدوا أيضاً أن التشريع العادي لا يمكن أن يكون مجسداً أو مشتملاً على تعديل دستوري، وأن الكونغرس لا يستطيع أن يقترح تعديلاً دستورياً ينطوي على التنازل عن إحدى السلطات السيادية في الدولة^(١).

المطلب الثاني

مدى سلطة الكونغرس والولايات في عملية تعديل الدستور

إن اختصاص السلطة التشريعية في تعديل الدستور من أهم الصلاحيات التي تتمتع بها، ولاشك إن هذه السلطة من الخطورة بحيث لا يمكن تركها للسلطات الفيدرالية دون الولايات، حيث إن تعديل الدستوري الفيدرالي قد يكون من شأنه أن يمس استقلال الولايات، لذلك، فإن موافقة الولايات تعد ضرورة لإجراء التعديل ونفاذه، لأنه لو كان الهدف من التعديل محاولة النيل من استقلالها والانتقاص من سيادتها، فإنها تستطيع عندئذ أن تُفشّل هذه المحاولة، فلا توافق على إجراء التعديل، ويبقى ذلك الدستور كما هو دون تغيير في نصوصه^(٢).

لذا يعد تعديل الدستور من ضمن الاختصاصات المشتركة بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات، وغالباً ما تمارس الولايات هذه الصلاحية عن طريق مجلس الولايات الذي من المفروض أن يدافع عن مصالحها تجاه الإدارة

(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp.939-940.

(٢) انظر: أ. عبد المنعم أحمد أبو طيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية "دراسة مقارنة"، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمرك، بلا تاريخ، ص ١٠٣.

الاتحادية، كما يُلاحظ أن معظم الدول الفيدرالية تشترط توفر أغلبية خاصة في كلا المجلسين لإجراء تعديل دستوري^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن مدى سلطة الكونغرس والولايات في عملية تعديل الدستور وذلك وفقاً للآتي:

أولاً. مراحل تعديل دستور الولايات المتحدة الأمريكية:

يتسم دستور الولايات المتحدة الأمريكية بالجمود^(٢)، فهو يتطلب شروطاً صعبة لإقراره أو تعديله، إذ لا يُعقل أن يكون الدستور غير قابل للتعديل نهائياً لأن مثل هذا الأمر من شأنه أن يؤدي إلى تغييرات ثورية عنيفة، ولأن طبيعة المجتمعات تفترض التطور لا التحجر. ومن هنا كان لا بد من التوفيق بين جمود

(١) انظر: أ. عبد المنعم أحمد أبو طيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، المرجع السابق، ص ١٠٣.

(٢) تصنف الدساتير من حيث كيفية تعديل قواعدها إلى نوعين رئيسيين هما: الدساتير المرنة والدساتير الجامدة. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي: الدساتير المرنة *Flexible Constitutions*: وهي تلك الدساتير التي تُعَدَّل أحكامها بالطريق التشريعي، أي بواسطة السلطة التي تسن القوانين العادية ذاتها - وهي السلطة التشريعية -، وبإتباع ذات الإجراءات والشروط والأشكال المقررة لتعديل هذه القوانين. وأبرز مثال على الدساتير المرنة هو الدستور الإنجليزي. فمن الأقوال الشائعة في بريطانيا إن البرلمان يستطيع أن يفعل كل شيء ما عدا أن يجعل المرأة رجلاً والرجل امرأة.

أما الدساتير الجامدة *Rigid Constitutions*: وهي تلك الدساتير التي تتمتع بشيء من الثبات والاستقرار نتيجة الإجراءات الخاصة التي يجب التقيد بها عند الإقدام على تعديل أحكامها. ويمكن القول ببساطة، إن الدستور يعتبر جامداً إذا كانت إجراءات تعديله تغاير إجراءات تعديل القوانين العادية، وتكون هذه المغايرة من الناحية العملية باشتراط إجراءات خاصة لتعديل الدستور تكون أكثر شدة وتعقيداً من شروط وإجراءات تعديل القوانين العادية. ومن أمثلة الدستور الجامد، دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

انظر: د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، سنة ٢٠٠٩، مرجع سابق، ص ١٨٧ - ١٩١ - ١٩٨. د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول (المغرب، دار توبقال، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٦)، ص ٩٩ - ١٠٠.

الدستور الذي من شأنه المحافظة على استقرار الدولة، وبين إمكانية التعديل، فكانت صيغة التعديل الخاضعة لشروط صعبة بمثابة حل توفيق بين الأمرين^(١). ويعد الدستور الأمريكي من أصعب الدساتير تعديلاً في العالم، فهذا الدستور قد جاء نتيجة مقاصّة بين مواقف متباينة لم يكن من الممكن التوفيق بينها إلا من خلال الصيغة النهائية التي تمت الموافقة عليها بالفعل، والتي على أساسها قبلت الولايات على الانضمام للاتحاد. ولذلك، كان من المنطقي أن تحاط أحكام هذا الدستور بقدر من الضمانات، حيث رأى أعضاء المؤتمر الدستوري أن عملية التعديل يجب ألا تكون سهلة بحيث تسمح بإجراء تعديلات غير مدروسة تحظى بموافقة متعجلة، وبذات المنطق؛ أرادوا أن يضمنوا عدم تمكّن الأقلية من الحيلولة دون اتخاذ تعديلات لا تحبذها الأغلبية^(٢).

ولذلك، كان الحل المبتكر الذي توصلوا إليه هو الصيغة الحالية للمادة الخامسة، ويتضح من هذا النص الدستوري أن عملية تعديل الدستور الأمريكي تمر عبر مرحلتين اثنتين هما: الاقتراح والتصديق وكل من هاتين المرحلتين يمكن أن تعالج من خلال طريقتين وذلك وفقاً للآتي^(٣):

- ١ - مرحلة اقتراح التعديل: يمكن أن يتم اقتراح التعديل وفق الطريقتين الآتيتين:
 - أ - الطريقة الأولى: يتم اقتراح التعديل من قبل مجلسي الكونغرس إذا صوّت ثلثا أعضاء مجلسي النواب والشييوخ لصالحه - ٢٩٠ نائباً + ٦٧ شيخاً على الأقل -.
 - ب - الطريقة الثانية: أن يتم اقتراح التعديل من قبل المجالس التشريعية في ثلثي مختلف الولايات - ٣٤ ولاية على الأقل -، وفي هذه الحالة يدعو الكونغرس إلى عقد مؤتمر خاص لوضع الصيغة النهائية للتعديلات المقترحة.
- وبعد أن يتم اقتراح التعديلات المطلوبة، تعرض على الولايات للتصديق عليها عن طريق مكتب وزير الخارجية وحكام الولايات المختلفة.

(١) انظر: د. جميلة مسلم شريجي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٢) انظر: د. جميلة مسلم شريجي، الاتحاد الفيدرالي ...، المرجع السابق، ص ١٣١ - ١٣٢.

(٣) انظر: د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٧٦ - ٢٧٧.

٢ - مرحلة التصديق على التعديل: أيًا كان مصدر الاقتراح المقدم بشأن تعديل الدستور، فإن الموافقة عليه يمكن أن تتم بإحدى طريقتين، يترك أمر اختيار أي منهما للكونغرس.

الطريقة الأولى: أن يتم التصديق على التعديل المقترح من قبل المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات - ٣٨ ولاية على الأقل - . ويجري التصويت في المجالس التشريعية للولايات وفق مبدأ الأغلبية البسيطة - أي يجب موافقة أكثر من نصف مجموع عدد الأعضاء في كل مجلس من المجالس التشريعية للولايات - . وعندما تصادق المجالس التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات على التعديل المقترح، وبعد أن يخطر حُكَّام تلك الولايات وزير الخارجية بذلك، يصبح التعديل ساري المفعول.

الطريقة الثانية: أن يتم التصديق على التعديل المقترح من قبل مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع مختلف الولايات - ٣٨ ولاية على الأقل - . ويجري التصويت في المؤتمرات التي تعقد في الولايات وفق مبدأ الأغلبية البسيطة أيضاً - أي يجب موافقة أكثر من نصف مجموع عدد الأعضاء في كل مؤتمر من المؤتمرات التي تعقد على مستوى الولايات - .

وهكذا، فإن هناك أربع طرق محتملة لتعديل نصوص أو مواد الدستور الأمريكي^(١):

- ١ - اقتراح التعديل من قبل ثلثي أعضاء مجلسي الكونغرس، والتصديق عليه من قبل المجالس التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات.
- ٢ - اقتراح التعديل من قبل ثلثي أعضاء مجلسي الكونغرس، والتصديق عليه من قبل مؤتمرات عامة تعقد في ثلاثة أرباع مختلف الولايات.
- ٣ - اقتراح التعديل من قبل مؤتمر وطني يدعو الكونغرس إلى عقده، بناء على طلب مقدم من المجالس التشريعية في ثلثي الولايات، وتصديقه من قبل المجالس التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات.

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٢٧٧.

٤ - اقتراح التعديل من قبل مؤتمر وطني يدعو الكونغرس إلى عقده، بناء على طلب مقدم من المجالس التشريعية في ثلثي الولايات، وتصديقه من قبل مؤتمرات عامة تعقد في ثلاثة أرباع مختلف الولايات.

لقد تعرضت آلية تعديل الدستور الأمريكي لعدد من الانتقادات، منها صعوبة توافر أغلبية الثلثين المطلوبة للاقتراح - ٢٩٠ نائباً + ٦٧ شيخاً على الأقل -، وأغلبية الثلاثة أرباع - ٣٨ ولاية على الأقل -، المطلوبة للتصديق على التعديل، ودلل أصحاب هذه الانتقادات على ذلك، بارتفاع نسبة الاقتراحات المرفوضة حيث تجاوزت الـ ٥٠٠٠/٥٠٠٠ مقترح، وقلة عدد التعديلات التي تمت المصادقة عليها بالفعل حيث لم تتجاوز ٢٧/٢٧ تعديلاً، فكأن تلك الطريقة تتطلب موافقة شبه جماعية لإمكانية التعديل^(١).

كما وصف بعض الفقه الأمريكي آلية التعديل بأنها غير ديمقراطية، إذ تجعل للأقلية المنظمة في بعض الصور إمكانية التوصل لتعديل الدستور أو منع إدخال التعديلات التي قد ترغب بها الأغلبية الموزعة، ذلك أنه من المتصور نظرياً، أن يتم التعديل بموافقة ٣٨/ ولاية، مع أن هذه الولايات قد تضم أقل بكثير من نصف عدد سكان البلاد، فمعلوم لدينا تفاوت الولايات من حيث عدد سكانها، ومن ناحية أخرى، فقد تتمكن ١٣/ ولاية من إفشال أو إجهاض التعديل المقترح للدستور، بينما تضم في الواقع أقل من ٢٠ ٪ من سكان البلاد^(٢).

(١) انظر: د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٢٧٨ - ٢٧٩.

(٢) انظر: د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٢٧٩.

والجدول الآتي يُظهر التعديلات الدستورية الخمس غير المصادق عليها، وتاريخ اقتراحها، والموعِد النهائي أو المهلة الزمنية للتصديق عليها، وعدد الولايات التي وافقت عليها:

الرقم	موضوع التعديل	تاريخ الاقتراح	المهلة الزمنية للمصادقة	عدد الولايات التي صادقت عليها
التعديل الأول	إعادة التقسيم: وينظم هذا التعديل توزيع النواب بين مختلف الولايات.	١٧٨٩/٩/٢٥	لم تحدد	١٠ ولايات =

وفيما يلي، سنبيّن في هذا الجدول التعديلات الدستورية الموجودة في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ وتاريخ اقتراحها، والمصادقة عليها، وعدد الأيام التي بقيت خلالها معلقة قبل المصادقة عليها^(١):

الرقم	موضوع التعديل	تاريخ الاقتراح	تاريخ التصديق	عدد الأيام
التعديل الأول	حرية العبادة والتعبير والصحافة والتظاهر السلمي والمطالبة برفع الأجور.	١٧٨٩/٩/٢٥	١٧٩١/١٢/١٥	٨١١ يوماً
التعديل الثاني	حق اقتناء الأسلحة.	١٧٨٩/٩/٢٥	١٧٩١/١٢/١٥	٨١١ يوماً

التعديل الثاني =	ألقاب طبقة النبلاء: وهذا التعديل يجرّد جنسية الأشخاص الذين يقبلون ألقاب النبالة أو أية هدية أو منصب أو مكافأة من أي نوع كان من أي امبراطور أو أمير أو حكومة أجنبية.	١٨١٠/٥/١	لم يحدد	١٢ ولاية
التعديل الثالث	العبودية: وهذا التعديل يحظر التعديلات الدستورية التي من شأنها أن تسمح للكونغرس أن يتدخل في أية ولاية بما فيها المؤسسات المحلية والأشخاص الذين قرروا العمل. الخدمة بقوانين الولايات المشار إليها.	١٨٦١/٣/٢	لم يحدد	٢ ولاية
التعديل الرابع	عمالة الأطفال: وهذا التعديل يعطي الكونغرس سلطة تحريم عمل من هم تحت سن الثامنة عشرة من العمر.	١٩٢٤/٦/٢	لم يحدد	٢٨ ولاية
التعديل الخامس	تمثيل مقاطعة كولومبيا: وهذا التعديل يتناول مقاطعة كولومبيا كولاية ويتناول أهداف انتخاب الكونغرس للرئيس ونائب الرئيس والمادة (٥) من الدستور.	١٩٧٨/٨/٢٢	١٩٨٥/٨/٢١	١٦ ولاية

Huckabee, David C.; Ratification of Amendments To The U.S Constitution, (CRS, Report, No. 97 – 922 Gov, September 30 – 1997), pp.4-5.

Huckabee, David C.; Ratification of Amendments To The U.S Constitution, ^(١) انظر: Ibid., p.5.

الباب الثاني - الفصل الثاني - علاقة الكونغرس بالفرع القضائي للإدارة الاتحادية

الرقم	موضوع التعديل	تاريخ الاقتراح	تاريخ التصديق	عدد الأيام
التعديل الثالث	إيواء الجنود.	١٧٨٩/٩/٢٥	١٧٩١/١٢/١٥	٨١١ يوماً
التعديل الرابع	مذكرات التفتيش والاعتقال	١٧٨٩/٩/٢٥	١٧٩١/١٢/١٥	٨١١ يوماً
التعديل الخامس	حقوق المتهمين في القضايا الجزائية.	١٧٨٩/٩/٢٥	١٧٩١/١٢/١٥	٨١١ يوماً
التعديل السادس	حق المتهم بمحاكمة عادلة	١٧٨٩/٩/٢٥	١٧٩١/١٢/١٥	٨١١ يوماً
التعديل السابع	حقوق المدعين في قضايا مدنية.	١٧٨٩/٩/٢٥	١٧٩١/١٢/١٥	٨١١ يوماً
التعديل الثامن	الكفالات والغرامات والعقوبات.	١٧٨٩/٩/٢٥	١٧٩١/١٢/١٥	٨١١ يوماً
التعديل التاسع	الحقوق التي يحتفظ بها الشعب.	١٧٨٩/٩/٢٥	١٧٩١/١٢/١٥	٨١١ يوماً
التعديل العاشر	السلطات التي تحتفظ بها الولايات والشعب.	١٧٨٩/٩/٢٥	١٧٩١/١٢/١٥	٨١١ يوماً
التعديل الحادي عشر	الدعاوى ضد الولايات.	١٧٩٤/٣/٤	١٧٩٥/٢/٧	٣٤٠ يوماً
التعديل الثاني عشر	انتخاب الرئيس ونائب الرئيس.	١٨٠٣/١٢/٩	١٨٠٤/٦/١٥	١٨٩ يوماً
التعديل الثالث عشر	إلغاء الرق	١٨٦٥/١/٣١	١٨٦٥/١٢/٦	٣٠٩ يوماً
التعديل الرابع عشر	الحقوق المدنية	١٨٦٦/٦/١٣	١٨٦٨/٧/٩	٧٥٧ يوماً
التعديل الخامس عشر	منح الزنوج حق الانتخاب	١٨٦٩/٢/٢٦	١٨٧٠/٢/٣	٣٤٢ يوماً
التعديل السادس عشر	ضرائب الدخل	١٩٠٩/٧/١٢	١٩١٣/٢/٣	٣٠٢ يوماً
التعديل السابع عشر	انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من الشعب مباشرة.	١٩١٢/٥/١٣	١٩١٣/٤/٨	٣٣٠ يوماً
التعديل الثامن عشر	تحريم المشروبات الروحية	١٩١٧/١٢/١٨	١٩١٩/١/١٦	٣٩٤ يوماً
التعديل التاسع عشر	منح المرأة حق الانتخاب	١٩١٩/٦/٤	١٩٢٠/٨/١٨	٤٤١ يوماً
التعديل العشرون	فترة ولاية كل من الرئيس والكونغرس.	١٩٣٢/٣/٢	١٩٣٣/١/٢٣	٣٢٧ يوماً
التعديل الحادي والعشرون	إلغاء تعديل تحريم المشروبات الكحولية.	١٩٣٣/٢/٢٠	١٩٣٣/٢/١٥	٢٨٨ يوماً
التعديل الثاني والعشرون	تحديد مدة الرئاسة بفترتين	١٩٤٧/٣/٢١	١٩٥١/٢/٢٧	١٤٣٩ يوماً
التعديل الثالث والعشرون	حق الاقتراع في مقاطعة كولومبيا.	١٩٦٠/٦/١٧	١٩٦١/٣/٢٩	٢٨٥ يوماً
التعديل الرابع والعشرون	ضرائب الأشخاص	١٩٦٢/٨/٢٧	١٩٦٤/١/٢٣	٥١٤ يوماً
التعديل الخامس والعشرون	أحكام عزل الرئيس وخلافته.	١٩٦٥/٧/٦	١٩٦٧/٢/١٠	٥٨٤ يوماً
التعديل السادس والعشرون	منح البالغين سن الثامنة عشرة حق الانتخاب.	١٩٧١/٣/٢٣	١٩٧١/٧/١	١٠٠ يوم
التعديل السابع والعشرون	رواتب أعضاء الكونغرس	١٧٨٩/٩/٢٥	١٩٩٢/٥/٧	٢٠٣ سنوات

ثانياً. مدى سلطة الولايات في الدعوة لعقد مؤتمر دستوري لاقتراح تعديل:

إن التحكم التام بإجراءات عقد المؤتمر من قبل الكونغرس هو مخالفة لأسلوب أو طريقة عقد المؤتمر المنصوص عليها في المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية، فالمعنى الواضح لهذه الطريقة يقضي بسيطرة تامة للولايات حتى تحقق نصاب الثلثين على إجراءات الدعوة لعقد مؤتمر لاقتراح التعديل، لاسيما وأن المادة الخامسة قد نصّت بأن للكونغرس وبناء على طلب الهيئات لثلاثي مختلف الولايات أن يدعو لعقد مؤتمر لاقتراح تعديلات. فكلما يدعو Call تشير إلى أن الكونغرس ليس لديه سلطة تقديرية في هذه المسألة متى توافر نصاب الثلثين، حينها يصبح وبلا شك ملزماً بالدعوة إلى عقد مؤتمر^(١).

وإن ما ورد على لسان هاملتون في الأوراق الفيدرالية ما هو إلا حركة استباقية لضمان سلطة الولايات في هذا المجال دون أن يكون للكونغرس سلطة تقديرية. حيث عبّر ألكسندر هاملتون عن ذلك بقوله: بموجب المادة الخامسة من الدستور، فإن الكونغرس يكون ملزماً عند طلب الهيئات التشريعية لثلاثي الولايات بالدعوة إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات ستكون نافذة، لكل ما يُراد بها من أغراض وغايات، بوصفها جزءاً من الدستور لدى مصادقة الهيئات التشريعية لثلاثة أرباع الولايات أو بمؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباعها. إن كلمات هذه المادة قاطعة، فالكونغرس ملزم بالدعوة لعقد مؤتمر ولا شيء يُترك لاجتهاد الكونغرس، وبالتالي تتبخر كل المزاعم بشأن الممانعة عن إدخال تعديل، ومهما بلغت صعوبة توحيد ثلاثي الولايات أو ثلاثة أرباعها على تعديلات تمس المصالح المحلية، فلا خوف من صعوبة كهذه بشأن نقاط تتعلق بالحرية العامة للشعب أو أمنه العام، ويمكن أن نعوّل على الهيئات التشريعية للولايات في إقامة موانع ضد تجاوزات السلطة الوطنية^(٢).

^(١) انظر: Rogers, Kenneth; *The Other Way To Amend* ..., op. cit., p.1014.

^(٢) انظر: The Federalist; op. cit. , *Federalist No. 85* (By Alexander Hamilton), p.399.

وعلى نحو مشابه، وخلال مناقشات المصادقة على الدستور في كارولينا الشمالية، إن جيمس ماديسون والذي أصبح لاحقاً أحد قضاة المحكمة العليا للولايات المتحدة قد أعلن أن عبارة بناء على طلب الهيئات التشريعية لثلاث مختلف الولايات، تعني أن الكونغرس ملزماً بذلك - أي بهذه الدعوة - بموجب الضرورة ولا خيار آخر أمامه بشأن ذلك^(١).

فالفرض من أسلوب الدعوة لعقد مؤتمر لاقتراح تعديل الدستور يقوي ويعزز الحجة المتمثلة أن المادة الخامسة تعطي الولايات سيطرة وتحكماً في عملية عقد المؤتمر متى توافر نصاب الثلثين، لأن محاضر المؤتمر الدستوري تشير بوضوح أن الغاية من هذا الأسلوب هو حماية الولايات من فساد أو تمرد الكونغرس. وفي معرض مواجهة تباطؤ الكونغرس، فإن للولايات الالتفاف عليه بهدف اقتراح تعديلات لازمة، فإذا كان للكونغرس سلطة تقديرية واسعة بشأن عقد المؤتمرات، فهذا يعني أن باستطاعته أن يمنع وبشكل حقيقي عقد مؤتمر كان مرغوباً به بناء على طلب ثلاث الهيئات التشريعية لمختلف الولايات، ما يلحق الهزيمة والإخفاق بأسلوب الدعوة لعقد مؤتمر لاقتراح تعديل^(٢).

وأخيراً، قد يتساءل المرء عن أهمية أسلوب الدعوة لعقد مؤتمر، لذلك يرى الفقهاء: أن هذا الأسلوب قد لعب دوراً هاماً لتحفيز وحث الكونغرس على تعديل الدستور، فخلال السنوات الأربعين الماضية، إن لأسلوب المؤتمر إمكانات هائلة كوسيلة أو أسلوب لاقتراح تعديلات من شأنها أن تحظى بتأييد شعبي كبير والتي لم تكن مقترحة في الكونغرس. فقد أظهر الاستطلاع الذي أجرته مؤسسة Harris Interactive عام ٢٠٠٥ أن سبعة تعديلات كان من المحتمل أن تظهر للوجود قد حظيت بتأييد ٦٤ ٪ أو أكثر من عدد السكان؛ ما يدل على أن

Rogers, Kenneth; The Other Way To Amend ..., op. cit., p.1014.

(١) انظر:

Rogers, Kenneth; The Other Way To Amend, op. cit., p.1015.

(٢) انظر:

طريقة الدعوة لعقد مؤتمر لاقتراح تعديل لا تزال ملائمة بسبب هذه النسبة العالية^(١).

ثالثاً - مدى سلطة الكونغرس على المؤتمر الدستوري ومبدأ المسألة السياسية:

يرى بعض الفقه أن للكونغرس سلطة تقديرية واسعة للتحكم في المواضيع التي تُناقش في المؤتمر الدستوري المتعلق بتعديل مقترح، إضافة إلى الإجراءات المتخذة داخله على أساس أن نقاشاتهم تتعلق بما يسمى مبدأ المسألة السياسية، لاسيما وأن المحكمة العليا قد صاغت هذا المبدأ على النحو المطبق في المادة الخامسة بقضية كولمان ضد ميلر *Coleman V. Miller*، ف كولمان طرح سؤالاً حول شرعية مصادقة المجلس التشريعي لولاية كينساس *Kansas* على التعديل المتعلق بعمالة الأطفال *The Child-Labor*، فالمجلس التشريعي لهذه الولاية رفض التعديل المقترح عام ١٩٢٤، ثم أعيد طرحه عام ١٩٣٧ هو ذاته، فتمت المصادقة عليه. وبعد ذلك، رفع أعضاء مجلس شيوخ ولاية كينساس الذين صوتوا ضد هذا التعديل عام ١٩٣٧ دعوى قضائية^(٢).

^(١) وفيما يلي، سنبين التعديلات السبعة المقترحة من الولايات، والنسب المئوية لدعمها وتأييدها، والذي من شأنه أن يُظهر مدى فعالية هذا الأسلوب:

موضوع التعديل	نسبة التأييد	نسبة المعارضة
تعديل الميزانية المتوازنة.	٧٦ %	١٨ %
التعديل الذي يقضي أن يفسر القضاة القوانين دون صياغتها.	٧٤ %	٢٠ %
القيود المفروضة على مدة ولاية أعضاء مجلسي النواب والشيوخ.	٧١ %	٢٣ %
منع الكونغرس الموافقة على القوانين التي تؤثر على حكومة الولايات.	٦٩ %	٢٢ %
السماح بأداء الصلاة في المدارس.	٦٧ %	٢٩ %
السماح للكونغرس بضغط أو تحديد مقدار الأموال المخصصة للحملة الانتخابية للمرشح.	٦٥ %	٢٩ %
تعريف الزواج في جميع الولايات على أنه اتحاد بين المرأة والرجل.	٦٤ %	٣٢ %

Rogers, Kenneth; The Other Way To Amend, op. cit., pp.1020-1021.

^(٢) انظر: *Rogers, Kenneth; The Other Way To Amend, op. cit., pp.1011-1012.* =

حيث جادلوا من خلال هذه الدعوى أن رفض ولاية كينساس عام ١٩٢٤ وعدم المصادقة على هذا التعديل خلال الفترة الزمنية السابقة على عام ١٩٣٧، قد أفقدته حيويته وفعاليته، وإن المصادقة على هذا التعديل المقترح عام ١٩٣٧ هي مصادقة غير صالحة أو سليمة. وفي نهاية المطاف، قضت المحكمة العليا: « أن للكونغرس وليس المحكمة العليا سلطة نهائية لتقرير شرعية أو صلاحية المصادقة على هذا التعديل المقترح ... وتابعت المحكمة بأن هذه القضية ينبغي اعتبارها مسألة سياسية تتعلق بالأقسام السياسية للإدارة الاتحادية، وأن للكونغرس سلطة في الإعلان عن إقراره أو مصادقته لهذا التعديل »^(١).

لقد استندت المحكمة العليا في حكمها على سابقة تاريخية لدى ممارسة الكونغرس لسلطته في تقرير مدى شرعية مصادقة الولايات على التعديل الدستوري الرابع عشر، فقد كان هناك المزيد من الشك بشأن المصادقة على هذا التعديل، لأن ولايتي أوهايو ونيوجرسي صادقتا في البداية على التعديل الدستوري الرابع عشر، ولكن بعد ذلك تراجعت كل منهما عن هذه الموافقة، فطلب الكونغرس من وزير الخارجية آنذاك سيوارد Seward بتقديم قائمة بالولايات التي صادقت على هذا التعديل، فأصدر وزير الخارجية تقريراً مفصلاً أشار فيه أن ولايتي أوهايو ونيوجرسي تراجعتا عن موافقتهما - مصادقتهما - على هذا التعديل واختتم تقريره بأنه: إذا كانت المصادقات الأصلية - السابقة على تراجع هاتين الولايتين - لا تزال سارية النفاذ فإن هذا التعديل - أي التعديل

= وتجدر الإشارة بأن الأسباب التي أدت إلى رفع هذه الدعوى هي: ١ - رفض الهيئة التشريعية في ولاية كينساس المصادقة على هذا التعديل مسبقاً. ٢ - إن المصادقة على هذا التعديل أصبحت غير متاحة، لأن مهلة زمنية طويلة انقضت من تاريخ إرساله إلى الولايات وهي ثلاثة عشر عاماً. ٣ - إن نائب حاكم ولاية كينساس ليس لديه حق في أن يشجع على اتخاذ قرار بالتصويت في مجلس شيوخ ولاية كينساس لصالح المصادقة على التعديل.

The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation, op. cit., pp.953 - 954.

Rogers, Kenneth; The Other Way To Amend, op. cit., pp.1011 - 1012. انظر: ^(١)

الرابع عشر - قد تمت المصادقة عليه بصورة مسبقة وقد أصبح جزءاً من الدستور^(١).

وفي اليوم التالي، أجاب الكونغرس بالموافقة على قرار إعلان التعديل الرابع عشر كجزء من الدستور ورفضاً الاعتراف بتلك المراجعة - أي المراجعة عن المصادقة الصادرة عن ولايتي أوهايو ونيوجرسي - ، كما لاحظت المحكمة العليا أن ولاية جورجيا، وكارولينا الشمالية، وكارولينا الجنوبية، قد رفضوا التعديل الدستوري الرابع عشر ولكن تمت المصادقة عليه منهم في وقت لاحق بعد تهديد الكونغرس بقدرته على تغيير حكومات تلك الولايات، فأعلنت المحكمة رغم هذه المخالفات في عملية المصادقة، بقبول قرار الكونغرس بما يتعلق بشرعية إقرار التعديل الدستوري الرابع عشر تحت ذريعة اعتبار هذه المسألة سياسية تتعلق بالأقسام السياسية للإدارة الاتحادية^(٢).

وبناء عليه، أنه بالرغم من تجاوز الدستور الأمريكي القرنين من الزمن ومع اختلاف الظروف والأحوال السياسية والاقتصادية عما كانت عليه وقت إقراره، إلا أنه لم يطرأ عليه حتى الآن سوى سبعة وعشرون تعديلاً، وهذا ليس كثيراً بالنسبة لهذه الفترة الطويلة والتي بقي فيها هذا الدستور محافظاً على هيكله العام الأساسي، لاسيما وأن عمومية أحكام هذا الدستور قد مكّنته من التلاؤم مع الظروف عبر السنين، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على حكمة واضعي الدستور، الذين سعوا خلال صياغتهم للنصوص الرئيسية للدستور لتجنب التفصيلات جاعلين هدفهم الالتزام بالمبادئ الضرورية، وترك المضمون للقرارات الشرعية اللاحقة، مستخدمين لغة بسيطة ومرنة واقتراحات

^(١) انظر: Rogers, Kenneth; *The Other Way To Amend*, op. cit., pp.1012-1013.

^(٢) انظر: Rogers, Kenneth; *The Other Way To Amend*, op. cit., pp.1012-1013.

عامة تتناسب وتغيّر الأحداث والأوقات، نابعة من اعتقادهم بضرورة المحافظة على الصفة الدائمة للدستور^(١).

إضافة إلى الدور الكبير الذي لعبته المحكمة الاتحادية العليا في تطوير هذا الدستور ليس فقط عن طريق التعديل الرسمي، وإنما عن طريق إعطاءه تفسيرات جديدة للنصوص، أدت إلى تطويرها بما تتناسب والتطور الذي تعرضت له السلطات الاتحادية مع مرور الزمن^(٢).

أما آباء الدستور فقد اعتقدوا أن الإجراءات الصعبة لعملية تعديل الدستور من شأنها حماية الدستور من أي تغيير أو تعديل لا مبرر له، وهذا من شأنه وفي الوقت ذاته أن يعزز سلطة الدستور مع الشعب عبر السماح بإصلاحه بشكل مدروس ومتأن بعيداً عن الأهواء السياسية^(٣). حيث كتب جورج واشنطن في خطابه الوداعي Farewell Address بتاريخ ١٧٩٦/٩/١٩ قائلاً:

« ... أما ضرورة الكوابح المتبادلة في ممارسة السلطة السياسية وذلك بقسمتها وتوزيعها في مواضع مختلفة، وجعل كل منها حارساً للمصلحة العامة من تعديلات المواقع الأخرى، فقد ثبتت هذه الضرورة من التجارب القديمة والحديثة التي حصل بعضها في بلادنا وتحت سمعنا وبصرنا. ولا بد أن تكون المحافظة على هذه الضوابط ضرورية بقدر ضرورة إيجادها. وإذا ما ارتأى أفراد الشعب أن توزيع السلطات الدستورية أو تعديلها يعاني من أي خطأ بعينه، فلتصح من خلال تعديل وبالأسلوب الذي يقرره الدستور ... »^(٤).

(١) انظر: د. جميلة مسلم شرجي، الاتحاد الفيدرالي ...، مرجع سابق، ص ١٣٦.

(٢) انظر: د. جميلة مسلم شرجي، الاتحاد الفيدرالي ...، المرجع السابق، ص ١٣٦.

(٣) انظر: Spalding, Matthew; Article V. op. cit., p.5.

(٤) انظر: United States Senate; Historical Office, Washington's Farewell Address; (Washington, Senate Document No. 106 – 21, 106 th Congress, 2nd Session, 2000), p.19.

المبحث الثالث

سلطة الكونغرس في سن القوانين الضرورية والمناسبة لتنفيذ سلطاته الدستورية

إضافة لسلطة الكونغرس في اقتراح التعديلات الدستورية من أجل إلغاء القرارات القضائية التي لا يرضى عنها، فإنه مخول بسلطة إقرار قوانين جديدة. ففي حال ارتكبت المحكمة العليا خطأ في معرض تفسيرها لأحد القوانين، وبكل بساطة إذا فسّرت أحد القوانين بطريقة لا يرضى عنها الكونغرس. عندئذ، يستطيع الأخير إقرار قانون جديد وفق صيغة تقوم على تصحيح تفسير المحكمة العليا^(١).

وإن سلطة الكونغرس للقيام بذلك تُستمد من سلطاته السياسية في سن القوانين الضرورية والمناسبة بمقتضى البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور والتي جاء فيها: « إن للكونغرس سلطة سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لكي توضع موضع التنفيذ، السلطات الآتية الذكر، وجميع السلطات الأخرى التي ينيطها هذا الدستور بحكومة الولايات المتحدة أو بأية إدارة أو موظف تابع لها ». وإن سلطة الكونغرس في تمرير قانون جديد لتغيير تفسير قضائي هو أمر مفيد للغاية، فالكونغرس يمارس هذه السلطة أكثر بكثير من سلطة اقتراح تعديل الدستور^(٢).

فهذا البند الدستوري وبشكل واضح من شأنه تضخيم السلطات الممنوحة للكونغرس وليس تقويضها، إذ يُمكن الكونغرس من اختيار أية وسيلة من الوسائل لتنفيذ السلطات المخولة له في دستور عام ١٧٨٧. وقد رُسخ هذا البند بواسطة الرأي الكلاسيكي للقاضي مارشال في قضية ماكلوتش ضد ولاية ماريلاند *McCulloch v. State Maryland* والذي أقرّ في نهاية المطاف بأنه

^(١) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol 2, p.349.

^(٢) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 2, p.349.

بند دستوري ومشروع. علاوة على ذلك، يخول هذا البند الكونغرس سلطة سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لوضع السلطات المخولة للحكومة الوطنية من جانب دستور الولايات المتحدة لعام ١٧٨٧ موضع التنفيذ. وعلى العكس أيضاً، يجوز للكونغرس تفويض جزء من السلطة إلى إدارة أو قسم آخر في الحكومة الاتحادية لتنفيذ سلطاته بشكل فعال عندما يرى الكونغرس ضرورة لذلك^(١).

وبناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث التأثير الذي يمارسه كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية على الفرع القضائي، من خلال بيان سلطة الكونغرس في إقرار تشريعات جديدة بمقتضى السلطات الضمنية التي يمارسها استناداً إلى بند ضروري ومناسب، وذلك وفقاً للآتي:

المطلب الأول: ماهية بند ضروري ومناسب.

المطلب الثاني: التطبيقات العملية التي رسخت مفهوم السلطات الضمنية للكونغرس.

المطلب الأول

ماهية بند ضروري ومناسب

تُستمد السلطات الضمنية للحكومة الوطنية - الكونغرس - من البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى للدستور، ويسمى هذا البند في بعض الأحيان بالبند المطاطي أو بند ضروري ومناسب، لأنه يجعل النظام الدستوري للولايات المتحدة يتمتع بمزيد من المرونة الدستورية. فهذا البند يخول الكونغرس سلطة القيام بكل ما هو ضروري لتنفيذ صلاحياته المنصوص عليها على وجه التحديد. وإن التطبيق الأول لهذا البند في القرار الصادر عن المحكمة العليا في قضية ماكلوتش ضد ولاية ماريلاند ما هو إلا تطوير لمفهوم السلطات

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp.357-358.

الضمنية للكونغرس. ومن خلال هذا المفهوم نجحت الحكومة الوطنية في تعزيز نطاق سلطتها لمواجهة العديد من المشكلات التي لم يكن ليتوقعها الآباء المؤسسون أو لم يكن باستطاعتهم توقعها^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن ماهية بند ضروري ومناسب وذلك وفقاً للآتي:

أولاً - ما هو المقصود ببند ضروري ومناسب.

ثانياً - الخلفية القانونية لبند ضروري ومناسب.

ثالثاً - الآراء الفقهية حول مبدأ ضروري ومناسب.

رابعاً - تفعيل بند ضروري ومناسب.

خامساً - مبدأ السلطات الضمنية موضع التنفيذ.

أولاً - ما هو المقصود ببند ضروري ومناسب *What Is A Necessary And Proper Clause* :

لقد نشأ هذا السؤال عام ١٨١٩ في قضية هامة تُعرف بقضية ماكلوتش ضد ولاية ماريلاند، والذي أجاب عنه القاضي مارشال وفقاً للآتي: « لندع النهاية تكن شرعية، لندعها تكن ضمن مجال الدستور. وجميع الوسائل المناسبة التي يتم تبنيها بوضوح من أجل هذا الهدف، والتي ليست ممنوعة، لكنها متسقة مع نص وجوهر الدستور، هي وسائل دستورية »^(٢).

فالأساس الحقيقي لهذا الإعلان الصادر عن القاضي مارشال يستند إلى أفكار ثلاثة: « الأولى: إن الدستور تمت المصادقة عليه من قبل الشعب، وكان يهدف لتحقيق مصالحهم الدستورية. ثانياً: إن الهدف المقصود من هذا الدستور هو أن يدوم لعصور قادمة، وبالتالي ليكون متكيفاً مع شتى أزمات الشؤون البشرية. ثالثاً: في الوقت الذي تكون فيه الحكومة الوطنية مخولة بممارسة

^(١) انظر: *Bardes, Barbara A. & Shelley II, Mack C. & Schmidt, Steffen W.; American Government and Politics Today, The Essentials, (Wadsworth, Cengage Learning, Washington D.C., 2012), p.88.*

^(٢) انظر: *Corwin's, Edward S.; The Constitution ..., op. cit., p.122.*

السلطات المذكورة - والتي تُطبق اليوم وبشكل قطعي فقط على سلطاتها الداخلية - فإنها أيضاً صاحبة السيادة على تلك السلطات. لأنها تخول الكونغرس صلاحية ممارسة جميع السلطات الضرورية والمناسبة للأمة الاتحادية ». فوجهة نظر القاضي مارشال تم الاعتراض عليها من خلال رأي مفاده: « بأن الدستور كان ميثاقاً للولايات ذات السيادة، وبذلك، فإنه ينبغي أن يُفسر بدقة ضمن سياق الحفاظ على سلطات الولايات المذكورة »^(١).

وقد تمت الإشارة أيضاً بالنسبة لبند ضروري ومناسب من خلال ضرورة وجود قيود على سلطات الكونغرس، حيث فُسر: « بأن الكونغرس لا يستطيع تمرير القوانين، باستثناء تلك التي كانت ضرورية للغاية لكي تضع سلطات الحكومة العامة موضع التنفيذ ». ولكن رد القاضي Stone على هذا الرأي قائلاً: « إن سلطات الكونغرس بمقتضى بند ضروري ومناسب ليست مقيدة كما هي عليه الحال بالنسبة لسلطاته الخاصة والمذكورة صراحة »^(٢).

وفي الآونة الأخيرة، وفي قضية *Buckley v. Valeo* اتخذت المحكمة العليا قرارها في معرض التعليق على بند ضروري ومناسب، ومشيرة إلى مدى تعزيز هذا البند لسلطات الكونغرس لتحقيق الرفاه العام. فالكونغرس اعتبر: « بأن الوسائل التي يستخدمها وسواء كانت سيئة أم غير حكيمة بمقتضى هذا البند، إلا أنها وسائل ضرورية ومناسبة لتعزيز الرفاه العام. وبالتالي فقد رفض الكونغرس تحقيق متطلبات هذا الرفاه من خلال تنفيذ سلطاته الدستورية، دون تخويله السلطة المنصوص عليها في البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور »^(٣).

وفي معرض الحديث عن هذا البند، يمكن توجيه السؤال الآتي، من الذي يحكم بضرورة ومناسبة القوانين التي تُقر لتطبيق صلاحيات الاتحاد ؟

^(١) انظر: Corwin's, Edward S.; *The Constitution*, op. cit., p.123.

^(٢) انظر: Corwin's, Edward S.; *The Constitution*, op. cit., p.123.

^(٣) انظر: Corwin's, Edward S.; *The Constitution*, op. cit., p.123.

لم يتطرق فقهاء القانون الدستوري للإجابة عن هذا السؤال لكن ألكسندر هاملتون قدم إجابة مفادها: « إن هذا السؤال ينشأ تماماً بالقدرة ذاتها والفاعلية ذاتها من مجرد تخويل تلك الصلاحيات للحكومة الوطنية، هذا أولاً، أما في المقام الثاني، فإن الحكومة الوطنية - شأن أية حكومة أخرى - هي التي يتوجب أن تحكم بالدرجة الأولى، في التطبيق المناسب لصلاحياتها، وفي عناصر ذلك التطبيق آخر الأمر. فإذا ما وُجدت الإدارة الاتحادية أنها تتجاوز الحدود المنصفة لصلاحياتها، وتزاول اتجاهها طغيانياً لسلطاتها فإن على المواطنين، الذين هي من خلقهم أن يرجعوا إلى المقياس الذي كوّنوه، وأن يتخذوا تلك الإجراءات التي من شأنها أن تزيل الأذى الذي ألحقته الحكومة بالدستور بقدر ما يتطلب ذلك التجاوز، ويُبرر سبيل الحكمة في الأمر»^(١).

أما السبب الأساسي الذي دفع الآباء المؤسسين لإدراج هذا البند الدستوري، فقد أجاب عنه هاملتون أيضاً على النحو الآتي: « غير أن عنصر الشك قد يسأل: لماذا أدخل وجيء به ؟ والجواب أن ذلك قد حصل من قبيل الاحتراز الشديد لا أكثر، وللحيطة من أي تجاوزات في التفسير من جانب أولئك، الذين يشعرون بالميل لحرف الصلاحيات المشروعة لطرف الاتحاد عن قصدها، وللمحد منها. وربما أن الميثاق تنبأ بما كان هو الهدف الأصلي من هذه الورقات أن توضحه ... وهو أن الخطر الذي يهدد المصلحة العامة في الجانب السياسي أكثر من غيره، هو أن حكومات الولايات سوف تقوض جذور الاتحاد، ومن ثم تعتبر من الضروري - بصدد هذه النقطة الرئيسة - ألا تترك شيئاً لإقامة ذلك الاتحاد وتشكيكه. وأياً كان الدافع لذلك ... فإن الحكمة في الاحتراز ظاهرة من نية الولايات، لأن هذه النية تفشي ميلاً إلى إثارة التساؤل

^(١) انظر: *The Federalist, op. cit., Federalist No. 33. (By Alexander Hamilton), p.140.*

والشك في حقيقة كبرى، يبدو من الواضح أنها الهدف الذي يرمي إليه ذلك الشرط ويُفصح عنه»^(١).

ثانياً . الخلفية القانونية لبند ضروري ومناسب *The Legal Background of the Necessary and Proper Clause*

حتى أولئك الذين يختلفون حول الأهمية التاريخية للدستور عموماً، فإنهم يتفقون بأنه من المهم أن نعرف بأن تاريخ الدستور لا يشتمل فقط على وثائق آباء الدستور، وكيفية إجراء المصادقة عليه، بل يشتمل أيضاً على خلفية وأسس المفاهيم والأفكار العامة لهذا الدستور إضافة لمؤسساته. فمن أجل معرفة السلطة القضائية المنصوص عليها في المادة الثالثة من الدستور، فمن الضروري أن ننظر إلى ممارسات المحاكم الإنجليزية، والتي كانت معروفة من قبل واضعي الدستور أساساً. ومن جهة أخرى، من الضروري الانتقال لدراسة سلطة الملك في إنجلترا لفهم وإدراك سلطة الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية. وعلى وجه الخصوص، فهم وإدراك السلطة التنفيذية المشار إليها في المادة الثانية من الدستور^(٢).

وقد يكون من المستغرب بأن السوابق التاريخية لبند ضروري ومناسب لم يكن قد تم التحقق منها بالرغم من أهمية هذا البند، ولشرح هذه الفجوة، يمكن لأي شخص مهتم أن يضع نظرية مفادها: بأن التوسع الكبير لمعنى هذا البند في الفترة الممتدة بين ثلاثينات وستينات القرن الماضي تزامن مع عدم الاهتمام في تاريخه بين القضاة والمحللين. ولكن هذا البند كان مشكلة محيرة ومسألة هامة منذ البداية، فالمحاكم والمحللين تجاهلوا تاريخ هذا البند وإلى حد كبير في الوقت الذي كان دوره يتزايد. لذلك وعلى الأرجح، فإن التفسير

^(١) انظر: *The Federalist*, op. cit., *Federalist No. 33.* (By Alexander Hamilton), p.140.

^(٢) انظر: *Harrison, John; Enumerated Federal Powers and the Necessary and Proper Clause*, (*The University of Chicago Law Review*, [78: 1101, 2011). p. 1109.

المنطقي على الأقل لهذا البند هو عدم وجود سوابق واضحة له، لأن الهيكل الحكومي الذي يعمل فيه ليس لديه سوابق واضحة أيضاً إنما مستمد من ممارسات إنجليزية^(١).

لذلك، فإن أحداً يكون مخطئاً لدى الادعاء بأن المصطلحات التي يشتمل عليها بند ضروري ومناسب، والمفاهيم أو الأفكار العامة التي أصبحت مألوفاً في تفسيره، لها جذور قريبة جداً من الهيئات الثلاثة في القانون الأنجلو أمريكي في القرن الثامن عشر. فالفقهاء لا يؤكدون بأن عبارات هذا البند تحمل معنى قانوني مفهوم بشكل جيد أو نهائي إلى حد معقول. وإنما يؤكدون بأن هذا البند يُنشئ معنى قانونياً كان معروفاً جيداً لأولئك الذين صاغوا الدستور، وغيرهم من الأمريكيين المتطورين من الناحية القانونية في ذلك الوقت. وهذا المعنى القانوني قد رُسِّخ في القانون الخاص لأصحاب الشركات والقانون العام للهيئات الحكومية، ليصبح المعنى القانوني لبند ضروري ومناسب واسع النطاق و يشمل جميع جوانب الحياة في البلاد، وذلك في اللحظة التي تراها السلطة التشريعية ضرورية ومناسبة لتطبيق هذا البند بهدف تنفيذ إحدى السلطات المخولة لها أو لتنفيذ أية سلطة منوطة بحكومة الولايات المتحدة^(٢).

ثالثاً. الآراء الفقهية حول مبدأ ضروري ومناسب:

تتضمن الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور بنداً مثيراً للجدل للغاية، ويدعى بند ضروري ومناسب *Necessary and Proper*، وهذا الأخير يخول الكونغرس سلطة سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لكي توضع موضع التنفيذ السلطات التي ينيطها الدستور بحكومة الولايات المتحدة أو بأية إدارة أو موظف تابع لها. وقد حظي هذا البند بالكثير من التغطية الصحفية في المؤتمر الدستوري لدى المصادقة على مواد الدستور. وفي خريف عام ١٧٨٧ ناقش

^(١) انظر: *Harrison, John; Enumerated Federal Powers, Ibid., pp. 1109- 1110.*

^(٢) انظر: *Harrison, John; Enumerated Federal Powers, Ibid., pp. 1109 – 1110.*

شخص يدعى Centinel: « بأن هذا البند الدستوري من شأنه السماح للكونغرس بإلغاء القوانين التي لا يرغب بها ». وشخص آخر أطلق على نفسه اسم اليميني القديم An Old Whig قد أطلق على هذا البند اسم السلطة المجهولة والمطلقة والهائلة Undefined, Unbounded And Immense. وفي شهر تشرين الثاني كتب الفقيه Brutus: « بأن السلطات المخولة بمقتضى هذا البند عامة وشاملة للغاية، وإن التفسير الذي كرسه هذه السلطة هي لتبرير الموافقة على أي قانون، فسلطة سن جميع القوانين كما ينبغي، يجب أن تمارس لتصل إلى حد إلغاء القوانين الصادرة عن المجالس التشريعية للولايات »^(١).

وقد كتب ألكسندر هاملتون في الأوراق الفيدرالية معبراً عن قلقه من السلطة غير المحدودة التي يكرّسها هذا البند بقوله:

« لقد كان هذا البند مصدر كثير من الطعن الحاد والرفض العنيف ضد الدستور المقترح ... لقد تم تصويره في نظر المواطنين بسلطات مبالغ فيها ومضخّمة، على أساس أنه آلة شريرة وعن طريقه سوف يحصل تدمير الحكومات المحلية وتتم مصادرة حريات المواطنين، وكأنه مارء مرعب، سوف تنقض فكاه فتلتهم كل شيء، لا توفر رجلاً ولا امرأة ولا شيخاً ولا فتى، ولا رفيعاً ولا وضيعاً، ولا يحترم المقدسات ولا المدنسات. ومع هذا، ومهما بدا غريباً بُعد هذا الصخب عن الواقع، وفي نظر أولئك الذين لم يتم لهم أن يتأملوا ذلك البند بروية ... فإنه يمكن التأكيد بثقة كاملة أن العمليات الدستورية التي ستقوم بها الحكومة المزمعة ستكون تقريباً لو تم حذف البند، لأنه يتكرر في كل مادة من الدستور. إنه مجرد بند يعلن حقيقة كانت ستنتج ضمناً، وتترتب ضرورة على مجرد تشكيل حكومة فيدرالية، وتخويلها صلاحيات محددة خاصة ... »^(٢).

^(١) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol 2, pp.236 -237.

^(٢) انظر: The Federalist, op. cit., Federalist No. 33. (By Alexander Hamilton), p.139.

كما ناقش هاملتون بأن هذا البند لم يضيف شيئاً للدستور حيث قال: «إن للكونغرس سلطات ضمنية لسن أي قانون هو بحاجة لها ، لتنفيذ صلاحياته المقررة أو تلك التي ينيطها هذا الدستور بحكومة الولايات المتحدة». وبعد ثلاث سنوات من عام ١٧٩١ ، أشار أيضاً في معرض تفسيره لهذا البند بصفته وزيراً للخزانة في عهد الرئيس واشنطن: « بأن هذا البند يخول الكونغرس ممارسة سلطات هائلة *this provision gives Congress tremendous powers* »^(١).

ويرى بعض الفقه أيضاً أن وجود بند ضروري ومناسب من شأنه تفويض التعداد المذكور للسلطات التشريعية في الفقرة الثامنة من المادة الأولى ، وذلك بواسطة السماح للكونغرس بتنظيم وتقرير الإجراءات المطلوبة لوضع تلك السلطات موضع التنفيذ ، ما يجعل الكونغرس قادر على أن يتفوق على أية جهود تبذلها حكومة الولايات المتحدة من شأنها مقاومة التدابير والإجراءات الصادرة عنه ، ما يزيد من سلطة الكونغرس من خلال فرض الضرائب على الولايات وسلطاته على الميلشيات لدرجة أن يصبح الكونغرس قادراً على تعديل قوانين الولايات لانتخاب أعضاء مجلس النواب^(٢).

رابعاً - تفعيل بند ضروري ومناسب : *Operation Of Necessary And Proper Clause*

توسعت سلطات الكونغرس من الناحية العملية بمقتضى بند ضروري ومناسب ، وبموجب هذا البند أيضاً اتخذ الكونغرس التدابير المطلوبة واللازمة للوفاء بالالتزامات التي تنص عليها المعاهدات التي أبرمتها البلاد. فهذا البند ساعد الكونغرس لإصدار التشريعات اللازمة والضرورية لتنظيم الجهاز القضائي وسن مجموعة من القوانين التي تعرّف الجرائم وتعاقب على ارتكابها. فالسيطرة الفعلية للاقتصاد الوطني قد نجحت وعلى الأرجح من خلال هذا البند الذي خول الكونغرس سلطة إصدار التشريعات المناسبة لتنظيم التجارة الداخلية

^(١) انظر: *Brannen, E. & Others; Checks and Balances, op. cit., Vol 2, p.237.*

^(٢) انظر: *Zelizer, Julian E.; The American Congress: The Building of Democracy. (The Library of Congress, Houghton Mifflin Company, 2004), p.22.*

للولايات، ليصل ذلك إلى الحد الضروري لحماية وتعزيز التجارة فيما بين الولايات^(١).

إضافة لذلك، يخول الكونغرس بتطبيق جميع الوسائل المناسبة والمعروفة لجمع الإيرادات شاملاً ذلك الحجز على الملكية من أجل تفعيل دور الحكومة من خلال ممارسة سلطته في استملاك الأملاك الخاصة للنفع العام، ما ساهم في تعزيز وتوسيع نطاق السلطة الوطنية إلى حد كبير. ولكن التطبيق الأوسع لبند ضروري ومناسب حدث في مجال الرقابة المالية والنقدية للكونغرس. وبالرغم من أن مختلف السلطات الواسعة المخولة للكونغرس بمقتضى هذا البند لا ترقى إلى مستوى السلطة التشريعية عموماً، ولكن المحاكم اعتمدت وبشدة على هذا البند للحفاظ على الرقابة الشاملة التي أكدها الكونغرس على هذه المسائل^(٢). هذا ما سنبينه من خلال دور هذا البند في تحديد الجرائم والعقوبات، ودوره على الصعيد المالي وعلى صعيد الإجراءات القضائية؛ وذلك وفقاً للآتي:

١ - تعريف الجرائم والعقوبة Definition Of Crimes And Punishment: بالرغم من أن الجرائم الوحيدة التي سُمح للكونغرس صراحة بإيقاع العقاب عليها هي أعمال القرصنة، والجنايات المرتكبة في أعالي البحار، والجرائم المرتكبة وفقاً لقوانين البلاد، وتزوير الأوراق المالية والعملة المتداولة للولايات المتحدة، فإن سلطة الكونغرس لإنشاء وتعريف وإنزال العقاب على الجنايات والجنح كلما كان ذلك ضرورياً لتحقيق أهداف الحكومة الاتحادية هي سلطة معترف بها عموماً. ولإيضاح فإن الجرائم المعاقب عليها بموجب السلطة الكونغرسية المستندة على أساس بند ضروري ومناسب هي: تغيير السندات المالية المعتمدة في الحكومة الاتحادية واستحضار سندات مزورة إلى البلاد، والتآمر لإلحاق الأذى

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.358.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.358.

بالسجناء الذين هم في عهدة شرطة الولايات المتحدة، وانتحال صفة موظف اتحادي بقصد الاحتيال والتآمر لإلحاق الضرر بالمواطنين فيما يتعلق بحقوقهم في التمتع بأي حق أو امتياز كفله الدستور أو قوانين الولايات المتحدة، والدعوة للإطاحة بالحكومة بالقوة، واستلام الموظفين الحكوميين للتبرعات لتحقيق أغراض سياسية^(١).

٢ - ترخيص إنشاء البنوك *Chartering Of Banks*: إن هذا البند هو الوسيلة الضرورية والمناسبة لتنفيذ السلطات الواسعة للكونغرس. ومن أجل فرض الضرائب وجمعها، واقتراض الأموال، وتنظيم التجارة، وإعلان الحرب، وإنشاء الجيوش وتأمين نفقاتها، فإنه يجوز للكونغرس منح ترخيص لإنشاء البنوك أو المؤسسات الوطنية. إضافة لذلك، يجوز منح الكونغرس سلطات إضافية خاصة لا علاقة لها بوظائف الحكومة الاتحادية إذا كانت ضرورية لتفعيل عمل المؤسسات. وللكونغرس أيضاً سلطة منح البنوك الوطنية ترخيصاً لأداء وظائف ائتمانية. وفي المقابل، فإن المحاكم لن تبدأ في عملية تقييم الأهمية المتعلقة بالوظائف المالية لمؤسسات القطاع العام والخاص طالما كان الكونغرس قد قرر مسبقاً ملاءمة وضرورة إنشاء هكذا وظائف^(٢).

٣ - المحاكم والإجراءات القضائية *Courts And Judicial Proceedings*: بما أن الدستور قد رسم فقط الخطوط العريضة للسلطة القضائية تاركاً تفاصيل ذلك إلى الكونغرس، فإن التوزيع والممارسة المناسبة للسلطة القضائية يجب أن يكون مقررًا بواسطة سن قوانين يوافق عليها الكونغرس. إضافة لذلك، إن بند ضروري ومناسب يجعل الكونغرس أكثر قدرة على ممارسة الصلاحيات المنوطة به في البند الثاني من الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الدستور والذي ينص: « للكونغرس سلطة تحديد عقوبة جريمة الخيانة. ولكن لا يجوز

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.359.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp.359-360.

الاقتصاص من نسل أو أقارب المتهم أو تجريده من حقوقه المدنية أو مصادرة أمواله وممتلكاته إلا أثناء حياته»^(١).

فالكونغرس يستطيع توجيه المحاكم الاتحادية بملاحقة موظفين فيدراليين اقترفوا أحد الأفعال المعاقب عليها في القانون. ويستطيع أيضاً سن جميع القوانين الضرورية والمناسبة لوضع الأحكام الصادرة عن المحاكم الاتحادية موضع التنفيذ. ولدى الإعلان عن انضمام أحد الأقاليم إلى الاتحاد، فإن للكونغرس تعيين المحكمة التي ينبغي لها سلطة النظر في القضايا الصادرة عن هذا الإقليم الجديد، إضافة لتحديد الطريقة المناسبة لإنفاذ الأحكام الصادرة عن تلك المحاكم ومراجعتها. وفي معرض ممارسة الصلاحيات الأخرى المخولة للكونغرس بمقتضى الدستور، وبصرف النظر عن المادة الثالثة، يجوز للكونغرس إنشاء محاكم فيدرالية وتحديد مهامها^(٢).

وتجدر الإشارة بأن بند ضروري ومناسب يجعل الكونغرس قادراً أيضاً على تمرير القوانين الخاصة، والتي تطالب الأقسام الأخرى من الحكومة بملاحقة مواضيع محددة أو البت بها. ففي عام ١٩٢٤ أقر الكونغرس قراراً مشتركاً يطالب رئيس الجمهورية بإقامة دعوى قضائية بهدف إلغاء عقود إيجار نفط محددة كان قد رُغم بأنه قد تم الحصول عليها من قبل الحكومة عن طريق الغش؛ وأيضاً من أجل ملاحقة المسؤول عن هذه الأفعال، واتخاذ الإجراءات المدنية والجزائية الأخرى كما تقضي الوقائع، كما يسمح هذا القرار للرئيس بتعيين محام خاص ليكون مسؤولاً عن متابعة هذه القضايا. وإن القوانين الخاصة الصادرة عن الكونغرس من أجل التعويض بموجب قانون

^(١) جرى نص البند الثاني من الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« *U.S. Constitution, Article 3, Section 3, clause 2; The Congress shall have Power to declare the Punishment of Treason, but no Attainder of Treason shall work Corruption of Blood, or Forfeiture except during the Life of the Person attainted* ».
The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation, op. cit., p.361.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.361.

تعويض الملاحين وعمال مرفأ هاربور *Longshoremen and Harbor Worker Compensation Act*، والخاصة أيضاً بتحديد اختصاص محاكم المطالبات للنظر وللبت في طلبات المقاول في مواجهة الحكومة؛ قد قررت المحاكم دستوريته بمقتضى بند ضروري ومناسب^(١).

خامساً - مبدأ السلطات الضمنية موضع التنفيذ:

من اللحظة التي أدرج فيها بند ضروري ومناسب في الدستور فقد أشيدت المنارات، وحُسنت المرافق، ووضعت القيود على التجارة، وأسست البنوك، وقدمت الأموال وصدرت الأوامر بإنشاء المرافق العامة ودور النقود، وشيدت الطرق، وصُنعت القوارب التجارية، ونشرت العملية التعليمية على نطاق واسع، لذلك، فإن وضع السلطات الضمنية للكونغرس أو وضع بند ضروري ومناسب موضع التنفيذ؛ أدى إلى تنفيذ مئات المشاريع التي لم يرد ذكرها في الدستور. والجدير بالذكر، فإن مدى صلاحيات الحكومة الوطنية هي مسألة دستورية ذات أهمية كبيرة في التاريخ الوطني، حيث يوجد مدرستان في هذا الخصوص، وكل واحدة تبنت معنى خاص بها بالنسبة لصلاحيات الحكومة الوطنية^(٢).

فالمدرسة الأولى هي مدرسة المعنى الصارم *Strict Construction* أو كما تسمى مدرسة توماس جيفرسون، والتي تشبثت بالسلطات المذكورة أو المنصوص عليها في الدستور، والتي منحت أيضاً الأولوية لسلطات الولايات، وشددت على إجراء تعديل دستوري وفقاً للمادة الخامسة إذا تطلب الأمر أي تنفيذ لأولوياتها المعتمدة^(٣). أما المدرسة الثانية هي مدرسة المعنى الفضفاض *Loose*

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp.361-362.

^(٢) انظر: *Hinsdale, B. A.; The American Government* ..., op. cit., p.233.

^(٣) فوجهة نظر توماس جيفرسون يمكن توضيحها وفقاً للآتي: «أن الحكومة الاتحادية وبالرغم من أهميتها كانت نتاج اتفاق فيما بين الولايات. وبما أن الشعب هو صاحب السيادة في نهاية المطاف، فإن التهديد الرئيس لحرياته كان ليأتي وعلى الأرجح من الحكومة الوطنية.»

Construction أو كما تسمى مدرسة ألكسندر هاملتون والتي أكدت على السلطات الضمنية للحكومة الوطنية، لأن هذه المدرسة تسعى لجعل البلاد تتمتع ككل بالقوة والوقار أمام غيرها من البلاد من خلال تمتع الحكومة الوطنية بسلطات مطلقة. وهذه المدرسة ركزت على البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور والذي يعرف بالبند المطاطي^(١)، أو بند الرفاه العام *The General Welfare* ويُعد هذا البند حصناً منيعاً للسلطات التشريعية للحكومة الوطنية^(٢).

ورغم ذلك، يتعين ألا يُفترض بأن مؤيدو المعنى الصارم قد أنكروا وجود سلطات ضمنية للحكومة المركزية، أو أن مؤيدي الفضيضة قد أنكروا

= **Wilson, James Q.; *American Government*, (Wadsworth, Cengage Learning, Brief Version, Tenth Edition, 2012), p.82.**

^(١) وتجدد الإشارة أن ضرورة التوفيق بين المصالح المتضاربة للولايات الصغيرة والكبيرة والولايات الشمالية والجنوبية، وخصوصاً أن هذه المصالح قد أثرت على تنظيم الكونغرس؛ كان أمراً صعباً بما فيه الكفاية دون العمل على التوضيح الدقيق للعلاقة التي يجب أن توجد بين النظام الوطني ونظام الولايات. وبالرغم من أن بعض البنود الدستورية التي تؤثر على العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات كانت واضحة إلى حد معقول. ولكن بنوداً أخرى غامضة جداً. فعندما شعر الآباء المؤسسون بأنهم لا يستطيعون تقديم قائمة دقيقة وشاملة لكل شيء يمكن أن تُحول به الحكومة الاتحادية، وبأن الظروف ومن الطبيعي أن تتغير وتنشأ مقتضيات جديدة، فإنهم ونتيجة لذلك، أضافوا بنداً يسمى بالبند المطاطي المنصوص عليه في البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور، والذي ينص بأن للكونغرس سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لكي توضع موضع التنفيذ السلطات الأنفة الذكر، وجميع السلطات الأخرى التي ينيطها الدستور بحكومة الولايات المتحدة أو بأية إدارة أو موظف تابع لها.

Wilson, James Q.; *American Government*, Ibid., p.82.

Hinsdale, B. A.; *The American Government* ..., op. cit., p.233. انظر: ^(٢)

لقد عبّر ألكسندر هاملتون عن وجهة نظره والتي مفادها: « بما أن الشعب قد أنشأ الحكومة الوطنية، ولأن القوانين قد سُنت والمعاهدات قد أبرمت طبقاً للدستور الذي يعتبر القانون الأسمى في البلاد بمقتضى المادة السادسة. ولأن معظم الاحتياجات الأكثر إلحاحاً كانت تشتمل على ضرورة تطوير الاقتصاد الوطني وإدارة الشؤون الخارجية، فإن الحكومة الوطنية هي القوة المتفوقة والرائدة في الشؤون السياسية، وإن سلطاتها يجب أن تكون مقررّة وبشكل واسع النطاق ويتم تفسيرها على هذا النحو أيضاً ».

Wilson, James Q.; *American Government*, op. cit., p.82.

وجود حقوق للولايات. فالسؤال بخصوص ذلك يكون نسبياً، بمعنى إلى أي مدى يجب الأخذ بالمبادئ ذات الصلة بحقوق الولايات أو السلطات الضمنية ؟ فكل مدرسة تميل للمبالغة في تمجيد اختيارها، فالمؤيدون لإحدى هذه المدارس قللوا من شأن السلطات الضمنية للحكومة الوطنية. والمؤيدون للمدرسة الأخرى قللوا من شأن حقوق الولايات. وإن الانحياز المفرط لأي مدرسة قد يدمر الدستور لأن أنصار المعنى الصارم سيجعلون من الاتحاد الفيدرالي ضعيفاً وكأنه حبل من الرمال، أما أنصار المعنى الفضفاض سيجعلون من إرادة الكونغرس القانون الأعلى للبلاد^(١).

ونتيجة لذلك، فإن بعض السياسة والأحزاب غيرت مبادئها بالنسبة لأي من هاتين المدرستين بسبب الظروف السياسية، حيث أكد أنصار المدرسة الأولى مبادئ المدرسة الثانية، وأكد أنصار المدرسة الثانية مبادئ المدرسة الأولى. ولكن ورغم ذلك، يوجد خط فاصل بين هاتين المدرستين بشكل واضح عبر التاريخ^(٢).

المطلب الثاني

التطبيقات العملية التي رسّخت مفهوم السلطات الضمنية للكونغرس

بين مؤيد ومعارض لتوسيع سلطات الحكومة الوطنية أو تقويضها، لقد أقرّت الممارسة العملية عبر التاريخ الدستوري للولايات المتحدة بالسلطات الضمنية للكونغرس بمقتضى هذا البند. فهو الأداة المناسبة التي يستطيع من خلالها الفرع التشريعي تنفيذ جميع السلطات التي أناطها به دستور الولايات المتحدة، أو

^(١) انظر: *Hinsdale, B. A.; The American Government, op. cit., p.233.*

^(٢) انظر: *Hinsdale, B. A.; The American Government, op. cit., p.233.*

ولمزيد من التفاصيل حول هاتين المدرستين راجع:

Barnett, Randy E.; The Original Meaning of the Necessary and Proper Clause, (Journal of Constitutional Law, [vol. 6:2, November, 2003], pp. 188- 203.

حتى أية سلطات أخرى ذات صلة بفروع الإدارة الاتحادية، ولعل قضية ماكلوتش ضد ولاية ماريلاند هي من أبرز القضايا التي رسخت وكرّست دستورية ممارسة الكونغرس لهذا البند، وذلك بواسطة القرار الصادر عن رئيس المحكمة العليا جون مارشال.

ولم يقتصر تعزيز مفهوم السلطات الضمنية للكونغرس - استناداً إلى بند ضروري ومناسب - على قضية ماكلوتش ضد ولاية ماريلاند، فقد كان لبند السيادة الوارد في الدستور ذلك الأثر أيضاً، لأن بند السيادة وطّد تفوق سلطات الحكومة الاتحادية على سلطات الولايات، فكان لا بد للكونغرس أن يستند على بند ضروري ومناسب لتنفيذ جميع السلطات المناطة به دستورياً في حال تعارضها مع قوانين الولايات.

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن التطبيقات العملية التي رسخت مفهوم السلطات الضمنية للكونغرس وذلك وفقاً للآتي:

أولاً - بند ضروري ومناسب وقضية ماكلوتش ضد ولاية ماريلاند.

ثانياً - دور بند السيادة في تعزيز مفهوم السلطات الضمنية للكونغرس.

أولاً - بند ضروري ومناسب وقضية ماكلوتش ضد ولاية ماريلاند *McCulloch v. Maryland (1819)*

؛ Maryland (1819)

يخول البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية بممارسة سلطة سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة....، وهذا البند يسمى ببند ضروري ومناسب. وهذا الأخير كان مصدراً لقيام جدل كبير أثناء المصادقة على الدستور. حيث أثار قلق الكونغرس واليّن بأن هذا البند سيخول الكونغرس ممارسة سلطات مطلقة للقيام بأي شيء يريده. كما شعروا بأن وضع سلطات محددة للكونغرس يجب أن يكون كافياً^(١).

Brannen, E. & Others; Checks and Balances, op. cit., Vol. 2, p.246.

(١) انظر:

فرد الفيدرالي ألكسندر هاملتون على هذه المخاوف بطريقة مثيرة للاهتمام عام ١٧٨٨ قائلاً: « لم يكن ليضيف بند ضروري ومناسب أي شيء للدستور. إنه فقط يوضح بأنه عندما يملك الكونغرس سلطة محددة، فإنه يستطيع القيام بأي شيء يحتاجه لممارسة تلك السلطة. ونتيجة لذلك، قال هاملتون أيضاً: إنه من المهم إدراج هذا البند في الدستور كي لا يحاول الشعب تقييد السلطات الخاصة بالكونغرس». ونتيجة لذلك، أصبح بند ضروري ومناسب هاماً في عام ١٧٩١ خلال الولاية الأولى في عهد الرئيس جورج واشنطن، حيث شغل هاملتون منصب وزير الخزانة في عهد الرئيس واشنطن، وهو منصب تنفيذي بحكم السياسات النقدية للبلاد^(١).

ووفقاً للفقيه Kelly والفقيه Harbison كان هاملتون على قناعة كبيرة بأن سيطرة الحكومة الوطنية يجب أن يكون معهوداً في أيدي من يعملون بالصناعة والتجارة ومالكي الأراضي من الأرستقراطيين. لذا فضّل هاملتون وجود حكومة مركزية - حكومة وطنية - بشكل يتسم بالكفاءة والقسرية بدرجة عالية، والتي من شأنها تعزيز الصناعة والتجارة والتنمية الرأسمالية. فبالنسبة لشرط **القسرية**، فإن هاملتون كان يقصد وجود حكومة اتحادية ذات سلطة قوية لفرض برامجها وخططها الاقتصادية الوطنية على الولايات. ولبلوغ هذا الهدف، قضى هاملتون وقتاً طويلاً خلال الفترة الممتدة بين عامي ١٧٩٠ - ١٧٩١ لوضع خطة مالية أو نقدية من أجل الإدارة الاتحادية. حيث كانت إحدى مقترحات هاملتون مطالبة الكونغرس بالحصول على ترخيص لافتتاح بنك وطني^(٢). ولكن وبسبب ذلك، اندلع جدال حاد داخل الحكومة الاتحادية، ولدى الرجوع إلى الدستور الاتحادي لعام ١٧٨٧ فلا يوجد أي بند يخول الكونغرس سلطة افتتاح بنك وطني. فطلب الرئيس جورج واشنطن من هاملتون ووزير خارجيته جيفرسون بتقديم كل منهما مشورته الخطية بشأن ما إذا كان

(١) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 2, pp.246-247.

(٢) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 2, p.247.

يستطيع الكونغرس افتتاح بنك وطني بمقتضى أي من سلطاته العامة، شاملاً ذلك سلطته في سياق بند ضروري ومناسب^(١).

فأحال جيفرسون رأيه بتاريخ ١٥/٢/١٧٩١ حيث أشار: بأن الكونغرس قد افتقر لسلطة افتتاح بنك وطني *Congress lacked the power to open a National Bank*. حيث ركّز جيفرسون على كلمة ضروري *Necessary* في عبارة ضروري ومناسب. كما أشار: « بأن الكونغرس يستطيع ممارسة سلطاته الخاصة مثل فرض الضرائب، واقتراض الأموال، ودفع الديون الوطنية، وتنظيم التجارة دون الحاجة إلى ممارسته سلطة منح ترخيص لتأسيس بنك وطني، وبالتالي، فإن البنك الوطني لم يكن ضرورياً »^(٢).

أما هاملتون فرد على إجابة جيفرسون خلال ثمانية أيام قائلاً: « إن إدراك جيفرسون لكلمة ضروري كان ضيقاً للغاية. وبأن كلمة ضروري من الممكن أن تعني فقط ما هو مفيد. وبما أن البنك الوطني سيكون مسألة مفيدة ليمارس الكونغرس صلاحياته الخاصة، فقد كان ذلك مسموحاً به ». وفي نهاية المطاف، فاز هاملتون بهذا النقاش ومُنح الكونغرس ترخيصاً لتأسيس بنك الولايات المتحدة وله فروع في جميع أنحاء البلاد^(٣).

ونتيجة لذلك، لم يكن هناك نقاش كبير، وبفضل الاقتصاد الضعيف، والنزاع الذي حدث بين بنك الولايات المتحدة وبنوك الولايات الأخرى، أصبح بنك الولايات المتحدة لا يحظى بشعبية في مناطق الجنوب والغرب، حيث لم تكن التجارة مسألة هامة كما هي عليه الحال شمال شرق البلاد. فالنزاعات دارت رحاها نظراً للجهود التي يبذلها بنك الولايات المتحدة لفرض قيود على حجم القروض الممنوحة من قبل البنوك الخاصة التي استأجرها من قبل الولايات. وفي نهاية المطاف، حاولت بعض الولايات التخلص من فروع هذا

(١) انظر: *Brannen, E. & Others; Checks and Balances, op. cit., Vol. 2, p.247.*

(٢) انظر: *Brannen, E. & Others; Checks and Balances, op. cit., Vol. 2, p.247.*

(٣) انظر: *Brannen, E. & Others; Checks and Balances, op. cit., Vol. 2, p.247.*

البنك إما عن طريق فرض ضرائب عليها بشدة أو إقفالها، فاخترت ولاية ماريلاند طريقة فرض الضرائب، حيث فرضت الأخيرة ضريبة كبيرة على فرع هذا البنك الكائن في مدينة بلتيمور Baltimore عام ١٨١٨^(١).

وعندما رفض James w. Mcclloch - مدير فرع بلتيمور - دفع الضريبة لأنه اعتبر ذلك مخالفة لقانون الضرائب، أقامت ولاية ماريلاند دعوى قضائية على مدير الفرع في محكمة المقاطعة، وعُرفت هذه الدعوى بقضية *Mcclloch v. State Maryland* والتي مضت إلى المحكمة العليا للولايات المتحدة. وهناك قررت المحكمة ما إذا كان للكونغرس صلاحية منح ترخيص تأسيس بنك وطني. وفي تاريخ ١٧١٩/٣/٦ أعلن كبير القضاة جون مارشال قرار المحكمة، حيث قال: «بأن للكونغرس سلطات ضمنية بمقتضى بند ضروري ومناسب لمنح ترخيص بتأسيس بنك وطني بالرغم من أنه لم يكن لديه سلطة خاصة ومحددة للقيام بذلك». كما أكد مارشال بأن بند ضروري لم يكن يعني بأنه لا غنى عنه على الإطلاق، ولكن عندما يخول الكونغرس سلطة محددة بموجب الدستور، فإن بند ضروري ومناسب يتيح للكونغرس القيام بأي شيء يكون مناسباً لممارسة تلك السلطة. وإن جميع القضاة المشاركين للقاضي مارشال في المحكمة العليا وافقوا على القرار الذي عزز من سلطة التشريع للكونغرس^(٢). وقد جاء حرفياً في هذا القرار ما يلي^(٣):

« إننا نسلّم كما يسلّم الجميع، بأن سلطات الحكومة محدودة وأنه يجب عدم تجاوز حدودها. ولكننا نعتقد أن التفسير السليم للدستور يجب أن يتيح للهيئة التشريعية الوطنية - المركزية أو الاتحادية - ذلك الاستتساب فيما

^(١) انظر: *Brannen, E. & Others; Checks and Balances, op. cit., Vol. 2, p.247.*

^(٢) انظر: *Brannen, E. & Others; Checks and Balances, op. cit., Vol. 2, p.248.*

^(٣) انظر: *U.S. Supreme Court; Mcclloch v. State, 17 U.S. 316 (1819), 17 U.S. 316, Mcclloch v. State Maryland et al. February Term, 1819, (Argued February 22, 1819 – Decided March 6 – 1819). Available at; <http://www.laws.findlaw.com/us/17/316.html>*

مورنجر ج. أدلر، الدستور الأمريكي، أفكاره ومثله، مرجع سابق، ص ٢٤٠ - ٢٤٢.

يتعلق بالوسائل التي تنفذ بها تلك الصلاحيات، الأمر الذي يمكن تلك الهيئة من أداء المهام العالية المنوطة بها وبالأسلوب الأكثر نفعاً للناس. فإذا كانت تلك الغاية مشروعة وكانت ضمن نطاق الدستور، فعندئذٍ ستكون جميع الوسائل اللائقة والمتلاءمة بسهولة مع تلك الغاية، والوسائل غير المحظورة بل المتوافقة مع نص الدستور وروحه، وسائل دستورية.

إن صلاحية الكونغرس بإيجاد البنك واستمراره بالطبع كانت موضوع الجزء المقدم من هذا الرأي، ولم يعد بالإمكان اعتبارها موضع تساؤل. أما جواز ممارسة صلاحية فرض الضرائب عليه من جانب الولايات بهدف القضاء عليه فأمر أوضح من أن ننكره. بيد أنه يقال إن فرض الضرائب صلاحية مطلقة لا تعترف بأية قيود سوى التي نص عليها الدستور صراحة، وشأنها شأن بقية أنواع صلاحيات السيادة الأخرى، فإنها موكولة إلى استتساب أولئك الذين يستعملونها. والحجة التي تقدمها ولاية ماريلاند هي ليست أنه يحق للولايات معارضة أحد قوانين الكونغرس، ولكنها حق الولايات في ممارسة صلاحياتها المعترف بها على هذا القانون، وأن الدستور يترك للولايات هذا الحق واثقاً أنها لن تسيء استعماله.

وحقيقة الأمر أن المسألة مسألة سيادة، وإذا ما تم التسليم بحق الولايات في فرض ضرائب على الوسائط التي تستخدمها الحكومة الاتحادية، فإن الإعلان بأن الدستور والقوانين التي سُنّت بموجبه هذه القوانين السائدة لن يكون أكثر من عبارات حماسية فارغة عديمة المعنى. ولقد أولت المحكمة العليا هذا الموضوع كل عنايتها وتناولته بمنتهى الإمعان. وتوصلت إلى قناعة مفادها: أنه لا يوجد للولايات صلاحية عن طريق فرض الضرائب أو غير ذلك، لممارسة عمليات تأخير أو إعاقة أو سيطرة من أي نوع على تنفيذ القوانين الدستورية التي سنّها الكونغرس من أجل العمل على تنفيذ الصلاحيات المنوطة بالحكومة العمومية. وفي رأينا أن هذه النتيجة لا مفرّ منها لتلك السيادة التي

أعلنها الدستور. ونعتقد بالإجماع أن القانون الذي سنّته الهيئة التشريعية لولاية مارييلاند غير دستوري وباطل».

ثانياً. دور بند السيادة في تعزيز مفهوم السلطات الضمنية للكونغرس:

إن سيادة دستور البلاد على القوانين والإجراءات التشريعية قد تم توطيده من خلال بند السيادة *The Supremacy Clause* المنصوص عليه في الدستور، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة السادسة من الدستور بأن: « هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعاً له، وجميع المعاهدات المعقودة، أو التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، تكون القانون الأعلى البلاد، ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به، ولا يُعتد بأي نص في دستور أو قوانين أية ولاية يكون مخالفاً لذلك ».

وبعبارة أخرى، لا تستطيع الولايات على الإطلاق استخدام أي من سلطاتها لإحباط السياسات العامة الوطنية للبلاد، فجميع الموظفين التابعين للحكومة الوطنية المركزية أو الولايات - بما فيهم القضاة - يجب أن يكونوا ملزمين بمقتضى يمين توليهم لمناصبهم بدعم دستور البلاد. وبالتالي فإن أية ممارسة شرعية للسلطة الحكومية الوطنية تلغي أي إجراء متخذ من قبل الولاية ومتعارض معها. وبطبيعة الحال إن تقرير مسألة ما إذا كان هناك تعارض حقيقي بين الإجراء المتخذ من قبل الحكومة الوطنية والإجراء المتخذ من قبل حكومة الولاية هو مسألة قضائية^(١).

فالحرص الوطني يمكن أن يكون بمثابة أفضل مثال على كيفية تفوق السلطة الاتحادية على سلطة الولايات. فعادة، إن وظائف الحرس الوطني باعتباره ميليشيا تابعة للولاية تخضع لقيادة حاكم هذه الولاية. وكثيراً ما يتم استدعاء الحرس الوطني من أجل تقديم المساعدة في حال وقوع كوارث طبيعية كالأعاصير والزلازل والفيضانات. ورغم ذلك، لرئيس الجمهورية أن ينهض

Bardes, Barbara A. & Others; American Government, op. cit., p. 89.

(١) انظر:

بمسؤولية قيادة أية وحدة تابعة للحرس الوطني في أي وقت، فالرئيس بوش الابن عمل مراراً وتكراراً على توحيد مثل هذه الوحدات حتى يتمكن من نشرها في العراق^(١).

ونتيجة لذلك، وبحلول عام ٢٠٠٥، تم اعتبار أعضاء الحرس الوطني وقوات الاحتياط أكبر نسبة من القوات التي تشارك في واجب القتال الفعلي من أية حرب سابقة في تاريخ الولايات المتحدة - حيث انتشرت تلك القوات بنسبة ٤٣٪ في العراق و ٥٥٪ في أفغانستان - . وبحلول عام ٢٠٠٨ انخفض انتشار قوات الحرس الوطني ليصل إلى معدل ٧٪ من القوات في العراق و ١٥٪ من تلك الموجود في أفغانستان. وبحلول عام ٢٠١٠ انخفضت مشاركة الحرس الوطني لتصل إلى ثلث القوات التي انتشرت في العراق وأفغانستان على حد سواء^(٢).

ولعل قضية كوهينز ضد ولاية فرجينيا *Cohens v. Virginia* سنة ١٨٢١، من أبرز القضايا التي كان لها أبلغ الأثر في تعزيز سيادة قوانين الكونغرس على غيرها من القوانين الصادرة عن الولايات، ما ساعد على إعادة تأكيد دستورية مفهوم السلطات الضمنية للكونغرس وتدعيمها ليستطيع الأخير مواجهة أي تعارض من قبل قوانين الولايات. وقد نشأت هذه القضية عندما ألقى القبض على رجلين وأدينوا بموجب قانون الولاية ببيع تذاكر يانصيب وطني كان مسموحاً به بموجب القانون الاتحادي. وكانت النقطتان موضع الخلاف أمام كبير القضاة جون مارشال: ١ - سيادة القانون الصادر عن الكونغرس على قانون الولاية. ٢ - الصلاحية الاستثنائية للمحكمة العليا في قضية كانت الأطراف فيها ولاية ومواطنین من تلك الولاية. وكان القرار واحداً من آراء مارشال الحاسمة في توطيد سلطة الحكومة الاتحادية على الولايات من خلال القوانين الكونغرسية المدعومة بمبدأ السلطات الضمنية أو بند ضروري ومناسب. وقد جاء فيه^(٣):

(١) انظر: *Bardes, Barbara A. & Others; American Government, op. cit., p.89.*

(٢) انظر: *Bardes, Barbara A. & Others; American Government, op. cit., p.90.*

(٣) انظر: *U.S. Supreme Court; Cohens v. Virginia, 19 U.S. 264 (1821), 19 U.S. 264.* Available at: <http://www.laws.findlaw.19/264.html>

« إن الحكومة العمومية - المركزية أو الاتحادية - وإن كانت محددة بالنسبة لأهدافها إلا أنها تتمتع بأعلى سلطة تتعلق بهذه الأهداف. وهذا المبدأ جزء من الدستور، وإذا كان هناك أي إنسان ينكر ضرورته فلا يستطيع أيًا كان إنكار صلاحياته. وهذه الحكومة العليا مخولة صلاحيات واسعة، وإذا كان بالإمكان التشكك في الأهداف العظيمة الكامنة وراء إعطاء هذه الصلاحيات، فقد أعلن أفراد شعب الولايات المتحدة أن هذه الصلاحيات أعطيت لتكوين اتحاد أكثر إحكاماً وإقامة العدل، وضمان الهدوء الداخلي، وإعداد العدة للدفاع المشترك، وتعزيز الصالح أو الرفاه العام، وضمان نعم الحرية لهم ولأعقابهم. وترتبط بهذه السلطات الواسعة المخولة لهذه الحكومة العليا ومن أجل هذه الغايات المهمة، تحديدات صريحة بالغة الأهمية على سيادة الولايات، وقد أدخلت هذه التحديدات لذات الأغراض.

إن صلاحيات الاتحاد المتعلقة بالأمور الهامة كالحرب والسلام والتجارة وكثير غيرها، هي في حد ذاتها قيود على سيادة الولايات. ولكن إضافة إلى هذه، فإنه يتم التخلي عن سيادة الولايات في حالات عديدة حيث يكون التخلي عاملاً لفائدة الشعب، وربما حيث يتمتع الكونغرس بسلطة أخرى سوى سلطة معتدلة أو تحفظية لإدامة المبادئ المقررة في الدستور. ومن المؤكد أن الإبقاء على هذه المبادئ نقية واحد من أهم واجبات الحكومة.

وقد أعطى الدستور لكل مواطن له شكوى ضد أية ولاية الحق في عرض قضيته على محكمة الأمة، ومهما كانت شكواه قليلة الأهمية، ومهما كان عدم اهتمام المجتمع بالحكم الصادر فيها، فقد اعتقد واضعو دستورنا أن من الضروري تحقيقاً لأغراض العدالة، توفير محكمة ترتفع إلى أقصى قدر ممكن فوق التأثيرات، لكي توكل إليها مهمة البت في تلك القضية. ويجب أن تتوازى السلطة القضائية لأي حكومة وطيدة البنيان مع السلطة التشريعية لهذه الحكومة، وأن تكون قادرة على البت في كل مسألة قضائية تنجم عن الدستور وعن القوانين.

والدستور موضوع من أجل الأجيال القادمة، ومصمم بحيث يقترب من الخلود بأسلوب أقرب ما يمكن للمؤسسات أو النظم البشرية أن تفعله. ولا يمكن أن تكون مسيرة الدستور محفوفة بالهدوء باستمرار، بل إنه عرضة للعواصف والأعاصير، ولا بد أن واضعيه كانوا يفكرون إلى الحكمة فعلاً لو أنهم لم يزودوه بقدر ما تسمح طبيعة الأشياء، بوسائل الحفاظ على ذاته من الأخطار التي تكتب عليه مواجهتها. ويجب ألا تعاني أية حكومة من عيب في تنظيمها بحيث لا تحتوي في داخلها على وسائل تكفل تنفيذ قوانينها لتصمد أمام أخطار غير التي تواجهها يومياً. ومحاكم العدالة هي الوسيلة الأكثر شيوعاً في استخدامها. ومن المعقول أن نتوقع ضرورة اعتماد الحكومة على محاكمها الخاصة بها بدلاً من اعتمادها على غيرها.

ومن المؤكد، أنه عندما يشيع العداء للنظام القائم فإنه يكون عداء تصعب مقاومته أيضاً. وقد صنع أفراد الشعب الدستور وباستطاعتهم إلغاؤه. إنه وليد مشيئتهم ولا يعيش إلا حسب رغبتهم. بيد أن هذه السلطة العليا التي لا سبيل إلى مقاومتها في العمل والإلغاء تكمن في أفراد الشعب جميعاً وليس في أي قسم منهم فقط. وإن محاولة أي قسم من أفراد الشعب ممارسة تلك السلطة لوحده اغتصاب يجب إحباطه من جانب أولئك الذين فوض لهم الشعب سلطتهم هذا الإحباط.

وفي حكومة قائمة على هذا الأساس، هل من غير المعقول أن تتوفر في السلطة القضائية القدرة على إعطاء فعالية للقوانين الدستورية التي تسنها السلطة التشريعية؟، فباستطاعة تلك السلطة أو الإدارة أن تبت في صحة الدستور أو صحة قانون ولاية ما إذا كان متعارضاً مع الدستور أو مع قانون الولايات المتحدة. وهل هناك من خطط في توفير مبرر من أجل ضبط كلمات الدستور؟.

نعتقد أن الجواب بالنفي. ونعتقد أنه في الحكومة المسلم بسيادتها العليا فيما يتعلق بالأهداف التي تمس المصالح الحيوية للأمة، لا يوجد ما يتناقض مع

المنطق السليم ولا مع طبيعة الحكومة في جعل الكلمة العليا بيد جميع دوائرها في الأمور المتعلقة بهذه الأهداف؛ وبقدر ما هو ضروري تحقيقها. وفي رأينا، أن ممارسة الصلاحية الاستثنائية على تلك الأحكام التي تصدرها محاكم الولايات والتي قد تخالف الدستور أو قوانين الولايات المتحدة، أمر ضروري لتحقيق تلك الأهداف».

ولكن على الرغم من أن التفسير المرن لبند ضروري ومناسب منح الكونغرس صلاحيات واسعة، فإن المحكمة العليا قضت عام ١٩٩٢ أن هذه الصلاحية ليست بدون قيد. وبإضافة صوتها إلى القلق السياسي الشائع في الكونغرس بشأن النفوذ الفيدرالي المتزايد، أعلنت المحكمة العليا أن الكونغرس لا يمكنه إعطاء أوامر مباشرة للولايات^(١).

^(١) ولكن وبالرغم من مناقشة المحكمة العليا بلغة السيادة المزدوجة للحكومة المركزية والولايات، فإن هذه الحالة تضمنت إحدى أحدث القضايا السياسية وهي قضية التخلص من النفايات المشعة. والتي أصبحت مشكلة سياسية مزعجة بشكل خاص. فملايين الأقدام المربعة من تلك النفايات تحتاج إلى دفن في مكان ما حيث لا يمكن بعثرتها لآلاف السنوات. وأصبحت المشكلة كابوس الموظف المنتخب، فنظم المواطنون الذين كان يصيهم بسهولة من مجرد كلمة مشع احتجاجات ومظاهرات كلما تمت الإشارة إلى منطقة قريبة على أنها مكب نفايات مشعة محتمل. إن الجميع يعرف أن النفايات يجب أن تذهب إلى مكان ما. ولكن كل شخص يقول: إن الجميع يريد حل المشكلة ولكن ليس في ساحتي الخلفية. وهو ما عُرفَ بمشكلة "نيمي" *NIMBY*. فاكشف الكونغرس حلاً سياسياً غير مؤلم، كان يتطلب أن تقوم كل ولاية إما بإيجاد موقع دفن مناسب لنفاياتها أو تصبح مسؤولة قانوناً عن أي أضرار يمكن أن تسببها النفايات. وكنتيجة لذلك، انتقلت المجادلة حول النفايات المشعة المحلية إلى الولايات. ولم تتم مناقشة القضية بشكل أكثر حدة مما حدث في نيويورك. فغالباً عندما يحدد الموظفون الحكوميون مكباً محتملاً، كان الناحيون يقومون بسرقتهم وحرق صورهم أو تمثيلهم. وتحت ضغط القانون الفيدرالي، قرر موظفو ولاية نيويورك أن يتجاهلوا المقاومة وألقوا بالنفايات في مقاطعتي كورتلاند وأليغان. ولكن الهيئات التشريعية المنتخبة للمقاطعتين، ولتحافظ على ولائها لناحي الولاية قدموا شكوى يزعمون فيها أن القانون الفيدرالي غير دستوري. وقالت القاضية "ساندرا ديه أوكونور": «أن الكونغرس لم يكن بإمكانه أن يجبر الولايات أو الحكومات المحلية على دفن نفاياتهم النووية فمثل هذه الأوامر تنتهك سيادتها».

انظر: موريس بي . فيورينا وآخرون، الديمقراطية الأمريكية الجديدة، مرجع سابق، ص ٦٥ - ٦٦.

ورغم ذلك تبقى التشريعات الصادرة عن الحكومة الوطنية لها الأسبقية في التطبيق على القوانين واللوائح المتعارضة معها والصادرة عن الولايات. وإن تزايد دور الحكومة الوطنية ازدهر وبشكل خاص خلال القرن العشرين، ففي العقد الأول من القرن العشرين، إن حوالي عشرون قانوناً وطنياً اكتسب الأولوية على القوانين واللوائح الصادرة عن حكومات الولايات. ومع بداية القرن الحادي والعشرين ازداد العدد حتى بلغ المئات. ويعتقد بعض علماء السياسة بأن السيادة الوطنية هي أمر بالغ الأهمية من أجل حسن سير النظام الاتحادي وإطالة أمدته. ومع ذلك، ظل تطبيق هذا المبدأ مصدراً مستمراً للنزاع^(١).

وأخيراً، يرى بعض الفقه أن قيام الدستور بالنص على موضوعات معينة يُمارس بها السلطة التشريعية، أمر لم يكن له داع على الإطلاق؛ لأن أي موضوع تقريباً يصلح لكونه أساساً لإجراء تشريعي، بالإضافة إلى أن الاحتياجات تتغير كما تتغير الرغبات والأذواق مما يستتبع مراجعة التشريعات باستمرار وإعادة صياغتها لتحاكي الركود والظلم. كما أن قيام الدستور بالنص في البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى على أن للكونغرس الحق في سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة؛ لوضع جميع السلطات السابق ذكرها في البنود السبعة عشر الأولى من الفقرة المشار إليها موضع التنفيذ، وأيضاً جميع السلطات الأخرى التي ينيطها الدستور بحكومة الولايات المتحدة أو بأية إدارة أو موظف تابع لها، ما هو إلا إلغاء لما سبقه من بنود؛ لأن ما جاء في هذا البند يغطي كل ما جاء في البنود الأخرى، لأن باستطاعة الكونغرس في حالات كثيرة سنّ قوانين ضرورية دون أن يعول كثيراً على الدستور، وهذه المرونة تساعد على شرح أمر، أن الدستور يتمتع بالثبات والاستقرار بالرغم من أنه أقدم الدساتير المكتوبة في العالم^(٢).

(١) انظر: *Bardes, Barbara A. & Others; American Government*, op. cit., p. 90.

(٢) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ١٧٧ - ١٧٨.

المبحث الرابع

دور الكونغرس في تنظيم السلطة القضائية

ذكرنا آنفاً أن أعضاء المؤتمر الدستوري المنعقد في فيلادلفيا عام ١٧٨٧ قد اختلفوا عند تناولهم لموضوع تنظيم السلطة القضائية، ففي حين رأى الاتحاديون أو القوميون إنشاء محكمة عليا ومحاكم اتحادية أدنى منها، فقد رأى أنصار حقوق الولايات الاكتفاء بدار قضاء اتحادي واحد تُستأنف أمامه الأحكام الصادرة عن محاكم الولايات، فذلك في رأيهم يُشكل ضماناً كافياً لحماية الحقوق القومية وتوفير أحكام متوافقة في البلد كله. وفي نهاية المطاف، تم التوصل إلى حل توفيقي بين ما طرحه الاتحاديون وما طرحه أنصار حقوق الولايات^(١).

وهذا الحل تمثل في ما نصت عليه المادة الثالثة من الدستور والتي قضت في فقرتها الأولى بأن: « تُنيط السلطة القضائية في الولايات المتحدة بمحكمة عليا واحدة، وبمحاكم أدنى درجة كما يرتأي الكونغرس وينشئه من حين لآخر »^(٢). كما نص البند الثامن من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور: « بأن للكونغرس سلطة إنشاء محاكم أدنى درجة من المحكمة العليا ».

وإذا كان الكونغرس قد قام عام ١٧٨٩ في أول دورة لانعقاده بوضع التنظيم الخاص بالسلطة القضائية الاتحادية حين أصدر قانون تنظيم السلطة القضائية *The Judiciary Act* متضمناً أول تنظيم تفصيلي لهذه السلطة والذي لا يزال نافذاً حتى الآن مع إدخال بعض التعديلات الجوهرية والطفيفة عليه، فإن

(١) انظر: د. سالم حمود أحمد العضيلة، مبدأ الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣٤٩.

(٢) وقد جرى نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« *U.S. Constitution, Article 3, Section 1, The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish* ».

الكونغرس لا يتوانى من التدخل بين الفينة والأخرى لإنشاء محاكم جديدة أو إلغاء محاكم قائمة أو تعديل أنظمتها كلما رأى ضرورة لذلك^(١).

لذلك، فإن للكونغرس وبموجب الدستور سلطات يمارسها على المحاكم الفيدرالية، فللكونغرس سلطة إنشاء المحاكم الفيدرالية، وتقرير اختصاصاتها من حيث الإلغاء والتعديل والإضافة، فضلاً عن التأثير الذي يمارسه على إجراءات تنفيذ الأحكام أو القرارات الصادرة عن هذه المحاكم، وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

المطلب الأول: سلطة الكونغرس في إنشاء المحاكم الفيدرالية.
المطلب الثاني: سلطة الكونغرس في تحديد اختصاصات المحاكم الفيدرالية وتنفيذ الأحكام.

المطلب الأول

سلطة الكونغرس في إنشاء المحاكم الفيدرالية

Congressional Authority to Establishing the Federal Courts

لدى قراءة المواد الثلاثة الأولى في الدستور الفيدرالي، فإنه يُلاحظ مباشرة أن المادة الأولى أناطت السلطة التشريعية للكونغرس^(٢)، والمادة الثانية أناطت السلطة التنفيذية بالرئيس^(٣)، أما الثالثة فقد أناطت السلطة القضائية للمحاكم^(٤). ولكن بمجرد قراءة المادة الأولى وبدقة، فإنه يُلاحظ أن هذه المادة

(١) انظر: د. سالم حمود أحمد العضيلة، مبدأ الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣٤٩.

(٢) نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « تناط جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا بكونغرس الولايات المتحدة والذي يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب ».

(٣) جرى نص البند الأول من الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « بأن تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية ».

(٤) جرى نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « بأن تناط السلطة القضائية في الولايات المتحدة بمحكمة عليا ومحاكم أدنى درجة كما يرتأي الكونغرس وبما يسته من حين لآخر .. ».

لا تعالج المسائل التشريعية فحسب، بل تتناول جميع السلطات العامة للإدارة الاتحادية، وهذه المفارقة تجعل من الواضح أيضاً أن للكونغرس سلطة ملء شواغر السلطتين التنفيذية والقضائية، وهذا يتجلى في نصوص عدة^(١). ولكن أبرزها البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور والذي لا يخول الكونغرس بسلطة سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة بهدف تنفيذ السلطات المخولة له فحسب، ولكنه يسمح أيضاً للكونغرس بإصدار جميع القوانين لتنفيذ السلطات المخولة له بموجب دستور حكومة الولايات المتحدة أو بأي وزارة أو موظف تابع لها.

كما ويشتمل الدستور الفيدرالي على بعض الأحكام الأساسية بشأن بنية المحاكم الفيدرالية. حيث قضى في الفقرة الأولى من المادة الثالثة: « أن السلطة القضائية في الولايات المتحدة تُنَاط بمحكمة عليا واحدة، وبمحاكم أدنى درجة كما يرتأي الكونغرس وبما ينشئه من حين لآخر... »^(٢).

ورغم أن المادة الثالثة قد نصت على المحكمة العليا والتي يتم ترؤسها من قبل رئيس المحكمة العليا - أو كما يسمى كبير القضاة - ولكن هذه المادة لم تحدد أي شيء عن هيكلها أو عملها. لذلك، فإن حجم وتكوين المحكمة العليا قد تُترك للكونغرس - وإن الافتقار لمادة دستورية من شأنها تحديد ذلك قد أوجد فرصة للتلاعب أو محاولة للتلاعب - ويحدد الكونغرس أيضاً المكان والوقت لانعقاد اجتماعات المحكمة العليا فضلاً عن سلطته التي

^(١) انظر: *Bazan Elizabeth & Killian Johnny & Thomas Kenneth R.; Congressional Authority Over The Federal Courts, (CRS, Order Code, RL 32926, May 16, 2005), pp. 2-3.*

^(٢) وفي هذا الخصوص، لقد عبّر ألكسندر هاملتون عن رأيه قائلاً: « إن صلاحية تشكيل محاكم أدنى درجة تُعني عن ضرورة التوجه إلى المحكمة العليا في كل قضية من اختصاص السلطة الفيدرالية. ويراد بهذه الصلاحية تخويل محكمة مؤهلة للبت ضمن حدود عملها في قضايا من اختصاص السلطة الفيدرالية في كل ولاية، وهذه الأسباب تبدو كافية لإقناع العقل المنفتح بأن غياب صلاحية تشكيل محاكم فيدرالية أدنى سيكون نقصاً كبيراً في الدستور ».

The Federalist, op. cit., Federalist No. 81. (By Alexander Hamilton), pp.369 – 370.

استُخدمت للتأثير على تكوين السلطة القضائية^(١). ونتيجة لذلك، أصدر الكونغرس قانون نظام القضاء الاتحادي الأمريكي *American Federal Judiciary System Act* عام ١٧٨٩ والذي بمقتضاه أنشأ النظام القضائي الفيدرالي، ومحاكم الموضوع في كافة الولايات.

لذلك، سنتناول الحديث عن الهرم القضائي الفيدرالي وفقاً للآتي:

الفرع الأول: المحاكم الابتدائية - محاكم الدرجة الأولى - للولايات المتحدة.

الفرع الثاني: محاكم الاستئناف للولايات المتحدة.

الفرع الثالث: المحكمة العليا للولايات المتحدة.

الفرع الرابع: المحاكم الفيدرالية الأخرى.

الفرع الأول

المحاكم الابتدائية - محاكم الدرجة الأولى - للولايات المتحدة

U.S. District Courts

قام الكونغرس بتقسيم الولايات المتحدة والأراضي التابعة لها إلى أربع وتسعين منطقة فيدرالية في تخطيطه للقضاء الفيدرالي، وتوجد منطقة واحدة على الأقل في كل ولاية والعديد من المناطق في كبرى الولايات وأكثرها كثافة سكانية. ويتم تمييز هذه المناطق جغرافياً بأسماء، مثل المنطقة الجنوبية لولاية نيويورك^(٢). ويقع في كل دائرة محكمة ابتدائية للولايات المتحدة، وتعد هذه المحاكم الأربع والتسعون كبرى محاكم الموضوع بالقضاء الفيدرالي. وتتكون كل من هذه المحاكم من قاضيين على الأقل، وهناك العديد منها الذي يتكون من عدة قضاة. وفي بعض الدوائر ذات الكثافة السكانية العالية تتشكل

^(١) انظر: *Bazan Elizabeth & Others; Congressional Authority ... op. cit., p.3.*

^(٢) انظر: *Hogan, Honorable Thomas F.; The Federal Court System in The United States ... op. cit., p.12.*

المحكمة من أكثر من أربعة وعشرين قاضياً. وبالنظر إلى أن كل دائرة تغطي ولاية بأكملها أو جانباً كبيراً منها، فإن المحكمة تتعقد أساساً في العديد من المدن التي تقع بالمنطقة^(١).

وعلى الرغم أن المحاكم الابتدائية قد تتشكل من عدة قضاة، فإن رئاسة هيئة المحكمة تكون لقاض واحد في كل قضية على حدة، ويكفل الدستور الحق في المحاكمة أمام هيئة محلفين في حالة طلب ذلك من أحد طرفي الخصومة، وذلك في القضايا المدنية التي يطالب فيها المدعي بتعويضات مالية. وتمنح بعض التشريعات أحياناً الحق في المحاكمة أمام هيئة محلفين في قضايا أخرى^(٢).

وفي حالة التنازل عن هذا الحق أو إذا لم تقض التشريعات أو الدستور به، فإن القاضي يقوم بدور المحقق إلى جانب عمله. وإن إجراءات الدعاوى الجنائية عدا إجراءات الجنح تتم في حضور هيئة محلفين إلا إذا تنازل المدعي عليه عن هذا الحق. ويوجد في إطار المحاكم الابتدائية موظفون قضائيون يُعرفون بالمفوضين القضائيين الفدراليين. ويمارس هؤلاء أعمالهم الإجرائية، فيسهمون في وظيفة القضاء الفيدرالي بما يشابه عمل المحاكم محدودة الاختصاص في النظام القضائي للولايات على وجه التقريب، غير أن الأحكام التي يصدرها هؤلاء المفوضون القضائيون تعد صادرة عن المحاكم الابتدائية^(٣).

(١) انظر: دانيال جون ميدور، المحاكم الأمريكية، ترجمة الدكتور مصطفى رياض (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٩)، ص ٣٠.

McMillion, Barry J.; Length of Time From Nomination to Confirmation For U.S. Circuit and District Court Nominees: Overview and Policy Options to Shorten The Process. (CRS, Report No. R43316, November 20, 2013), p.3.

(٢) انظر: دانيال جون ميدور، المحاكم الأمريكية، المرجع السابق، ص ٣٠.

(٣) انظر: دانيال جون ميدور، المحاكم الأمريكية، المرجع السابق، ص ٣١.

الفرع الثاني

محاكم الاستئناف للولايات المتحدة

U.S. Courts of Appeals

بالإضافة إلى قيام الكونغرس بتحديد الأربع وتسعين منطقة قضائية بوصفها وحدات في منظومة محاكم الموضوع، فقد أنشأ ثلاث عشرة دائرة قضائية فيدرالية تمثل قاعدة لهيكل المحاكم المتوسطة. وتوجد بكل دائرة محكمة استئناف واحدة تدعى محكمة استئناف الولايات المتحدة لهذه الدائرة كاسم رسمي لها. وتمارس محكمة الاستئناف اختصاصها في دائرتها الجغرافية بالنظر في الدعوى المدنية والجنائية المستأنفة من محاكم الموضوع الواقعة بدائرتها. كما تمارس هذه المحاكم اختصاصاً يتصل بمراجعة تعليمات الهيئات الإدارية الفيدرالية العليا. غير أنه في واقع الأمر تقوم دائرة منطقة كولومبيا بالعبء الأكبر في مجال المراجعة^(١).

ويختلف عدد القضاة في المحاكم الاستئنافية اختلافاً كبيراً، فيتراوح ما بين ستة قضاة في الدائرة الأولى إلى ثمانية وعشرين في الدائرة التاسعة، ويتراوح عدد القضاة في معظم الدوائر ما بين عشرة وخمسة عشر قاضياً. وبغض النظر عن العدد الإجمالي للقضاة فدائماً ما تقوم لجنة مكوّنة من ثلاثة قضاة بالنظر في القضايا والفصل فيها. ويخضع تشكيل هذه اللجان للتغيير المستمر بحيث يتبادل القضاة المواقع شهرياً. وفي حال تضارب الأحكام الصادرة من هيئة أو أكثر بشأن ذات المسائل القانونية، أو عندما يتسم الموضوع محل النظر بأهمية خاصة، فإن للمحكمة الحق في نظر القضية أو إعادة نظرها بكامل

^(١) انظر: *Epstein, Lee. & Segal, Jeffrey A.; Advice and Consent: The Politics of Judicial Appointments, (Oxford University Press, 2005), p.14.*

Hogan, Thomas F.; The Federal Court System ..., op. cit., pp. 13- 14.

فعلى سبيل المثال: تضم الدائرة الرابعة ولايات ماريلاند، فرجينيا، وست فرجينيا، نورث كارولينا،

ساوث كارولينا، كما وتختص محكمة استئناف الولايات المتحدة لدائرة كولومبيا بمنطقة كولومبيا فقط.

انظر: دانيال جون ميدور، المحاكم الأمريكية، المرجع السابق، ص ٣١.

هيئتها، أي أن القضية ينظرها كافة القضاة العاملين بالمحكمة. وينص أحد التشريعات الفيدرالية على جواز نظر محاكم الاستئناف المشكّلة من أكثر من خمسة عشر قاضياً في القضايا بعدد قضاة أقل من كامل هيئتها حسبما تحدده ذات المحكمة. وتتفرد محكمة الاستئناف للدائرة التاسعة بأنها المحكمة الوحيدة التي أقدمت على اتخاذ هذه الخطوة، فانعقدت بها جلسات بأحد عشر قاضياً من مجموع ثمانية عشر قاضياً^(١).

وتجدر الإشارة إلى وجود غرضين لإعادة النظر في محاكم الاستئناف: **الأول:** هو تصحيح الخطأ، حيث يُدعى القضاة في الدوائر المتعددة لمتابعة أداء المحاكم الابتدائية الفيدرالية والإشراف على كيفية تطبيقها وتفسيرها للقوانين القومية ولقوانين الولايات. وبعد ذلك، لا تسعى محاكم الاستئناف نحو البحث عن أدلة جديدة، ولكنها بدلاً من ذلك تفحص سجل المحكمة الأدنى لاكتشاف الخطأ. وفي أثناء عملية تصحيح الأخطاء، تقوم محاكم الاستئناف أيضاً بتسوية المنازعات وتطبيق القانون القومي. أما الغرض الثاني: فهو فرز وإعداد القضايا القليلة التي تستحق إعادة النظر من جانب المحكمة العليا^(٢).

(١) انظر: دانيال جون ميدور، المحاكم الأمريكية، المرجع السابق، ص ٣١ - ٣٣.

ولمزيد من التفاصيل حول المحاكم الاستئنافية للولايات المتحدة من حيث: وظائف المحاكم الاستئنافية وتطورها *Functions And Evolution of Appellate Courts*، والهيكلة التنظيمية للمحاكم الاستئنافية *Structure And Organization of Appellate Courts*، وإقامة الدعاوى أمام المحاكم الاستئنافية: حدودها الزمنية - وأطرافها - ومداها *Access To Appellate Courts: When, For Whom, How Much*.

راجع: دانيال جون ميدور، جوردانا سيمون برنشتين، محاكم الاستئناف في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة د. مصطفى رياض (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠١)، ص ٩ - ١٠.

(٢) انظر: روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، مرجع سابق، ص ٥٨.

الفرع الثالث

المحكمة العليا للولايات المتحدة

The U.S. Supreme Court

تقع المحكمة العليا للولايات المتحدة على رأس النظام القضائي الفيدرالي، وتقف في القمة على سلم المؤسسات الدستورية في النظام الأمريكي بجانب كل من الكونغرس ومؤسسة الرئاسة، وتلعب المحكمة العليا الدور الرئيس المنظم للحياة السياسية استناداً إلى نظرية الرقابة على دستورية القوانين، ويتخذ نظام المحكمة ومبادئ عملها شكل القانون الذي يسود على عمل كل السلطات سواء على مستوى الولاية أو على المستوى القومي^(١).

والسلطة القضائية ممثلة في المحكمة العليا هي المفسر النهائي لمواد الدستور، فإذا حاول أحد الفرعين السياسيين - الرئيس أو الكونغرس - تجاوز الدستور، يمكن للمواطنين تحدي أعماله ضمن نظام المحكمة بحجة عدم الدستورية، حيث تتدخل السلطة القضائية لتلغي القوانين المتعارضة مع الدستور^(٢). فالمحكمة العليا هي الوحيدة التي نص الدستور على إنشائها. وبعبارة أوضح، إن التشريع الصادر عن الكونغرس هو الذي يحدد عدد قضاتها الذين يعرفون بالمستشارين، ويحدد اختصاصاتها في إطار ما رخصت به المادة الثالثة من

(١) يُستمد الدور الذي تلعبه المحكمة العليا كصانعة للسياسة من واقع أنها تقوم بتفسير القانون. فقضايا السياسة العامة تأتي أمام المحكمة في صورة نزاعات قانونية يجب حلّها. حيث عبّرت المحكمة عن رأيها في هذا المجال بقولها: «تشارك المحاكم في أي نظام سياسي وبدرجة ما في عملية صنع السياسة، لأن هذه هي وظيفتها. ويواجه أي قاضٍ الاختيار بين اثنين أو أكثر من التفسيرات أو التطبيقات لقرار تشريعي أو لأمر تنفيذي أو لنص دستوري، لأن الخلاف لا بد وأن يُتّ فيه. وعندما يختار القاضي أو القاضية فإن تفسيره أو تفسيرها يصبح سياسة في حق المختصين. فإذا لقي قبول القضاة الآخرين، فإن القاضي يكون قد صنع سياسة تسري في كل الولايات القضائية التي تسود فيها وجهة النظر هذه».

انظر: روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، المرجع السابق، ص ٤٥ - ٤٦.

(٢) انظر: د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل...، مرجع سابق، ص ٩٥.

الدستور. وبموجب قانون السلطة القضائية الصادر عن الكونغرس سنة ١٧٨٩، تشكّلت المحكمة العليا منذ منتصف القرن التاسع عشر ولا تزال مكوّنة من تسعة قضاة، يُعيّن أحدهم كبير قضاة الولايات المتحدة أو رئيساً للمحكمة. وتُعقد المحكمة جلساتها في العاصمة واشنطن في مقر خاص بها يقع شرقي مبنى الكونغرس. وتبدأ دورتها السنوية في يوم الاثنين الأول من شهر تشرين الأول وعادة ما تختتم جلساتها في نهاية شهر حزيران^(١).

وتتمتع المحكمة العليا باختصاص يتيح لها مراجعة كافة الأحكام الصادرة عن المحاكم الاستئنافية الفيدرالية، كما يمتد اختصاصها ليغطي الأحكام التي تصدرها محاكم الولايات العليا في حال إصدارها أحكام تتعلق بالمسائل القانونية الفيدرالية. وفيما عدا استثناءات قليلة، فإن الاختصاص القضائي للمحكمة يرجع لاختيارها، حيث يتقدم المتقاضون بالتماس للمحكمة العليا للحصول على أمر قضائي بتحويل القضية إليها والنظر بها والبت فيها على أساس موضوعي. ثم يكون للمحكمة أن تقرر ما إذا كانت ستقوم بذلك، حيث تطبق مبدأ الأربعة بحيث إذا رأى أربعة قضاة من القضاة التسعة أن يصدروا الأمر القضائي، عندئذ يتم النظر في القضية لإصدار حكم بشأنها، وإذا لم يحدث ذلك، يبقى حكم المحكمة الأدنى قائماً، وهذا يعني أن طلب الأمر القضائي مرفوضاً، ويبقى حكم المحكمة الأدنى قائماً^(٢).

الفرع الرابع

المحاكم الفيدرالية الأخرى

Others Federal Courts

تُعد المحاكم التي ورد ذكرها سابقاً - المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف - والتي تشكل الملامح الأساسية للهرم القضائي الفيدرالي قائمةً

^(١) انظر: *Epstein, Lee. & Others; Advice and Consent ..., op. cit., p.13.*

^(٢) انظر: دانيال جون ميدور، المحاكم الأمريكية، مرجع سابق، ص ٣٣.

طبقاً لما نصت عليه المادة الثالثة من الدستور، أي أنها محاكم لا يُعيّن قضاتها لفترة محددة من الأعوام، وإنما يظلّون في مناصبهم طالما التزموا حسن السيرة. وتسمى المحاكم التي ينشؤها الكونغرس طبقاً للفقرة الأولى من المادة الثالثة بالمحاكم الدستورية، كما ويُشار إلى هذه المحاكم مجتمعة عادة بالقضاء الفيدرالي أو النظام القضائي الفيدرالي^(١).

وقد شكّل الكونغرس من حين إلى آخر محاكم أخرى طبقاً لما نصت عليه المادة الثالثة. إحدى هذه المحاكم هي **محكمة التجارة الدولية** *The Court of International Trade*، وهي محكمة موضوع يمتد اختصاصها ليشمل قضايا متنوعة تنشأ على أساس من القوانين الخاصة بالرسوم الجمركية واستيراد البضائع، ويُعيّن قضاة دائمون في هذه المحكمة. وثانيها **محكمة الاستئناف المؤقتة للأمور الطارئة**، والتي تنظر في قضايا الاستئناف المحالة من المحاكم المحلية في أنحاء البلاد في دعاوى معينة ذات صلة بالقواعد الفيدرالية للطاقة. أما **ثالثها**، فهي محكمة التنصت للمخابرات الخارجية والتي تقوم بعملها بموجب طلب يقدمه المدعي العام للحصول على إذن باستخدام وسائل التنصت محلياً لأغراض تتعلق بمصلحة الأمن القومي^(٢).

وقد شكّل الكونغرس أيضاً عدة محاكم أخرى بموجب صلاحياته التشريعية التي نص عليها البند الثامن من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور بأن « **للكونغرس سلطة إنشاء محاكم أدنى درجة من المحكمة العليا** »، حيث يستمر قضاء هذه المحاكم في مناصبهم لعدة سنوات. وعادة ما يشار إلى هذه المحاكم بالمحاكم التشريعية *Legislative Courts* أو محاكم المادة الأولى *Courts of First Article*، ويتسم عملها بالسمة القضائية ويصدر عنها أحكاماً نهائية وتشمل المحاكم ما يلي^(٣):

(١) انظر: دانيال جون ميدور، المحاكم الأمريكية، المرجع السابق، ص ٣٥.

(٢) انظر: Hogan, Thomas F.; *The Federal Court System* ..., op. cit., pp. 12-13.

(٣) انظر: Epstein, Lee. & Others; *Advice and Consent* ..., op. cit., p.14.

أولاً . محكمة الاستئناف العسكرية *Court of Military Appeal* : أنشأ الكونغرس هذه المحاكم سنة ١٩٦٠ في ظل السلطة المخولة له في المادة الأولى من الدستور. وتختص هذه المحاكم بوضع قواعد للحكومة وتنظيمات للقوات البرية والبحرية. وتراجع هذه المحكمة أحكام الإدانة الصادرة عن المحاكم العسكرية للقوات المسلحة الأمريكية، وتخضع أحكامها لمراجعة المحكمة العليا الأمريكية.

ثانياً . محكمة استئناف قدامى المحاربين *Court of Veterans Appeal* : تأسست هذه المحكمة وفقاً لتشريع وقعه الرئيس ريغان بتاريخ ١٨/١١/١٩٨٨، ولهذه المحكمة سلطة إعادة النظر في قرارات مجلس تظلمات قدامى المحاربين. ويخدم قضاة هذه المحاكم في مناصبهم مدة خمس عشرة سنة. وتراجع هذه المحكمة قرارات إدارة قدامى المحاربين في حالة رفضها طلب رجال القوات المسلحة الأمريكية السابقين للتعويضات أو المستحقات، وتخضع أحكام هذه المحكمة إلى مراجعة محدودة في محكمة الاستئناف الأمريكية للدائرة الفيدرالية.

ثالثاً . محكمة الضرائب *Tax Court* : وتتنظر هذه المحكمة في دعاوى مسددي الضرائب المقامة ضد الإدارة الاتحادية، والقائمة على أساس قانون الإيرادات الداخلية، وتصدر أحكامها بشأنها، وتخضع أحكامها للمراجعة من قبل محاكم الاستئناف في دوائرها الجغرافية. وهذه المحكمة كانت هيئة إدارية تسمى محكمة ضرائب الولايات المتحدة ثم تغير اسمها بتشريع صادر عام ١٩٦٩.

رابعاً . محكمة المطالبات الفيدرالية *Court of Federal Claims* : وتتنظر هذه المحكمة في دعاوى المطالبات النقدية المقامة ضد الإدارة الاتحادية. وتصدر أحكامها بشأنها، وتخضع أحكامها للمراجعة من قبل محكمة الاستئناف الأمريكية للدائرة الفيدرالية.

خامساً . محاكم الإفلاس *Courts of Bankruptcy* : وتصدر هذه المحاكم أحكامها بشأن العديد من الأمور المتنوعة حسبما يقضي قانون الإفلاس الفيدرالي *Federal*

Bankruptcy Act، وتخضع أحكامها للمراجعة إما من قبل المحاكم المحلية أو محاكم الاستئناف، أو من خلال لجنة خاصة من قضاة مختصين بشؤون الإفلاس.

وتجدر الإشارة، أن المحكمة العليا هي المحكمة التي نص الدستور على إقامتها وحدها دون غيرها من باقي المحاكم المذكورة آنفاً - الابتدائية، الاستئنافية، المحاكم الفيدرالية الأخرى - والتي يتم إحداثها بقانون صادر عن الكونغرس ما يوضح لنا دور الكونغرس في تكوين السلطة القضائية.

وأخيراً، تختلف المحاكم الدستورية والتشريعية في درجة استقلالها عن الفرعين الآخرين في الحكومة، ويخدم قضاة المحاكم الدستورية التي يتم إنشاؤها بمقتضى المادة الثالثة من الدستور ما داموا قادرين على التصرف السليم - أي يتمتعون بالسلوك الحميد - ، ما يعني الخدمة مدى الحياة. وبما أن قضاة محاكم المادة الأولى التي يتم إنشاؤها بموجب تشريع صادر عن الكونغرس؛ لا يتمتعون بضمانات دستورية تتصل بربط مدة توليهم المنصب بالسلوك القويم، فإن الكونغرس يمكن أن يضع لهم شروطاً محددة لتولي المنصب. ويتمتع قضاة المحاكم المنشأة وفقاً لأحكام المادة الثالثة بحماية دستورية من تخفيض مرتباتهم طوال فترة توليهم المنصب. أما هؤلاء الذين يخدمون كقضاة في المحاكم التشريعية لا يتمتعون بمثل هذه الحماية^(١).

إضافة لذلك، لقد تناول الكونغرس مجموعة من الجوانب ذات الصلة بإدارة المحاكم، فقد أنشأ المؤتمر القضائي للولايات المتحدة، والمكتب الإداري لمحاكم الولايات المتحدة، والمركز القضائي الفيدرالي، والمؤتمرات القضائية للدوائر والمجالس القضائية للدوائر^(٢).

(١) انظر: روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، مرجع سابق، ص ٦٧.

(٢) يطلق على هذه الجوانب ذات الصلة بإدارة المحاكم بأبنية الدعم الإداري الفيدرالي الرئيسة، والتي يمكن إيضاحها وفقاً للآتي:

= أ - المؤتمر القضائي للولايات المتحدة *Judicial Conference of the United States*: يعتبر المؤتمر القضائي للولايات المتحدة المنظمة الإدارية المركزية لصنع السياسة في النظام القضائي الفيدرالي، ويجتمع المؤتمر الذي يتكون من رئيس قضاة المحكمة العليا بوصفه العضو الرئيس من رؤساء قضاة الدوائر القضائية، وقاضي محكمة ابتدائية واحد من كل دائرة من الدوائر الإقليمية الاثني عشر، ورئيس قضاة محكمة التجارة الدولية مرة كل ستة أشهر في جلسات تمتد على مدار يومين، وتتم في المؤتمر معالجة مجموعة متنوعة من المواضيع مثل السياسة الخاصة بالتعيين المؤقت للقضاة داخل الدوائر، والتوصية بإنشاء مناصب قضائية جديدة، ورفع المرتبات القضائية، وتطوير الميزانيات اللازمة لتشغيل المحاكم. والتوصيات عادة ما تأخذ شكل التشريع المقترح الذي تتم الموافقة عليه من قبل المحكمة العليا، ثم يُحال بعد ذلك إلى الكونغرس للحصول على التصديق النهائي.

ب - المكتب الإداري القضائي لمحاكم الولايات المتحدة *Administrative Office of the U.S. Courts*: تُدار إدارة النظام القضائي الفيدرالي ككل بواسطة المكتب الإداري لمحاكم الولايات، وهو هيئة تم تأسيسها بواسطة الكونغرس عام ١٩٣٩، بوصفها هيئة تابعة للمؤتمر القضائي، حيث يتم تعيين مديره بواسطة رئيس القضاة، ويقوم هذا المكتب الإداري بوظيفة إدارية للمؤتمر القضائي. وبالإضافة إلى تزويد لجان المؤتمر المتعددة بالمعلومات الإحصائية، فإنه يعمل كمركز استقبال وغرفة للمعلومات والاقتراحات الموجهة إلى المؤتمر القضائي، ويلعب هذا المكتب دوراً هاماً في وصل بين كل من النظام القضائي الفيدرالي والمؤتمر القضائي، فالمكتب الإداري يُخدم كسند ونصير للهيكل القضائي في تعاملاته مع الكونغرس والفرع التنفيذي والجماعات المهنية وعامة الجمهور، فضلاً عن أن هذا المكتب يتصرف كممثل رسمي للمؤتمر القضائي في الكونغرس، ويقدم مع القضاة اقتراحات الميزانية القضائية وطلبات مناصب قضائية إضافية، واقتراحات تغيير أحكام المحاكم وغير ذلك من الإجراءات الحورية.

ج - المركز القضائي الفيدرالي *Federal Judicial Center*: أصدر الكونغرس عام ١٩٦٧ تشريعاً يقضي بإنشاء المركز القضائي الفيدرالي بوصفه مؤسسة متميزة داخل الفرع القضائي للحكومة. ولقد تم تمييزه بمركز مستقل حتى يستطيع أن يضطلع بمسؤولياته بصورة أكثر موضوعية، وتوزع هذه المهام بصفة عامة على ثلاث فئات: ١ - إدارة الأبحاث التي تجري عن المحاكم الفيدرالية. ٢ - التقدم بتوصيات لتطوير إدارة وتشغيل المحاكم الفيدرالية. ٣ - تطوير برامج تعليم وتدريب موظفي الفرع القضائي. ويتكون مجلس المركز القضائي الفيدرالي من رئيس الولايات المتحدة والذي له مقعد دائم، ومدير المكتب الإداري الذي يُخدم أيضاً بوصفه عضواً دائماً، وقاضيين من محكمة استئناف الولايات المتحدة، وثلاثة قضاة من المحاكم الابتدائية بالولايات المتحدة، وقاضي الإفلاس. والقضاة الذين يُخدمون في المجلس يتم انتخابهم بواسطة المؤتمر القضائي لمدة أربع سنوات، والمركز القضائي الفيدرالي تتم إدارته بواسطة مدير يعينه المجلس.

د - المؤتمرات القضائية للدوائر *Circuit Judicial Conference*: وفقاً لقانون التنظيم القضائي الفيدرالي لعام ١٧٨٩، تعقد كل دائرة مؤتمرها القضائي الذي يلتقي على الأقل مرة كل عامين، ويحضر هذه المؤتمرات كل قضاة الاستئناف وقضاة المحاكم الابتدائية في الدائرة وقاضي المحكمة العليا المخصص للدائرة، ومجموعة =

ومن جهة أخرى، لقد فوّض الكونغرس المحاكم في الكثير من اجتماعاته بسلطة وضع القواعد القانونية اللازمة للنهوض بأعمالها بصورة منتظمة، بشرط ألا تكون هذه القواعد متعارضة أو متناقضة مع قوانين الولايات المتحدة، والتي بطبيعة الحال هي قوانين كان الكونغرس قد أقرّها. ووفقاً لذلك، أصدرت المحكمة العليا للولايات المتحدة قواعد الإجراءات المدنية، بما في ذلك القواعد الخاصة بالقضايا البحرية *Maritime Cases*، والأحكام الخاصة بأمر المثل، والإجراءات الجنائية، والإجراءات المتعلقة بالأدلة وإجراءات الاستئناف *Appellate Procedure*، وأحكام الإفلاس *Bankruptcy*. حيث اعتبر

= من المدعويين المتميزين مثل المحامين وأساتذة كليات الحقوق. وبالرغم أن برنامج المؤتمر يختلف من دائرة لأخرى، إلا أن هناك نمطاً عاماً يمكن إعطاء وصف له. ويشمل جدول أعمال المؤتمر عادة: ١ - دراسات وندوات يقدمها قضاة ومحامون وأساتذة قانون وموظفون إداريون. ٢ - ندوات ومؤتمرات تسمح بالتفاعل بين قضاة الاستئناف وقضاة المحاكم الابتدائية. ٣ - احتكاك اجتماعي هيكلي وغير هيكلي فيما بين المشاركين في المؤتمر. وعلى الرغم أن كل نشاطات المؤتمرات القضائية للدوائر هي إلى حد ما تجمعات اجتماعية، إلا أنهم يوفرون منبراً لتبادل الأفكار. بالإضافة إلى ذلك فإنهم يؤسسون روابط اتصال بين القضاة داخل الدائرة، وأيضاً بين الدائرة وبعض المحامين الذين يمارسون مهنتهم في الإقليم.

هـ - المجالس القضائية للدوائر *Circuit Judicial Conference*: كل دائرة لديها مجلس قضائي مكوّن من عدد مماثل من قضاة الدائرة وقضاة المحاكم الابتدائية، ويرأسه رئيس قضاة الدائرة، وإن لائحة المكتب الإداري لعام ١٩٣٩ تعطي المجالس سلطة أن يأمرؤا القضاة داخل الدائرة بالالتزام بالسياسات التي يؤسسها المجلس ذاته، وكذلك تلك التي يؤسسها المؤتمر القضائي للولايات المتحدة والكونغرس. ويتمثل معظم عمل المجالس للتأكد من أن المحاكم الابتدائية تعمل بأكبر قدر ممكن من الكفاءة، وفي هذا الصدد، يتابع المجلس عبء العمل الملحق على المحاكم الابتدائية والواجبات المكلف بها القضاة وسلوك وتصرفات المحاكم الابتدائية، واستخدام الحلفين واستخدام مقرر المحاكم. وبالرغم من إمكانية إصدار المجلس أوامر رسمية إلى قضاة المحاكم الابتدائية في محاولة لتحقيق التزامهم بسياسة المجلس، إلا أن مثل هذه الأوامر عادة ما تتعلق بالمظاهر الأكثر روتينية في الإدارة القضائية.

انظر: روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، المرجع السابق، ص ٩٣ - ١٠٠.

Bazan Elizabeth & Others; Congressional Authority ... , op. cit., p.3.

Wheeler, Russel; A New Judge's Introduction To Federal Judicial Administration, (Washington D. C., Federal Judicial Center, 2003), pp. 6, 10, 12,13.

الكونغرس أنه ومن خلال سلطته في التشريع، فإنه يستطيع رفض أو تعديل القواعد المقترحة أو تأجيل نفاذها^(١).

المطلب الثاني

سلطة الكونغرس في تحديد اختصاصات المحاكم الفيدرالية و تنفيذ الأحكام

مما لا شك فيه أن هذه السلطة التي يتمتع بها الكونغرس والتي تمكّنه من خلق وتقييد الاختصاص القضائي للسلطة القضائية، لها دور مهم في صنع السياسة القضائية، وكثيراً ما تؤثر بشدة على الوجهة التي يتخذها صنع القرار القضائي، فهو يمتلك القدرة على تحديد مجالات الموضوعات التي يتم فيها خوض معارك السياسة القضائية وذلك انطلاقاً من سلطته في وضع أغلب اختصاصات الهيكل القضائي الفيدرالي^(٢).

وفي هذا الخصوص، يوصف توزيع الاختصاص القضائي للمحاكم الفيدرالية من قبل الكونغرس بالتعقيد، من خلال وجود نظام لمحاكم الولايات والتي يمكن أن يكون لها أحياناً اختصاص مشترك على بعض القضايا التي تتطلب على مسائل قانونية فيدرالية أو متعلقة بالقانون الدستوري. لذلك، فإن للكونغرس سلطة حقيقية على المحاكم الفيدرالية لتحديد كيفية توزيع القضايا الفيدرالية بين محاكم الولاية والمحكمة العليا للولايات المتحدة، إضافة إلى سلطة الكونغرس في تحديد أي من هذه المحاكم سيفصل في هذه القضايا والطريقة التي سيتم اعتمادها لذلك، فضلاً عن دوره في التأثير على الأحكام الصادرة عن هذه المحاكم^(٣).

(١) انظر: *Bazan Elizabeth & Others; Congressional Authority*..., op. cit., pp. 4-5.

(٢) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات...، مرجع سابق، ص ٣٨٥.

(٣) انظر: *Bazan Elizabeth & Others; Congressional Authority* ..., op. cit., p.9.

وعند تحديد الاختصاصات القضائية للمحاكم، يحدد الكونغرس ودستور الولايات المتحدة أنواع القضايا التي تختص بنظرها كل محكمة، ولأن دور الهيكل التشريعية في تحديد الاختصاصات القضائية للمحاكم هو دور مستمر، فسوف نأخذ بعين الاعتبار كيف يمكن للكونغرس وعلى وجه التحديد أن يؤثر في السلوك القضائي من خلال تعريف أنواع القضايا التي يمكن للقضاة الاتحاديين أن ينظروا بها، ومدى تأثير الكونغرس على إجراءات تنفيذها.

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن سلطة الكونغرس في تحديد الاختصاصات القضائية للمحاكم الفيدرالية وإجراءات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة عنها وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: سلطة الكونغرس في تحديد اختصاصات المحاكم الفيدرالية.

الفرع الثاني: تأثير الكونغرس على إجراءات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية.

الفرع الأول

سلطة الكونغرس في تحديد اختصاصات المحاكم الفيدرالية

خولت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور الكونغرس سلطة إنشاء محاكم أدنى درجة من المحكمة العليا، كما للأخير أيضاً سلطة تحديد الاختصاصات التي تمارسها المحاكم الفيدرالية من حيث تعديل أو إلغاء أو حتى تقرير اختصاص جديد لها. إضافة لذلك، يخول كونغرس الولايات المتحدة بسلطة إصدار التشريعات المؤثرة على هذه القرارات. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أولاً - سلطة الكونغرس في تحديد اختصاص المحاكم الابتدائية للولايات المتحدة:

١ - في القضايا الجنائية: حدد الكونغرس في المدونة القانونية للولايات المتحدة الاختصاصات القضائية للمحاكم الابتدائية الفيدرالية. وتتمتع دور المحاكم

هذه باختصاص ابتدائي في القضايا الجنائية والقضايا المدنية، أي أنه وفقاً للقانون، فإن القضايا لا بد أن تُنظر أولاً في هذه المحاكم بغض النظر عن شخصيات أطراف القضية أو مدى أهمية الموضوعات المطروحة فيها. وبعد الحصول أولاً على لائحة الاتهام من هيئة المحلفين الكبرى الفيدرالية، يقوم أعضاء النيابة في الولايات المتحدة بتسجيل الاتهامات ضد المتهمين في المحكمة الابتدائية التي يخدمون فيها. وبعد تسجيل الاتهامات ضد المتهم، وإذا لم يكن هناك مساومة تتعلق بدفع المتهم بأنه مذنب، يتم نظر الدعوى عن طريق قاضي في محكمة الدرجة الأولى، وفي المحكمة يتمتع المدعى عليه بكل الميزات والحصانات التي وفرتها وثيقة الحقوق أو التي وفرتها تشريعات الكونغرس أو أحكام المحكمة العليا^(١).

ويمكن للمدعى عليهم التنازل عن حقهم في محاكمتهم بواسطة هيئة المحلفين. ويطلق سراح المدعى عليه غير المذنب في الجريمة التي اتهم بها، ولا يجوز مطلقاً محاكمته مرة أخرى عن ذات الجريمة. أما إذا وجد المتهم مذنباً، يحدد قاضي المحكمة الابتدائية الحكم الملائم في حدود معينة وضعها الكونغرس، ولا يجوز مدّ العقوبة الموقعة على المحكوم عليه مادامت تقع داخل الحدود التي قررها الكونغرس. ولا يجوز استئناف الحكم بعدم الإدانة من قبل الحكومة، ولكن المدعى عليهم الذين تمت إدانتهم لديهم حق الاستئناف إذا اعتقدوا أن القاضي أو المحلفين اتخذوا حكماً قانونياً غير سليم^(٢).

٢ - في القضايا المدنية: في الواقع، ومنذ نهاية الثمانينات، إن القضايا المدنية تقلصت بالفعل ولكن بصورة متواضعة. فعلى سبيل المثال: كان هناك انخفاض

(١) انظر: روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية ...، مرجع سابق، ص ١٥٣-١٥٤.

(٢) وللمحاكم الابتدائية سلطة نظر أي قضايا أخرى يكون من حق الكونغرس قانوناً أن يحددها. فعلى سبيل المثال، بالرغم من أن الدستور يمنح المحكمة العليا للولايات المتحدة اختصاصاً قضائياً أصلياً لنظر القضايا التي تؤثر على السفراء، والقناصل، ومسؤولين عامين وآخرين، فقد منح الكونغرس هذه المحاكم أيضاً اختصاصاً أصلياً في القضايا الخاصة بمثل هؤلاء الأشخاص.

انظر: روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، المرجع السابق، ص ١٥٤.

بنسبة ٥ ٪ في القضايا المدنية التي سجلت عام ١٩٩١؛ وهذا الانخفاض جاء علاوة على انخفاض آخر بنسبة ٧ ٪ في العام الأسبق. وهناك سببان لهذه الظاهرة: **الأول:** كان هناك انخفاض في القضايا التي ترفعها حكومة الولايات المتحدة بقصد استعادة الأموال الزائدة التي دفعتها لصالح المحاربين القدامى أو في القروض المعينة للطلبة. وكذلك هناك انخفاض في القضايا التي ترفع ضد حكومة الولايات المتحدة للحصول على مزايا التأمين الاجتماعي. أما **الثاني:** كان هناك انخفاض ملحوظ في قضايا اختلاف الجنسية، وهو الذي نتج بدون شك عن قيام الكونغرس برفع الحد الأدنى من التعويض في الدعاوى من عشرة آلاف إلى خمسين ألف دولار^(١).

ثانياً. سلطة الكونغرس في تحديد اختصاص المحاكم الاستئنافية للولايات المتحدة:

إن دور محاكم الاستئناف الفيدرالية أنشأت بواسطة الكونغرس وتتنوع هيكلها ووظائفها على مدار الزمن. ويوجد أساساً فئتان من القضايا التي مَنَحَ الكونغرس بخصوصها اختصاصاً استئنافياً لمحاكم الدوائر، وهي وفقاً للآتي^(٢):

١ - **الفئة الأولى:** الاستئنافات المدنية العادية والاستئنافات الجنائية من محاكم الموضوع الفيدرالية: ففي القضايا الجنائية يكون المستأنف هو المدعى عليه لأن الحكومة لا تملك حرية استئناف أحكام البراءة. أما القضايا المدنية، يكون المستأنف عادة هو الطرف الذي خسر في محكمة الموضوع، ولكن من الممكن أن يكون الطرف الفائز هو المستأنف إذا لم يكن قانعاً بحكم المحكمة الأدنى.

٢ - **أما الفئة الثانية** العريضة للاختصاص القضائي الاستئنافي، فتتضمن الاستئناف من قبل هيئات وأقسام إدارية فيدرالية معينة، وأيضاً من اللجان

^(١) انظر: روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية ...، المرجع السابق، ص ١٥٥-١٥٦.

^(٢) انظر: روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية ...، المرجع السابق، ص ١٥٨ - ١٥٩.

التنظيمية المستقلة المهمة مثل لجنة الضمان والتبادل والمجلس القومي لعلاقات العمل. وفي عام ١٩٩٠ كان ١٠ ٪ من القضايا المدنية عبارة عن استئنافات إدارية. ولأن الكثير من الهياكل التنظيمية والإدارية لديها قواعد في واشنطن، فإن محكمة الاستئناف لهذه الدائرة تتلقى عدداً غير محدود من مثل هذه القضايا.

ثالثاً. سلطة الكونغرس في تحديد اختصاص المحكمة العليا للولايات المتحدة:

يقرر دستور الولايات المتحدة أن للمحكمة اختصاصاً قضائياً استئنافياً في ظل الترتيبات والضوابط التي سوف يتخذها الكونغرس، وعلى مدار السنوات أصدر الكونغرس الكثير من التشريعات التي تضع الترتيبات والضوابط التي تحدد نوعية القضايا التي سوف تُنظر أمام أعظم هيكل قضائي في الدولة. وفي الأصل، هناك وسيلتان رئيسيتان يمكن من خلالهما أن تصل الاستئنافات إلى المحكمة العليا، الأولى: يمكن أن تكون هناك استئنافات من المحاكم الدستورية والإقليمية الفيدرالية وأيضاً من معظم، وليس كل، المحاكم التشريعية الفيدرالية. أما الثانية: قد تنظر المحكمة العليا في استئنافات من أعلى محكمة في ولاية ما طالما يوجد موضوع فيدرالي مهم وحيوي^(١).

(١) فعندما أصدر الكونغرس قانون النظام القضائي لعام ١٩٢٥، أعطى المحكمة العليا قدراً كبيراً من حرية التصرف فيما يتعلق بماهية القضايا التي تنظرها في مرحلة الاستئناف. وبالرغم من هذا، فما زال الكونغرس يطالب المحكمة في البت بعدد معين من القضايا الذي يرى أنها ذات أهمية قومية كبرى. فعلى سبيل المثال: عندما تجد محكمة استئناف أن قانون ولاية ما قد فقد مصداقيته لأنه يتعارض مع دستور الولايات المتحدة أو مع قانون أو اتفاقية فيدرالية. ومنذ عام ١٩٢٥ قام العديد من قضاة المحكمة العليا بتشكيل جماعة ضغط على الكونغرس ليمنح المحكمة حرية تصرف وتقدير تامة وكاملة على حفاظتها الاستئنافية. وفي عام ١٩٨٨ نجح القضاة أخيراً وذلك عندما أجاز الكونغرس القانون العام رقم ١٠٠ / ٣٥٢ والذي ألغى بصورة شبه تامة الاختصاص القضائي الاستئنافي الملزم للمحكمة العليا. حيث كتب القاضي رينكويست: «أن إزالة الاختصاص القضائي الملزم للمحكمة العليا كان هو الهدف التشريعي الأول للمحكمة».

انظر: روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، المرجع السابق، ص ١٦٠ - ١٦١.

رابعاً - يمنح الكونغرس المحاكم الفيدرالية سلطة النظر في قضايا كانت قبل ذلك محرمة على الهيئة القضائية؛ فعلى سبيل المثال، أصدر الكونغرس قانون "واجنز" *Wagons* عام ١٩٣٥ والذي يقضي بمنع أصحاب العمل من الاشتراك في عدد من ممارسات العمل. والتي كانت جميعها ستؤدي إلى تفكك تنظيم النقابات والاتحادات العمالية والتجارية. كما وسّع من الاختصاص القضائي للمحاكم الفيدرالية بما يسمح لها بالنظر في عدد ضخم من نزاعات العمال والإدارة التي كانت تقع قبل ذلك خارج نطاق اختصاص الهيكل القضائي الفيدرالي^(١).

خامساً - في المقابل، إن الكونغرس يمكنه أن يقيّد الاختصاص القضائي للمحاكم الفيدرالية عن طريق قيامه بسحب أو إلغاء بعض الموضوعات من المجال القضائي^(٢)، أو بتغيير اختصاص المحكمة العليا في مجال الاستئناف من خلال إصدار تشريع، على الرغم من وجود بعض الشك حول ما إذا كان في قدرة الكونغرس أن يحدّ أو يقيّد من اختصاص المحكمة العليا لمنعها من حماية الحقوق الدستورية^(٣).

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣٨٥ - ٣٨٦.

(٢) ومن أمثلة تأثير الكونغرس في تقييد اختصاصات السلطة القضائية، ما حدث عام ١٨٦٩ لدى قيام الكونغرس بسحب حق المحكمة العليا في نظر قضايا الاستئناف المتصلة بأوامر الإحضار. فقد حدث أن كان أحد المواطنين ويدعى ماك كاردل *McCardle* محجوزاً بتهمة حرق قوانين إعادة التشييد والبناء، فرفع دعوى تظلم من هذا الحجز، ولكن تم رفضها، فقام بالاستئناف أمام المحكمة العليا والتي وافقت على قبول قضيته، وبعد إتمام المرافعات أمام المحكمة العليا وقبل النطق بالحكم تدخل الكونغرس في الموضوع خشية منه أن تقوم المحكمة العليا بتقرير عدم دستورية قانون إعادة البناء والتشييد، حيث ألغى سلطة المحكمة العليا في هذه الاستئنافات والسابق تقريرها من قبل، مما حدا بالمحكمة العليا الإعلان أن استئناف كاردل قد سقط لانتهاء الاختصاص القضائي.

Bazan Elizabeth & Others; Congressional Authority ..., op. cit., p. 20.

(٣) انظر: د. سالم حمود أحمد العضيلة، مبدأ الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣٤٩.

سادساً - ناقش الكونغرس في السنوات الأخيرة عدداً من مشروعات القوانين التي كان من الممكن أن تضع حداً لاختصاص المحكمة العليا في مجالات الدعوة النشطة للحريات المدنية. وقد أصدر مجلس النواب عام ١٩٦٤ قانوناً يُلغي اختصاص كافة المحاكم الفيدرالية فيما يتصل بتحديد الأقاليم التشريعية للولايات. كما وافق أيضاً في عام ١٩٧٩ على نص يُلغي اختصاص المحاكم الفيدرالية فيما يتصل بالقضايا المتعلقة بصلوات المدارس، غير أن كلا المشروعين اللذين أقرهما مجلس النواب في عامي ١٩٦٤ و ١٩٧٩ لم يلاقيا نجاحاً في مجلس الشيوخ. ومنذ أوائل الثمانينات؛ تم تقديم العديد من مشروعات القوانين والتعديلات التي تستهدف الحد من سلطة المحكمة العليا بشأن قضايا مثل الإجهاض والصلوات المدرسية، غير أن المجلسين لم يُقرّأً أيّاً من هذه المشروعات أو التعديلات^(١).

الفرع الثاني

تأثير الكونغرس على إجراءات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية

إذا كانت السلطة التنفيذية هي السلطة المنوط بها تنفيذ أحكام وقرارات السلطة القضائية، فإن السلطة التشريعية تملك هي الأخرى وسائل

^(١) انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، مرجع سابق، ص ٢٨٢ - ٢٨٣.

وتجدر الإشارة لإحدى الأمثلة الحديثة التي تشير إلى تحكّم الكونغرس بإجراءات المحاكم الفيدرالية. وذلك عندما اشتكى وتذمر أعضاء الكونغرس وكبار الموظفين الفيدراليين من اتساع نطاق إطلاق سراح المحكومين وفقاً لإجراء قضائي سُمّي *Relief* أي طلب إخلاء سبيل الموقوف - وهو إجراء فيدرالي يلتمسه المحكومون لتخفيف العقوبة عنهم أو لتعديلها أو استبدالها بأخرى أقل منها - والممنوح من جانب القضاة الفيدراليين. فأصدر الكونغرس قانون إصلاح تقاضي السجون *The Prison Litigation Reform Act* لعام ١٩٩٦ بهدف الحد من السلطة التقديرية للمحاكم الفيدرالية في اتخاذ هذا الإجراء. فقد نص القانون في إحدى موادّه على أنه: «لا يجوز الموافقة على إطلاق سراح أو إخلاء سبيل محتمل، ما لم يتبيّن للمحكمة أن هذا الإجراء وبصعوبة يستدعي المطالبة به، ويمتد ليشمل ما هو أكثر ضرورة، لتصحيح انتهاكٍ لحق فيدرالي، أو أنه الوسيلة الضرورية الأقل تدخلاً لتصحيح انتهاك هذا الحق».

Bazan Elizabeth & Others; Congressional Authority ..., op. cit., pp. 25 - 26.

عديدة يمكن من خلالها أن تؤثر على إجراءات تنفيذ تلك الأحكام والقرارات، بل إن ما تملكه السلطة التشريعية في هذا المجال يفوق أثره بمراحل أثر ما تملكه السلطة التنفيذية في هذا الشأن. فبمجرد أن يصدر الحكم أو القرار الفيدرالي، فإن الكونغرس قد يساعد على تنفيذ هذه الأحكام أو يعوق تنفيذها، كما يجوز له العمل على تغيير التفسير الذي تقدمه المحكمة العليا^(١). وبعبارة أوضح، فبعد إعلان المحكمة الفيدرالية لأحكامها، يمكن للكونغرس أن يستجيب لهذه الأحكام بأساليب مختلفة. فقد يساعد على تنفيذ هذه الأحكام أو يعيق تنفيذها، كما يجوز له العمل على تغيير التفسير الذي تقدمه المحكمة للقانون، وقد يهاجم المحكمة أو أعضاءها. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أولاً. التفسير التشريعي لأحكام المحاكم الفيدرالية:

الكونغرس هو المرجع الأخير في القانون التشريعي، إذ يمكن للكونغرس أن ينقض تفسيراً أصدرته المحكمة الفيدرالية لأحد القوانين، وذلك بتبني قانون جديد يُصاغ صياغة جديدة، ويحل محل تفسير المحكمة العليا للقانون القديم. كما يُمكن للكونغرس أن يُصدّق على تفسير المحكمة لقانون من القوانين أو يتوسع في تطبيقه، غير أن إلغاء الكونغرس للأحكام التشريعية يتسم بأهمية خاصة^(٢).

(١) انظر: د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات ...، مرجع سابق، ص ٣٩٤.

(٢) وتجدر الإشارة إلى تشريعات مختارة صادرة عن الكونغرس تُلغي أحكام المحكمة العليا القانونية:

أ - قانون الامتثال للمرافق الفيدرالية عام ١٩٩٢، والذي ألغى الحكم في قضية وزارة الطاقة للولايات المتحدة ضد ولاية أوهايو *U.S. Department of Energy v. Ohio* عام ١٩٩٢ وذلك بالسماح بتقويم العقوبات ضد الإدارة الاتحادية في حالات انتهاك القوانين البيئية.

ب - قانون تفويض العلاقات الخارجية للسنتين الماليتين ١٩٩٢ - ١٩٩٣ الذي سن عام ١٩٩١، وألغى الحكم في قضية هيغ ضد آجي *Haig v. Agee* وذلك بتوضيح حقيقة أن الكونغرس لا يسمح بإلغاء جواز السفر الأمريكي من أي مواطن على أساس التعبير أو العقيدة أو الانتماء إلى الجماعات.

انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، مرجع سابق، ص ٢٧٧ - ٢٧٨.

ويتولى أيضاً الكونغرس مراقبة الأحكام التشريعية بصفة خاصة من خلال أعضاء اللجان التابعة له، وينظر أعضاء الكونغرس في أمر إلغاء نسبة كبيرة من كافة الأحكام، ففي أثناء دورات المحكمة الممتدة من عام ١٩٧٧ إلى عام ١٩٨٣ أصدرت المحكمة العليا مائتين وخمسة وسبعين حكماً تشريعياً وقعت تحت اختصاص اللجان القضائية. وقد أجرت اللجان القضائية التابعة للكونغرس تحقيقات فيما يزيد عن ثلث هذه الأحكام، وقد تشير ذات المحكمة على الكونغرس أن ينظر في إلغاء أحد أحكامها^(١). إضافة لذلك، وخلال البت في القضايا، فإن المحاكم عادة ما يُعَوَّل عليها تفسير التشريعات الفيدرالية. ومن حين إلى آخر، قد تختلف التفسيرات القضائية عما قصده الأغلبية في الكونغرس. وعندما يحدث هذا الموقف، يمكن ببساطة تحويل هذا التشريع إلى تشريع جديد يلغي بالفعل التفسير الأول للمحكمة^(٢).

(١) ففي حكم أصدرته المحكمة العليا في عام ١٩٩٤، فسّرت المحكمة العليا قانون الخصوصية لعام ١٩٧٤ على أساس أنه يحظر الكشف عن عناوين الموظفين الفيدراليين لنقابات العمال. وقد أبدى القاضي توماس ملاحظة حول هذا الحكم الذي يضع اتحادات القطاع العام في موقف يختلف عن موقف نظرائها في القطاع الخاص. فكتب رأياً للمحكمة يقول فيه: إنه يجوز للكونغرس أن يصحح هذا التفاوت. انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، المرجع السابق، ص ٢٧٨ - ٢٧٩.

(٢) ففي قضية *Grove City College v. Bell* قام الكونغرس بالفعل بإلغاء قرار المحكمة العليا في هذه القضية. ومحور الخلاف يتعلق بمدى نطاق تطبيق الوثيقة رقم ٩ من تعديلات لائحة التعليم لعام ١٩٧٢ والتي تمنع التمييز بسبب نوع الجنس في برامج التعليم. وفي هذه القضية التي تتناول كلية صغيرة في ولاية بنسلفانيا قررت المحكمة: « بأن البرنامج أو النشاط المحدد الذي يتلقى دعماً فيدرالياً هو فقط الذي تنطبق عليه الوثيقة رقم ٩/ وليس الكلية بأكملها ». ووفقاً لهذا التفسير يكون مكتب المساعدات المالية بكلية جروف سيتي هو وحده الذي يتأثر بالقانون. ولكن الكثير من أعضاء الكونغرس فسروا هذه الوثيقة على أنها تقصد الكلية بأكملها، أي أن الكلية تعتبر خاضعة للمحظورات التي نصت عليها اللائحة. وحتى يتم إلغاء هذه الوثيقة والاستعادة التفسير الذي فضله العديد من المشرعين، أصدر الكونغرس لائحة أسماها قانون إحياء الحقوق المدنية. لكن هذه اللائحة تم الاعتراض عليها من قبل الرئيس ريغان، فحشد مجلس الكونغرس أغلبية الثلثين المطلوبة لإبطال اعتراض الرئيس، وبذلك استطاع الكونغرس تمكين وجهة نظره بأنه إذا كان جزء من كيان ما يحصل على أموال فيدرالية، فإن الكيان ككل يكون خاضعاً للوثيقة رقم ٩/ من لائحة التعليم. وبعبارة =

ثانياً. التفسير الدستوري لأحكام المحاكم الفيدرالية:

عندما تتوصل المحكمة إلى إصدار حكم على أساس دستوري، فإن الأسلوب الأكثر حسماً ومباشرة لإلغاء هذا الحكم يكون من خلال إجراء تعديل دستوري. غير أن ذلك الأسلوب يتسم بالصعوبة نظراً لصعوبة عملية التعديل وعدم الاستعداد واسع النطاق لتناول الدستور بالتغيير والتبديل. ولذلك فإنه من الأسهل تبني قانون جديد، غير أن الحكم الدستوري لا يمكن إلغاؤه مباشرة بواسطة إصدار قانون، ومع ذلك فتحت ظروف معينة، يمكن أن يُلغى القانون آثاراً لحكم الدستور أو يخفف منها، وإذا قامت المحكمة بإلغاء قانون على أساس دستوري - أي مخالفته للدستور -، يجوز للكونغرس حينها أن يصدر قانوناً ثانياً يحاول من خلاله أن يدخل في الاعتبار اعتراضات المحكمة العليا^(١).

= أخرى: « إن الهدف الرئيس الكامن وراء سن الكونغرس لهذا القانون هو توفير الأموال التي ستستفيد منه الكليات والجامعات بأكملها. ويترتب على ذلك بالضرورة، أن المؤسسة الجامعية التي تدار من قبل كلية جروف سيتي تخضع للأحكام المناهضة للتمييز الواردة في الوثيقة التاسعة ».

U.S. Supreme Court; Grove City College v. Bell, 465 U.S. 555 (1984), 465 U.S. 555, Grove City College Et Al. v. Bell, Secretary of Education, Et Al., Certiorari to the United States Court of Appeals for The Third Circuit, No. 82-792, Argued November 29, 1983, Decided February 28, 1984.
Available at: <http://www.laws.findlaw.com/us/465/555.html>

^(١) حاول الكونغرس أن يتخذ هذا الإجراء على الرغم من عدم نجاحه في نهاية المطاف كرد فعل على الحكم الصادر في قضية ولاية تكساس ضد جونسون *Texas v. Johnson* لعام ١٩٨٩. ففي ١٩٨٩/٦/٢١ ألغت المحكمة العليا في هذه القضية تشريعاً لولاية تكساس يتعلق بتدنيس العلم والذي كان يقضي بعدم قانونية إسباغ الازدراء على العلم من خلال تمزيقه أو طمس معاملة أو حرقه أو وطئه بالأقدام علناً، ولقد أدين غريغوري جونسون *Gregory Johnson* بانتهاك هذا القانون عندما قام بحرق علم أمريكا في أثناء المؤتمر الجمهوري المنعقد في ولاية دالاس عام ١٩٨٤. وبالرغم من أن الرئيس جورج بوش الأب وبعضاً من المشرعين كانوا في صف إصدار تعديل دستوري لإلغاء قرار المحكمة العليا، إلا أن آخرين فضلوا ألا يقوموا بعمل ترميمي في الدستور، بدلاً من ذلك سن الكونغرس تشريعاً صُمم بطريقة يتم تجنب المشاكل الدستورية لقانون تكساس من خلال إزالة أي إشارة لدوافع الشخص الذي يقوم بالإضرار بالعلم الأمريكي. فأصدر الكونغرس قانون حماية العلم *Flag Protection Act* بتاريخ ١٩٨٩/١٠/١٢، ولكن تم تحدي القانون الجديد في عدد من الاستعراضات بحرق العلم والتي عقدت في أماكن متعددة من الدولة في الفترة الواقعة بين ١٩٨٩/١٠/٢٨ =

وعندما تعلن المحكمة عن رأيها بعدم توافر الحماية الدستورية لحق من الحقوق، فإنه يجوز للكونغرس أن يقوم بحماية هذا الحق عن طريق تشريع قانوني. وفي المواقف التي لا يجوز فيها إلغاء الأحكام الدستورية بواسطة إصدار قانون، فإن أعضاء الكونغرس كثيراً ما يتقدمون بقرارات تستهدف إلغاء هذه الأحكام عن طريق تعديل دستوري^(١).

= حتى تاريخ ١٩٨٩/١٠/٣٠. وفي أحد هذه العروض التي حدثت على سلام مبنى البرلمان في ١٩٨٩/١٠/٣٠ اشترك غريغوري جونسون مع آخرين في إشعال النيران في العلم الأمريكي، ولكنه لم يكن ضمن هؤلاء الذين اتهموا بانتهاك التشريع الفيدرالي الجديد. وفي عام ١٩٩٠ أعلنت المحكمة العليا عدم دستورية لائحة أو قانون حماية العلم.

U.S. Supreme Court; Texas v. Johnson, 491 U.S. 397 (1989), 491 U.S. 397, Texas v. Johnson, Certiorari To The Court of Criminal Appeals of Texas , No. 88-155., Argued March 21, 1989, Decided June 21, 1989.

Available at; <http://www.laws.finslaw.com/us/491/397.html>

لورانس بوم، المحكمة العليا، مرجع سابق، ص ٢٧٩ - ٢٨٠.

ولمزيد من التفاصيل حول هذه القضية راجع:

Luckey, John R.; Flag Protection: A Brief History and Summary of Recent Supreme Court Decisions and Proposed Constitutional Amendments, (CRS, Report, No. 95-709, January 7, 2009), pp.5-6.

Luckey, John R.; Flag Protection: A Brief History and Summary of Recent Supreme Court Decisions and Proposed Constitutional Amendments, (CRS, Report, No. 95-709, June 14, 2006), p.7.

^(١) لم يتقدم الكونغرس إلا بخمسة اقتراحات تستهدف التوصل إلى تعديل موجه على نحو مباشر لأحكام المحكمة العليا، وقد كانت إحدى هذه التعديلات التي اقترحتها الكونغرس في عام ١٩٢٤ تمنح الكونغرس سلطة تنظيم عمالة الأطفال، غير أن هذا التعديل لم يُصدّق عليه الولايات. ومنذ تقدم الاقتراح الخاص بعمالة الأطفال كان التعديل الوحيد الذي اقترحه الكونغرس مستهدفاً إلغاء حكم من أحكام المحكمة العليا، هو التعديل السادس والعشرون الذي تبناه الكونغرس في عام ١٩٧١. ففي عام ١٩٧٠ أصدرت المحكمة العليا حكمها في قضية ولاية أوريغون ضد ميتشل *Oregon v. Mitchell* ورأت فيه أن الكونغرس لا يجوز له تحديد سن الانتخاب في الانتخابات الخاصة بمناصب الولايات. فتحرك الكونغرس على وجه السرعة ليقترح تعديلاً يلغي هذا الحكم، وبادرت الولايات بالتصديق عليه. والتعديل الدستوري السادس والعشرون ينص على أنه: « لا يجوز للولايات المتحدة ولا لأية ولاية فيها أن تحرم مواطني الولايات المتحدة ممن بلغوا الثامنة عشرة وما فوق من حق الانتخاب أو تنتقص لهم منه بسبب السن ».

انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، المرجع السابق، ص ٢٨٠ - ٢٨١.

ثالثاً. يحمي الدستور الاستقلالية القضائية أكثر من خلال البند الذي يُثبت رواتب السلطة القضائية، بحيث لا يمكن إنقاص التعويضات التي يحصل عليها القضاة أثناء استمرارهم في مناصبهم. فالكونغرس من خلال ممارسته لسلطته المتعلقة ببند الإنفاق^(١)، فإنه يوفر المال اللازم لعمل المحاكم، بما في ذلك رواتب القضاة^(٢)، فلا تُفرض أية قيود من شأنها إنقاص تعويضات القضاة أثناء استمرارهم في مناصبهم^(٣). كما يمكن للكونغرس أن يتحكم في عدد قضاة

^(١) ينص البند السابع من الفقرة التاسعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي أنه: «لا يجوز أن تُسحب أموال من الخزانة إلا تبعاً لاعتمادات يحددها القانون، وتُنشر من حين لآخر، بيانات دورية بإيرادات ونفقات جميع الأموال العامة وبحسابها».

^(٢) أصدر الكونغرس قانون إحياء أجور السلطة القضائية الفيدرالية *The Federal Judicial Salary Restoration Act of 2008*، والذي يسمح بزيادة الأجور بنسبة تتراوح ما بين ٨,٢٨٪ - ٧,٢٨٪ على رواتب شهر كانون الثاني من عام ٢٠٠٨ بالنسبة للقضاة الفيدراليين. كما وجدت التقديرات المقدمة من قبل مكتب الميزانية التابع للكونغرس أن تكلفة زيادة الإنفاق المباشر بهدف زيادة أجور القضاة الفيدراليين، وتكلفة تسوية المعيشة السنوية للقضاة تتراوح بمقدار ٦٥٦ مليون دولار أمريكي في الفترة الواقعة بين عامي ٢٠٠٩ - ٢٠١٣، و ١,٤ مليار دولار خلال الفترة الواقعة بين عامي ٢٠٠٩ - ٢٠١٨.

وإن القرار التلاقي رقم ٧٠/ بشأن ميزانية السنة المالية لعام ٢٠٠٩ وعلى النحو المتفق عليه من مجلسي النواب والشييوخ قد تضمن بنداً في الفقرة ٢٢٩/ منه، يقضي: «بأنه يجوز لرئيس لجنة الميزانية في مجلس الشيوخ تعديل مخصصات اللجنة أو اللجان أو غيرها من المستويات الأخرى المحددة في هذا القرار من خلال واحد أو أكثر من مشاريع القوانين، أو القرارات المشتركة الصادرة عن الكونغرس أو إجراء تعديلات أو تقديم مقترحات أو تقارير مؤتمرات من شأنها تسوية أجور قضاة الولايات المتحدة الأمريكية وفقاً للمبالغ المنصوص عنها في هذا التشريع، بشرط ألا يزيد هذا التشريع من العجز خلال الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٨ - ٢٠١٣ أو الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٨ - ٢٠١٨».

Schwemle Barbara L.; *Salary Linkage: Members of Congress and Certain Federal Executive and Judicial Officials*, (CRS, Order Code, RS 20388, October 21, 2008), pp. 5 - 6.

Schwemle Barbara L.; *Legislative, Executive, and Judicial Officials, Process For Adjusting Pay and Current Salaries*, (CRS, Order Code, RL 33245, July 28, 2008), pp. 8 - 9.

Bazan Elizabeth & Others; *Congressional Authority ...*, op. cit., p.5. انظر: ^(٣)

المحكمة العليا^(١)، وقد تم تغيير عدد القضاة عدة مرات في القرن التاسع عشر، وقد كانت الرغبة في التأثير على سياسات المحكمة هي الدافع لبعض التغييرات، غير أن عدد قضاة المحكمة العليا لم يتغير منذ عام ١٨٦٩، حيث وصل عدد القضاة إلى تسعة فقط - وما زال هذا العدد إلى الآن - . وقد تمثلت أكثر المحاولات أهمية لتغيير عدد القضاة في القرن العشرين في خطة الرئيس فرانكلين روزفلت في عام ١٩٣٧، والتي استهدفت تعيين عدد كبير من القضاة بالمحكمة العليا، مما يكفل زيادة عدد أعضاء المحكمة العليا إلى خمسة عشر عضواً بصورة مؤقتة على الأقل، وتعود أحد أسباب فشل هذه الخطة إلى تزايد

(١) أنشأ الدستور المحكمة العليا الاتحادية، ولكنه لم يحدد عدد القضاة الذين يشغلون مناصبهم فيها. وبدلاً من ذلك، فإن الكونغرس هو الذي يحدد عدد قضاة هذه المحكمة. بمقتضى سلطته في سن جميع القوانين الضرورية واللازمة لتؤدي الحكومة الاتحادية وظائفها. ووفقاً لقانون السلطة القضائية لعام ١٧٨٩ حدد الكونغرس عدد قضاة المحكمة العليا بستة قضاة، وخلال الفترة الممتدة بين عامي ١٧٨٩ - ١٨٦٩ زاد الكونغرس وحفّض عدد قضاة المحكمة العليا حوالي سبع مرات.

وفي نهاية المطاف، استقر عدد قضاة المحكمة العليا ليصبح تسعة قضاة فقط - رئيس وثمانية مساعدين - عام ١٨٦٩. وإن كل قاض في المحكمة العليا يكون معيناً أيضاً في إحدى محاكم الاستئناف لأغراض طارئة، كالنظر في الاستئناف المقدم من قبل المحكوم عليهم بالإعدام. والدستور يحدد فقط واحدة من مهام رئيس المحكمة العليا، وهي ترؤس جلسات مجلس الشيوخ أثناء محاكمة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا حدث مرتين: مع رئيس المحكمة العليا سالمون تشاس *Salmon P. Chase* الذي ترأس جلسات مجلس الشيوخ لدى محاكمة الرئيس أندرو جونسون عام ١٨٦٨. ورئيس المحكمة العليا وليام رينكوست الذي ترأس جلسات مجلس الشيوخ أثناء محاكمة الرئيس بيل كلينتون خلال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٩٨-١٩٩٩. أما القرارات التي تصدر عن قضاة المحكمة العليا فهي تصدر بالأغلبية البسيطة، وفي عدة مناسبات، درس الكونغرس كيفية تغيير هذه الممارسة لتتطلب الحصول على أغلبية أكبر، أو حتى تصويت بالإجماع على الإجراءات التي تتخذها المحكمة، ولكن أياً من هذه الاقتراحات لم يوافق عليها الكونغرس.

Singh, Robert; *American Government And Politics, A Concise Introduction*, (University of Oxford, 2003), pp. 185 -186.

Genovese, Michael A. & Han Lori Cox.; *Encyclopedia of American Government And Civics*, (Facts on File, INC., United States of America, 2009), p.684.

Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, Vol. 2, op. cit., pp.351-352.

الشعور بالكونغرس وفي أنحاء البلاد ، بأن عدد أعضاء المحكمة العليا لا يجوز تغييره للتأثير على المواقف السياسية^(١).

رابعاً. بما أن للكونغرس سلطة إنشاء محاكم أدنى درجة من وقت لآخر، فهذا يؤكد أن للكونغرس سلطة توسيع العمل القضائي وإلغاء المحاكم وتحديد اختصاصاتها ، ولكن ماذا ليحدث للقضاة الذين يشغلون مناصبهم في المحاكم التي يتم إلغاؤها أو تخفيض عدد القضاة فيها ؟ هنا يمكن القول أن الكونغرس لم تكن لديه السلطة للتدخل حتى عام ١٩١٣ عندما أُلغيت المحاكم المختصة بالمنازعات التجارية، والتي أدت إلى خيبة أمل أصحاب الاقتراح في هذا الشأن، فتدخل الكونغرس وأقدم على إعادة توزيع قضاة المحكمة المختصة بالمنازعات التجارية، ومنذ ذلك الحين، أعاد الكونغرس ترتيب بعض المحاكم، كما سُمح له بإعادة توزيع أو تكليف قضاة تلك المحاكم الملغاة للعمل في محاكم أخرى^(٢).

خامساً. وتجدر الإشارة أن الكونغرس يسيطر على ميزانية المحكمة العليا، ولا يحد هذه السيطرة إلا الحظر الدستوري الذي لا يسمح بتخفيض مرتبات القضاة. وقد امتنع الكونغرس - عدا حالات قليلة - عن استخدام سلطاته فيما يتصل بميزانية المحكمة في توجيه الهجوم ضدها. غير أنه في عام ١٩٦٤ استثنى الكونغرس قضاة المحكمة العليا عند إضافة العلاوة السنوية إلى مرتباتهم، وقد بلغت /٤٥٠٠/ دولار بفارق ثلاثة آلاف دولار على الأقل من الزيادة الممنوحة للقضاة الفيدراليين الآخرين. وقد كان عدم رضا الكونغرس عن سياسات الحريات المدنية التي تتبعها المحكمة هو الدافع وراء هذا الإجراء، ولعل الهجوم على القضاة من خلال التحكم في مرتباتهم أكثر الإجراءات المتشددة التي اتخذها الكونغرس ضد المحكمة العليا في القرن العشرين^(٣).

(١) انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، مرجع سابق، ص ٢٨٣.

(٢) انظر: Bazan Elizabeth & Others; *Congressional Authority* ..., op. cit., p.6.

(٣) انظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، مرجع سابق، ص ٢٨٣ - ٢٨٤.

وبناء على ما تقدم، يُخَوَّل كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية بسلطة واسعة في مجال تنظيم السلطة القضائية، فالكونغرس هو الذي ينشئ المحاكم الدستورية استناداً للسلطة التي يخولها له الدستور في المادة الثالثة، والتي سمحت للكونغرس بإنشاء المحاكم الفيدرالية من حين لآخر حسب تقديره. وللكونغرس أيضاً سلطة إنشاء المحاكم التشريعية التي نص عليها الدستور في الفقرة الثامنة من المادة الأولى، حيث تندرج هذه المهمة ضمن السلطات التشريعية للكونغرس، والتي تسمى بالسلطات الصريحة. مع ضرورة الإشارة بأن الكونغرس ليس له دستورياً سلطة إنشاء إلا المحاكم الفيدرالية الأدنى درجة، أي المحكمة الابتدائية والاستئنافية.

وبعبارة أخرى، ليس للكونغرس سلطة إنشاء المحكمة العليا، لأن الأخيرة لا يُعْنَى بتأسيسها إلا الدستور. وبطبيعة الحال، ومن خلال دور الكونغرس في إنشاء تلك المحاكم، فإن له أيضاً سلطة تنظيم اختصاصها، من حيث الإضافة أو التقييد أو الإلغاء. وتحديد عدد القضاة، فضلاً عن السلطة الهامة؛ وهي سلطة الإنفاق التي يستطيع الكونغرس من خلالها تمويل المحاكم، وعلاوة على ذلك، يمارس الكونغرس سلطة التفسير التشريعي والدستوري للقرارات والأحكام الصادرة عن المحاكم الفيدرالية. وهذه السلطات الكونغرسية خولها الدستور، وفرضها نظام الضوابط والتوازنات، والتي لا تجعل الكونغرس يتدخل في صلب عمل السلطة القضائية حتى لا يؤثر على استقلال السلطة القضائية، وإنما يمارس هذه السلطات وفقاً للقوانين التي يسنها والتي تدخل ضمن نطاق السلطة التشريعية المناطة به دستورياً، ما يجعل مجرد تهديد الكونغرس باللجوء إلى ممارسة سلطته التشريعية عبر سن القوانين الضرورية واللازمة أو سلطته الدستورية في تعديل الدستور عاملاً حاسماً في الوصول إلى تسوية مع الفرع القضائي في المسائل المثيرة للجدل أو موضع الخلاف بينهما.

المبحث الخامس

سلطة الكونغرس في المصادقة على تعيين القضاة الفيدراليين

إن الضوابط والتوازنات التي تتميز بها الطبيعة الثلاثية للحكومة الأمريكية، تظهر بوضوح في النصوص الدستورية لتعيين موظفي الحكومة. وقوة هذه النصوص هي القيود التي وضعتها على السلطة المطلقة في أية فرع بواسطة تقسيم السلطة بين الفروع^(١). وقد ذكرنا سابقاً أن الدستور الأمريكي قد خول في الفقرة الثانية من المادة الثانية الرئيس الأمريكي في: « أن يرشح ثم أن يعين بناءً على مشورة مجلس الشيوخ وموافقة، السفراء، وغيرهم من الوزراء العموميين - الوزراء المفوضين - والقناصل وقضاة المحكمة العليا، وغير هؤلاء من موظفي الولايات المتحدة الذين لم ينص الدستور على وسيلة أخرى لتعيينهم. ولكن يمكن للكونغرس أن ينيط بواسطة قانون حسبما يترأى، تعيين مثل هؤلاء الموظفين الأدنى رتبة، بالرئيس وحده، أو المحاكم، أو رؤساء الإدارات ».

وأوضحنا أن الدستور الفيدرالي للولايات المتحدة فرق فيما يتعلق بسلطة الرئيس في تعيين الموظفين بين طائفتين، حيث يندرج قضاة المحكمة العليا ضمن طائفة كبار الموظفين الفيدراليين، إضافة لأعضاء الوزارة، والسفراء، والوزراء المفوضين، والقناصل، وكبار القادة العسكريين. وهذه التعيينات لا تتم إلا بعد تقديم مجلس الشيوخ لمشورته وموافقة عليها.

ولعلنا أفردنا هذا المبحث عن سلطة الكونغرس في تعيين القضاة الفيدراليين، وذلك نظراً للأهمية التي يحظى بها هذا النوع من القضاة على صعيد الحياة السياسية الأمريكية، والمقصود هنا بالقضاة الفيدراليين: هم قضاة المحكمة الابتدائية - محكمة الدرجة الأولى - وقضاة محكمة الاستئناف، وقضاة المحكمة العليا، ولكن إن قضاة المحكمة الابتدائية والاستئنافية يصنفون ضمن فئة القضاة الفيدراليين الأدنى درجة. أما المحكمة

(١) انظر: جيروم أ. بارون، س توماي دينيس، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣٤.

الاتحادية العليا للولايات المتحدة، فهي تحتل المقام الأول في سلم النظام القضائي الفيدرالي.

وترجع أهمية هذا النوع من التعيينات بسبب تدخل بعض الأطراف في تقديم المساعدة للرئيس الأمريكي بخصوص عملية الترشيح، إضافة للمؤهلات العالية التي ينبغي أن تتوافر في المرشح بما يليق ومكانة هذه المحاكم. حيث تصدر جميع الترشيحات المتعلقة باختيار قضاة المحكمة العليا أو قضاة المحاكم الفيدرالية الأدنى درجة عن رئيس الجمهورية، وبعد الإعلان عن الترشيح، تتم إحالته إلى اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ، وهذه الأخيرة تجري التحريات اللازمة عن مدى صلاحية وملاءمة المرشح للمنصب. وبعد ذلك، يتم إرسال الترشيح إلى مجلس الشيوخ للتصويت عليه.

وبالرغم من التشابه الذي يحيط طريقة الاختيار بين هذين النوعين من القضاة، لكن قضاة المحكمة الفيدرالية الأدنى درجة يخضعون لنموذج خاص عندما يصل الترشيح إلى اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ، من خلال طريقة القصاصات الزرقاء، وهنا يبرز دور عضوي مجلس الشيوخ اللذين يمثلان الولاية التي يجري فيها الترشيح لملء المناصب القضائية. أما قضاة المحكمة العليا فيحظى تعيينهم باهتمام بالغ أمام الرئيس والرأي العام، مقارنة بقضاة المحاكم الفيدرالية الأدنى درجة وذلك نظراً لدورهم المؤثر على صعيد الحياة السياسية والدستورية في البلاد.

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المبحث عن دور كونغرس الولايات المتحدة في تعيين القضاة الفيدراليين وذلك وفقاً للآتي:
المطلب الأول: سلطة الكونغرس في المصادقة على تعيين قضاة المحكمة العليا للولايات المتحدة.

المطلب الثاني: سلطة الكونغرس في المصادقة على تعيين قضاة المحاكم الأدنى درجة.

المطلب الأول

سلطة الكونغرس في المصادقة على تعيين قضاة المحكمة العليا للولايات المتحدة

Congressional Power to Confirmation of The U.S. Supreme Judges Appointment

يُخول رئيس الولايات المتحدة دستورياً بسلطة ترشيح أو تعيين الأشخاص ليشغلوا منصب قضاة في المحكمة العليا للولايات المتحدة والمحاكم الاتحادية الأدنى درجة. وتُستمد هذه السلطة من البند الثاني من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور؛ ويخول هذا البند مجلس الشيوخ سلطة تأكيد - المصادقة - أو رفض ترشيحات الرئيس. وإن الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في مجلس الشيوخ يجب أن تصوت على ترشيح الرئيس لتأكيد أو رفضه^(١).

إن تأكيد أو رفض المرشح الرئاسي لعضوية المحكمة العليا من قبل مجلس الشيوخ يمكن أن يؤثر على النتيجة التي تصل إليها المحكمة في القضايا المستقبلية، لأن هذه المحكمة تتخذ قراراتها في القضايا بواسطة تصويت الأغلبية البسيطة للقضاة التسعة الذين يشغلون مناصبهم داخلها. وحتى عام ٢٠٠٥ رفض مجلس الشيوخ ٢٨ مرشحاً من أصل ١٤٨ مرشحاً رئاسياً كان الرئيس قد رشحهم ليشغلوا مناصبهم كقضاة في المحكمة العليا للولايات المتحدة منذ عام ١٧٨٩^(٢).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن دور مجلس الشيوخ في مراحل أو خطوات تعيين قضاة المحكمة العليا للولايات المتحدة وذلك وفقاً للآتي:

أولاً - اختيار الرئيس للمرشح.

ثانياً - دور مجلس الشيوخ في تقديم المشورة.

ثالثاً - المشورة المقدمة من مصادر أخرى.

^(١) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 2, p.349.

^(٢) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 2, p.349.

رابعاً - معايير اختيار المرشح.

خامساً - الإجراءات المتخذة من قبل اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ.

سادساً - دور مجلس الشيوخ.

أولاً. اختيار الرئيس للمرشح:

تنشأ الحاجة إلى وجود مرشح ليشغل منصب قاضي في المحكمة العليا عندما ينشأ شاغر في المحكمة بسبب وفاة أو تقاعد أو استقالة، حيث تقع المسؤولية الدستورية على عاتق الرئيس لاختيار خليفة للقاضي الذي أصبح منصبه شاغراً^(١).

فمن الناحية التقنية، إن رأس السلطة التنفيذية هو الذي يقوم بتسمية المرشحين للمقاعد القضائية، ولكن التاريخ أظهر أن الرئيس يتدخل بصفته الشخصية في التعيينات للمحكمة العليا وفقاً للدستور أكثر مما هي عليه الحال بالنسبة للمحاكم الأدنى درجة. وهذا يرجع لسببين رئيسيين، الأول: هو أن التعيينات في المحكمة العليا يراها الرئيس على أنها أهم من الوجهة العامة، وأكثر دلالة في الوجهة السياسية مقارنة بالتعيينات في دور القضاء الأدنى درجة، ويستخدم الرؤساء عادة الفرص القليلة المتاحة لهم لإجراء تعيينات المحكمة العليا من أجل إنجاز نصر سياسي أو إحداث تناغم في إداراتهم^(٢).

والسبب الثاني الذي يكمن وراء الاهتمام الأقل الذي يوليه الرؤساء إلى تعيينات المحاكم الأدنى درجة، هو أن التقاليد تسمح لأعضاء مجلس الشيوخ

^(١) انظر: *Rutkus Denis Steven.; Supreme Court Appointment Process: Roles of The President Judiciary, Committee, and Senate, (CRS, Order Code, RL 31989, July 6, 2005), pp.6 – 7.*

^(٢) فعلى سبيل المثال: أثناء فترة التوتر القومي السابق على دخول الولايات المتحدة الحرب العالمية الثانية، قام الرئيس الديمقراطي فرانكلين روزفلت بترقية هارلان ستون الجمهوري إلى منصب رئيس القضاة في إشارة إلى معاني الوحدة الوطنية. وفي عام ١٩٦٩ استخدم الرئيس نيكسون تعيينه للقاضي المحافظ وارين بيرجر ليعضد شعار حملته باستعادة القانون والنظام.

انظر: روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، مرجع سابق، ص ٢٨٦.

بصفاتهم الفردية ، وأيضاً للزعماء المحليين للأحزاب أن يؤثروا ، بل أن يسيطروا على مثل هذا النشاط. وفي الواقع ، فإن الممارسة المعروفة باسم مجاملة مجلس الشيوخ تُعد قيداً على قدرة الرئيس في تعيين قضاة المحاكم الأدنى درجة^(١).

ثانياً. دور مجلس الشيوخ في تقديم المشورة:

من الشائع ممارسة الرؤساء على سبيل المجاملة التشاور مع القادة الحزبيين في مجلس الشيوخ ، بالإضافة إلى أعضاء اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ قبل اختيارهم المرشح ، وهذا قد يساعد أعضاء مجلس الشيوخ الذين يُبلغون الرئيس اعتراضهم على مرشح محتمل في تحديد أوجه القصور في هذا المرشح ، أو في إمكانية نشوب معركة في مرحلة التصديق في مجلس الشيوخ والتي قد يرغب الرئيس في تجنبها^(٢).

وعلى العكس ، إن إسهامات مجلس الشيوخ في هذا المجال قد يلفت انتباه واهتمام الرئيس لمرشحين جدد في المحكمة العليا ، أو قد يكون من شأنه تقديم أسباب إضافية لترشيح الشخص الذي هو وبشكل مسبق على لائحة الرئيس من بين المرشحين المحتملين. إضافة لذلك ، فقد يلجأ أعضاء مجلس الشيوخ لإصدار بيان إلى أجهزة الإعلام ، يُعربون فيه عن دعمهم لمرشح ما أو معارضتهم له ، أو قد يتضمن هذا البيان مؤهلات المرشح بهدف جذب انتباه الرئيس والتأثير في اختياراته^(٣).

ثالثاً. المشورة المقدمة من مصادر أخرى:

تصدر جميع الترشيحات القضائية عن الرئيس بعد عملية مشاورة واجبة مع مكتب البيت الأبيض ، ووزارة العدل ، وأصحاب المصالح ، وقضاة آخرين ،

(١) انظر: روبرت أ . كارب . رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، المرجع السابق، ص ٢٨٦.

(٢) انظر: Epstein, Lee. & Others; Advice and Consent ..., op. cit., p. 23.

(٣) انظر: Rutkus Steven.; Supreme Court Appointment Process, op. cit., pp.7-8.

ونقابة المحامين الأمريكية التي تقوم بتقييم مؤهلات المرشح بواسطة لجنة تابعة لها. وصار من المعتاد أن يقوم مكتب التحقيقات الفيدرالية بتحريات أمنية روتينية بخصوص المرشح. وتجدر الإشارة إلى دور المشاركين في اختيار قضاة المحكمة العليا على النحو الآتي^(١):

١ - مكتب البيت الأبيض *The White House Office*: يضم هذا المكتب عدداً من الموظفين يساعدون رئيس الجمهورية في أداء مهام سلطاته المتعددة، والتي تتبع من مباشرته لمهام وظيفته. إذ يتولى هؤلاء الموظفون تسهيل إدارة الرئيس، والمحافظة على تبادل المعلومات الخاصة بالمرشح مع الكونغرس ورؤساء المصالح والوكالات والصحافة وعامة الشعب.

٢ - وزارة العدل *Department of Justice*: يساعد وزير العدل ونائب وزير العدل رئيس الجمهورية في عملية الاختيار، وتُعتبر بمثابة مهمة رئيسية في البحث عن الأشخاص الممكن ترشيحهم لشغل المنصب القضائي، والذين تنطبق عليه المعايير العامة التي يضعها الرئيس.

٣ - أصحاب المصالح *Groups of Interest*: عادة ما يتكثّل عدد من جماعات الضغط في الولايات المتحدة، والتي تمثل المصالح السياسية بأكملها من اليسار إلى اليمين لتضغط مع أو ضد الترشيحات القضائية، وقليلاً ما يتردد زعماء هذه الجماعات في حث الرئيس على سحب ترشيح شخص تكون قيمه السياسية والاجتماعية مخالفة لقيمهم، فعندما رشّح الرئيس بوش الأب كلارنس توماس لشغل منصب في المحكمة العليا عام ١٩٩١ تدفقت أعداد من أصحاب المصالح لإعلان وجهات نظرهم.

٤ - القضاة الآخرون *Others Judge*: من المعروف أن القضاة والمستشارين يقترحون أسماء أشخاص يؤمنون أنهم سيصبحون قضاة جيدين، أو أنهم يتكثّلون ليضغطوا من وراء الكواليس في صالح مرشح اختاره الرئيس أو ضده. فلم يتردد

^(١) انظر: Epstein, Lee. & Others; *Advice and Consent* ..., op. cit., pp.70 – 74.

روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، مرجع سابق، ص ٢٨٨ - ٢٩٣.

رئيس القضاة وليام تافت أن يقترح على إدارة الرئيس وارين هاردينغ في العشرينات أسماء رجال ذوي الفطرة القضائية السليمة، أي رجال ذوي أيديولوجية محافظة يصوتون بالطريقة المطلوبة إذا ما عينوا في مناصب القضاء.

٥ - نقابة المحامين الأمريكية ومكتب التحقيقات الفيدرالية *American Bar Association and Federal Bureau of Investigation*: اعتمد الرؤساء في كثير من الأحيان وخلال الفترات السابقة من التاريخ الأمريكي على مستشاريهم. وفي نهاية المطاف، اعتمدوا أيضاً على مكتب التحقيقات الفيدرالية لإجراء تحريات عن خلفية المرشحين المحتملين ولتقييم مؤهلاتهم أيضاً. فمعلومات النائب العام Biddle حول النائب المرشح ريتشارد دورهام *Richard Duncan* على سبيل المثال، جاءت في جزء كبير منها بواسطة مكتب التحقيقات الفيدرالية، وهذا الأخير مازال حتى اليوم مستمراً في إجراء التحريات مع التركيز على الخلفية الشخصية للمرشح القضائي ولياقته أكثر من جدارته المهنية.

حيث أوضح أحد المسؤولين في وزارة العدل قائلاً: « في هذه العملية، يجري وكلاء مكتب التحقيقات الفيدرالية مقابلات مع القضاة الفيدراليين، وقضاة الولاية، والمحامين، والمسؤولين الحكوميين، والقادة المدنيين، ورجال الأعمال، والجوار، والأطباء الشخصيين، إضافة لأجهزة الشرطة ولتقارير دائرة الإيرادات الداخلية »^(١).

وقد ساهمت تحريات مكتب التحقيقات الفيدرالية ومن دون أدنى شك في معرفة الخلفية الأخلاقية للمرشحين المحتملين، ولكن زلات كبرى حدثت بسبب فشل تقارير هذا المكتب في الإحاطة بكل شيء عن خلفية المرشح القضائي، وكمثال على ذلك: عندما فشل هذا المكتب في أن يذكر مدى العنصرية التي كان يمارسها المرشح كارسويل *Carswell*: فعندما أصدر مكتب التحقيقات الفيدرالية تقريراً حول ترشيح الرئيس نيكسون لـ *Carswell* دون أن ينوّه عن عنصرية كارسويل أو حتى التطرق إلى علاقاته

Epstein Lee & Others; Advice and Consent ..., op. cit., p.72.

(١) انظر:

الخاصة مع الرجال في حين كان كارسويل متزوجاً. ما أثار قلقاً بالنسبة لأحد الفقهاء الذين أوضحوا أن ريتشارد نيكسون كان يبحث وبشكل دائم عن الأفضليات والأولويات ذات الصلة بتاريخ المرشح. لذلك، فإن ترشيح رجل شاذ جنسياً مثل كارسويل هو أمر لم يكن يندرج ضمن لائحته أبداً^(١).

إضافة لعدم كشف مكتب التحقيقات الفيدرالية لحقيقة تعاطي القاضي دوغلاس جيسنبرغ Douglas Ginsburg نبات الماريجوانا مع طلابه بالرغم من تغطية ذلك في الصحافة. وبالإضافة إلى مكتب التحقيقات الفيدرالية، فإن جميع الرؤساء ما عدا الرئيس جورج بوش الأب اعتمدوا على نقابة المحامين الأمريكية، وعلى لجناتها الدائمة المعنية بشؤون السلطة القضائية الفيدرالية من أجل إجراء فحص للمرشحين المحتملين. فبعد ملء المرشحين لاستبيان خاص بهم، وإجراء المقابلات معهم ومع زملائهم، فإن اللجنة تقدم تقييماً عن كل مرشح - وهذا التقييم يندرج ضمن إحدى الاحتمالات: إما مؤهل أو غير مؤهل أو مؤهلاً جيداً - إلى البيت الأبيض^(٢).

رابعاً. معايير اختيار المرشح Criteria for Selecting a Nomine

في حين تختلف معايير اختيار المرشح لعضوية المحكمة العليا من رئيس لآخر، إلا أنه يوجد اثنين من الدوافع العامة التي تكمن وراء خيارات الرئيس، الأول: هو رغبة الرئيس في الحصول على ترشيح يخدم مصالحه السياسية والحزبية والانتخابية، فضلاً عن اتجاهه السياسي بشكل عام. أما الثاني: هو لإثبات نجاحه في البحث عن مرشح لديه أعلى المؤهلات المهنية^(٣). ومن المفترض أن يأخذ كل رئيس وبعين الاعتبار مجموعة واسعة من الاعتبارات السياسية عندما يواجه مسؤولية ملء شواغر المحكمة العليا، أي أن الرؤساء يريدون قضاة

^(١) انظر: Epstein Lee & Others; *Advice and Consent*, op. cit., p.72.

^(٢) انظر: Epstein Lee & Others; *Advice and Consent*, op. cit., p.73.

^(٣) انظر: Rutkus Steven.; *Supreme Court Appointment Process*, op. cit., p. 9.

يصوتون للبت في القضايا بما يتفق وتفضيلاتهم السياسية. فالرئيس قد ينتظر ما إذا كان المرشح المحتمل سيرضي الدوائر الانتخابية، لأن هذه الأخيرة هي موضع اهتمام بالغ من الرئيس لتلقي الدعم السياسي، أو الدعم الذي أعلن عن رغبته في الحصول عليه. إضافة إلى الاعتبارات المتعلقة بالانتماء الحزبي، والجغرافي، والعرق، والدين، والجنس أيضاً تكون ذات أهمية خاصة لرئيس الجمهورية^(١).

ويسعى رئيس الجمهورية في هذا الخصوص للحصول على أفضل مرشح من بين قائمة المرشحين الذين يتمتعون بأفضل المعايير، وطبعاً ممن يشاركون الرئيس وجهة نظره حيال المحكمة والبلاد. وإن التوقعات المتعلقة بتوافر المؤهلات المهنية الممتازة لمرشح المحكمة العليا متمثلة بالنزاهة، والحياد، والقدرة على التعامل، ومعالجة القضايا والنزاعات على نحو متجرد، ودون التحيز لأي طرف. وانطلاقاً من هذا العزم أعلنت اللجنة القضائية المشكلة من كلا الحزبين لدراسة المؤهلات المتعلقة باختيار قضاة المحكمة العليا عام ١٩٩٦: « بأن ما يجب أن يتمتع به مرشح المحكمة العليا ليس فقط مقداراً من الدراية القانونية أو الضمير الحي الذي يكرسه في عمله، بل أيضاً مقداراً من الطباع القضائية والتي تتلائم مع التصرف والسلوك الشخصي »^(٢).

وتجدر الإشارة بسيطرة مخاوف إضافية على الرؤساء لدى حدوث شغور في المحكمة العليا، وخاصة في منصب رئيس القضاة أو كبير القضاة^(٣)،

^(١) انظر: Rutkus Steven.; *Supreme Court Appointment Process*, op. cit., pp.9-10.

^(٢) انظر: Rutkus Steven.; *Supreme Court Appointment Process*, op. cit., pp.11-12.

^(٣) يتطلب منصب رئيس قضاة المحكمة العليا أن يكون صاحبه قادراً على تأدية العديد من الأدوار المطلوبة منه بصفته رئيساً للقضاة، وقاضياً وباحثاً دستورياً، ورجل دولة يُعقد عليه العزم لتوافق الآراء. ومع ذلك، لا توجد قائمة رسمية للمؤهلات المطلوبة لشغل هذا المنصب. ولكن في العقود الأخيرة، تركزت مناقشات مجلس الشيوخ حول المؤهلات المهنية المطلوبة في المرشح والتي تركزت على ثلاثة جوانب وهي: التاريخ التريه للمرشح *The Nominee's Integrity*، والكفاءة المهنية *Professional Competence*، ومدى انسجامه مع المسائل القضائية *Judicial Temperament*. وإن المقصود بعبارة الكفاءة المهنية كما أوضحت اللجنة الدائمة لنقابة المحامين الأمريكيين والمعنية بمسائل السلطة القضائية الفيدرالية، بأنها تشمل على القدرة الذهنية، وإصدار =

فإضافة للشروط التي تُفرض ليكون المرشح مقبولاً من الناحية السياسية، ولديه مؤهلات قانونية ممتازة، ويتمتع بالنزاهة على نحو واضح، فإن الرئيس قد يشعر بالقلق حول ضرورة أن تتوافر صفات القيادة في مرشحه لتنفيذ مهام محددة على نحو فعال بالنسبة لمنصب رئيس القضاة، لأن مثل هذه الصفات في رأي الرئيس يمكن أن تشمل إضافة لما تم ذكره، مهارات العلاقات الإدارية والإنسانية. وفي هذا أهمية خاصة لتعزيز روح الزمالة بين أعضاء المحكمة العليا من جهة، والشهرة الكافية، والكفاءة العالية للشخص المرشح لتولي منصب رئيس القضاة في المحكمة العليا، ليأمر بمزيد من الاحترام المتبادل بين المحاكم والشعب من جهة أخرى^(١).

خامساً. الإجراءات المتخذة من قبل اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ:

بعد أن يقرر الرئيس الشخص الذي يريد ترشيحه لعضوية المحكمة العليا، تتم إحالة اسم المرشح إلى مجلس الشيوخ، وهذا الأخير بدوره يحيله إلى اللجنة القضائية التابعة للمجلس، وهنا ينبغي على اللجنة اتخاذ بعض الإجراءات اللازمة لمرحلة ما قبل عقد جلسة استماع، ليصار بعد ذلك إلى عقد جلسة استماع بخصوص المرشح، وإعداد تقرير بشأنه، وإرساله إلى مجلس الشيوخ للتصويت عليه. وهذا ما سنوضحه وفقاً للآتي:

= الأحكام العادلة، والقدرة على التحليل والكتابة، والدراية القانونية، وقدر واسع من الخبرة المهنية. وبصرف النظر عن الصفات الشخصية للأفراد قيد النظر للتعين في هذا المنصب، فإن هناك عوامل سياسية تلعب دوراً في تحديد ما إذا كان هؤلاء المرشحون جيدين وملائمين لهذا المنصب، وتشمل هذه العوامل أولويات الرئيس السياسية والأولويات الحزبية في مجلس الشيوخ، والانقسامات الأيديولوجية.

Rutkus, Denis Steven & Tong, Lorraine; The Chief Justice of The United States: Responsibilities of The Office and Process For Appointment, (CRS, Order Code, RL 32821, September 12, 2005), pp. 7 – 8 ,10, 18- 19.

Rutkus, Denis Steven; Supreme Court Appointment Process: Role of The President, Judiciary Committee, and Senate, (CRS, Report, RL 31989, February 19, 2010), p.11.

(١) انظر:

١ - مرحلة ما قبل عقد جلسة الاستماع: فور إعلان الرئيس لاسم المرشح، تبدأ اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ تحقيقاتها المكثفة والخاصة في تاريخ المرشح، وإن أحد مصادر هذه المعلومات هو استبيان اللجنة، والذي ينبغي على المرشح أن يُجيب عنه بصورة خطية، وفيه يُطلب من المرشح معلومات مفصلة للكشف عن السيرة الذاتية والمالية الخاصة به، مع ضرورة الإجابة عن بعض الأسئلة والتي تتطلب الإفصاح عن بعض المعلومات القديمة، وسرد وتلخيص للمعلومات المتعلقة بتجاربه وخبرته أو النشاطات التي أقدم عليها المرشح في الماضي^(١).

ونظراً لطبيعة العمل المكثف لهذه المهمة، فإن الحكومة تساعد المرشح في تحضير وإحالة الاستبيان إلى اللجنة القضائية، فالهدف الأساسي من هذا الاستبيان هو تزويد أعضاء اللجنة القضائية وموظفيها بمعلومات مفصلة قبل الشروع بعقد جلسة استماع حول المرشح، وبعد تسليم هذا الاستبيان مشفوعاً بجميع المعلومات المطلوبة إلى اللجنة، فإن هذا لا يمنع بعض أعضاء اللجنة من توجيه طلب للمرشح لتزويدهم خطياً ببعض المعلومات الإضافية لتوضيح بيانات مقدمة من قبله، وعندئذٍ، فإن على المرشح أن يقدم أجوبة خطية عن الأسئلة المحددة، والمطلوبة من أعضاء اللجنة، والتي تعتبر بمثابة ملحق يُضم إلى الاستبيان الموجود لدى جميع أعضاء اللجنة قبل البدء بجلسة الاستماع للنظر بالترشيح^(٢).

ورغم أن اللجنة تدرس السيرة الذاتية والمالية للمرشح كمعلومات عامة، بيد أن اللجنة تتعامل معها بسرية - فهي ليست متاحة للجمهور أو حتى لوسائل الإعلام - بشأن أجوبة المرشح حول الأسئلة الأكثر حساسية، كأن يكون المرشح قيد التحقيق لانتهاك محتمل لأحد التشريعات الجنائية أو المدنية. إضافة إلى أن التقارير السرية لمكتب التحقيقات الفيدرالية هي مصدر آخر للمعلومات

^(١) انظر: Rutkus, Steven; *Supreme Court Appointment Process*, Ibid., p. 22.

^(٢) انظر: Rutkus, Steven; *Supreme Court Appointment Process*, Ibid., p. 23.

الهامة، وهي متوفرة لأعضاء اللجنة أو عدد قليل من الموظفين المحددين وفقاً لإجراءات أمنية مشددة تهدف إلى منع الإفصاح عن أية معلومة دون الترخيص بذلك. وبشكل مستقل عن مكتب التحقيقات الفيدرالية، فإن لجنة الموظفين تجري تحقيقات سرّية خاصة بها للاطلاع على تاريخ المرشح. كما يتم تقييم المرشح من قبل اللجنة الدائمة للهيكل القضائي الفيدرالي والتابعة لنقابة المحامين الأمريكية، والتي تلتزم علناً بتزويد اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ بتقييم محايد لمؤهلات المرشح للمحكمة العليا^(١).

وفي المقابل، يستعد المرشح لجلسات الاستماع مع التركيز بصفة خاصة على المسائل القانونية والسياسية، والتي من المرجح أن تُثار من قبل أعضاء اللجنة، وتبذل الإدارة جهداً كبيراً في مساعدة المرشح من خلال إجراء جلسات تدريبية له، يتم من خلالها استجواب المرشح حول مجموعة كاملة من القضايا القانونية والدستورية المتوقعة من قبل أعضاء اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ، تمهيداً للوصول إلى جلسة الاستماع للنظر في الترشيح^(٢).

٢ - **جلسات الاستماع:** تبدأ جلسة الاستماع عادة ببيان صادر عن رئيس اللجنة القضائية التابعة لمجلس الشيوخ، يُرحب من خلاله بالمرشح، ويحدد أيضاً الكيفية التي ستبدأ بها الجلسة، ثم تبدأ مجموعة من أعضاء مجلس الشيوخ بتقديم المرشح للجنة، وبعد ذلك يلقي المرشح كلمة افتتاحية، وعندما ينتهي، تبدأ الأعمال الرئيسة المتعلقة بالاستجواب من جانب أعضاء اللجنة القضائية. وعادة ما يبدأ رئيس اللجنة باستجواب المرشح، ثم يليه عضو الأقلية الأقدم، ثم بقية أعضاء اللجنة حسب تسلسل الأقدمية، ويتم ذلك بالتناوب بين أعضاء الأغلبية والأقلية، مع مهلة زمنية واحدة لكل عضو خلال كل جولة، وعندما

Rutkus, Steven; Supreme Court Appointment Process, Ibid., p.25

(١) انظر:

Rutkus, Steven; Supreme Court Appointment Process, Ibid., p.28.

(٢) انظر:

تنتهي الجولة الأولى من الاستجواب، تبدأ الجولة الثانية والتي يعقبها المزيد من الجولات حسب تقدير رئيس اللجنة^(١).

ويرى العديد من أعضاء مجلس الشيوخ أن انتزاع شهادة المرشح قد تكون طريقة هامة تفسح المجال لنظرة أكثر دقة حول المؤهلات المهنية له، ومزاجه، وشخصيته. والبعض الآخر قد يأمل في الحصول على معلومات بشأن المرشح من خلال السمات والدلالات التي تتطوي عليها إجاباته^(٢). وفي بعض الأحيان، قد يُحجم المرشح على الإجابة عن بعض الأسئلة التي تُطرح في جلسة الاستماع، فيرفض الإجابة عنها خشية من أن تفرض عليه هذه الأسئلة تعهدات أو التزامات بشأن القضايا التي قد تُعرض عليه في وقت لاحق فيما لو تم قبوله، وقد ينتاب المرشح أيضاً شعور بالقلق من ردوده، وإجابته الصريحة عن بعض الأسئلة والتي يمكن أن تُثير استياء بعض أعضاء مجلس الشيوخ، وهذا من شأنه أن يضع المرشح في خطر عدم الموافقة على ترشيحه^(٣).

ومن جانب آخر، فقد يختلف أعضاء اللجنة حول تقييمهم للأسباب التي أعلنتها المرشح لرفض الإجابة عن أسئلة محددة. فالبعض قد يكون متعاطفاً ولا يأخذ بعين الاعتبار رفض المرشح الإجابة عن أسئلة محددة، كأن تكون لا صلة لها بموضوع محدد، أو قد تكون ذات طابع توضيحي تستحق الثناء، دون أن تكون الغاية الأساسية منها الحصول على التفاصيل المثيرة للجدل القانوني بخصوص الموضوع المثار. ومع ذلك تأخذ اللجنة بعين الاعتبار وجهة نظر المرشح

^(١) انظر: Rutkus, Steven; *Supreme Court Appointment Process*, op. cit., 2005, p. 24.

^(٢) انظر: Rutkus, Steven; *Supreme Court Appointment Process*, op. cit., 2005, p.24.

وفي هذا الخصوص، إن جميع الإجراءات المتبعة في مجلس الشيوخ وبمجرد ورود الترشيح إليه من جانب رئيس الجمهورية، تُشكّل فرصة للكونغرس بهدف ممارسة رقابة فعّالة واسعة النطاق على مدى أداء الرئيس للأعمال الواجب عليه اتخاذها.

Bazan, Elizabeth B & Rosenberg, Morton; *Congressional Oversight of Judges and Justices*, (CRS, Order Code, RL32935, May 31, 2005), p.8.

^(٣) انظر: Rutkus, Steven; *Supreme Court Appointment Process*, op. cit., 2010, p.30.

بخصوص مواضيع معينة قد تكون هامة لتقييم مدى ملاءمة المرشح للمنصب في المحكمة العليا؛ بعيداً عن الأسئلة التي قد تكون سبباً كافياً للتصويت ضده. أما الاستجابات المطولة فقد تحدث على مدى عدة أيام من جلسات الاستماع، ومن المرجح أن يكون ذلك إذا كان المرشح مثيراً للجدل بصورة نسبية، أو إذا لاحظت اللجنة أنه قد راوغ، أو لم يكن صادقاً في الإجابة على بعض الأسئلة، أو إذا لاحظ أعضاء مجلس الشيوخ أن مسائل معينة تستحق مناقشة موسعة^(١).

وبعد الانتهاء من استجواب المرشح بشكل كامل، تستمتع اللجنة بعد ذلك إلى شهود عموميين، ومن أولئك الشهود قد يكون رئيس لجنة الهيكل القضائي الفيدرالي التابعة لنقابة المحامين، والذي يوضح مدى ملاءمة هذا المرشح، إضافة إلى شهود آخرين؛ كالجماعات التي تؤيد أو تعارض المرشح^(٢).

٣ - إصدار تقرير بالترشيح *Reporting The Nomination*: تجتمع اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ في غضون أسبوع على انتهاء جلسة الاستماع في جلسة علنية، لإعداد توصية إلى مجلس الشيوخ بكامل هيئته. واللجنة أمام أحد الاحتمالات الثلاثة، إما أن توافق على الترشيح أو لا توافق عليه، أو أنها لا تقدم أية توصية تجاه الترشيح. وبعد ذلك، ترسل اللجنة تقريرها إلى مجلس الشيوخ بكامل هيئته^(٣).

سادساً - دور مجلس الشيوخ *Role of Senate*:

تتمثل الخطوة الأخيرة في عملية التعيين القضائية لقضاة المحكمة العليا؛ في تصويت الأغلبية في مجلس الشيوخ^(٤). حيث تجري عملية التصويت بطريقة المناداة على الأسماء، و يصوت كل من الأعضاء بنعم أو لا بعد نداء اسمه.

^(١) انظر: Rutkus, Steven; *Supreme Court Appointment Process*, op. cit., 2010, p.30.

^(٢) انظر: Rutkus, Steven; *Supreme Court Appointment Process*, op. cit., 2005, p.26.

^(٣) انظر: Rutkus, Steven; *Supreme Court Appointment Process*, op. cit., 2005, p.5.

^(٤) انظر: Palmer, Betsy; *Evolution of The Senate's Role ...*, op. cit., 2009, pp.3-4.

والمرشح الفائز بعضوية المحكمة العليا هو الذي يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين في مجلس الشيوخ، وهي الأغلبية التي تصدر بها كل قرارات المجلس في الحالات التي لا يتطلب فيها الدستور أغلبية خاصة^(١). وبعد ذلك، إما أن يوافق مجلس الشيوخ على الترشيح ليصار إلى إصدار قرار التعيين رسمياً من قبل رئيس الجمهورية. أو يرفض المجلس الترشيح، وهنا على الرئيس أن يُعيد ترشيح أسماء جُدد تحظى بقبول المجلس. أو عدم اتخاذ المجلس أية إجراءات بشأن الترشيح، فلا يؤيده ولا يرفضه، وفي هذه الحالة لن يتخذ المجلس حيال الترشيح أي إجراء في أي جلسة تالية ما لم يُقدم إلى مجلس الشيوخ مرة أخرى من قبل الرئيس^(٢).

المطلب الثاني

سلطة الكونغرس في المصادقة على تعيين قضاة المحاكم الأدنى درجة

إضافة إلى سلطة كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية ممثلاً بمجلس الشيوخ في إجراء المصادقة على تعيين قضاة المحكمة العليا للولايات المتحدة، يستطيع مجلس الشيوخ أيضاً تأكيد أو رفض التعيينات الرئاسية للمحاكم الفيدرالية الأدنى درجة. وإن هذه العملية الرسمية لأعضاء مجلس الشيوخ يجري توجيهها من خلال ممارسة رسمية تُعرف بمجاملة مجلس الشيوخ. وبمقتضى هذه الممارسة، يتحقق الرئيس مع عضوي مجلس الشيوخ الممثلين للولاية التي ينتمي لها المرشح، من مدى ملاءمة المرشح القضائي قبل ترشيحه ليشغل منصبه في المحكمة الاتحادية. وإن الفشل في استخدام تقليد مجاملة مجلس الشيوخ، يقلل من فرص قبول مرشح الرئيس. وفي الممارسة العملية، يرفض مجلس الشيوخ

(١) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 2, p.352.

(٢) انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية ...، مرجع سابق، ص ٤١٨ - ٤١٩.

الترشيحات الرئاسية للمحاكم الفيدرالية الأدنى درجة بمعدل أو بنسبة أقل بكثير من رفضه للترشيحات الرئاسية للمحكمة العليا^(١).

وبناء عليه، سنتناول في هذا المطلب دراسة سلطة الكونغرس ممثلاً بمجلس الشيوخ في المصادقة على تعيين قضاة المحاكم الفيدرالية الأدنى درجة، وذلك وفقاً للآتي:

أولاً - اختيار الرئيس للمرشح.

ثانياً - مشورة وموافقة مجلس الشيوخ.

أولاً. اختيار الرئيس للمرشح:

تماماً كما هي الحال بالنسبة لقضاة المحكمة العليا للولايات المتحدة، فإن الرئيس أيضاً هو الذي يختار المرشح لشغل المنصب القضائي في المحاكم الفيدرالية الأدنى درجة. ويشاركه في هذا الاختيار ذات المصادر الأخرى التي تشترك معه في اختيار قضاة المحكمة العليا للولايات المتحدة.

ثانياً. مشورة وموافقة مجلس الشيوخ:

بعد اختيار الرئيس للمرشح القضائي، يتم إحالة هذا الترشيح إلى مجلس الشيوخ من أجل الحصول على مشورته وموافقته، حيث يمارس مجلس الشيوخ دوراً أكثر وضوحاً لدى تقديم مشورته وموافقته فيما يتعلق بالتعيينات القضائية، وذلك عندما يصوت أعضاء مجلس الشيوخ على الترشيح سواء في اللجنة القضائية لدى إعداد توصيتها، أم في مجلس الشيوخ بكامل هيئته. والشئ المهم أيضاً هو أن ممارسة مجلس الشيوخ للمشورة والموافقة على الترشيحات القضائية، تحدث عندما يقدم أعضاء مجلس الشيوخ المشورة

Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 2, p.350.

(١) انظر:

الحقيقية للرئيس بمناسبة ترشيحه لأحد الأشخاص لإحدى المناصب القضائية الاتحادية بشكل خاص^(١).

وبمقتضى العرف؛ ومنذ زمن طويل والذي يعود تاريخه إلى مطلع عام ١٨٠٠، إن عضوي مجلس الشيوخ المنتمين لحزب الرئيس، وبصفتهم أعضاء في مجلس الشيوخ، ويمثلون الولاية التي ينتمي لها المرشح للمنصب القضائي، يسدون المشورة بانتظام للرئيس، ويقدمون التوصية بالمرشحين للمناصب القضائية الواقعة في ولاياتهم أو المرتبطة تقليدياً في ولاياتهم. أما عضوا مجلس الشيوخ اللذان لا ينتمون لحزب الرئيس، فإنهم يمارسون دوراً استشارياً مع فرصهم في التعبير عن وجهات نظرهم للرؤساء حول المرشحين قيد الدراسة من أجل شغل المناصب القضائية في ولاياتهم وذلك منذ زمن طويل أيضاً^(٢).

ومن الناحية الفنية، فإن كل عضو من أعضاء مجلس الشيوخ حري في تقديم التوصية للمرشحين لأي منصب قضائي يجب أن يُملأ بترشيح رئاسي. ورغم ذلك، وفي الحقيقة، فإن قدرة أعضاء مجلس الشيوخ على تقديم توصياتهم القضائية والتي تلقى أذاناً صاغية واحتراماً من قبل الرئيس، تعتمد وتستند في معظم الحالات على ما إذا كانت ولاية المنصب القضائي محل الترشيح في المحاكم الاتحادية الأدنى درجة ترتبط جغرافياً بالولاية التي ينتمي إليها عضوا مجلس الشيوخ^(٣).

فعضو مجلس الشيوخ وعلى سبيل المثال: نادراً ما يكون قادراً على ممارسة نفوذه وتأثيره لصالح مرشح قضائي للمحكمة على أساس جغرافي، كمحكمة الدرجة الأولى للولايات المتحدة، أو محكمة الاستئناف الأمريكية

^(١) انظر: *Rutkus, Denis Steven; Role of Home State Senators in The Selection of Lower Federal Court Judges*, (CRS, Report No. RL34405, February 11, 2013), p.4.

^(٢) انظر: *Rutkus, Denis Steven; Role of Home State Senators in The Selection of Lower Federal Court Judges*, (CRS, Report No. RL34405, March 6, 2008), pp. 2-3.

^(٣) انظر: *Rutkus, Steven; Role of Home State Senators*, op. cit., 2013, p.5.

إذا لم يكن اختصاص المحكمة واقعاً كله أو جزءاً منه ضمن الولاية التي يمثلها السيناتور. وبشكل مجمل، فإن معظم أعضاء مجلس الشيوخ، وفي أية مناسبة لديهم القليل من الأساس الذي يمكن الاعتماد عليه لتقديم توصيات قضائية لأحد ترشيحات المحاكم الوطنية المختصة للنظر بأحد المواضيع المحددة؛ كمحكمة الضرائب، ومحكمة الاستئناف لقضايا المحاربين، ومحكمة المطالبات، إلا إذا كان لأعضاء لجنة مجلس الشيوخ خبرة في الاختصاص الموضوعي للمحكمة، أو بعض المصالح الخاصة الأخرى في المحكمة^(١).

وفي المقابل، فإن التوصية التي يقدمها أعضاء مجلس شيوخ الولايات المتحدة بطريقة أو بأخرى؛ هي موضع تشاور حول المرشحين المحتملين للمناصب القضائية في محكمة الدرجة الأولى للولايات المتحدة، أو المحاكم التي تقع جغرافياً ضمن ولاية عضوي مجلس الشيوخ الممثلين لهذه الولاية، أو محكمة استئناف الولايات المتحدة. وبالنسبة لهذه المناصب القضائية، فإنها تتدرج ضمن سياق المحاكم الاتحادية الأدنى درجة. وقد جرى العرف في مجلس الشيوخ ومنذ فترة طويلة بوجود اثنين من الممارسات الهامة الواجب تطبيقها من قبل اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ لدى تعيين قضاة المحاكم الاتحادية الأدنى درجة وهما: تقليد مجاملة مجلس الشيوخ، والقصاص - الورقة - الزرقاء. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

١ - تقليد مجاملة مجلس الشيوخ *Senatorial Courtesy*: يعود تاريخ هذا التقليد إلى عام ١٧٨٩، فهذا التقليد كما عُرّف من قبل إحدى السلطات المتعاقبة بأنه: « ممارسة لمجلس الشيوخ من شأنها رفض تأكيد مرشح رئاسي لأحد المناصب في ولاية عضوي مجلس الشيوخ، ما لم يقدم هذان العضوان عن الولاية التي ينتمي إليها المرشح الموافقة على هذا الترشيح ». وكتب أيضاً أحد الباحثين بأن المقصود من هذا التقليد: « أن أعضاء مجلس الشيوخ سيكرّسون دراسة

Rutkus, Steven; Role of Home State Senators, op. cit., 2013, p.5.

(١) انظر:

واهتماماً جديين، ويكونون مهتمين وبشكل إيجابي لتقديم الدعم للسيناتور الذي يعارض المرشح لتولي منصب في الولاية التي يمثلها». ولاحظ البعض بأن ممارسة هذا التقليد تطورت مع مرور الوقت، وبأن مجلس الشيوخ لا يكون متوقعاً منه تقديم الدعم وبصورة تلقائية لعضو مجلس الشيوخ المعارض للترشيح، إذا كانت أسبابه ليست مقنعة لأعضاء مجلس الشيوخ الآخرين أو إذا لم يكن السيناتور يحظى بالاحترام من قبل هذا المجلس^(١).

ووفقاً لرأي اثنين من الفقهاء، فإن أعضاء مجلس الشيوخ ومنذ البداية أقرّوا بأن المناصب القضائية الأدنى درجة يمكن أن تُستخدم وتُشغل بفعالية، من أجل مكافأة المؤيدين والموالين لهذه الولاية. وأدرك أعضاء مجلس الشيوخ أيضاً بأنه سيكون مدمراً لمكانتهم إذا عيّن الرئيس في منصب قضائي ضمن ولايتهم الممثلين لها لمن لا يوافقون عليه. ونتيجة لذلك، انضم أعضاء مجلس الشيوخ مع بعضهم البعض لحماية مصالحهم الفردية في التعيينات القضائية، ومع هذه الاعتبارات ازداد العمل بتقليد مجلس الشيوخ^(٢).

وفي النصف الأخير من القرن العشرين، واصل الاستمرار بالعمل وفقاً لهذا التقليد ليصبح شائعاً بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ الذين يعتبرون أن دورهم في اختيارهم وتعيينهم قضاة محكمة الدرجة الأولى للولايات المتحدة؛ هو أكثر أهمية من تقديم التوصية. ففي عام ١٩٧٧ كتب السيناتور السابق جوزيف تايدنغ Joseph W. Tyding: «بأن اختيار قضاة محكمة الدرجة الأولى هي سلطة يتم حراستها بغيرة من قبل أعضاء مجلس الشيوخ، وتعد هذه السلطة مصدراً مهماً للغاية للمحسوبيات السياسية»^(٣).

وقد أشارت وجهة نظر أعضاء مجلس الشيوخ على مر الزمن، بأنه يتعيّن على الرئيس الإذعان لأعضاء مجلس الشيوخ لدى اختيار معينين لمنصب قضائي.

Rutkus, Steven; *Role of Home State*, op. cit., 2013, pp.5-6.

(١) انظر:

Rutkus, Steven; *Role of Home State*..., op. cit., 2013, p.7.

(٢) انظر:

Rutkus, Steven; *Role of Home State*, op. cit., 2013, p.7.

(٣) انظر:

وقد تعززت وجهة النظر بواسطة تقليد مجاملة مجلس الشيوخ، لأن مجلس الشيوخ يُعتبر هيئةً جماعية تدعم عادة عضوي مجلس الشيوخ المنتخبين أو غير المنتخبين لحزب الرئيس في حال حدوث نزاع مع الرئيس حول تعيينات قضائية للولايات التي يمثلونها. فهذا يقدم حافزاً هاماً للرئيس للوصول إلى تسوية مع عضوي مجلس الشيوخ بدلاً من رفضهما لمرشحه استناداً إلى هذا التقليد. ونتيجة لذلك، نادراً ما أقدم الرؤساء على ترشيح أحد لتولي إحدى المناصب القضائية في المحاكم الأدنى درجة إذا لم يكن على دراية مسبقة من موافقة عضوي مجلس الشيوخ على المرشح لتولي منصب قضائي في الولاية التي يمثلانها^(١).

٢ - سياسة القصاص الزرقاء في اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ Blue Slip Policy
Of Senate Judiciary Committee: إن تقليد مجاملة مجلس الشيوخ - وكما هو مبين - يقوم على منح عضوي مجلس الشيوخ الممثلين للولاية التي يتم ترشيح المناصب القضائية والتنفيذية لها؛ دوراً حقيقياً في تقديم المشورة للرئيس بشأن المرشحين لهذه المناصب. وإن التقليد يطبق على جميع أنواع الترشيحات. ولكن عندما يكون الترشيح الرئاسي متعلقاً بإحدى المحاكم الفيدرالية الأدنى درجة، فإن اللجنة القضائية في مجلس الشيوخ والمحال لها هذا الترشيح قد تلجأ لأسلوب القصاص الزرقاء. وبمقتضى هذه السياسة التي تطورت في العقود الأخيرة، فإن اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ ومن باب المجاملة لعضوي مجلس الشيوخ، وبغض النظر عن انتمائهم الحزبي تكون موضع استشارة مسبقة من قبل إدارة الرئيس حول ترشيح الأشخاص لأي منصب قضائي في المحاكم الأدنى درجة وذات الصلة بالولاية التي يمثلونها^(٢).

وبعبارة أخرى، هو إجراء يُستخدم من جانب اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ، ويهدف إلى استمرار التواصل مع عضوي مجلس الشيوخ اللذين يمثلان ولاية المرشح بخصوص الترشيح الرئاسي لإحدى المحاكم الفيدرالية الأدنى

^(١) انظر: Rutkus, Steven; *Role of Home State*, op. cit., 2013, pp.7-8.

^(٢) انظر: Rutkus, Steven; *Role of Home State*, op. cit., 2013, p.11.

درجة. فعندما يُحال الترشيح من جانب الرئيس إلى مجلس الشيوخ، يحيل هذا الأخير الترشيح إلى اللجنة القضائية للمجلس، والتي بدورها ترسل رسالة، عادة ما يكون لونها أزرق، يُطلب فيها من عضوي مجلس الشيوخ اللذين يمثلان ولاية المرشح اتخاذ موقف بشأن الترشيح الرئاسي، وبعد إعطاء الرأي بالموافقة أو الرفض أو التحفظ - أي بدون اتخاذ موقف - يفحص مجلس الشيوخ ذلك الرأي أو الموقف ليصار إلى إعادة الرسالة - الورقة - للجنة القضائية. وإن هذا الأسلوب يُستخدم فقط من جانب اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ، ولا يجوز لأية لجنة أخرى اتباعه بخصوص الترشيحات المتعلقة بها، ويعود استخدام هذا الأسلوب لعام ١٩١٧^(١).

^(١) انظر: *Palmer, Betsy; Evolution of The Senate's Role in The Nomination and Confirmation Process: A Brief History, (CRS, Report, RL 31948, May 13, 2009), p.7.*

لقد أثبتت عدة تساؤلات بشأن هذه الممارسة، فهذه الأخيرة ليست جزءاً من قواعد اللجنة القضائية، فعندما ترأس جيمس ايسلاند *James O. Eastland* اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ منذ عام ١٩٧٨ فقد صرّح: « بأنه ما لم يحصل على الأوراق الزرقاء المرسلة من جانب عضوي مجلس الشيوخ، فإنه لن يوافق على تعيين المرشح، فضلاً عن أن الترشيح لن يتابع تحركه في هذه العملية ». كما عبّر رؤساء آخرون: « بأن الورقة الزرقاء التي تشير إلى عدم الموافقة أو التي لم يتم إعادتها من جانب عضوي مجلس الشيوخ ليس بالضرورة أن تُنهي الترشيح ». ولكن في حقيقة الأمر، إن بعض السيناتورات قد رفضوا إعادة القصاصة الزرقاء في محاولة منهم لتأجيل البت في طلب الترشيح فقط. وفي هذا الخصوص، لقد صرّح بعض المحللين السياسيين: « إن عملية أو أسلوب القصاصة الزرقاء قد أُحدث، لأن مجلس الشيوخ بحاجة لخلق قاعدة يستطيع من خلالها تسجيل عدم موافقته على الترشيح، في حال لم يُقدّم رئيس الجمهورية على إشراك المجلس في هذا الترشيح، وبما فيه الكفاية في مرحلة المشورة، لذلك إن هذا الأسلوب هو جزء يواجه الرئيس لانتهاك تقليد بمعاملة مجلس الشيوخ في عملية التعيينات ». إضافة لذلك، لقد كتب عضو مجلس الشيوخ باول لاكسلت *Paul Laxalt* مدافعاً عن أسلوب القصاصة الزرقاء في إحدى جلسات الاستماع المتعلقة بالموافقة على تعيين أحد القضاة الفيدراليين ما يلي: «إن إحدى وسائل الفحص الدقيق والفعال للمرشح، هي السعي أو التماس الحصول على رأي عضوي مجلس الشيوخ اللذين ينتميان إلى ولاية هذا المرشح، لهذا السبب، أنا افترض أن اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ تستخدم أسلوب القصاصة الزرقاء والتي استُخدمت على نحو جيد في الماضي، ليس فقط لمجاملة مجلس الشيوخ، بل لأنه وفي عدة مناسبات فقد بُتت أن هذه القصاصة قدمت معلومات حول المرشح، لم تُقدم لولا ذلك ».

Palmer, Betsy; Evolution of The Senate's Role, Ibid., pp.7-9.

فأسلوب القصاصاة الزرقاء للجنة القضائية لمجلس الشيوخ يعود إلى عام ١٩١٧؛ وبمقتضى هذه السياسة يسعى رئيس اللجنة القضائية بعد استلامه أسماء المرشحين للمناصب القضائية الأدنى درجة للحصول على تقييم عضوي مجلس الشيوخ للمرشحين لشغل هذه المناصب. وفي الممارسة العملية، يرسل رئيس اللجنة القضائية نموذجاً أو استمارة ذات لون أزرق لعضوي مجلس الشيوخ الممثلين للولاية التي ينتمي لها المرشح، أي التي جرى ترشيح المناصب القضائية لها. فإذا لم يبد عضوي مجلس الشيوخ أي اعتراض على اسم المرشح، تُعاد القصاصاة الزرقاء لرئيس اللجنة القضائية برد إيجابي^(١).

أما في حال اعتراض عضوي مجلس الشيوخ على اسم المرشح أو كان لديهما الرغبة في إعاقة عمل اللجنة القضائية، فإن باستطاعة عضو مجلس الشيوخ المعني ألا يعيد القصاصاة الزرقاء إلى اللجنة القضائية، أو يعيدها ولكن مع إجابة سلبية - بالرفض - . وفي بعض الأحيان، إن بعض رؤساء اللجنة القضائية، وليس جميعهم، يطلبون إعادة الورقة الزرقاء برد إيجابي من قبل عضوي مجلس الشيوخ قبل السماح بالنظر في الترشيح^(٢).

ولأكثر من عقدين من الزمان في عام ١٩٦٥ وحتى عام ١٩٨٧ عندما يعيد عضوي مجلس الشيوخ القصاصاة الزرقاء برد سلبي أو يخفقان في إعادتها من أجل الترشيح القضائي، فقد كان المنهج السياسي لرئيس اللجنة في هذا الخصوص واحتراماً لأي من أعضاء مجلس الشيوخ يتمثل في رفض تحديد موعد لعقد جلسة استماع ودون اتخاذ أي إجراء من قبل اللجنة بشأن الترشيح. وبعبارة أخرى، إن باستطاعة اللجنة القضائية ومن خلال الرد السلبي لأعضاء مجلس الشيوخ أو عدم ردهم على الترشيح العمل على وقف أي إجراء إضافي بشأن المرشح في تلك الولاية^(٣).

^(١) انظر: Rutkus, Steven; *Role of Home State* ..., op. cit., 2013, p.10.

^(٢) انظر: Rutkus, Steven; *Role of Home State*, op. cit., 2013, p.10.

^(٣) انظر: Rutkus, Steven; *Role of Home State*, op. cit., 2013, p.10.

وفي هذا النهج، يُمنح أعضاء مجلس الشيوخ وبصرف النظر عن انتمائهم الحزبي في حال رغبوا في ممارسة هذه السلطة من خلال القصاصات الزرقاء سلطة الاعتراض على أي ترشيح قضائي للولاية التي يمثلونها عندما يكونون معارضين لمثل هذا الترشيح. ونتيجة لذلك، أشار بعض العلماء بأن هذا الأسلوب شجع إدارة الرئيس للتشاور مسبقاً مع عضوي مجلس الشيوخ سواء أكانا ينتميان لحزب الرئيس أم معارضين له للتأكد من أنهما لن يعارضا أي شخص يتم ترشيحه لأي منصب قضائي في إحدى محاكم الدرجة الأدنى التابعة للولاية التي يمثلانها^(١).

ونتيجة لذلك، فمنذ عام ١٩٧٩ واحتراماً لعضوي مجلس الشيوخ الممثلين للولاية التي يجري لها الترشيح للمنصب القضائي، فإن بعض رؤساء اللجنة القضائية شاملاً ذلك أولئك الذين تعاقبوا على رئاسة اللجنة في الفترة الممتدة بين الكونغرس التاسع بعد المائة والكونغرس الثاني عشر بعد المائة لم يكونوا ليسمحوا للجان باتخاذ الإجراءات المناسبة بشأن الترشيح القضائي إلا عندما تُعاد الورقة الزرقاء برد إيجابي من قبل عضوي مجلس الشيوخ. ورؤساء آخرين على النقيض من ذلك، كانوا يدرسون الترشيح القضائي دون حاجة لانتظار إجابة عضوي مجلس الشيوخ^(٢).

وفي حين تباينت وجهات نظر رؤساء اللجنة القضائية المتعاقبين بشأن الترشيح القضائي، فإن جميع السياسات أكدت على أهمية الاستشارة المسبقة من قبل الرئيس لعضوي مجلس الشيوخ، حيث خلص البعض للقول: « يتوقع من قبل رئيس الجمهورية إجراء التشاور المسبق مع عضوي مجلس الشيوخ في مرحلة ما قبل عملية الترشيح. وبدون أدلة على قيام البيت الأبيض في الحصول على المشورة بخصوص ذلك، سيُمنح عضوا مجلس الشيوخ قيمة أكبر من خلال

Rutkus, Steven; *Role of Home State*, op. cit., 2013, p.11.

(١) انظر:

Rutkus, Steven; *Role of Home State*, op. cit., 2013, p.11.

(٢) انظر:

رفضهما المرشحين للمنصب القضائي بواسطة ردهما السلبي في القضاة - الورقة - الزرقاء»^(١).

وبناء عليه، إن سياسة الورقة الزرقاء للجنة القضائية خلال العقود، والمطبقة بطرق مختلفة من قبل رؤساء اللجنة القضائية المتعاقبين، تُظهر دائماً السعي نحو تعزيز الدور الاستشاري لعضوي مجلس الشيوخ أثناء عملية اختيار المرشح القضائي، وبصرف النظر عن الحزب الذي ينتمي إليه. علاوة على ذلك، إن هذا الدور الاستشاري يشتمل على قدرة عضوي مجلس الشيوخ في إسداء مشورتهم سواء بالموافقة على اسم المرشح للمنصب القضائي أو الاعتراض عليه، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بأن سياسة القضاة الزرقاء لا تُعتبر وعلى الإطلاق جزءاً من القواعد أو اللوائح المكتوبة للجنة. ونتيجة لذلك، فإن العناصر السياسية لهذه السياسة تشتمل على درجة الأهمية التي توليها استشارة الإدارة الفيدرالية لعضوي مجلس الشيوخ، وهي عرضة للتغيير الدائم تماشياً مع اختصاصات وامتيازات رئيس اللجنة القضائية^(٢).

وبعد انتهاء اللجنة القضائية لمجلس الشيوخ من عملها، والمتمثل في عقد جلسات استماع للتعرف على مدى كفاءة المرشح، وقدرته على شغل هذا المنصب من خلال الأسئلة والاستجابات الموجهة له، والتأكد من مدى تليته للمعايير والمؤهلات المطلوبة لشغل هذا المنصب. فعندئذ، تقوم هذه اللجنة بإعداد تقرير أو توصية بالترشيحات الرئاسية لشغل المناصب القضائية في المحاكم الأدنى درجة، ثم يتم إحالة تقريرها إلى مجلس الشيوخ بكامل هيئته من أجل التصويت عليه، وتخضع الترشيحات الرئاسية لقضاة المحاكم الفيدرالية الأدنى درجة في مجلس

^(١) انظر: Rutkus, Steven; *Role of Home State*, op. cit., 2013, pp.11-12.

^(٢) انظر: Rutkus, Steven; *Role of Home State*, op. cit., 2013, p.12.

الشيوخ، لذات الاحتمالات الثلاثة التي تخضع لها الترشيحات الرئاسية لقضاة المحكمة العليا في هذا المجلس^(١).

وخلاصة القول، إن مبدأ الضوابط والتوازنات الذي تبناه آباء الدستور الأمريكي، لم يعط الصلاحية المطلقة لأي من فروع السلطة الاتحادية من أجل تعيين قضاة المحاكم الفيدرالية؛ والذين يندرجون ضمن طائفة كبار الموظفين المدنيين. فهذه العملية تتم بواسطة الفرعين معاً. وبعبارة أوضح، بعد الترشيح الرئاسي الصادر عن الفرع التنفيذي، وموافقة الفرع التشريعي - ممثلاً بمجلس الشيوخ - بعد أخذ مشورته. وبالرغم من الدور الهام للكونغرس في هذه الموافقة، لكن وجود تفاهمات أو تسويات سياسية بين الفرعين سيساعد حتماً في إتمام عملية التعيين بنجاح، وبشكل يرضى عنه الفرعان.

فالرئيس لا يستطيع الموافقة على هذا التعيين، وإنما ينحصر دوره فقط في عملية الترشيح، والكونغرس ممثلاً بمجلس الشيوخ لا يستطيع أيضاً الشروع بعملية الترشيح، لأن دوره يقتصر فقط في الموافقة على اسم المرشح بعد أخذ مشورته، وهذا كله يوفر مناخاً من أجل حدوث تعاون مثمر بين الفرعين لإنجاز هذه المهمة الدستورية بنجاح. لاسيما وأن التعيينات القضائية في المحاكم الفيدرالية بشكل عام وبالنسبة لقضاة المحكمة العليا بشكل خاص، تحظى بأهمية بالغة في الحياة السياسية الأمريكية نظراً لدور المحكمة العليا كإحدى صنّاع السياسة العامة في البلاد.

(١) سنحيل الحديث بشكل مفصّل عن الإجراءات المتبعة داخل مجلس الشيوخ من أجل المصادقة على تعيين قضاة المحاكم الفيدرالية الأدنى درجة إلى المطلب الأول من هذا البحث، والمتعلق بدور الكونغرس في المصادقة على الترشيحات الرئاسية لقضاة المحكمة العليا وذلك درعاً للتكرار.

المبحث السادس

محاكمة الكونغرس للقضاة الفيدراليين برلمانياً

ذكرنا سابقاً أن إحدى المظاهر التي يتمتع بها القضاء الأمريكي كضمانة من ضمانات استقلاله، هي حصانة أعضائه ضد العزل. وطبقاً لهذه الحصانة، فإن القضاة الفيدراليين وبالرغم من أن تعيينهم يتم بمعرفة رئيس الدولة بعد مشورة وموافقة مجلس الشيوخ، فإنه لا يمكن عزلهم بعد تعيينهم، حيث يستطيعوا - كما أسلفنا - الاحتفاظ بمناصبهم مدى الحياة ماداموا يتمتعون بسلوك حميد. لكن واضعو الدستور تنبهوا إلى احتمال قيام أحد القضاة باتباع سلوك غير قويم أو ارتكاب فعل يعاقب عليه القانون، محتمياً بتلك الحصانة وعدم إمكانية عزله، لذلك أنشؤوا سبيلاً لمساءلة القاضي في مثل هذه الحالة ومحاكمته، وتلك المحاكمة قد تصل إلى عزله^(١).

(١) وتجدر الإشارة بأنه ومنذ إجراء المصادقة على دستور الولايات المتحدة عام ١٧٨٧ كان هناك الكثير من القلق من اغتصاب السلطة من قبل الفرع القضائي للإدارة الاتحادية بشكل عام، والمحكمة العليا بشكل خاص. وخلال السنوات المبكرة من تأسيس الجمهورية الأمريكية، لم تكن المحاكمة البرلمانية هي الرد الجذري على المشكلات وفقاً لوجهة نظر فقهاء العصر الحديث. وفي مطلع عام ١٧٠٨ أتهم قاضي المحكمة الابتدائية للولايات المتحدة جون بيكرينغ من قبل مجلس النواب، وأدين في مجلس الشيوخ. وفي عام ١٨٠٤ أتهم القاضي المساعد في المحكمة العليا صموئيل تشاس *Samuel Chase* من قبل مجلس النواب، ولكن تم تبرئته في مجلس الشيوخ. وفي التاريخ الحديث أيضاً، كانت هناك أوقات اتُخذت خلالها بعض الأعمال من قبل أعضاء السلطة القضائية الفيدرالية، والتي تسببت في إثارة غضب الشعب الأمريكي الذي طالب بعزلهم من مناصبهم. حيث تتضمن الأمثلة الأخيرة صحبات عامة من أجل محاكمة كبير القضاة إيرل وارن *Earl Warren*، فضلاً عن قرارات مجلس النواب والتي تدعو لاتهام كل من القاضي المساعد وليام دوغلاس والقاضي أبي فورتاس *Abe Fortas*. وخلال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٨٦ - ١٩٨٩ أتهم ثلاثة قضاة فيدراليون، وأدينوا بالجرائم التي ارتكبت من قبلهم والتي تعتبر أساساً لمحاكمتهم البرلمانية. وإن أحد الجوانب الأكثر إثارة للاهتمام في تاريخ المحاكمة البرلمانية في أمريكا، هي عدم وجود قضاة كان قد سبق خضوعهم للمحاكمة البرلمانية بالنسبة لبعض التصرفات التي يشعر المواطنون إزاءها بالقلق. وكما هي الحال اليوم، وبعد القرار الصادر في قضية *Romer*، =

لقد كان السبيل الذي اختاره الدستور لتلك المسألة هو ذات السبيل الذي قرره لمساءلة أعضاء السلطة التنفيذية، ألا وهو طريق المحاكمة البرلمانية بواسطة الكونغرس، حيث يستطيع هذا الأخير أن يمارس سلطته الرقابية على القضاة الفيدراليين من خلال إجراءات الاتهام الجنائي. لأنه يسري على محاكمة الكونغرس لأعضاء السلطة القضائية برلمانياً ذات القواعد التي تسري على المحاكمة البرلمانية لأعضاء السلطة التنفيذية، لاسيما وأن القضاة الفيدراليين هم من بين كبار الموظفين المدنيين في الولايات المتحدة^(١).

وتتمر المحاكمة البرلمانية للقضاة الفيدراليين بمرحلتين أساسيتين، الأولى: مرحلة الاتهام والتي يتولاها مجلس النواب. والثانية: مرحلة المحاكمة والتي تكون أمام مجلس الشيوخ. والنصاب اللازم لصدور قرار الإدانة هو ثلثا

= غالباً ما شعر الأمريكيون بالقلق إزاء النشاط القضائي المتزايد والاستبداد القضائي وتطور الآراء الفقهية، ما جعل الآراء غير دستورية وما شابه ذلك.

ونتيجة لذلك، هناك العديد من الأسباب التاريخية والتي كانت السبب الرئيس لعدم تحريك المحاكمة البرلمانية بخصوص بعض الجرائم. ففي الفترة الممتدة بين عامي ١٨٠٣ - ١٨٢٥ حاول الرئيس توماس جيفرسون استخدام المحاكمة البرلمانية كوسيلة أو سلاح سياسي ضد القضاة الاتحاديين. جيفرسون وأولئك الذين يناصرون فكرة توجيه الاتهام البرلماني في مجلس النواب، أدركوا وبشكل صحيح، أن عبارة الجرائم أو الجنح الخطيرة الأخرى كانت عبارة مطاطية صُممت لتشمل الجرائم التي لا تكون خطيرة، وبعبارة أوضح، الجرائم التي لا تكون عرضة للاتهام، وبسبب ذلك أساءوا استخدام العملية من خلال محاولة الالتفاف على حدود واضعي الدستور في معنى هذه العبارة. فالتاريخ خير دليل لماذا اختيرت عبارة جرائم أو جنح خطيرة أخرى، ويوضح التاريخ أيضاً، بأن الرئيس جيفرسون تجاوز نية آباء الدستور عندما سعى لتحريك المحاكمة البرلمانية بهدف عزل القضاة الفيدراليين؛ فقط لسبب بسيط، هو انتمائهم لحزب سياسي معارض لحزب جيفرسون. وإن أي شخص يسعى لتحريك المحاكمة البرلمانية للسبب ذاته، سيكون مذنباً بارتكاب ذات الخطأ. ونتيجة لذلك، فإن أي شخص يسعى لعزل قضاة فيدراليين، فإن عليه استخدام إجراءات المحاكمة البرلمانية تماماً كما كان يقصد الآباء المؤسسين.

Fitschen, Steven W.; Impeaching Federal Judges: A Covenantal And Constitutional Response To Judicial Tyranny, (Regent University Law Review, [Vol. 10:111. 1998), pp. 122- 128.

^(١) انظر: *Bazan, Elizabeth B. & Others; Congressional Oversight..., op. cit., p.8.*

أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين. والذي يترتب على قرار الإدانة هو الفصل من الوظيفة القضائية، إضافة للحكم بعدم صلاحية القاضي المحكوم عليه لتولي أي منصب في الولايات المتحدة، إذا كان هذا المنصب يتطلب الثقة فيمن يتولاه، أو يترتب عليه الحصول على أية فائدة^(١)، فإذا ما حُكم على القاضي المعني بالعزل، أمكن تقديمه إلى المحكمة الجنائية العادية إذا كان فعله مما يقع تحت طائلة قانون العقوبات^(٢).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المبحث عن سلطة كونغرس الولايات المتحدة في محاكمة القضاة الفيدراليين برلمانياً وفقاً للآتي:

المطلب الأول: ماهية المحاكمة البرلمانية والنظام الإجرائي لمحاكمة القضاة.

المطلب الثاني: مفهوم السلوك السيئ المرتكب من قبل شاغل المنصب القضائي.

المطلب الثالث: تطبيقات المحاكمة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الأول

ماهية المحاكمة البرلمانية والنظام الإجرائي لمحاكمة القضاة

بما أن القضاة الفيدراليين يندرجون ضمن طائفة كبار الموظفين المدنيين المذكورين في البند الثاني من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي، والذي نص في جزء منه: «... كما له - لرئيس الجمهورية - أن

(١) انظر: د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

وهذا ما عبّر عنه هاملتون بقوله: «... إن القضاة بغية الوثوق من عملهم بمسؤولية؛ يخضعون لمساءلة مجلس النواب والمحاكمة أمام مجلس الشيوخ. وفي حال إدانة القاضي، يمكن طرده من منصبه، وإسقاط أهليته ليتبوأ أي منصب آخر. وهذا هو النص الوحيد الذي يمكن إعداده ليأتي منسجماً مع الاستقلال اللازم للشخصية القضائية، وهو أيضاً النص الوحيد الذي يوجد في دستورنا فيما يتعلق بقضائنا».

The Federalist, op. cit., *Federalist No. 79* (By Alexander Hamilton), p. 359.

(٢) انظر: د. حسن سيد أحمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، سنة ١٩٧٧)، ص ٢٠.

Brannen, E. & Others; Checks and Balances, op. cit., Vol. 2, p.354.

يرشح بمشورة مجلس الشيوخ وموافقة، السفراء وغيرهم من الوزراء العموميين، والقناصل، وقضاة المحكمة العليا، وغير هؤلاء من موظفي الولايات المتحدة الذين لم ينص الدستور على وسيلة أخرى لتعيينهم». فإن عزلهم يتم وفقاً للفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور والتي نصت: «يُعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم بالخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجناح الكبرى»^(١). وهذا يعني، بأن ذات القواعد التي تسري على ماهية المحاكمة البرلمانية وإجراءاتها بالنسبة لأعضاء السلطة التنفيذية؛ والمقررة في مجلسي الكونغرس - والتي تقوم على توجيه الاتهام من قبل مجلس النواب وإجراء المحاكمة من قبل مجلس الشيوخ - تسري أيضاً على ماهية المحاكمة البرلمانية وإجراءاتها بالنسبة للقضاة الفيدراليين، لهذا سنحيل وبشكل مفصل الحديث عن ذلك إلى المبحث الثامن، من الفصل الأول، من الباب الثاني من هذه الرسالة، درءاً للتكرار.

المطلب الثاني

مفهوم السلوك السيئ المرتكب من قبل شاغل المنصب القضائي

يشتمل مفهوم المحاكمة البرلمانية للقضاة الفيدراليين عموماً على الفهم المتعلق للسلوك السيئ الذي لا يتلاءم مع المركز الرسمي لشاغل المنصب القضائي، سواء كان شاغل المنصب القضائي في المحكمة العليا، أم إحدى المحاكم الفيدرالية الأدنى درجة، ويندرج معنى السلوك السيئ ضمن أحد الاحتمالات الآتية^(٢):

^(١) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 2, pp.353-354.

^(٢) انظر: United States Government Printing Office (U.S. GPO); *Impeachment*: (Washington, D.C., House Practice, House of Representatives, 1999), pp. 536 – 538.

Available at: <http://www.pkisupport@gpo.gov.html>

أولاً. السلوك المتعارض بشكل فاضح مع المنصب *Behavior Grossly Incompatible With The Office*

؛ ومثال ذلك: وجه مجلس النواب عام ١٨٠٤ اتهاماً ضد مساعد رئيس المحكمة العليا القاضي صموئيل تشاس، حيث اتهم هذا المجلس تشاس بأنه قد سمح لآرائه الحزبية بالتأثير على سلوكه في إحدى القضايا المعروضة عليه، وبناء على ذلك، تم الادعاء بأن سلوكه يُشكل خرقاً لواجبه كقاضٍ نزيه، ما يلقي بظلال الشك حول مدى أهليته وكفاءته في الاستمرار بممارسة سلطات منصبه، ولكن في نهاية المطاف، تم تبرئته في مجلس الشيوخ.

وفي مثال آخر: عندما اتُهم القاضي ويست همفريز *West Humphreys* من قبل مجلس النواب، ثم أُدين من مجلس الشيوخ عام ١٨٦٢ بتهمة الانضمام إلى أحزاب كونفدرالية بدون تقديم استقالته كقاضٍ اتحادي - فيدرالي - ، كما اتُهم بالتحيز القضائي ضد أنصار الاتحاد الفيدرالي.

ثانياً. استخدام المنصب لأغراض غير ملائمة أو لتحقيق مكاسب شخصية *Using the Office For an Improper Purpose or Personal Gain*

؛ وجه مجلس النواب عام ١٨٢٦ اتهاماً للقاضي جيمس بيك *James Peck* لاتخاذ إجراء ضد أحد المحامين الذين انتقدوا بيك في أحد قراراته، فقرر بيك سجنه، ثم طلب إلغاء الرخصة القانونية لمزاولة مهنة المحاماة بحق المحامي المعني. ونتيجة ذلك، اعتبر مجلس النواب أن مثل هذا السلوك هو سلوك جائر *Unjust* واستبدادي *Arbitrary*، ويخرج عن نطاق الواجبات القضائية، وبعد ذلك، تمت تبرئة بيك أمام مجلس الشيوخ. كما أن الاستخدام الانتقامي *Vindictive* للسلطة يشكل أيضاً عاملاً أساسياً بالنسبة للتهمة الواردة ضد القاضي تشارلز سواين *Charles Swayne* عام ١٩٠٣، حيث اتُهم بأنه قد سجن اثنين من المحامين، وأحد الخصوم على نحو كيدي مليء بالحق *Maliciously* وغير قانوني *Unlawfully* بتهمة الاحتقار.

إضافة لذلك، إن استخدام المنصب لتحقيق مكاسب مالية مباشرة أو غير مباشرة قد شمل أيضاً عدداً من القضاة وهم: القاضي تشارلز سواين *Charles Swayne* الذي اتُهم بتزوير حسابات مصرفية عام ١٩٠٣. والقاضي روبرت

أركبالد Robert Archbald الذي اتُهم باستغلال منصبه لتأمين مصالح تجارية من المتقاضين أو الخصوم المحتملين أمام محكمته. والقاضي جورج أنجلز George English والقاضي هارولد لاودير باك Harold Louderback والقاضي هالستيد رايتتر Halsted Ritter الذين اتهموا بإساءة استعمال السلطة لدى تحديد رسوم وشروط ومتطلبات ولوازم عملية شهر الإفلاس Bankruptcy لتحقيق الربح الشخصي.

وفي عام ١٩٨٩ صوت مجلس النواب بأغلبية ٤١٧ صوتاً مقابل ولا صوت على قرار اتهام القاضي والتر نيكسون Walter Nixon بعد أن أدين بتهمة الحنث باليمين أمام هيئة محلفين كبرى، وتقديم بيانات ومستندات كاذبة ومضللة حول علاقته برجل لديه ابن يُحاكم بتهمة تهريب المخدرات Drug-Smuggling وذلك بتاريخ ١٠/٥/١٩٨٩، ولما عُرض هذا القرار على مجلس الشيوخ، وافق الأخير على إدانته بمادتين فقط من أصل ثلاثة مواد. وبناء عليه، أصدر مجلس الشيوخ حكماً بإدانته وعزله من المنصب.

المطلب الثالث

تطبيقات المحاكمة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية

بمقتضى الدستور الفيدرالي لعام ١٧٨٧ يشغل قضاة المحكمة العليا والمحاكم الأدنى درجة مناصبهم القضائية ما داموا يتمتعون بسلوك حميد. ولكن مجلس نواب الولايات المتحدة مخول بتوجيه الاتهام لهم بعد التصويت، وفي حال اتُهم أحدهم من قبل مجلس النواب، يجري مجلس الشيوخ محاكمته بشأن هذه الاتهامات. وإن تصويت ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين يكون ضرورياً لإدانة القاضي المتهم، وعزله من منصبه. وإن تحريك إجراءات المحاكمة البرلمانية هو أمر نادر الحدوث^(١).

Smith, Steven S. & Others; *The American Congress*, op. cit., p.336.

(١) انظر:

وخلال تاريخ السلطة القضائية الفيدرالية للأمة الأمريكية، فإن عدداً قليلاً من القضاة الفيدراليين الذين تم تحريك المحاكمة البرلمانية ضدهم. فقد تم تحريك المحاكمة البرلمانية ضد أربعة عشر قاضياً خلال الفترة الممتدة بين عامي ١٧٩٩ - ٢٠١٠. حيث تم تبرئة أربعة قضاة فيدراليين، وإدانة وعزل ثمانية قضاة فيدراليين، واستقالة اثنين قبل إصدار حكم في القضية المثارة ضدهم^(١).

^(١) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.336.*

وفيما يلي جدول تفصيلي يبين حالات الاتهام الأربعة عشر خلال التاريخ الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية:

<i>Federal official</i>	<i>Position</i>	<i>Date</i>	<i>Result</i>
<i>John Pickering</i>	<i>U.s. District Judge District of New Hampshire</i>	<i>March 12, 1804</i>	<i>Convicted and removed from office</i>
<i>Samuel Chase</i>	<i>Associate Justice U.S. Supreme Court</i>	<i>March 1, 1805</i>	<i>Acquitted</i>
<i>James H. Peck</i>	<i>U.s. District Judge District of Missouri</i>	<i>January 31, 1831</i>	<i>Acquitted</i>
<i>West H. Humphreys</i>	<i>U.S. District Judge District of Tennessee</i>	<i>June 26, 1862</i>	<i>Convicted and removed from office and disqualified from further office holding</i>
<i>Charles Swayne</i>	<i>U.s. District Judge District of Northern Florida</i>	<i>February 27, 1905</i>	<i>Acquitted</i>
<i>Robert W. Archbald</i>	<i>Associate Judge U.S. Commerce Court</i>	<i>January 13, 1913</i>	<i>Convicted and removed from office and disqualified from further office holding</i>
<i>George W. English</i>	<i>U.s. District Judge Eastern District of Illinois</i>	<i>December 13, 1926</i>	<i>Resigned / charges dismissed</i>
<i>Harold Louderback</i>	<i>U.S. District Judge Northern District of California</i>	<i>May 24, 1933</i>	<i>Acquitted</i>
<i>Halsted L. Ritter</i>	<i>U.s. District Judge Southern District of Florida</i>	<i>April 17, 1936</i>	<i>Convicted and removed from office</i>
<i>Henry E. Claiborne</i>	<i>U.S. District Judge District of Nevada</i>	<i>October 9, 1986</i>	<i>Convicted and removed from office</i>
<i>Alcee L. Hastings</i>	<i>U.S. District Judge Southern District of Florida</i>	<i>October 20, 1989</i>	<i>Convicted and removed from office</i> =

ومن أحدث الأمثلة التي طبّقها الكونغرس، هي إدانة القاضي توماس بورتويس *Thomas Porteous* في شهر كانون الأول من عام ٢٠١٠، حيث صوت مجلس الشيوخ بإدانته بأربع مواد اتهام قائمة بحقه، ما استتبع عزله من منصبه وحرمانه من تولي أي منصب يقتضي ثقة أو يدر ربحاً في الولايات المتحدة الأمريكية مستقبلاً. وتتلخص وقائع هذه القضية وفقاً للآتي^(١):

أنه بتاريخ ٢٠١٠/١/٢١ قدم رئيس اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب جون كوينرز الابن *John Conyers, Jr* نيابة عن نفسه، ولامار سميث *Lamar Smith* العضو الأرفع منزلة في مجلس النواب، وأعضاء اللجنة القضائية لهذا المجلس، مشروع القرار رقم ١٠٢١ / والقاضي باتهام القاضي توماس بورتويس *Thomas Porteous* قاضي محكمة الدرجة الأولى للمنطقة الشرقية لولاية لويزيانا *District Court For The Eastern District of Louisiana* لارتكابه جنایات وجنح خطيرة، والذي أحيل إلى اللجنة القضائية لمجلس النواب في ذات اليوم.

وبتاريخ ٢٠١٠/٣/٤ صدر هذا القرار عن اللجنة القضائية ليصار إلى وضعه على اللائحة التنفيذية لعمل مجلس النواب، وبتاريخ ٢٠١٠/٣/١١ وافق مجلس النواب على اتهام القاضي بورتويس، وجرى التصويت بالإجماع أيضاً على

<i>Federal official</i>	<i>Position</i>	<i>Date</i>	<i>Result</i>
= Walter L. Nixon JR.	U.S. District Judge Southern District of Mississippi	November 3, 1989	Convicted and removed from office
Samuel B. Kent	U.S. District Judge Southern District of Texas	June 30, 2009	Resigned and proceeding dismissed
Thomas Porteous	U.S. District Judge Eastern District of Louisiana	March 11, 2010	Convicted and removed from office and disqualified from further office holding

Impeachments in The United States; U.S. Senate and U.S. House of Representatives;

Available at; http://www.en.wikipedia.org/.../impeachment_in_the_United_States.html

Bazan, Elizabeth B.; Impeachment, op. cit., 2010, pp. 3 -6.

(١) انظر:

مواد الاتهام الأربعة بشكل منفصل - مادة مادة - ^(١). وبعد ذلك، انتخب مجلس النواب عدداً من الأعضاء House Managers لتقديم قرار الاتهام إلى مجلس الشيوخ

^(١) إن مواد الاتهام الأربعة في قضية اتهام القاضي توماس بورتوس هي على الشكل الآتي:

المادة الأولى: إن القاضي بورتوس مارس نمطاً من السلوك الذي يتنافى مع الثقة والأمانة التي أوكلت إليه، وذلك من خلال إنكاره أي اقتراح يدعو إلى إعلان عدم أهليته في تولي هذا المنصب؛ بسبب علاقاته المالية الفاسدة مع شركة حمامة كانت تمثل أحد أطراف نزاع معروض أمامه، فضلاً عن تصرفاته التي تتنافى وشرائع الأخلاق القضائية، والمتمثلة في أنه لم يُفصح عن تورطه في أعمال فساد مع اثنين من المحامين منذ بداية عمل الشركة؛ عندما كان قاضياً في محكمة الدرجة الأولى - الابتدائية - عام ١٩٨٠، كما أدلى بتصريحات مضللة في الجلسة المتعلقة بعزله والتي حرمت محكمة الاستئناف الأمريكية للدائرة الخامسة من المعلومات الهامة، الأمر الذي يجرم الأحزاب والجمهور من الحصول على خدمات صادقة من مكتبه، إضافة إلى أنه قد جلب السمعة السيئة والفضيحة لحكمته، وإلحاق الأذى والضرر بالثقة العامة، وبالثقة في القضاء الفيدرالي، وأثبت أنه لا يصلح أن يكون في منصب قاضٍ فيدرالي، ولأجل هذا السلوك، فإن المادة الأولى تعلن أن القاضي بورتوس مذنب بارتكاب جنایات وجنح خطيرة، وينبغي عزله من منصبه.

المادة الثانية: إن بورتوس سواء كان قاضٍ في محكمة الدرجة الأولى أم قاضياً في محكمة أخرى، فإنه مارس ومنذ فترة طويلة نمطاً من السلوك الفاسد يوضح عدم أهليته للخدمة كقاضٍ في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك من خلال الانخراط في علاقة فاسدة مع رجل يعمل ضامناً للكفالة Bail Bondsman - وهو رجل يكفل ويضمن دفع مبلغ من النقود بمجرد الإفراج عن أحد الموقوفين -، وشقيقته من خلال قبوله العديد من الأشياء القيّمة منهما في سياق اتخاذه لإجراءات رسمية، فضلاً عن استخدامه لسلطته ونفوذ منصبه لمساعدتهما في أعمالهما. إضافة إلى أن ضامن الكفالة قد أدلى بتصريحات كاذبة لمكتب التحقيقات الفيدرالية في محاولة منه لمساعدة بورتوس في تعيينه في منصب فيدرالي. وعلاوة على ذلك، إن بورتوس قد مارس سلوكاً يفتقر تماماً للصدق والتزاهة. لذلك، فإن المادة الثانية تعلن أنه مذنب لارتكابه جنایات وجنح خطيرة وهو غير مؤهل ليشغل منصب قاضٍ فيدرالي وينبغي عزله من منصبه.

المادة الثالثة: إن القاضي بورتوس وأثناء شغله لمنصبه القضائي خلال عامي ٢٠٠١ - ٢٠٠٤ قد مارس نمطاً من السلوك يتنافى والثقة العامة والأمانة التي أوكلت إليه كقاضٍ فيدرالي، بسبب الإدلاء بتصريحات كاذبة أمامه على الرغم من علمه ومعرفته المسبقة بذلك، ودون أن يتخذ الإجراء المنصوص عليه تحت طائلة عقوبة الحنث باليمين، ليصل بذلك أن تجلب له محاكمته السمعة السيئة، والفضيحة، والمساس بالشرف العام للقضاء الفيدرالي. ما يثبت أنه لا يصلح في أن يكون قاضٍ فيدرالي. ولهذا السلوك، فإن المادة الثالثة تعلن أن القاضي بورتوس مذنب بارتكاب جنایات وجنح خطيرة وينبغي عزله من منصبه. =

ومتابعة إجراءات المحاكمة أمامه. وفعلاً أرسل مجلس النواب رسالة إلى مجلس الشيوخ لإبلاغه عن هذه التعيينات، وبأنه يجوز لهؤلاء الأعضاء عرض مواد لائحة الاتهام على مجلس الشيوخ، ولهم أيضاً اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية الأخرى للاتصال والتحضير للمحاكمة.

وبتاريخ ٢٠١٠/٣/١٧ توجه ممثلو مجلس النواب إلى القاعة المخصصة للمحاكمة في مجلس الشيوخ لتقديم قرار الاتهام، وعرض المواد الأربعة أو لائحة الاتهام ضد القاضي بورتوس. وبعد تنظيم المحكمة الخاصة بقرار الاتهام، أصدر مجلس الشيوخ القرار رقم ٤٥٧ يأمر بموجبه مأمور التنفيذ بدعوة بورتوس، وطالباً من الأخير الإجابة أو الرد عن مواد الاتهام الأربعة الموجهة ضده^(١).

= المادة الرابعة: إن القاضي بورتوس في عام ١٩٩٤ وبشكل متصل مع ترشحه ليكون قاضياً في محكمة الدرجة الأولى؛ أدلى بشكل مقصود بتصريحات كاذبة حول ماضيه لمجلس الشيوخ ومكتب التحقيقات الفيدرالية من أجل شغل هذا المنصب، وإن مثل هذه التصريحات الكاذبة قُدمت أيضاً في التقرير الإضافي لبورتوس وذلك لدى فحص وتمحيص مكتب التحقيقات الفيدرالية لماضيه، عندما كتب معلومات شخصية في الاستمارة المخصصة لشغل هذا المنصب والتي تسمى استبيان المرشحين للقضاء. كما أضافت المادة الرابعة أن بورتوس قد أخفق في الإفصاح عن العلاقات الفاسدة مع شركة الحمامة، والضامن بكفالة، الموصوفتين في المادة الأولى والثانية. كما فشل في إفصاحه عن علمه بأن هذا الضامن بكفالة قد أدلى ببيانات كاذبة لمكتب التحقيقات الفيدرالية، في محاولة منه لمساعدة بورتوس لشغل منصب فيدرالي، وهو بذلك قد حرم الولايات المتحدة ومجلس الشيوخ ومكتب التحقيقات الفيدرالية من المعلومات التي كان لها دور وتأثير كبير في التصديق على تعيينه. ووفقاً لهذا، فإن المادة الرابعة تعلن أن القاضي بورتوس مذنب بارتكاب الجنايات والجناح الخطيرة وينبغي عزله من منصبه.

Authenticated U.S. Government Information; House Calendar, (No. 170, H. Res. 1031, Report No. 111 – 427, 111th Congress, 2D Session, March 4, 2010), pp.1 – 7.

^(١) قبل الشروع في إجراء المحاكمة، يجب على كل عضو من أعضاء مجلس الشيوخ أن يؤدي اليمين، أو يدلي بإقرار، أو شهادة أمام المحكمة من دون أداء اليمين، على إقامة عدالة غير متحيزة طبقاً للدستور وقوانين الولايات المتحدة، والقسم هو: « أقسم صادقاً، بأنه في جميع الحالات التي تتعلق بمحاكمة القاضي بورتوس، والتي ستجري الآن، سأعمل على إقامة عدالة غير متحيزة طبقاً للدستور وقوانين الولايات المتحدة الأمريكية، وعلى ذلك فليساعدني الله ».

وفعلًا قدم القاضي بورتوس إجابته في ذلك التاريخ، ثم قدم ممثلو مجلس النواب ردًا على جواب بورتوس، وحُفظت نسخة عن الجواب الذي قدمه محامي بورتوس في مجلس الشيوخ. حيث أجرى ممثلو مجلس النواب أربعة تعديلات على هذا الجواب. ثم صدر القرار الثاني برقم ٤٥٨ عن مجلس الشيوخ لإنشاء لجنة للمحاكمة البرلمانية ولتلقى الأدلة الواردة بخصوص الإجراءات المتعلقة بمحاكمة القاضي بورتوس^(١).

وبعد ذلك، عقدت لجنة إجراء المحاكمة البرلمانية التابعة لمجلس الشيوخ جلساتها التنفيذية بتاريخ ١٣/٤/٢٠١٠. وطبقاً للقواعد التي تحكم إجراءات المحاكمة البرلمانية أمام مجلس الشيوخ؛ قدمت اللجنة بعد الانتهاء من عملها تقريراً مصدقاً عن أعمالها لمجلس الشيوخ. واحتفظ هذا الأخير بخلاصة عن مواد الاتهام الأربعة والأدلة الواردة. وفيما يتعلق بالقرار الصادر عن مجلس الشيوخ، فإن لهذا الأخير إما أن يعتمد على الأدلة التي جمعتها لجنة إجراء المحاكمة البرلمانية، أو أن يجمع بنفسه المزيد من الأدلة؛ وفي هذه الحالة، فإن على مجلس الشيوخ الاعتماد على تقارير وأدلة لجنة ممثلي مجلس النواب، وتحديد ما إذا كان بورتوس مداناً أم لا.

وبتاريخ ٧/١٢/٢٠١٠ مضى مجلس الشيوخ إلى مداولات مغلقة بشأن الاقتراحات ومواد الاتهام الموجهة ضد بورتوس. وبتاريخ ٨/١٢/٢٠١٠ صوت مجلس الشيوخ بالموافقة على مواد الاتهام الأربعة، حيث أدين بالمادة الأولى بأغلبية ٩٦/ صوتاً، وأدين بالمادة الثانية بأغلبية ٦٩/ صوتاً مقابل ٢٧/

(١) وبناء على توصيات زعيم الأغلبية وزعيم الأقلية في مجلس الشيوخ، تتألف اللجنة المختصة بإجراء المحاكمة البرلمانية للقاضي بورتوس من: السيناتور ماكاسكيل McCaskil رئيساً للجنة، والسيناتور هاتش Hatch نائباً لرئيس اللجنة، أما الأعضاء فهم: السيناتور كلوبشار Klobuchar، وايت هاوس White House، يودال Udall، شاهن Shaheen، كوفمان Kaufman، باراسو Barrasso، ديمنت DeMint، جوهانز Johannis، ريش Risch، ويكر Wicker.

CRS; Report of The Impeachment Trial Committee on The Articles Against Judge G. Thomas Porteous JR. (Washington D. C., Report of The Senate, 111 - 347, 111th Congress, 2D Session, November 16, 2010), p. 2.

صوتاً، والمادة الثالثة بأغلبية ٨٨/ صوتاً مقابل ٨/ أصوات، أما المادة الرابعة بأغلبية ٩٠/ صوتاً مقابل ٦/ أصوات. وبناء على ذلك، تمت إقالة القاضي بورتوس من منصبه، وصوت أيضاً مجلس الشيوخ على قرار إضافي بأغلبية ٩٤/ صوتاً مقابل صوتين لحرمان القاضي بورتوس من تولي منصب يقتضي ثقة أو يدر ربحاً في الولايات المتحدة الأمريكية.

ومن بين التطبيقات الحديثة الأخرى للكونغرس في هذا الخصوص هي اتهام القاضي صموئيل كينت Samuel Kent^(١):

بتاريخ ٢٠٠٩/٦/١٠ استقبل رئيس مجلس النواب إحالة من المؤتمر القضائي للولايات المتحدة بخصوص قاضي محكمة الدرجة الأولى للولايات المتحدة عن المقاطعة الجنوبية لولاية تكساس U.S. District Court Judge of The Southern District of Texas السيد صموئيل كينت Samuel B. Kent. وبعد استلام مجلس النواب للإحالة، أصدر الأخير القرار رقم ٤٢٤ والذي أجاز للجنة القضائية لمجلس النواب بإجراء التحقيقات اللازمة بشأن التهم الموجهة ضد القاضي كينت، وما إذا كانت هذه التهم تشكل أسساً كافية لتوجيه الاتهام له، فوافق عليها المجلس دون اعتراض، حيث قدمت اللجنة القضائية تقريرها - توصيتها - المتضمن توجيه أربعة اتهامات للقاضي كينت.

وبعد عرضها التقرير على مجلس النواب، وافق الأخير على اتهام كينت استناداً إلى أربع مواد اتهام يمكن تصنيفها على النحو الآتي: إساءة

(١) انظر: *Smelcer, Susan Navarro; The Role of the House of Representatives in Judicial Impeachment Proceedings: Procedure, Practice, and Data*, (CRS, Report No. R41110, March 15, 2010), pp. 3, 10.
Barbour, Emily C.; Judicial Discipline Process: An Overview, (CRS, Report No. R41758, April 7, 2011), pp. 3-4.

وللمزيد من التفاصيل بشأن قضية القاضي صموئيل كينت راجع:

Burbank, Stephen B. & Plager, Jay S. & Ablavsky, Gregory; Leaving the Bench, 1970-2009: The Choices Federal Judges Make, What Influences Those Choices, and Their Consequences, (University of Pennsylvania Law School, [Vol. 161, No. 1, December 2012], p.16.

استخدام السلطة الإدارية والتي وقعت في سياق الاعتداء الجنسي على إحدى موظفات السلطة القضائية، والإدلاء بشهادة كاذبة، وتقديم بيانات كاذبة أدت إلى عرقلة سير العدالة في المحكمة الجنائية الاتحادية. وعندما أحيلت القضية إلى مجلس الشيوخ لإجراء المحاكمة، قدم كينت استقالته من منصبه، فقرر مجلس الشيوخ عدم الرغبة في متابعة هذه القضية بسبب استقالته كينت. وتوقفت الإجراءات عند هذا الحد.

وخلاصة القول، إن سلطة الكونغرس في تحريك المحاكمة البرلمانية ضد أحد الموظفين المدنيين الرسميين وفقاً للدستور، وبالرغم من أهميتها؛ ولكنها تلقي بظلال الشك عندما يتم ممارسة هذه السلطة ضد أحد أعضاء الفرع القضائي، وهذا يتعارض مع مبدأ فصل السلطات الذي منح كل سلطة مقداراً من الاستقلال حيال الأخرى. لذلك، فإن ما نراه، ضرورة وجود معايير أخرى يجري تطبيقها لمحاكمة أعضاء السلطة القضائية، حفاظاً على استقلالها التام، لاسيما وأنها السلطة التي يتفق الجميع على ضرورة أن تبقى مستقلة استقلالاً تاماً، وبعيداً عن أي تحكم أو استبداد أو طغيان الفروع الأخرى.

المبحث السابع

القيود الدستورية المفروضة على سلطات الكونغرس

Constitutional Limitations On Congressional Powers

ذكرنا سابقاً السلطات التي يمارسها كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية على المحاكم الفيدرالية، من خلال سلطته في اقتراح إجراء تعديلات دستورية، وإصدار جميع القوانين التي يراها ضرورية ومناسبة لوضع سلطاته وسلطات الإدارة الاتحادية موضع التنفيذ. إضافة لسلطته في المصادقة على تعيين قضاة المحاكم الفيدرالية. علاوة على ذلك، للكونغرس سلطة تحديد عدد قضاة تلك المحاكم، ومحاسبتهم برلمانياً بواسطة تحريك إجراءات المحاسبة البرلمانية.

وبالرغم من السلطات الدستورية التي يمارسها الكونغرس بصورة حقيقة على السلطة القضائية، ولكن الدستور يتضمن نصوصاً تفرض قيوداً على سلطات الكونغرس في مجال رقابته على الفرع القضائي، وتشتمل هذه النصوص على ضرورة الحفاظ على أمر الاستحضار أمام القضاء - أمر مثول أمام القضاء - ، وعدم تعليقه من قبل الكونغرس إلا في الحالات التي تستدعي فيها السلامة العامة ذلك، ومنع إصدار قانون يقضي بالإدانة والعقاب بالإعدام أو التجريد من كافة الحقوق دون إجراء محاكمة، وحماية إجراءات المحاكمة أمام هيئة محلفين.

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المبحث عن القيود الدستورية المفروضة على سلطات الكونغرس لدى إجراءاته الرقابة على الفرع القضائي، وذلك وفقاً للآتي:

المطلب الأول: الحفاظ على امتياز إصدار أمر استحضار أمام القضاء.

المطلب الثاني: منع إصدار قانون يقضي بالإدانة والعقاب دون محاكمة.

المطلب الثالث: المحاكمة بواسطة هيئة محلفين ومكان إجراءاتها.

المطلب الأول

الحفاظ على امتياز إصدار أمر استحضار أمام القضاء

Preservation of Writ of Habeas Corpus

يُعد امتياز إصدار أمر استحضار أمام القضاء؛ واحدٌ من أهم الضمانات ذات الصلة بالعملية القضائية، والتي لا تزال تُطبق نسبياً بشكلٍ محيرٍ بعض الشيء، وهذا الأمر كان مطبقاً من جانب الإنجليز على خلفية إلقاء القبض على الأشخاص واحتجازهم في السجن دون إجراء محاكمة لهم. لذلك، فقد تم السماح للشخص المحتجز التماس هذا الأمر للمطالبة بعقد جلسة استماع، يستطيع من خلالها معرفة سبب احتجازه. وهذا الأمر تم استحضاره إلى أمريكا من قبل المستعمرات، وهو في الوقت الحاضر، يُطبق من قبل الإدارة الاتحادية وجميع الولايات باستثناء ولاية لويزيانا^(١).

وبالتالي، فإن الأشخاص المحتجزين في السجن، يجوز لهم تكليف أحد المحامين بتقديم التماس نيابة عنهم لإصدار أمر استحضارهم - مثولهم - أمام القضاء؛ إلا إذا تم توجيه اتهام لهم من قبل هيئة محلفين، أو تم احتجازهم لمواجهة اتهامات محددة. وبمجرد تقديم هذا الالتماس للمحكمة، يجوز للأخيرة أن تقرر إحضار هؤلاء الأشخاص أمامها خلال فترة قصيرة من الوقت، وإلزام السجنانيين بإقناع القاضي بوجود أسباب صحيحة تبرر سجنهم^(٢).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن امتياز إصدار أمر استحضار أمام القضاء وذلك وفقاً للآتي:

أولاً - تعريف امتياز إصدار أمر استحضار أمام القضاء.

ثانياً - سلطة الكونغرس في تعليق إصدار أمر الاستحضار أمام القضاء.

^(١) انظر: *Zink, Harold; A Survey of American Government, (OHIO State University, The Macmillan Company, 1950), p.82.*

^(٢) انظر: *Zink, Harold; A Survey of American Government, Ibid., p.83.*

أولاً. تعريف امتياز إصدار أمر استحضار أمام القضاء:

وهو أمر صادر عن المحكمة لمعرفة ما إذا كان الشخص قد تم احتجازه أو سجنه بطريقة قانونية. ويفرض أمر المثول على الأشخاص الذين يحتجزون سجيناً، أن يبرروا الحجز أو يطلقون سراح المحتجز في السجن. فإجراءات أمر المثول، تسمح للسجين أن يطلب من المحكمة إجراء التحقيق للموقوف على حقيقة احتجازه، وفيما إذا كان محتجزاً بشكل غير قانوني. فإذا كان الأمر كذلك، يجوز للمحكمة إصدار أمر لمثول المتهم أمامها ليصار إلى الإفراج عنه^(١).

ويُعرّف البعض هذا الامتياز على أنه: إجراء قانوني، يجوز بموجبه للمحتجزين السجناء على مستوى الولاية أو على المستوى الفيدرالي تقديم التماس إلى المحاكم لمراجعة مسألة اعتقالهم وللنظر في حقيقتها، وفيما إذا كانوا محتجزين خلافاً للقوانين أو لدستور الولايات المتحدة. وقد كانت سلطة المحاكم الفيدرالية في إصدار أمر استحضار أمام القضاء جزءاً من الإجراءات القانونية منذ عام ١٧٨٩. وفي عام ١٨٦٧ وسّع الكونغرس من نطاق أمر المثول ليشمل المحتجزين في الولايات، ورغم ذلك، إن أمر المثول لم يصبح متاحاً ومطبقاً قانونياً بوصفه وسيلة للاعتراض على اتهام أو اعتقال غير قانوني حتى أربعينيات القرن الماضي. كما عرّف رئيس المحكمة العليا للولايات المتحدة القاضي لويس باول Lewis F. Powell أمر المثول أمام القضاء بأنه: « إجراء قانوني يسمح للسجناء تأكيد حقوق دستورية، وهذا الإجراء بحد ذاته غير مفروض أو مقيّد بواسطة الدستور »^(٢).

^(١) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 2, p. 354.

^(٢) انظر: Seghetti, Lisa M.; *Federal Habeas Corpus Relief: Background, Legislation, and Issues*, (CRS, Order Code, No.RL33259, February 1, 2006), p.1.

وينص البند الثاني من الفقرة التاسعة من المادة الأولى من الدستور: « بأن امتياز استصدار أمر استحضار أمام القضاء لا يجوز أن يعلّق إلا عندما تستدعي السلامة العامة ذلك في حالات العصيان أو الغزو »^(١). وهذا يعني، أن الكونغرس لا يستطيع حرمان السلطة القضائية الاتحادية من إصدار أمر بالمثل؛ باستثناء فترة قيام حالات العصيان أو حدوث غزو. وحتى عام ٢٠٠٥ تم تعليق إجراءات أمر المثل من قبل الكونغرس أربع مرات رسمياً وهي: أثناء الحرب الأهلية الأمريكية ١٨٦١ - ١٨٦٥. وفي ولاية كارولينا الجنوبية خلال فترة إعادة الأعمار ١٨٦٥ - ١٨٧٧. وبعد اندلاع الحرب الأمريكية الإسبانية سنة ١٨٩٨. وفي هاواي خلال الحرب العالمية الثانية ١٩٣٩ - ١٩٤٥^(٢).

أما المحكمة العليا، وفي عام ١٩٦٢ فقد اعتبرت الأسلوب الذي مارسه الكونغرس؛ وتاريخ امتياز إصدار أمر استحضار أمام القضاء والقرارات الصادرة عن المحكمة؛ كل ذلك، يجعل من الواضح من أن السلطة المعنية بالتحقيق في أمر المثل أو الاستحضار أمام القضاء هي سلطة مطلقة للمحكمة المختصة. ولذلك، فعندما يدّعي ملتزم طلب إصدار أمر بالمثل أمام القضاء من أجل توضيح بعض الحقائق، فإنها إذا ما ثبتت فستؤهله للإفراج عنه. وإن للمحكمة التي يُقدم لها التماس أمر بالمثل؛ سلطة الحصول على الأدلة والنظر في تلك الحقائق. وفي ضوء ذلك، فإنه ليس من المستغرب بأن التماس أمر بالمثل أمام القضاء قد ازداد أمام المحاكم الفيدرالية، لاسيما عندما قررت المحكمة: « أن الشخص الذي يعتقد أنه على وشك أن يتم تجنيده في القوات المسلحة بغير حق فإنه يجوز له الاستفادة من التماس أمر بالمثل أمام المحكمة الفيدرالية »^(٣).

^(١) جرى نص البند الثاني من الفقرة التاسعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:

« U.S. Constitution, Article 1, Section 9, Clause 2; The Privilege of the Writ of Habeas Corpus shall not be suspended, unless when in Cases of Rebellion or Invasion the public Safety may require It ».

^(٢) انظر: Brannen, E. & Others; *Checks and Balances*, op. cit., Vol. 2, p. 354.

^(٣) انظر: Corwin's, Edward S.; *The Constitution* ..., op. cit., pp. 125 - 126.

وفي عام ١٩٧٧ سلّطت المحكمة العليا الضوء على أحد القوانين الاتحادية، والتي لا تسمح للمحكمة العليا بالموافقة على طلب الالتماس المقدم من المحتجزين في السجن للمثول أمام القضاء للوقوف على حقيقة اعتقالهم، إذا تبين أن مقدم الالتماس قد فشل في إطلاق سراحه أمام المحكمة التي اعتقلته، أو المحكمة التي رفضت أمر المثول، أو إذا تبين أيضاً بأن أمر المثول الذي يُعد وسيلة إنصاف غير كافٍ أو غير فعال للتحقق من مدى شرعية اعتقاله. وفي قضية أخرى قضت المحكمة العليا عام ١٩٧٣: « بأن السجن في إحدى الولايات، وعندما يعترض على حقيقة أو مدة سجنه، فإن إطلاق سراحه الذي يسعى للحصول عليه، والذي يقرر الإفراج عنه فوراً وبأقصى سرعة من السجن، هو التماس إصدار أمر استحضار أمام القضاء، لأنه العلاج الاتحادي الوحيد لأولئك الذين يعترضون على حقيقة أو مدة احتجازهم »^(١).

ثانياً - سلطة الكونغرس في تعليق إصدار أمر الاستحضار أمام القضاء :

إن واحدة من السمات الأكثر إثارة للاهتمام والمحددة في أمر المثول أمام القاضي، تنطوي على سلطة الكونغرس في تعليق إصدار أمر المثول أمام القضاء. فهذا البند الدستوري يخول صراحة سلطة إصدار أمر المثول أمام المحاكم للمحتجزين، ولكن لا يحق للكونغرس أن يتدخل لتعليق هذه السلطة، إلا عندما تستدعي السلامة العامة ذلك في حالات العصيان أو الغزو. وبما أن للكونغرس وبمقتضى بند ضروري ومناسب سلطة إصدار القوانين الضرورية والمناسبة لوضع جميع سلطاته موضع التنفيذ، وبما أن للكونغرس أيضاً سلطة إنشاء محاكم أدنى درجة من المحكمة العليا، وبما أن للأخيرة سلطة النظر في جميع القضايا استثناءً من ناحيتي القانون والوقائع مع مراعاة الاستثناءات

Corwin's, Edward S.; *The Constitution ...*, op. cit., p.126.

(١) انظر:

والأنظمة التي يضعها الكونغرس، فإنه يمكن القول بأن للكونغرس سلطة تعليق إصدار أمر الاستحضار أمام القضاء في حالات العصيان أو الغزو فقط^(١).

١ - بند التعليق *The Suspension Clause*: يخول الدستور السلطة القضائية في الولايات المتحدة إلى المحكمة العليا ومحاكم أدنى درجة ينشئوها الكونغرس من حين لآخر حسب ما يراه مناسباً. ويُصنّف اختصاص المحكمة العليا إلى فئتين: الاختصاص الأصلي - الأساسي - والاختصاص الاستثنائي. حيث يحدد الدستور أنواع القضايا التي تندرج ضمن الاختصاص الأصلي للمحكمة العليا، ويحدد أيضاً الاختصاص الاستثنائي لهذه المحكمة مع مراعاة الاستثناءات والأنظمة التي يضعها الكونغرس^(٢).

حيث ينص البند الثاني من الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور: « تكون للمحكمة العليا صلاحية النظر أساساً في جميع القضايا التي تتناول السفراء، والوزراء المفوضين الآخرين، والقناصل، وتلك التي تكون فيها إحدى الولايات طرفاً. وفي جميع القضايا الأخرى المذكورة آنفاً، تكون للمحكمة العليا صلاحية النظر فيها استثناءً، من ناحيتي الوقائع والقانون، مع مراعاة الاستثناءات والأنظمة التي يضعها الكونغرس^(٣). وهذا يمنح الكونغرس سلطة كافية لفرض قيود للحد أو لتعليق إصدار أمر بالمثل أمام القضاء بالنسبة للمحاكم الأدنى درجة، وللإختصاص الاستثنائي للمحكمة العليا^(٤).

(١) انظر: *Doyle, Charles; Federal Habeas Corpus: A Brief Legal Overview*, (CRS, Order Code, No. RL33391, April, 26, 2006), p.26.

(٢) انظر: *Doyle, Charles; Federal Habeas Corpus*, Ibid., p.26.

(٣) جرى نص البند الثاني من الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: « *U.S. Constitution, Article 3, Section 2, Clause 2; In all Cases affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls, and those in which a State shall be Party, the supreme Court shall have original Jurisdiction. In all the other Cases before mentioned, the supreme Court shall have appellate Jurisdiction, both as to Law and Fact, with such Exceptions, and under such Regulations as the Congress shall make* ».

(٤) انظر: *Doyle, Charles; Federal Habeas Corpus*, op. cit., p.27.

وتجدر الإشارة بأن الكونغرس منح المحاكم الفيدرالية سلطة إصدار أمر بالمثل أمامها؛ كنوع من الرقابة على سلطات الولايات الجنوبية التي أعيد بناؤها حديثاً؛ وبالنسبة لأي شخص تم احتجازه بسبب مخالفة الدستور أو القوانين الأخرى للولايات المتحدة. كما منح الكونغرس من يتم احتجازهم من قبل المحاكم الأدنى درجة، سلطة استئناف قرار الاحتجاز أمام المحكمة العليا، ما عدا من يتم احتجازهم من قبل السلطات العسكرية. ولذلك، فإن أول حالة عُرِضت أمام المحكمة؛ هي للمحرر الصحفي وليام ميكاردل *William McCordle* والذي اعتُقل من قبل السلطات العسكرية، ليحاكم أمام لجنة عسكرية بمقتضى قوانين إعادة الأعمار بتهمة التحريض على العصيان وإثارة الفوضى والعنف. حيث رُفِض الالتماس المقدم من قبل ميكاردل من أجل إصدار أمر باستحضاره أمام القضاء من قبل المحكمة الفيدرالية، فأقدم على استئناف هذا الرفض أمام المحكمة العليا، لكن الأخيرة رفضت الاستئناف على أساس: أن هذا الاستئناف قد استُبعد صراحة من القضايا التي تشتمل على الأشخاص المحتجزين من قبل السلطات العسكرية ممن تعاطفوا مع الكونغرس الفيدرالية^(١).

ولكن هذا لا يمنع المحكمة العليا من تقرير اختصاصها في المراجعة القضائية لأوامر المثل الصادرة عن المحاكم الفيدرالية الأدنى درجة، حيث أكدت رأيها عندما خلُصت: بأن لديها الولاية القضائية لمراجعة أوامر المثل - وذلك عندما تكررت حالة أخرى تم خلالها اعتقال صحفي آخر عن ولاية ميسيسيبي من قبل السلطات العسكرية - وذلك بواسطة سلطة المحكمة العليا في إصدار أمر تحويل الدعوى للمراجعة القضائية *Certiorari*: وهو أمر تصدره المحكمة العليا طبقاً لتقديرها، وتأمرفيه محكمة أدنى درجة بصياغة الأوراق المتعلقة بالقضية، وتحويلها إلى المحكمة العليا للمراجعة^(٢).

Doyle, Charles; Federal Habeas Corpus, op. cit., p.27.

(١) انظر:

Doyle, Charles; Federal Habeas Corpus, op. cit., p.28.

(٢) انظر:

٢ - تعليق امتياز إصدار أمر استحضار أمام القضاء *Suspension of the Privilege of The Writ*: يشتمل بند التعليق على قيود دستورية تُفرض على السلطات الدستورية للكونغرس، حيث يعلن هذا البند، بأن امتياز إصدار أمر بالمثل أمام القضاء لا يكون معلقاً من قبل الكونغرس إلا عندما تستدعي السلامة العامة ذلك في حالات العصيان أو الغزو. فالتاريخ الإنجليزي يقدم بعض المؤشرات حول هذا التعليق، فعندما بدأ الملك والمحاكم الملكية بالاعتراف بفرض قيود على إصدار أمر بالمثل، سارع البرلمان الإنجليزي رداً على ذلك بإصدار قانون أمر المثل أمام القضاء عام ١٦٧٩، حيث سُمح بموجبه للبرلمان فقط خلال أوقات الأزمات، بأن يكون إصدار أمر بالمثل أمام القضاء معلقاً بصورة مؤقتة على موافقته^(١).

وإن أبرز تعليقات الكونغرس لإصدار أمر بالمثل أمام القضاء؛ حدث خلال الثورة الأمريكية، وذلك عندما سن الكونغرس سنوياً تشريعات يسمح من خلالها بالسجن المؤقت للمتمردين من أبناء المستعمرات دون الإفراج عنهم بكفالة، أو حتى محاكمتهم طوال العام. وبعبارة أخرى، يبقى الأشخاص محتجزين مؤقتاً في السجن دون محاكمة، أو حتى أن يحق لهم تقديم التماس للمحكمة من أجل الموافقة على استصدار أمر مثولهم أمام القضاء للنظر في مدى شرعية توقيفهم^(٢).

ونتيجة لذلك، فهذا البند الدستوري تم إقراره فقط للأفراد الذين يتم احتجازهم في أوقات الأزمات أو في الأماكن التي يحدث فيها اضطراب بالسلامة العامة ودون أن يُفرج عنهم بدفع كفالة أو حتى محاكمتهم أمام محكمة مختصة. مع الأخذ بعين الاعتبار بأن امتياز استصدار أمر استحضار أمام القضاء يساعد المحتجزين في الوقوف فقط على حقيقة اعتقالهم دون

^(١) انظر: Doyle, Charles; *Federal Habeas Corpus*, op. cit., pp.30-31.

^(٢) انظر:

Doyle, Charles; *Federal Habeas Corpus*, op. cit., pp.31-32.

^(٢) انظر:

التعرض للأسباب الموضوعية ذات الصلة بإدانتهم أو براءتهم^(١). وبعبارة أوضح، تتفحص المحكمة فقط مدى شرعية الاحتجاز، ومدى السلطة التي استند عليها السّجان في تقرير هذا الاحتجاز. وفي حال لم يكن احتجاز مقدم الالتماس مستنداً على مبرر قانوني، عندئذ يُطلق سراحه، مع ضرورة الإشارة بأن المخالفات الطفيفة في إجراءات المحاكمة التي لا ترقى لدرجة انتهاك الحقوق الدستورية تُعالج عموماً عن طريق الاستئناف المباشر^(٢).

والجدير بالذكر، يقرر البند الدستوري حق الشخص المحتجز في تقديم التماس إلى المحكمة المختصة للمطالبة بمثوله أمام القضاء للنظر في مسألة توقيفه، ولكن إصدار مثل هذا الأمر بعد موافقة المحكمة عليه؛ هو وبلا شك يعود تقديره للمحكمة وفقاً للظروف التي تم خلالها التوقيف. فالسيد لامدين ميليجان *Lamdin Milligan* وهو مواطن هندي مقيم في الولايات المتحدة، قد اعتُقل من قبل السلطات العسكرية ثم أُدين من قبل إحدى اللجان العسكرية، ولدى محاكمته، صدر قرار بتنفيذ حكم الإعدام عليه بتهمة التآمر والتمرد وتقديم العون والمساعدة لأعداء الولايات المتحدة الأمريكية، فالتمس ميليجان الحصول على أمر بالمثول أمام المحكمة العليا للوقوف على حقيقة اعتقاله، لكن الأخيرة قضت: بأن السلطات العسكرية لا تستطيع محاكمة مواطنين عن جرائم ارتكبت في مكان تعمل فيه المحاكم المدنية بشكل مستمر ومتواصل لتتظر في سوء سلوك من هذا القبيل^(٣).

^(١) انظر: *Doyle, Charles; Federal Habeas Corpus, op. cit., p.33.*

^(٢) انظر: *Elsea, Jennifer K. & Garcia, Michael John; Enemy Combatant Detainees: Habeas Corpus Challenges in Federal Court, (CRS, Report No. RL33180, February 3, 2010), p. 42.*

Elsea, Jennifer K. & Garcia, Michael John; Enemy Combatant Detainees: Habeas Corpus Challenges in Federal Court, (CRS, Order Code, RL33180, September 26, 2006), p. 20.

^(٣) انظر: *Doyle, Charles; Federal Habeas Corpus, op. cit., p.34.*

وبالرغم من السلطة الرسمية الدستورية للكونغرس في تعليق امتياز إصدار أمر بالمثل أمام القضاء، ولكن من غير الواضح ما إذا كانت وجهة نظر الكونغرس ذات الصلة بشروط السلامة العامة قابلة للفصل قضائياً من حيث التقدير - وإذا كانت كذلك، فإن تقييم المحكمة لدستورية تعليق أمر المثل من المرجح أن تعتبر هجمات تنظيف القاعدة على الولايات المتحدة بأنها عصيان أو غزو - وما إذا كانت المحكمة تجد بأن السلامة العامة تتطلب تعليق امتياز إصدار أمر بالمثل وفقاً لوجهة نظر الكونغرس^(١).

المطلب الثاني

منع إصدار قانون يقضي بالإدانة والعقاب دون محاكمة

No Bill Attainder

يحظر دستور الولايات المتحدة على الكونغرس صراحة سن قانون يقضي بالإدانة والعقاب بالإعدام أو التجريد من كافة الحقوق دون محاكمة، حيث نص البند الثالث من الفقرة التاسعة من المادة الأولى من الدستور بأنه: « لا يجوز إصدار قانون يقضي بالإدانة والعقاب بالإعدام أو التجريد من كافة الحقوق دون إجراء محاكمة »^(٢). والمحكمة العليا عرفت هذا النوع من القوانين: « بأنها القوانين التي تقضي بالإدانة بشكل تشريعي، وتُنزل العقاب على أحد الأفراد دون توفير سبل إجراء الحماية المقررة في المحاكمة القضائية ». كما وينشأ أساس هذا النوع من القوانين من مبدأ الفصل بين السلطات، والذي يهتم؛ بأن نفاذ هذا النوع من القوانين سيسمح للكونغرس بمصادرة السلطة من الفرع القضائي^(٣).

^(١) انظر: Elsea, Jennifer K. & Others; *Enemy Combatant op. cit.*, 2006, p. 22.
Elsea, Jennifer K. & Others; *Enemy Combatant op. cit.*, 2010, p. 44.

^(٢) جرى نص البند الثالث من الفقرة التاسعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على النحو الآتي:
« U.S. Constitution; Article 1, Section 9, Clause 3; No Bill of Attainder.... ».

^(٣) انظر: Thomas, Kenneth R.; *The Proposed "Defund ACORN Act": Is it a "Bill of Attainder?"*, (CRS, Report No. 7 – 5700, September 22, 2009), pp.1-2.

فعندما يوافق الكونغرس على مشروعات القوانين التي تقضي بالإدانة وإنزال العقاب دون إجراء محاكمة، فإن السلطة التشريعية: « تتولى القيام بالإجراءات والواجبات التي يؤديها أفراد السلك القضائي، حيث تنطبق بإدانة أحد الأطراف دون اتباع أي شكل من أشكال المحاكمة، وتُقنع نفسها بالإدانة عندما توجد بعض الأدلة في متناول يدها، سواء كانت مطابقة لقواعد وإجراءات الإثبات أم لم تكن كذلك. وباختصار، ففي جميع هذه الحالات، تمارس السلطة التشريعية أعلى أنواع السلطة السيادية، وما قد يُعتبر وبشكل صحيح على أنه سلطة تقديرية استبدادية غير مسؤولة. كما تحكم السلطة التشريعية فقط بما تراه ضرورياً أو ملائماً على الصعيد السياسي، أو تحت تأثير مخاوف غير معقولة، أو شكوكاً لا أساس لها من الصحة»^(١).

وفي مجال القانون العام، فإن القانون الذي يقضي بالإدانة والعقاب بالإعدام أو التجريد من كافة الحقوق دون إجراء محاكمة، هو قانون برلماني يحكم على فرد بعينه أو على أعضاء في مجموعة بالموت. وغالباً ما استُخدم هذا النوع من القوانين لإنزال العقاب على النشاطات السياسية التي تهدد البرلمان أو السيادة، أو الأنشطة السياسية التي تنطوي على جرم الخيانة. **فقانون الآلام والعقوبات** مماثل تماماً للقوانين التي تقضي بالإدانة والعقاب دون إجراء محاكمة، لكن **الأول** يشترع عقوبة الموت بطريقة أخرى: كالنفي والحرمان من الحق في التصويت، وطرد أحد الأفراد من البرلمان، ومصادرة الممتلكات بصورة عقابية. وإن حظر قوانين الآلام والعقوبات يندرج ضمن أشكال الحظر المقررة لقوانين الإدانة والعقاب دون إجراء محاكمة، لأن مجموعة متنوعة من العقوبات الأقل حدة وشدة من الموت ستؤدي له بأسلوب آخر^(٢).

^(١) انظر: *Thomas, Kenneth R.; The Proposed "Defund ACORN Act", Ibid., p.2.*

^(٢) انظر: *Thomas, Kenneth R.; The Proposed "Defund ACORN Act", Ibid., p.2.*

وبناء على ما تقدم، هناك معياران أساسيان تأخذ بهما المحاكم من أجل تحديد ما إذا كان التشريع أو القانون الصادر عن الكونغرس، هو قانون يقضي بالإدانة والعقاب بالإعدام أو التجريد من كافة الحقوق دون إجراء محاكمة وهما: عامل الخصوصية - التحديد - : أي ما إذا كان أفراداً بعينهم قد تأثروا بالتشريع الصادر. وعامل العقاب، أي ما إذا كان القانون يُنزل عقاباً على أولئك الأفراد^(١). وهذا ما سنبينه وفق الآتي:

أولاً - عامل الخصوصية - التحديد - .

ثانياً - عامل العقوبة.

أولاً. عامل الخصوصية - التحديد - Specificity :

قضت المحكمة العليا في أحد أحكامها: « أن التشريع الذي يفي بمعايير التحديد أو الخصوصية، هو التشريع الذي يحدد شخص بعينه، أو مجموعة من الأشخاص، أو أعضاء في جماعة يمكن معرفتهم بسهولة، أو الذي يحدد هذا الشخص أو تلك المجموعة لسلوك اقترُف من قبلهم في الماضي »^(٢). كما قضت أيضاً: « بأن القانون الذي يُنزل العقاب على مجموعة محددة من الأشخاص بسبب سلوك اقترُف في الماضي، ربما يُعامل، وفي بعض الحالات، على أنه ويحد ذاته مخالفة لعامل الخصوصية أو التحديد »^(٣).

فعلى سبيل المثال، لدى النظر في قضية الولايات المتحدة ضد لوفيت *United States v. Lovett*، أصدر الكونغرس قانون الاعتمادات العاجلة لمكافحة

^(١) انظر: *Thomas, Kenneth R.; The Proposed "Defund, Ibid., p.2.*

^(٢) انظر: *Bazan, Elizabeth B. & Others; Congressional Authority, op. cit., p. 24.*

وتجدر الإشارة بأن أي تشريع يجيز للرئيس احتجاز الأشخاص استناداً إلى انتمائهم لتنظيم القاعدة أو لتعاونهم مع أحد أفرادها قد يدعو لإثارة الانتقادات على هذا الأساس. وبما أن الاحتجاز قد يكون لغرض وقائي وليس عقابي، فإن هذا الغرض قد يكون خاضعاً للاعتراض.

Elsa, Jennifer K.; Detention of American Citizens as Enemy Combatants, (CRS, Order Code, RL31724, February 24, 2005), p.49.

^(٣) انظر: *Thomas, Kenneth R.; The Proposed "Defund, op. cit., p.2.*

العجز *The Urgent Deficiency Appropriation Act* لعام ١٩٤٣، والذي حددت فيه الفقرة ٣٠٤ أسماء ثلاثة موظفين حكوميين ممن وصفتهم بالمخربين، ومن ثم نصت هذه الفقرة بمنع دفع رواتب لهم، فأقام الموظفون الثلاثة دعوى قضائية، وقضت المحكمة العليا لصالحهم، عندما قررت: « بأن الفقرة ٣٠٤ أنزلت العقاب على أفراد بعينهم دون إجراء محاكمة قضائية »^(١).

فالقانون الذي يقضي بالإدانة والعقاب بالإعدام أو التجريد من كافة الحقوق دون إجراء محاكمة، لا يهدف لإنزال العقاب، وإنما لتنفيذ مخطط صادر عن السلطة التشريعية بشكل شرعي. فعلى سبيل المثال، ففي قضية نيكسون ضد مدير الخدمة العامة *Nixon v. Administrator of General Service*، أجرت المحكمة تقييماً لقانون التسجيلات الرئاسية وحفظ المواد، والذي يُطالب الرئيس السابق ريتشارد نيكسون بتسليم الأوراق وأشرطة التسجيل لمسؤولين تنفيذيين، ولكن الرئيس نيكسون اعترض على دستورية هذا القانون، لأنه يقضي بالمصادرة أو التجريد من كافة الحقوق دون إجراء محاكمة، بحجة أن هذا القانون استند على رغبة الكونغرس في توجيه اللوم، ويمثل الرغبة في معاقبته^(٢).

ويبدو أن عامل تحديد الأوراق والتسجيلات في القانون المذكور، والتي هي بحوزة شخص محدد، وهو الرئيس السابق نيكسون، يُشكّل دليلاً واضحاً على توافر أحد العناصر لتمرير القانون الذي يقضي بالعقاب دون إجراء محاكمة. ورغم ذلك، أشارت المحكمة: « بأن القانون كان دستورياً بالرغم من توافر عامل التحديد - الخصوصية - ». وبما أن القانون الصادر عن الكونغرس يهدف لإنجاز غرض تنظيمي، وهو الحفاظ على المعلومات التي كانت لازمة لمقاضاة الجرائم ذات الصلة بقضية ووترجيت والتي كانت ذات أهمية تاريخية، وكجزء من هذا التحليل، فإن المحكمة تساءلت: ما إذا كان القانون الصادر

Thomas, Kenneth R.; The Proposed "Defund", op. cit., p.2.

(١) انظر:

Thomas, Kenneth R.; The Proposed "Defund", op. cit., p.3.

(٢) انظر:

عن الكونغرس يحقق شرط التحديد ٩، فقررت المحكمة: « إن تسمية أحد الأفراد، يمكن أن يُفهم نسبياً، وبشكل عقلائي، على أنه تحقيق للعامل الأول - أي عامل التحديد - من أجل اعتبار القانون الصادر يقضي بالإدانة دون إجراء محاكمة ». وهكذا، فإن الرئيس نيكسون، وعلى حد رأي المحكمة، يقف على افتراض: « أن أية درجة من التحديد هو أمر مقبول، حتى تسمية الأفراد بعينهم، طالما كان التشريع مستنداً على أساس نسبي وعقلائي في عملية التحديد »^(١).

إن هذا الحظر المجسد في البند الدستوري؛ لا يُفسّر في سياق الأشكال التقليدية للتفسير بشكل ضيق، ولكن يجب أن يُفسّر وفقاً لرغبات آباء الدستور للحيولة دون إجراء المحاكمة من قبل السلطة التشريعية، ما يشكل انتهاكاً صارخاً لمبدأ الفصل بين السلطات. فهذا البند يحظر على الكونغرس إصدار جميع القوانين بصرف النظر عن شكلها، والتي تطبق على أفراد بعينهم، أو أعضاء في مجموعة يمكن معرفتهم بسهولة، بشكل يؤدي لإنزال العقاب عليهم دون إجراء محاكمة قضائية. وقد احتجت المحكمة بهذا البند لإلغاء قوانين أصدرها الكونغرس كانت مخالفة له^(٢).

ثانياً. عامل العقوبة Punishment:

لا يكفي التركيز على النتائج المرهقة أو العقوبات المفروضة في القانون الصادر عن الكونغرس لاعتباره مخالفاً للبند الدستوري؛ تمهيداً للحكم بعدم دستوريته. وإنما حددت المحكمة نوعين من القوانين العقابية الصادرة عن الكونغرس لاعتبارها مخالفة لبند إصدار قانون يقضي بالإدانة والعقاب بالإعدام أو التجريد من كافة الحقوق دون إجراء محاكمة. وهذه العقوبات نوردتها وفقاً للآتي:

^(١) انظر: Thomas, Kenneth R.; *The Proposed "Defund"*, op. cit., pp.3-4.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.366.

١ - **العقوبات التقليدية** *Traditional Punishments*: حددت المحكمة العليا أنواعاً مختلفة من العقوبات التي تراكمت وارتبطت تاريخياً مع بند إصدار القوانين التي تقضي بالإدانة دون إجراء محاكمة. حيث اشتملت هذه القوانين وبشكل تقليدي على: عقوبة الإعدام، والسجن، والغرامات، والنفي، ومصادرة الممتلكات. ومؤخراً، منع أفراد أو جماعات من المشاركة في عمل أو مهنة محددة. كما أشارت المحكمة، بأن الحرمان من المزايا الاتحادية للمنظمات؛ هو نوع من العقاب الذي يندرج تقليدياً ضمن هذه التشريعات؛ كوسيلة لمعاقبة الأفراد على أعمالهم المخالفة^(١).

٢ - **العقوبات الوظيفية** *Functional Punishment*: قضت المحكمة العليا بأن بعض العقوبات الصادرة عن السلطة التشريعية؛ وغير المرتبطة بقانون الإدانة وإنزال العقاب دون إجراء محاكمة، تُعتبر كنوع من أنواع العقاب من الناحية القانونية. كما أشارت المحكمة نتيجة لذلك، أنه وفي تلك الحالات، فإن نوع وقسوة العقوبة والعبء المفروض تشريعياً سيكون بحاجة للخضوع للفحص والدراسة، لمعرفة ما إذا كان من الممكن القول بأن الغرض أو الهدف التشريعي غير عقابي^(٢).

كما يبدو من الواضح، أن التشريع الذي يقضي بحرمان أحد الأفراد بعينه أو أعضاء في مجموعة؛ من القدرة على الانخراط في عمل مالي مع الولايات المتحدة؛ يمكن أن يحقق المعيار الثاني، وذلك باعتباره أحد القوانين الصادرة عن الكونغرس بالإدانة أو إنزال العقاب دون إجراء محاكمة. حيث عادت وقضت المحكمة: « بأن القوانين التشريعية، وبغض النظر عن شكلها، والتي تطبق على أفراد بعينهم، أو أعضاء في مجموعة يمكن معرفتهم بسهولة، لإنزال العقاب عليهم دون إجراء محاكمة قضائية؛ هي قوانين تقضي بالإدانة والعقاب دون إجراء محاكمة ويحظرها الدستور ». فعلى سبيل المثال: ففي قضية الولايات

Thomas, Kenneth R.; The Proposed "Defund", op. cit., p.6.

(١) انظر:

Thomas, Kenneth R.; The Proposed "Defund", op. cit., p.6.

(٢) انظر:

المتحدة ضد لوفيت، أبطلت المحكمة قانوناً يحظر على أفراداً بعينهم من أن يكونوا موظفين في الولايات المتحدة، لأنه ينطوي ضمن القوانين التي يعبر عنها البند الدستوري^(١).

وفي هذه القضية فإن المدعى عليهم روبرت لوفيت Robert Lovett وكونودوين واتسن Goodwin Watson ووليام دوود William Dodd؛ كانوا موظفين فيدراليين في مركز جيد، ولكن رغم ذلك، وافق الكونغرس على تشريع فيدرالي يُسمى ويحدد هؤلاء الأفراد؛ وينص بعدم دفع أي تعويض فيدرالي أو أجر لهم ما لم يتم إعادة تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية بعد الحصول على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ. فهذا القانون وافق عليه الكونغرس بسبب مخاوف لجنة مجلس النواب المعنية بالأنشطة غير الأمريكية، وبأن بعض المخربين كانوا يشغلون مناصب مؤثرة في الحكومة، وبأن الكونغرس يتحمل مسؤولية تحديد وعزل أولئك الأفراد^(٢).

كما أشارت المحكمة بأن القانون كان معروفاً في سياق التحديد الذي اشتمل عليه، وفي السياق الذي أنشئ من أجله. كما وجدت المحكمة، بأن التشريع يعمل على منع أفراد محددين بعينهم ليس فقط من وظائفهم الحالية؛ وإنما أيضاً من العمل بأي فرع من فروع الإدارة الاتحادية للأبد. وأشارت أيضاً، بأن الإجراءات الكونغرسية ذات الصلة بالتشريع كانت إحدى السلطات المناطة بالسلطة القضائية فقط. فعلى سبيل المثال: تحدث رئيس اللجنة المعنية بالأنشطة غير الأمريكية والتابعة لمجلس النواب: « بأن ثلاثة أفراد تم تحديدهم، كانوا غير صالحين لشغل مناصب حكومية ». وإن البيانات الأخرى التي أُلقيت خلال المناقشة قد اشتملت على التهم الموجهة ضد الأفراد، وتحمل دليلاً كافياً للإدانة^(٣).

^(١) انظر: Thomas, Kenneth R.; *The Proposed "Defund"*, op. cit., p.6.

^(٢) انظر: Thomas, Kenneth R.; *The Proposed "Defund"*, op. cit., pp.6-7.

^(٣) انظر: Thomas, Kenneth R.; *The Proposed "Defund"*, op. cit., p.7.

إضافة لذلك، لاحظ المستشار الخاص بمجلس النواب؛ بأن القانون المذكور كان يندرج ضمن سياق السلطة التقديرية للكونغرس بموجب بند الإنفاق. ونتيجة لذلك، أشارت المحكمة في قضية لوفيت: « بأن التشريع الصادر عن الكونغرس هو تشريع باطل، لأنه حَرَمَ أفراداً أو مجموعات محددة من ممارسة مهن مختلفة، حيث فرض على عملهم حظراً بسبب عدم ولائهم فقط ». وعلى سبيل المثال: وجدت المحكمة بأن فرض حظر على المحامين لممارسة مهنتهم؛ كان عقاباً يتوافق مع العامل الثاني. وبما أن هذه العقوبة بمثابة حظر مفروض على الأشخاص الذين يشغلون مناصب تقتضي ثقة، وذات صلة بالإجراءات القانونية، فقد قضت المحكمة العليا: « بأن الحرمان من حق تعاقد في العمل الفيدرالي، يندرج وبشكل مباشر ضمن العقوبات ذات الصلة بالقانون الذي يقضي بالإدانة والعقاب دون إجراء محاكمة »^(١).

المطلب الثالث

المحاكمة بواسطة هيئة محلفين ومكان إجرائها

Jury Trials And Location

إضافة للحظر المفروض على القوانين الصادرة عن الكونغرس والتي تقضي بالإدانة والعقاب بالإعدام أو التجريد من كافة الحقوق دون إجراء محاكمة، فإن نصوصاً أخرى في الدستور تحمي حق المحاكمة أمام هيئة محلفين في المحاكم الفيدرالية. حيث ينص البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور: « بأن تتم المحاكمات في جميع الجرائم ما عدا قضايا الاتهام النيابة، أمام هيئة محلفين. وتجري مثل هذه المحاكمات في الولاية، حيث تكون الجرائم قد اقترفت ... »^(٢). ويُعزز هذا البند بالتعديل الدستوري

Thomas, Kenneth R.; *The Proposed "Defund"*, op. cit., p.7.

^(١) انظر:

^(٢) جرى نص البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي على النحو الآتي: =

السادس والذي ينص: « بأنه وفي جميع المحاكمات الجنائية، للمتهم الحق في أن يُحاكم محاكمة سريعة وعلنية بواسطة هيئة محلفين غير متحيزة تابعة للولاية أو المقاطعة التي تكون الجريمة قد ارتكبت فيها... ». فهذه النصوص الدستورية تحظر على الكونغرس إصدار قانون من شأنه استبعاد إجراء المحاكمات الجنائية أمام هيئة محلفين^(١).

وبناء عليه، سنتناول الحديث في هذا المطلب عن بند المحاكمة بواسطة هيئة محلفين ومكان إجرائها وذلك وفق الآتي:

أولاً - نطاق بند إجراء المحاكمة بواسطة هيئة المحلفين.

ثانياً - الحق في إجراء محاكمة سريعة وعلنية.

ثالثاً - الحق في إجراء محاكمة بواسطة هيئة محلفين غير متحيزة.

رابعاً - مكان إجراء المحاكمة.

أولاً - نطاق بند إجراء المحاكمة بواسطة هيئة المحلفين:

قضت المحكمة العليا بشكل خاص: « بأن هذا التعديل - التعديل الدستوري السادس - يُطبق على المواطنين، وغيرهم ممن هم داخل الولايات المتحدة، أو الذين تم إحضارهم إلى الولايات المتحدة من أجل محاكمتهم عن جرائم زُعم ارتكابهم لها في مكان آخر. ولا يطبق هذا التعديل على المواطنين المقيمين في الخارج مؤقتاً ». فجميع الحقوق المكفولة في هذا التعديل أساسية، وقد كُرِّست ضد أي اختزال لتطبيق بند الإجراءات القانونية الواردة في التعديل الدستوري الرابع عشر من قبل أية ولاية^(٢).

= « U.S. Constitution; Article 3, Section 2, Clause 3; The Trial of all Crimes, except in Cases of Impeachment, shall be by Jury; and such Trial shall be held in the State where the said Crimes shall have been committed ».

Brannen, E. & Others; Checks and Balances, op. cit., Vol. 2, p.355.

(١) انظر:

The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation, op. cit., pp.1493-1494.

(٢) انظر:

ثانياً. الحق في إجراء محاكمة سريعة وعلمية *Speedy and Public Trial* :

١ - المصدر والأساس المنطقي *Source And Rational* : إن الحق في إجراء محاكمة سريعة للمتهم أمام هيئة محلفين؛ مستمد من البنود والنصوص الواردة في وثيقة الحقوق الإنجليزية. وهذا البند يُعد ضماناً هاماً للحيلولة دون وقوع اعتقال غير عادل ولا مبرر له قبل إجراء المحاكمة، وللتقليل من القلق والاضطراب المصاحب لأية تهمة رسمية موجهة، وللمحد من الاحتمال القائم بأن التأثير الطويل في إجراء المحاكمة سيضعف من قدرة المتهم في الدفاع عن نفسه، لأن مرور الوقت قد يؤدي إلى فقدان الشهود بسبب وفاة أو لأسباب أخرى، أو لعدم وضوح أو ضبابية في ذاكرة الشهود في ذلك الوقت^(١).

ولكن من ناحية أخرى، يوجد مصلحة اجتماعية في توفير عامل السرعة لإجراء المحاكمة من قبل هيئة محلفين؛ لأن ذلك يعني إجراء محاكمة مستقلة بحد ذاتها، وأحياناً قد تتعارض مع مصالح المتهم. كما يجب دعم المحتجزين في السجن على نفقة الدولة إلى حد كبير، ويتعين تقديم المساعدة لعائلاتهم أيضاً. فالأشخاص الأحرار - غير الموقوفين - في المجتمع قد يرتكبون جرائم أخرى، وقد يميلون لإطالة أمد تلك الفترة الزمنية لتجاوز واجبهم في دفع الكفالة المفروضة عليهم، فضلاً عن قدرتهم خلال تلك الفترة على إجراء مساومات من أجل الاتهام المنسوب لهم؛ أو العقوبة المفروضة عليهم؛ وهذا من شأنه ألا يحقق العدالة في المجتمع. وغالباً ما يؤدي تأجيل إجراء المحاكمة إلى إعاقة تحقيق الآثار الإصلاحية والردعية للقانون الجنائي^(٢).

٢ - النطاق والتطبيق *Scope And Application* : بما أن ضمان إجراء محاكمة سريعة هو واحد من أهم الحقوق الأساسية المحفوظة في الدستور الأمريكي. فإنه أيضاً واحد من تلك الحريات الأساسية المنصوص عليها في وثيقة الحقوق؛

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1494.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1495.

والتي جعلت بند الإجراءات القانونية والوارد في التعديل الدستوري الرابع عشر قابلاً للتطبيق في الولايات. كما وتُفَعَّل الحماية التي يوفرها هذا البند فقط عندما تبدأ الملاحقة الجنائية، وتتسع لتمتد وتشمل فقط أولئك الذين اتهموا في سياق الادعاء العام. وإن التذرع أو الاحتجاج بهذا الحق لا يحتاج الانتظار لحين صدور لائحة الاتهام الرسمية بحق المدعى عليه وتوجيه الاتهام الرسمي له، وإنما يبدأ مع القيود المفروضة عليه بواسطة الاعتقال حتى لو كانت تلك القيود تسبق توجيه الاتهام^(١).

٣ - إجراء محاكمة علنية *Public Trial*: إن الممارسة المقبولة للأمم الأمريكية لضمان إجراء محاكمة علنية للمتهم أمام هيئة محلفين تعود جذوره للقانون العام الإنجليزي. فالتاريخ الدقيق لأصول إجراء محاكمة علنية غامض، لكنه تطور وعلى الأرجح قبل وقت طويل من استقرار الأمة الأمريكية، فضمن إجراء محاكمة علنية للمتهم ظهر وللمرة الأولى في دستور عام ١٧٧٦. وبعد إجراء المصادقة على التعديل الدستوري السادس عام ١٧٩١ فإن معظم الولايات الأصلية؛ وتلك المعترف بها لاحقاً في الاتحاد، اعتمدت أحكاماً دستورية مماثلة لهذا الإجراء. واليوم وبدون استثناء، فإن كل ولاية وبمقتضى الدستور والقوانين والأحكام القضائية الصادرة عن محاكمها تفرض إجراء محاكمة جنائية علنية^(٢).

فانعدام الثقة الأنجلو أمريكية لإجراء محاكمات سرية يُعزى لأسباب مختلفة: كاستخدام السيئ لهذه الممارسة من قبل محاكم التفتيش الإسبانية، والتجاوزات المرتكبة من قبل المحاكم السرية الظالمة في بريطانيا، والإساءة

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp.1495-1496.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp.1497-1498.

المرتكبة من قبل الملكة الفرنسية بسبب مراسيم السجن الصادرة إبان قيام الثورة الفرنسية. فكل هذه الأسباب تبدو خطراً على الحرية بشكل واضح^(١). ومهما كانت الانعكاسات الأخرى على مجتمعنا لضمان إجراء محاكمة علنية للمتهم، ولكن هذا الإجراء يبقى ضماناً حقيقية ضد أية محاولة لتوظيف المحاكم الأمريكية كأدوات للاضطهاد. فالأهداف المتوخاة من إجراء المحاكمة العلنية للمتهم متعددة: إنها تساعد على طمأننة المدعى عليه بجرم جنائي؛ بإجراء مقاضاة عادلة ونزيهة ودقيقة بالإدانة أو البراءة. وتساعد على إثبات مظاهر العدالة للعامة. وإنها لا تشجع على الإدلاء بشهادة كاذبة، ولا تشجع على ارتكاب تصرف سيئ من المشاركين، ولا تشجع أيضاً على إصدار قرارات مبنية على أساس التحيز أو السرية^(٢).

ثالثاً. الحق في إجراء محاكمة بواسطة هيئة محلفين غير متحيزة:

١ - محاكمة بواسطة هيئة محلفين *Jury Trial*: في الوقت الذي صيغت فيه شرعة الحقوق الإنجليزية وجرت خلاله المصادقة على دستور الولايات المتحدة، حظي إجراء المحاكمة أمام هيئة محلفين باحترام في جميع أنحاء العالم تقريباً. ويعود هذا الاحترام وبشكل أساسي إلى شرعة الحقوق الإنجليزية. ففي بداية الأمر، شكّلت هيئة محلفين مخولة بإجراء التحقيق، والتي أُسست للاعتراف بحقوق الملك. فالملك هنري الثاني أعاد تنظيم هذا النوع من الإجراءات لبسط سلطته الملكية على السلطة القضائية، وكانت المرة الأولى ذات صلة بالمحاكمات المدنية ثم في المحاكمات الجنائية. أما إنشاء هيئة محلفين صغرى *Petit Jury* فلم يُعمل به حتى عهد الملك هنري الثالث، حيث كانت أول هيئة

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1498.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1498.

محلفين صغرى مكوّنة من مجموعة من الأعضاء بشكل أساسي، والذين تم دعوتهم للإطلاع على القضية فقط^(١).

وحتى عهد الملك هنري السادس، أصبحت هذه الهيئة تتفحص وتصدر قراراتها في الأدلة المقدمة لها. وخلال القرن السابع عشر برزت هيئة المحلفين كضمان وكإجراء وقائي للأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم جنائية. ونتيجة لذلك، احتفل بلاكستون Blackstone بذكرى تأسيس هيئة المحلفين بوصفها جزءاً من حاجز قوي مزدوج بين حريات الشعب وصلاحيات التاج، لأن الحقيقة في كل اتهام يجب أن يكون مصادقاً عليها بواسطة اقتراع بالإجماع صادر عن اثني عشر شخصاً - وهم مجموعة من المواطنين الذين تتكون منهم هيئة المحلفين الصغرى، والذين يستمعون إلى الأدلة المقدمة من كل الأطراف أثناء المحاكمة - ما يجعل القرار الصادر عنها فوق جميع الشبهات^(٢).

فحق إجراء محاكمة أمام هيئة المحلفين كفله دساتير الولايات الثلاث عشرة الأصلية، وكان مكفولاً في الدستوري الاتحادي، والتعديل الدستوري السادس، وفي دساتير الولايات المنضوية لاحقاً داخل الاتحاد الفيدرالي. وإن أولئك الذين هاجروا إلى البلاد الأمريكية من إنجلترا جلبوا معهم هذا الامتياز العظيم كجزء من حقهم الطبيعي وميراثهم، وكجزء من القانون العام الجدير بالإعجاب، والذي أقام حواجز قوية ومن كل جانب ضد أي نهج تتبعه سلطة تعسفية^(٣).

كما ويعكس إجراء المحاكمة أمام هيئة المحلفين حكمة عميقة حول الطريقة التي ينبغي بواسطتها إنفاذ القانون وإقامة العدالة. ويُمنح حق إجراء المحاكمة أمام هيئة محلفين لأولئك المتهمين بارتكاب جرائم جنائية من أجل

(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1500.

(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1501.

(٣) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1501.

منع إنزال الظلم عليهم من قبل الحكومة. فأولئك الذين كتبوا الدستور الأمريكي يعلمون من التاريخ والخبرة؛ بأنه كان ضرورياً تأمين الحماية ضد الاتهامات الجنائية التي لا أساس لها، وضد القضاة الذين يستجيبون بإفراط لإملاءات سلطة عليا^(١).

إضافة لذلك، ناضل آباء الدستور لخلق نظام قضائي مستقل، وأصروا أيضاً على المزيد من الحماية ضد أي عمل تعسفي. فتوفير محاكمة عادلة للمتهم بارتكاب إحدى الجرائم الجنائية أمام أشخاص شرفاء؛ يوفر له ضمانات لا تقدر بثمن ضد أي مدعي عام مفرط في فساد، وضد أي قاض غير نزيه أو متحيز أو غريب الأطوار. علاوة على ذلك، إن الأحكام الصادرة عن هيئة المحلفين تعبر عن قرار أساسي، وممارسة للسلطة الرسمية من قبل ذلك القاضي أو القضاة؛ لمواجهة أولئك القضاة الذين ترددوا في ممارسة سلطاتهم الرسمية للحفاظ على حياة وحرية المواطن. وإن الخوف من وجود سلطة مطلقة بلا قيود هو الذي أنشأ نظام هيئة المحلفين للإصرار على المشاركة المجتمعية في تقرير الإدانة أو البراءة^(٢).

وبما أن تخويل هيئة المحلفين سلطة إجراء المحاكمة في الجرائم الخطيرة؛ هو حق أساسي وضروري لمنع إساءة تطبيق العدالة، ولضمان توفير محاكمات عادلة لجميع المتهمين، فإن تطبيق التعديل الدستوري السادس ملزم لجميع الولايات بموجب بند الإجراءات القانونية الأصولية المنصوص عليه في الفقرة الأولى من التعديل الدستوري الرابع عشر. ولكن بقدر ما يمكن أن يُقال، بأن كل محاكمة جنائية تجري دون هيئة محلفين هي محاكمة عادلة،

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1501.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1501.

فمن الممكن للمدعى عليه - المتهم - التنازل عن هذا الحق، والمضي إلى المحاكمة أمام القاضي مباشرة^(١).

٢ - سمات ووظيفة هيئة المحلفين *The Attributes And Function Of Jury*: يتم إجراء المحاكمة الجنائية أمام هيئة محلفين مؤلفة من اثني عشر شخصاً يتوجب عليهم إصدار قراراتهم بالإجماع. إضافة إلى أن اللجوء إلى المحاكمة أمام هذه الهيئة؛ يجب أن يتم قبل وصول القضية إلى محكمة الاستئناف. وبعبارة أخرى، بمجرد وقوع العمل الجرمي، فإنه يتعين إحالة ملف هذه القضية إلى هيئة المحلفين منذ البداية. وفي قضية وليام ضد ولاية فلوريدا *William v. Florida* قضت المحكمة: « بأن تحديد حجم هيئة المحلفين باثني عشر عضواً كان حدثاً تاريخياً »^(٢).

ففي الوقت الذي رسّخ فيه نظام هيئة المحلفين بشكل نهائي عندما اقترح التعديل الدستوري السادس وجرت المصادقة عليه، فإن حجم هيئة المحلفين لم يكن مطلوباً أو مفروضاً كإحدى سمات هذه الهيئة استناداً إلى القانون العام، أو نية آباء الدستور على حد سواء. ونظراً لعدم وجود قيود مفروضة تاريخياً أو من قبل آباء الدستور حول عدد أعضاء هيئة المحلفين، اعتقدت المحكمة العليا بأن التحقيق الذي تجريه الهيئة يجب أن يؤدي الوظيفة ذات الصلة بالأغراض والمقاصد المتوخاة من وجودها. فحجم هيئة المحلفين لا يحمل أية علاقة ذات صلة بأغراض المحاكمة أمامها، والتي تقوم على وضع حد للظلم وتقصي الحقائق^(٣).

علاوة على ذلك، هناك سبب وجيه للاعتقاد بأن ميزة كبيرة قد أصبحت حقاً للمدعى عليه من خلال وجود هيئة محلفين مؤلفة من اثني عشر

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp.1501-1502.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1502.

^(٣) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1502.

عضواً بدلاً ستة أعضاء، أو من خلال زيادة عدد أعضاء هيئة المحلفين بشكل أكبر من ذلك استناداً لرأيها في كل قضية تُعرض عليها. فعدد أعضاء هيئة المحلفين يجب أن يكون كبيراً بما يكفي لتعزيز المداولات الجارية فيما بينهم، وبعيداً عن أية محاولات خارجية للترهيب، ولتوفير إمكانية تحقيق محاكمة عادلة أمام شريحة واسعة من المجتمع، والذين يتم تمثيلهم في هذه اللجنة. وإن المحكمة أيضاً لم تحدد ما إذا كان هناك حد أدنى للحجم المسموح به لعدد أعضاء هيئة المحلفين، لأنها أقرت مدى ملائمة حجم هيئة المحلفين بشكل يتكيف وخطورة الجريمة المرتكبة^(١).

وعندما يتم إعادة النظر في قاعدة الإجماع لإصدار قرار هيئة المحلفين، فإن أربعة قضاة اعترفوا في قضية وليام؛ بأن الإجماع كان إحدى قواعد القانون العام. لأن ما جرت ملاحظته، بأن شرط الإجماع لم يكن مدرجاً في التعديل الدستوري السادس، ولم تتم الإشارة له من قبل آباء الدستور على حد سواء. لذلك، أقدم القضاة على التحليل الوظيفي لهيئة المحلفين، حيث أقرّوا بأن شرط الإجماع لا يؤثر بشكل مادي في دور ومهمة ووظائف هيئة المحلفين وإنما هو عائق يحول دون وقوع ظلم، وضمانة لإصدار أحكام منطقية من قبل أشخاص عاديين. كما أشار بعض قضاة المحكمة العليا أيضاً: «بأن شرط الإجماع للقرارات الصادرة عن هيئة المحلفين ليس شرطاً دستورياً، لذلك ليس من الضروري الحفاظ على هذه الميزة كشرط أو نموذج في عمل هيئة المحلفين»^(٢).

رابعاً. مكان إجراء المحاكمة Place Of Trial:

ينص البند الثالث - كما أسلفنا - من الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور: «بأن المحاكمات تتم في جميع الجرائم ما عدا قضايا الاتهام النيابي

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp.1502-1503.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., pp.1503-1504.

أمام هيئة محلفين، وتجري مثل هذه المحاكمات في الولاية حيث تكون تلك الجرائم قد اقترفت». فالمدعى عليه لا يمكن أن تتم محاكمته في إحدى الولايات بموجب لائحة اتهام تُظهر بأن الجرم قد ارتكب في ولاية أخرى. فمكان ارتكاب الجريمة هو المكان الذي تجري فيه محاكمة المتهم عن الجرم الذي اقترفه. وبالتالي، لا يمكن محاكمة متهم في ولاية ميسوري من أجل جرم غسيل الأموال، إذا وقع الجرم المتهم به في ولاية فلوريدا ولم يكن هناك أي دليل بأن المتهم كان ضالعا في استلام أو نقل العائدات من ولاية ميسوري^(١).

ولدى الإدعاء بتهمة التآمر، فإن المدعى عليه يجوز محاكمته في الولاية التي ارتكب فيها هذا الجرم بصورة علنية. فقد تم توجيه الاتهام لأحد أعضاء مجلس الشيوخ لموافقته الحصول على أجر، مقابل خدمات يقدمها أمام إحدى الأقسام الحكومية. وقد بدا واضحاً، بأن ترتيباً مؤقتاً لهذه الخدمات جرى تنظيمه في ولاية إيلينوي، ثم جرى اتمام تنفيذها في ولاية سانت لويس بعد استلام هذه الولاية إشعاراً يؤكد الشروع بإجرائها في ولاية إيلينوي^(٢).

ففي هذه الحالة، تتم محاكمة المتهم في ولاية سانت لويس بشكل صحيح طبقاً للمادة الثالثة من الدستور والتعديل الدستوري السادس، لأن السيناتور لم يكن حاضراً جسدياً في ولاية إيلينوي عندما تم إرسال إشعار له بالشروع في إجراء هذه الخدمات ليصار إلى تأكيد إنهاؤها في ولاية سانت لويس، وإنما كان في ولاية سانت لويس، حيث تم فيها إكمال ما تبقى من الترتيبات ذات الصلة بالخدمات المأجورة والتي قدمها السيناتور. فضلاً عن أن

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1515.

^(٢) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1515.

سانت لويس هي الولاية التي أرسل لها إشعار ببدء تنفيذ الترتيبات المؤقتة ذات الصلة بالخدمة المأجورة في ولاية إيلينوي^(١).

ونتيجة لذلك ، فإن القيود التي يفرضها الدستور على كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية لدى إجراءاته الرقابة على الفرع القضائي ، تؤكد نية آباء الدستور على وجود نظام رئاسي ، يحكمه مبدأ الفصل بين السلطات بشكل متلائم لمبدأ الضوابط والتوازنات. فبالرغم من الاستقلال الوظيفي الذي تتمتع به كل سلطة ، ولكنها لا تستطيع أن تمارس صلاحياتها بشكل مطلق ، خشية من أي استبداد أو إفساد قد يؤثر على عمل الحكومة الاتحادية.

فضلاً عن أن هذه القيود الدستورية ووفقاً لمبدأ الضوابط والتوازنات تساعد على ضمان عدم تجاوز الفرع التشريعي لحدود سلطاته بشكل مفرط على حساب الفرع القضائي ، وتساعد أيضاً على ضمان الاستقلال الذي كفله الدستور للفرع الأخير. علاوة عن اعتبارها - القيود - أدواتاً دستورية يحتج بها الفرع القضائي في حال حدوث تجاوزات من قبل الفرع التشريعي ، ما يضمن عدم التداخل التام بين السلطات ، والذي يؤدي إلى هلاك الحكومة الاتحادية. وعدم الاستقلال التام لها ، والذي يؤدي إلى عدم قدرة هذه الحكومة على القيام بالمهام المناطة بها دستورياً.

وبناء على ما تقدم ، تحتل المحاكم الاتحادية مركزاً بالغ الأهمية - لكن كثيراً ما يُغفل - في تشكيل وصياغة السياسة الوطنية. فالوظائف التي تقوم بها المحاكم تتباين على نطاق واسع ، من الحكم على مبدأ الفصل بين السلطات إلى مشرف على الكونغرس وشريكاً في صنع السياسات. فالعلاقات بين الفرعين القضائي والتشريعي تقوم وبشكل واضح على قواعد اللعبة السياسية التي كرّسها الدستور. ولكن تلك القواعد وعلى حد رأي بعض الفقه هي وفي كثير من الأحيان نتاج المعارك السياسية؛ لاسيما وأن قواعد الإجراءات

^(١) انظر: *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation*, op. cit., p.1515.

أو العملية ذات الصلة بصنع السياسة العامة قد تكون غامضة، وهذا الغموض يمنح المحاكم ثغرة في المشاركة باللعبة التشريعية. ونتيجة لذلك، إن لدى أعضاء الكونغرس حافزاً ودافعاً للرقابة على أعمال المحاكم بعناية فائقة، وفي بعض الأحيان من أجل حشد دعم القضاة، وتعبئتهم في حملاتهم ضد تمرد السلطة التنفيذية^(١).

ورغم ذلك، فإن القضاة ليسوا على استعداد دائم للوقوع في شباك تعقيدات العملية السياسية، ففي بعض الأحيان، عندما تكتشف المحاكم وجود نزاع سياسي، فإنها قد تعيده إلى اللاعبين السياسيين في الكونغرس لإيجاد حل لهذا النزاع بأنفسهم. وفي أوقات أخرى، تحدد المحاكم ببساطة السلطات الخاصة لكل طرفٍ يشارك في نزاع سياسي، وترسم الحدود المناسبة للتدخلات والتأثيرات المتبادلة بين اللاعبين السياسيين في هذا النزاع. وبالرغم من قدرة الكونغرس والرئيس في تعيين أولئك الذين سيشغلون المناصب القضائية، لكن وسائل الكونغرس نادراً ما تمنح أعضائه نفوذاً كافياً على المحاكم للحد من استقلالها القضائي وسلطانها التقديرية^(٢).

فعندما اختارت المحاكم طريقها في الدخول في العمليات المتعلقة بالسياسة العامة، وبالعمليات ذات الصلة بوضع السياسة العامة، فإن كثيراً من التغييرات في ملامح صنع تلك السياسات قد حدثت سواء بواسطة توسيع نطاق الحقوق الإجرائية للأفراد أو إجبار الأقسام التنفيذية للعمل بشكل أكثر جدية لمتابعة مقاصد وأهداف الكونغرس والمحاكم الفيدرالية في العقود الأخيرة. وهذا من شأنه تحقيق نجاحات في المجال التشريعي أيضاً. فالرقابة المتبادلة بين القضاة من جهة، وأعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى، تؤثر

(١) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., pp. 338-339.*

(٢) انظر: *Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.339.*

وبشكل ملحوظ على معرفة كيف أن الفروع المنفصلة هي بحاجة لتقاسم السلطات الدستورية من أجل رسم السياسات الوطنية^(١).

Smith, Steven S. & Others; The American Congress, op. cit., p.339.

^(١) انظر:

الخاتمة و النتائج

الآن وقد انتهينا من دراستنا لموضوع " الكونغرس الأمريكي " لا يبقى أمامنا سوى أن نبين أهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة:

أولاً. لم تحصل الولايات الثلاث عشرة - المستعمرات الأمريكية - على استقلالها إلا بعد سلسلة صراعات طويلة مع إنجلترا، وهذا الاستقلال قاد تلك الولايات إلى ضرورة اتحادها مع بعضها البعض لتكوين اتحاد فيدرالي فيما بينها وذلك بعد فشل الاتحاد الكونغردي نظراً للمطالب التي اعترت هذا الأخير.

ثانياً. ونتيجة لذلك، جاء الاتحاد الفيدرالي بعد مخاض سياسي بين الولايات المستقلة انتهى بها المطاف إلى تسوية ولاية كونتيتكت؛ والتي أنتجت اتحاداً فيدرالياً يوازن بين مصالح الولايات الصغيرة والولايات الكبيرة ومصالح الولايات والحكومة المركزية من خلال تبني نظام المجلسين في الكونغرس. **فالمجلس الأول** هو مجلس النواب والذي يتم التمثيل فيه استناداً إلى عدد السكان في كل ولاية. أما **المجلس الثاني** فهو مجلس الشيوخ، والذي يتم التمثيل فيه بعدد متساو مع عدد الولايات دون أي اعتبار للمساحة أو الثروة أو عدد السكان تلبية لطموحات الولايات الصغيرة.

وإذا كان الأمر كذلك، فإن التساؤل يثور حول الدور الدستوري والسياسي لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، وما هي علاقة الكونغرس مع باقي فروع الحكومة المركزية وهي السلطة القضائية الفيدرالية والسلطة التنفيذية الفيدرالية؟. لذلك، فمن خلال دراستنا لكونغرس الولايات المتحدة والذي وقع عليه اختيارنا، تبين لنا أنه ومن خلال الفحص الدقيق، إن لهذا الكونغرس دوراً حقيقياً وواسعاً على صعيد الحياة السياسية للبلاد، فضلاً عن التفوق الذي يتمتع به مقارنة بالفروع الأخرى استناداً إلى السلطات الدستورية.

وفيما يلي نورد بعض الحقائق التي تكشف عنها الدراسة التي ذكرناها آنفاً:

أولاً - فيما يتعلق بالوضع التنظيمي لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية :

خصصنا الباب الأول من هذه الرسالة لدراسة الوضع التنظيمي لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، ولدى دراستنا في الفصل الأول من هذا الباب لتكوين الكونغرس الأمريكي، تبين لنا أن الكونغرس قد اعتنق مبدأ نظام المجلسين من خلال وجود مجلس للنواب وآخر للشيوخ. وإذا ما أردنا الوقوف على كل مجلس فإنه يمكن الإشارة إلى الآتي:

١ - بالنسبة لمجلس النواب :

أ - مدة ولاية أعضاء المجلس: إن مدة ولاية أعضاء مجلس النواب هي سنتان، وهذه المدة كافية بحد ذاتها لمجلس يتم انتخاب أعضائه استناداً إلى عدد سكان كل ولاية، لأن الهدف من تقصيرها هو تمكين الشعب من تحقيق الرقابة السريعة على هذا المجلس عن طريق انتخاب كامل أعضائه بعد مرور سنتين. ما يحقق تمثيلاً أكثر مصداقية، ويكفل أيضاً وجود رابطة مستمرة وعلى الدوام بين النائب ودائرتة الانتخابية تمهيداً لتحقيق وترسيخ رقابة الشعب على ممثليه. ولكن في المقابل، إن هذه المدة القصيرة تعرقل إنجاز الأهداف التشريعية لأعضاء مجلس النواب بسبب ضيق الوقت الذي يسمح بتحقيقها. كما ويظل النائب في حالة انشغال شبه دائمة لكيفية تحضير نفسه من أجل خوض الانتخابات القادمة، ما ينعكس ذلك سلباً على أدائه التشريعي المفترض.

ب - مؤهلات أعضاء مجلس النواب: اشترط الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ وجود عدة مؤهلات دستورية لعضوية مجلس النواب: وهي السن - بلوغ الخامسة والعشرين - والجنسية - تمتع المرشح بالجنسية الأمريكية منذ ما لا يقل عن سبع سنوات - والإقامة في الولاية التي انتخب لتمثيلها، وعدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي منصب مدني خاضع لسلطة الولايات المتحدة. وأخيراً، ألا

يكون المرشح قد اشترك في تمرد أو عصيان ضد الولايات المتحدة أو قدم تسهيلات لأعدائها. ويُحمد للمشرع الدستوري وجود هذه المؤهلات اللازمة والمطلوبة. ولكن ما نراه، ضرورة أن تكون أكثر تشدداً من حيث السن والجنسية على النحو المطلوب بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ ضماناً لتحقيق أعلى درجات الولاء للبلاد من جهة ولضمان وصول أعضاء أكثر نضجاً إلى مجلس النواب.

ج - انتخاب أعضاء مجلس النواب: يجري انتخاب أعضاء مجلس النواب بواسطة الانتخاب الشعبي المباشر استناداً إلى مبدأ التوزيع النسبي. وبعبارة أوضح، يمثل كل ولاية عدداً من النواب يتناسب مع عدد سكان هذه الولاية. فالولاية التي يبلغ عدد سكانها مليون نسمة يمثلها عدد من الأعضاء أقل من تلك التي يبلغ عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة. إضافة لذلك، يعتمد مجلس النواب على اللجوء إلى طريقة الإحصاء الرسمي لعدد السكان ضمن الولاية؛ بهدف معرفة عدد سكان الولاية من جهة وتقسيم الولاية إلى عدة دوائر انتخابية ينبثق عنها نائب واحد من جهة أخرى.

وبعبارة أوضح، كل عشر سنوات تجري الولاية إحصاءً سكانياً تستطيع بناءً على نتائجه إعادة ترسيم حدود الدوائر الانتخابية ضمن الولاية نفسها، وفي هذا إنصاف كبير يهدف لتحقيق التمثيل المتساوي للولاية. ولكن الذي نراه، أن مدة العشر سنوات هي مدة طويلة يتعين تخفيضها بهدف المواكبة القصيرة لكل تطور في عدد السكان. وباختصار، إن الولايات الخمسين يجب أن تقسم إلى ٤٣٥ دائرة انتخابية، وكل دائرة تنتخب نائباً واحد فقط، وهذا العدد يمثل كامل عدد أعضاء مجلس النواب في الكونغرس والبالغ عدد أعضائه ٤٣٥ عضواً.

د - ملء المقاعد الشاغرة في مجلس النواب: في حال حدوث شاغر في مقعد أو أكثر من مقاعد مجلس النواب، يتم إجراء انتخابات خاصة بهدف ملء هذا الشاغر. وهذه الانتخابات تجري بواسطة الولايات التي حدث فيها شاغر في

تمثيلها أمام مجلس النواب. ولكن المأخذ الذي يمكن ملاحظته هو تباين القوانين التي تنظم وتحكم طريقة إجراء الانتخابات الخاصة بين الولايات. والذي نراه، بأن على المشرع الدستوري سن قانون فيدرالي موحد لجميع الولايات بهدف ملء المقعد الشاغر تلافياً لأي تباين قد يجلب معه بعض مظاهر الفساد والمحسوبية. وإن الأسباب التي يصبح فيها المقعد شاغراً عديدة، فقد يكون بسبب الوفاة أو الاستقالة أو انسحاب رسمي أو طرد أو إجراء رسمي يتخذه المجلس.

هـ - اختيار المجلس لرئيسه وموظفيه: بعد انتخاب مجلس نواب جديد كل سنتين، يعمد الأخير إلى اختيار رئيسه أولاً. والذي يمارس صلاحيات واسعة داخل المجلس، وهو أحد أبرز الشخصيات الهامة على المستوى الحزبي، والمسؤول الذي يترأس جلسة المجلس، فضلاً عن أنه أبرز زعماء المجلس والناطق الرسمي باسمه. ويساعد رئيس مجلس النواب زعماء حزبيون أقل درجة وموظفون يسهمون في إنجاز الأعمال التشريعية المدرجة في جدول أعمال المجلس، وكل ما من شأنه النهوض بالصلاحيات الحزبية والدستورية لهذا المجلس.

٢ - بالنسبة لمجلس الشيوخ:

أ - التمثيل المتساوي لأعضاء مجلس الشيوخ: يتألف مجلس الشيوخ من مئة عضو، بمعدل عضوين لكل ولاية من الولايات الخمسين. وهذا التمثيل المتساوي جاء تلبية لطموحات الولايات الصغيرة التي خشيت من سيطرة وتحكم الولايات الكبيرة بعدد السكان، حيث رُسُخت المساواة في التمثيل وفقاً لتسوية ولاية كونيتيكت، وكان الهدف الرئيس من التمثيل المتساوي هو تعويض الولايات قليلة السكان عن نقصان تمثيلها في مجلس النواب. وفي هذا تحقيق نوع من التوازن النيابي في عملية التمثيل الذي يحقق مساواة بين الولايات الكبيرة والصغيرة.

ب - **مؤهلات أعضاء مجلس الشيوخ:** يتطلب الدستور الفيدرالي شروطاً يتعين توافرها في المرشح لعضوية مجلس الشيوخ. وهي ذات الشروط التي تطلبها المشرع الدستوري في مجلس النواب. ولكن الدستور تشدد من حيث السن والجنسية في مجلس الشيوخ. حيث اشترط ألا يقل عمر المرشح عن ثلاثين عاماً بدلاً من خمسة وعشرين عاماً في مجلس النواب، وأن يكون المرشح متمتعاً بالجنسية الأمريكية منذ ما لا يقل عن تسع سنوات بدلاً من سبع سنوات بالنسبة للمرشح لمجلس النواب.

ج - **مدة ولاية أعضاء مجلس الشيوخ:** إن مدة ولاية أعضاء مجلس الشيوخ هي ست سنوات تتجدد بشكل منتظم كل سنتين من أجل انتخاب ثلثي أعضاء المجلس، حيث يقسم أعضاء المجلس إلى ثلاث فئات، وتتقدم فئة واحدة كل سنتين للانتخاب، كما وتنتهي عضوية المجموعة الأولى بعد عامين والثانية بعد أربعة أعوام أما الثالثة فبعد ستة أعوام. ما يضمن التواجد الدائم لأعضاء المجلس دون تعطيل، ويضمن أيضاً وجود بعض الأعضاء من ذوي الخبرة البرلمانية التشريعية، ولا سيما أن لهذا المجلس دوراً محورياً في ممارسة بعض السلطات الدستورية كتعيين كبار الموظفين الفيدراليين والموافقة على مشروعات المعاهدات. وهذه الطريقة في الانتخاب تجنب المجلس أي ضغط شعبي غير محسوب قد يعطل أعمال المجلس.

د - **انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ:** قبل صدور التعديل الدستوري السابع عشر، جرى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة المجالس التشريعية للولايات، ولكن نتيجة للفساد والذي اتسمت به تلك الطريقة وانتشار مظاهر المحسوبية الحزبية لانتخاب أعضاء المجلس، وانسجاماً والرغبة الشعبية جرت المصادقة على التعديل الدستوري السابع عشر الذي يكرّس طريقة انتخاب أعضاء هذا المجلس بواسطة الاقتراع الشعبي المباشر، والذي يحول دون وقوع مظاهر الفساد وبعيداً عن وجود حاجز بين الشعب ومجلس الشيوخ - المجالس التشريعية للولايات - لاختيار أعضاء المجلس، إضافة لتكريس مبدأ الديمقراطية التمثيلية.

هـ - ملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ: على غرار ما هي عليه الحال في مجلس النواب، فقد يحدث شاغر في أحد مقاعد مجلس الشيوخ لذات الأسباب المذكورة في مجلس النواب، فتعتمد الولايات إلى ملء هذه الشواغر إما بإعلان صادر عن السلطة التنفيذية للولاية عن إجراء انتخابات خاصة لملء الشواغر، أو أن تفوض السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية للولايات بإجراء تعيينات مؤقتة ريثما يملأ سكان الولايات هذه الشواغر بواسطة الانتخاب.

والذي نراه، إن أسلوب التعيينات المؤقتة للسلطة التنفيذية للولاية هو بمثابة تدخل سافر - وإن جاء بموجب تفويض تشريعي - من قبل الفرع التنفيذي ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، ويفتح الباب واسعاً لتعيينات تنفيذية غير مناسبة. أما إعلان السلطة التنفيذية للولاية عن إجراء انتخابات خاصة لملء الشواغر هو أسلوب غير مناسب أيضاً في مناخ تختلف فيه أنظمة الانتخابات الخاصة بالنسبة للولايات الخمسين تلافياً لأي مظهر من مظاهر الفساد. لذلك يتعين إجراء انتخابات تشريعية فورية ضمن الولاية التي حدث شاغر في تمثيلها أمام الكونغرس؛ وذلك تحت إشراف السلطة التشريعية لهذه الولاية فقط، دون أدنى تدخل من قبل الفرع التنفيذي للولاية، ودون حاجة لتفويضه في إجراء تعيينات مؤقتة أو حتى الإعلان عن إجراء انتخابات خاصة، وذلك كله احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الضوابط والتوازنات.

و - نائب الرئيس رئيساً لمجلس الشيوخ: من الناحية الدستورية إن نائب رئيس الولايات المتحدة هو رئيس لمجلس الشيوخ، وله في حال تعادل الأصوات كسر هذا التعادل، ولكن لدى التدقيق في ذلك، نلاحظ وجود تعذر واضح من جانب الفرع التنفيذي، فكيف يمكن لأحد أعضاء الفرع التنفيذي ترؤس مجلس تشريعي دون مشاركة أعضاء هذا المجلس في اختياره ؟. أما وجود رئيس مؤقت لمجلس الشيوخ والذي يترأس جلسة المجلس هو أمر ضروري ويساعد أعضاء المجلس على محاسبته في حال تقصيره؛ على عكس ما هي عليه الحال بالنسبة لنائب الرئيس الذي لا يمكن محاكمته إلا برلمانياً في حال ارتكابه إحدى

الجرائم المنصوص عليها في الدستور. فضلاً عن عدم قدرة نائب الرئيس على النهوض في سلطاته التنفيذية في حال ترؤسه لمجلس الشيوخ. ومخالفته للشرط الدستوري المتمثل ببند عدم جواز الجمع بين عضوية الكونغرس وإحدى المناصب المدنية التي تخضع لسلطة الولايات المتحدة.

ولا شك أن وجود نائب الرئيس على رأس أحد مجلسي الكونغرس يعتبر استثناءً من قاعدة استقلال كل سلطة بأفرادها وعدم اشتراك نفس الأفراد في تكوين أكثر من سلطة، تلك القاعدة التي تعتبر من الدعائم الأساسية لمبدأ الفصل الجامد بين السلطات؛ وأيضاً فإن الجمع بين مناصبي نائب الرئيس ورئيس مجلس الشيوخ إنما يمثل همزة وصل بين الكونغرس الأمريكي والبيت الأبيض، مما يساعد على التخفيف من حدة التوترات أو النزاعات التي تنشأ بينهما، كما أنه يستطيع أن يعبر عن إرادة رئيس الجمهورية والدفاع عنها أمام الكونغرس، بل ويستطيع أيضاً أن ينقل إرادة الكونغرس إلى رئيس الجمهورية، الأمر الذي يحقق نوعاً من التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ز - اختيار مجلس الشيوخ لمسؤوليه: تماماً كما هي الحال بالنسبة لمجلس النواب. يختار مجلس الشيوخ بعض المسؤولين والموظفين الذين ينهضون بسلطات المجلس، كالرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ والذي هو بطبيعة الحال رئيس لحزب الأغلبية، إضافة إلى الموظفين الذين يشاركون رئيس المجلس في إدارة شؤونه ومهامه الدستورية.

و حين انتقلنا إلى الفصل الثاني من هذا الباب، والمتعلق بتنظيم الكونغرس وسلطاته الدستورية وجدنا ما يلي:

١ - يمارس الكونغرس سلطة مطلقة في تحديد مواعيد وأماكن وطريقة انتخاب أعضائه. إضافة لسلطة الولايات في هذا الخصوص، ولكن للكونغرس سلطة متفوقة على الولايات. وبعبارة أوضح، يملك الكونغرس حق المبادأة أو الشروع في تنظيم الأحكام المتعلقة بهذه الانتخابات. ويُحمد للمشرع الدستوري إدراجه لهذا

النص حتى تظل الأحكام النازمة للانتخابات الفيدرالية موحدة وببند الكونغرس، ولأن تباين هذه الأحكام فيما لو أنيطت تلك السلطة للولايات قد يؤدي إلى انتشار فساد كبير من شأنه أن يلحق الدمار بالاتحاد الفيدرالي.

٢ - يمارس كل مجلس سلطات منفصلة. وبعبارة أوضح، إن كل مجلس يمارس سلطات دستورية على أعضائه دون أي مظهر من مظاهر التدخل من قبل المجلس الآخر. فكل مجلس هو الحكم في انتخاب أعضائه ومؤهلاتهم ونتائجها، أي أن كل مجلس هو الذي يقرر مدى صحة انتخاب أعضائه في المجلس ليصار إلى تنصيبهم رسمياً. إضافة لتقريره مدى توافر مؤهلاتهم اللازمة لعضوية المجلس. كما يملك كل مجلس السلطة التي تخوله إنزال العقوبات التي يراها مناسبة على الأعضاء المتغيبين، ولعل ضرورة ذلك يكمن في إجراء التصويت على إحدى القضايا الهامة أو المصيرية أو ذات صلة بالمصالح العليا بالبلاد، فكيف يمكن للمجلس إجراء هكذا تصويت في ظل غياب النصاب القانوني المطلوب لإجراء التصويت. لذلك، فإن وجود هذه السلطة يضمن تواجد أعضاء المجلس واكتمال النصاب القانوني لإجراء التصويت على المسائل والقضايا موضع الدراسة تمهيداً لإنجاز ما يترتب على كل مجلس من أعمال، وإلا فإن المهام الملقاة على المجلس ستترك لأهواء الأعضاء في تقرير حضورهم أو غيابهم.

ومن جهة ثانية، فإن كل مجلس يضع قواعد عمل أو لائحة نظامه الداخلي. وهذه الأخيرة هي التي تساعد المجلس في النهوض بأعماله استناداً إلى ما تتضمنه من فقرات قانونية. وإن أي سلوك غير نظامي صادر عن أحد أعضاء المجلس من شأنه أن يمنح المجلس السلطة لطرده بعد موافقة ثلثا أعضائه الحاضرين. وهذا ما أكسب المجلس سلطة ونفوذاً على أعضائه، ويظهر عدم خضوع أعضاء الكونغرس للمحاكمة البرلمانية، وإنما يستقل كل مجلس في محاكمة أعضائه عن سلوك غير نظامي صادر عن أحدهم. وإن سلطة كل مجلس في طرد أعضائه وإنزال العقاب بحقهم من شأنها الحفاظ على كرامة

المؤسسة التشريعية حيال الأعضاء الذين قد يلحقون الضرر بنزاهة المؤسسة التشريعية.

٣ - ولاشك أيضاً أن سلطة كل مجلس في الحفاظ على محاضر جلساته تساعد في تدوين وقائع جلساته من جهة، وتشكل إثباتاً يضمن مسؤولية أعضاء الهيئة التشريعية أمام جمهور الناخبين من جهة أخرى. وتبين حجم المداولات والمناقشات في المجلس وكيف تم التصويت على المواضيع المطروحة ونسبة الموافقة أو الرفض الذي أسفر عنه التصويت. علاوة على ذلك، يعقد كل مجلس جلساته العادية خلال دورة الانعقاد، حيث يعقد هذه الجلسات بصورة علنية، ولكن لكل مجلس عقد جلسات سرّية لضرورات الأمن أو للمسائل الحساسة التي تقتضي عقد هذه الجلسة وعدم اطلاع العامة عليها.

٤ - وبالرغم من السلطات المنفصلة التي يمارسها مجلسا الكونغرس، ولكن هناك قيداً يُفرض على مجلسي الكونغرس من حيث إرجاء جلساته والتي تعتبر استثناءً على مبدأ السلطات المنفصلة التي لا يتدخل فيها أي مجلس بعمل الآخر. إذ لا يجوز لأي مجلس إرجاء جلساته لمدة تزيد عن ثلاثة أيام إلا بعد موافقة المجلس الآخر. وهذا من شأنه أن يخلق اتساقاً في عمل المجلسين وانتظاماً يعتبره البعض ضرورياً لإنجاز المهام المشتركة التي يتحملها كل مجلس.

٥ - ولعل أبرز خصائص الكونغرس الأكثر وضوحاً هي اللجان الكونغرسية التي يتشكل منها الكونغرس، والتي تعتبر الآلة المحركة لإنجاز جميع أعماله. ولكل مجلس لجان دائمة؛ يتفرع عنها لجان فرعية. وقد تقتضي الحاجة إلى تشكيل لجان خاصة أو مشتركة أو متخصصة أو لجان مؤتمر بهدف النهوض بالنشاط التشريعي المطلوب، ولاسيما أنها القيم على أعمال الكونغرس قبل تصويت المجلسين، والجهة التي تقدم تقريرها وتوصيتها غير الملزمة للمجلس قبل إجراء عملية التصويت. لذلك، فإن أي تشريع قد يُقرب في مرحلة اللجان أو يمضي قدماً إلى المجلس للتصويت عليه.

٦ - وفضلاً عن كل ما سبق، يمارس الكونغرس صلاحيات دستورية بصورة حقيقية، وهذه السلطات قد تكون صريحة استناداً إلى الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور. أو ضمنية استناداً إلى البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور والتي تسمى عادة بالبند المطاطي أو بند ضروري ومناسب. وقد يمارس الكونغرس أيضاً سلطات أخرى كإجراء المحاكمة البرلمانية، وضم إحدى الأقاليم للاتحاد الفيدرالي أو إقرار القوانين المقترحة. ولعل هذه السلطات الثلاثة بشكل عام، وسلطاته الضمنية بشكل خاص تجعل الكونغرس فرعاً متفوقاً على غيره من الفروع الأخرى للحكومة الاتحادية لدى سن أي تشريع لتنفيذ سلطاته المخولة له.

ثانياً- وفيما يتعلق بعلاقة الكونغرس بفروع الإدارة الاتحادية:

خصصنا الباب الثاني من هذه الرسالة لدراسة علاقة الكونغرس بفرعي الإدارة الاتحادية - الفرع التنفيذي والفرع القضائي - . وفي هذا الباب تناولنا الحديث عن مبدأ الضوابط والتوازنات. فالدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ اعتنق مبدأ الفصل بين السلطات. وبعبارة أوضح، تخول السلطة التشريعية بسلطة سن القوانين، والتنفيذية بتنفيذ القوانين، أما القضائية بفض المنازعات الدائرة بين الأفراد وبالرقابة على دستورية القوانين وتفسيرها.

ولكن لا يمكن لعجلة فروع الإدارة الاتحادية العمل بوجود نظام فصل جامد، لأن ذلك سيؤدي إلى شلل الإدارة الاتحادية. لذا وضع آباء الدستور إلى جانب مبدأ الفصل الجامد بين السلطات مبدأ الضوابط والتوازنات والذي يجعل من كل فرع أداة فرملة حيال عمل الفرع الآخر. واستناداً إلى مبدأ السلطة تحد السلطة، فكل فرع لا يملك سلطة دستورية مطلقة أثناء ممارسته لواجباته، فلا يصبح أي فرع قوي جداً، فكل فرع يمارس جزءاً من السلطة إلى جانب الفرع الآخر لضمان التوازن فيما بينهم.

ولدى دراسة الفصل الأول من الباب الثاني، والذي بعنوان علاقة الكونغرس بالفرع التنفيذي للإدارة الاتحادية، تبين لنا ثمة علاقة بين الكونغرس والفرع التنفيذي من خلال وجود أدوات للتأثير المتبادلة فيما بينهما. حيث يتفوق الكونغرس على الفرع التنفيذي في معظم ممارسته لهذه الأدوات، وبهدف كبح جماحها فيما لو أرادت أن تحيد عن جادة الصواب. وإذا ما أردنا الوقوف على مدى علاقة الكونغرس بالفرع التنفيذي للحكومة الاتحادية، يمكن القول بأنها تتمثل في الآتي:

١ - سلطة الاعتراض وتجاوز الكونغرس لاعتراض الرئيس والتغلب عليه: يمارس رئيس الجمهورية دوراً محورياً في الموافقة أو الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها الكونغرس، وهو ما اصطلح على تسميته بالفيتو الرئاسي والذي يعد من أخطر أسلحة السلطة التنفيذية في مواجهة الفرع التشريعي. ولكن هذا الاعتراض لا يؤدي إلى قهر مشروعات القوانين، بل إنه اعتراض توقيفي مؤقت يمكن تجاوزه والتغلب عليه إذا ما وافق مجلسا الكونغرس بالأغلبية التي حددها الدستور على مشروع القانون مرة أخرى، وهذا يُظهر تفوقاً واضحاً للكونغرس في هذا الخصوص على الفرع التنفيذي.

٢ - سلطة التوصية التنفيذية: يلقي رئيس الجمهورية خطاباً سنوياً عن حالة الاتحاد أمام الكونغرس، وهذا الخطاب بمثابة إفصاح الرئيس عن رغباته التشريعية للقوانين التي يرغب في الموافقة عليها. وهي مشاركة تشريعية للفرع التنفيذي في اقتراح مشروعات القوانين، ولكن تبقى السلطة النهائية في إقرار المشروعات المقترحة من جانب الرئيس للكونغرس.

٣ - سلطة الاعتمادات التشريعية: يمارس الفرع التنفيذي والتشريعي للحكومة الاتحادية سلطة الاعتمادات التشريعية والمتمثلة باعتماد الموازنة العامة الفيدرالية. فالفرع التنفيذي يعمل على تحضير هذه الميزانية ووضعها. أما الفرع التشريعي فيعمل على اعتمادها. وهنا ترسيخ واضح وحقيقي لمبدأ الضوابط والتوازنات من خلال حدوث تعاون مثمر بين الفرعين من شأنه اعتماد الموازنة العامة السنوية.

ومن الواضح أن مساهمة كل فرع في السلطة المخولة له دستورياً قد أدت إلى اعتماد تلك الموازنة، لأن كل فرع مارس السلطة في الحدود الدستورية المرسومة له للوصول إلى عملية الاعتماد.

أما سلطة الفرع التنفيذي في احتجاز الأموال التي أقرها الفرع التشريعي لإنفاقها على الوكالات التنفيذية؛ فهي سلطة يمارسها الفرع التنفيذي بمقتضى قانون ضبط الاحتجاز لعام ١٩٧٤ الذي أقره الكونغرس للحؤول دون تحكم الفرع التنفيذي في احتجاز أو رفض إنفاق تلك الأموال. وفي هذا تفوق للفرع التشريعي في مواجهة الفرع التنفيذي. وفي المقابل، يمارس الفرع التنفيذي سلطة إعادة البرمجة التي تقوم على تقرير الفرع التنفيذي لاستخدام الموارد في حساب الاعتماد لأغراض أخرى غير تلك المنصوص عليها وقت وضع الاعتماد. وبعبارة أوضح، استخدام الأموال التي يخصصها الكونغرس لإحدى البرامج الحكومية من أجل برنامج مختلف. ولكن من الواضح أن السلطة التنفيذية تتفرد تماماً في ممارسة هذه السلطة. لذلك، فإن ما نراه ضرورة وضع ضوابط تشريعية من جانب الكونغرس حيال إعادة البرمجة بما يحقق توازناً بين الفرعين - التشريعي والتنفيذي - في هذا المجال للحؤول دون حدوث تفوق لأحد الفرعين على الآخر، وبما ينسجم مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الضوابط والتوازنات.

٤ - **مشورة وموافقة مجلس الشيوخ:** يشترك مجلس الشيوخ مع الرئيس في تعيين كبار الموظفين والموافقة على مشروعات المعاهدات، حيث يشترط الدستور ضرورة موافقة هذا المجلس على تلك التعيينات والمعاهدات بأغلبية الثلثين؛ ما يهيئ لهذا المجلس رقابة فعالة على أعمال الفرع التنفيذي ممثلاً برئيس الجمهورية، لاسيما وأن لمجلس الشيوخ سلطة رفض نص المعاهدة بأكملها ما يحول دون سريانها، وتفقد قيمتها القانونية وتجعلها باطلة من الناحية الدستورية.

٥ - **اشتراك الكونغرس مع الرئيس في إدارة الشؤون العسكرية للولايات المتحدة:** بالرغم من السلطات العسكرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بصفته قائداً أعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة. ولكن للكونغرس سلطة إعلان

الحرب. فآباء الدستور وزعوا السلطات العسكرية بين الفرعين لضمان مواجهة الفرع التنفيذي لأي هجوم مفاجئ ضد الولايات المتحدة من جهة، ولضمان سلطة الكونغرس الممثل للشعب في إعلان الحرب، لأن الأخير هو الذي سيتحمل في النهاية تكاليف هذه الحرب.

ولكن مع صدور قانون سلطات الحرب فقد أصبح الكونغرس مقيداً لسلطات الرئيس في هذا المجال، صحيح أن للرئيس سلطة القيام بعمليات عسكرية استناداً لسلطته الدستورية، ولكن الأخير لا يستطيع القيام بذلك إلا لمدة ستين يوماً فقط. إضافة إلى ثلاثين يوماً للانسحاب من هذه العمليات، فالرئيس لا يستطيع بعد انقضاء هذه المدة الاستمرار في العمليات العسكرية إلا بعد الحصول على موافقة الكونغرس، وإلا فإن الأخير سيقطع الإمداد المالي لتمويل هذه العمليات عن الرئيس. ما يعكس تفوقاً واضحاً وحقيقياً للكونغرس في هذا المجال.

٦ - دور الكونغرس في تكوين السلطة التنفيذية: يمارس الفرع التشريعي دوراً هاماً في تكوين السلطة التنفيذية، حيث أوكل آباء الدستور إلى مجلس الكونغرس في حالة عدم حصول أي من المرشحين لمنصب الرئيس ونائب الرئيس على الأغلبية المطلقة للأصوات الانتخابية اللازمة لإعلان فوزهما مهمة اختيار الرئيس ونائبه. كما أوكل أيضاً واضعو الدستور للكونغرس دوراً هاماً في حالة عجز الرئيس عن القيام بواجباته وسلطاته الرئاسية خلال فترة رئاسته. وفضلاً عن ذلك، فإن الكونغرس يضطلع بدور مهم في حالة خلو منصب نائب الرئيس. حيث يتم تعيين نائب الرئيس في مثل هذه الحالة بالاتفاق بين رئيس الجمهورية والكونغرس، حيث يقوم الرئيس بترشيح من يراه مؤهلاً لتولي هذا المنصب ثم يعرض اسم المرشح الذي اختاره على مجلسي الكونغرس، ولا يتولى هذا المرشح منصبه إلا بعد موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلسي الكونغرس.

٧ - سلطة الكونغرس في التحقيق: يمارس الكونغرس سلطة رقابية واسعة على أعمال السلطة التنفيذية وبمختلف أجهزتها التنفيذية والإدارية عن طريق سلطة

التحقيق. حيث تمارس لجان التحقيق في الكونغرس سلطاتها في هذا المجال. فاللجان تمارس دوراً مهماً للغاية من خلال إجراء التحقيقات، ولاسيما أن الأخيرة هي المرجع الأساس لإعداد التقرير والتوصية في الموضوع الذي قررت دراسته قبل التصويت عليه في المجلس. لذلك، أصبحت لجان الكونغرس ذات مكانة كبيرة توازي الكونغرس نفسه.

ويجمع دارسو النظام السياسي الأمريكي، وبالأخص المعنيون بشؤون الكونغرس على أن اللجان التابعة للكونغرس هي مركز القوة الحقيقية بداخله، وذلك نظراً للدور البارز والمهم الذي تلعبه هذه اللجان سواء في المجال التشريعي أو في الحياة السياسية الأمريكية ككل، ولهذا أطلق البعض على تحالف هذه اللجان مع جماعات المصالح ورجال الإدارة الأمريكية كالوزراء ورؤساء الأجهزة التنفيذية والمكاتب الإدارية اسم "الحكومة الخفية" التي ترسم في الحقيقة والواقع معظم اتجاهات الحياة السياسية الأمريكية.

٨ - سلطة الكونغرس في محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية برلمانياً: بما أن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ونائبيه وأعضاء الوزارة الاتحادية منتفية تماماً أمام الكونغرس، فإن للأخير وبمقتضى الدستور الأمريكي سلطة عزل رئيس الجمهورية أو نائب الرئيس أو أي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي من قبل مجلس النواب بارتكاب جريمة الخيانة أو الرشوة أو جرائم أو جنح خطيرة أخرى، وأدينوا بمثل هذه التهم من خلال محاكمة تتم في مجلس الشيوخ. وهذه العملية معروفة بالاتهام الجنائي أو المحاكمة البرلمانية.

وحاصل القول، يمارس الكونغرس في ظل علاقته مع الفرع التنفيذي سلطات واسعة، حيث يُلاحظ تفوقاً واضحاً للكونغرس في هذا الخصوص. ولعل مبدأ الضوابط والتوازنات وبالرغم من توزيعه للسلطات الدستورية بين الفرعين، ولكن يبقى للكونغرس الكفة الأرجح، ولاسيما أن للأخير لجان تحقيق يستطيع بواسطتها إيقاع العقاب؛ فضلاً عن المحاكمة البرلمانية التي قد يلجأ

الكونغرس الأمريكي لها إذا ما شعر بأن الفرع التنفيذي لا ينسجم ورغباته وذلك من خلال تحريك المحاكمة البرلمانية تحت ذريعة توجيه اتهام لإحدى أعضاء الفرع التنفيذي بارتكاب جنایات أو جنح كبرى.

وحین انتقلنا إلى الفصل الثاني من الباب الثاني والمتعلق بعلاقة الكونغرس بالفرع القضائي للإدارة الاتحادية، وجدنا أن هناك أدوات تأثير متبادلة بين الفرعين التشريعي والقضائي، وهذه الأدوات بمثابة رقابة يمارسها كل فرع على عمل الفرع الآخر بالرغم من تفوق الفرع التشريعي على القضائي في هذا الخصوص. لذلك، فإذا ما أردنا الوقوف على مدى علاقة الكونغرس بالفرع القضائي للحكومة الاتحادية، يمكن القول بأنها تتمثل في الآتي:

١ - المراجعة والتفسير القضائي: تمارس المحاكم الفيدرالية دوراً هاماً في مراجعة وتفسير القوانين الصادرة عن الكونغرس للتأكد من مدى دستوريته. وبعبارة أوضح، للتأكد من مدى مطابقتها للدستور، وبهذا تستطيع المحاكم إلغاء القوانين المخالفة للدستور. وسلطة المراجعة وإن كانت تشكل تفوقاً للفرع القضائي في مواجهة الفرع التشريعي؛ لكنها سلطة ضرورية، لأن الدستور هو القانون الأسمى للبلاد ولا ينبغي أن يخالفه أي قانون صادر عن الكونغرس. إضافة لذلك، إن تفسير القوانين من قبل الفرع القضائي لا يقل أهمية عن المراجعة بهدف إزالة مواطن الغموض التي قد تعتور القوانين لدى تطبيقها حتى من قبل الفرع التنفيذي.

٢ - سلطة تعديل الدستور: بالرغم من سلطة الفرع القضائي في إلغاء القوانين المخالفة للدستور، فإن للكونغرس سلطة تعديل الدستور، وهذه السلطة يمارسها الكونغرس بشكل منفرد ومستقل دون مشاركة أي فرع آخر من فروع الحكومة الاتحادية. فإذا ما حصلت مواجهة بين الكونغرس والفرع القضائي بشأن أحد القوانين التي يرغب الفرع القضائي بإبطالها. فإن للكونغرس سلطة تعديل الدستور ليصبح هذا التعديل جزءاً من القانون الأسمى

للبلاد والذي سيلتزم الفرع القضائي تلقائياً بتطبيقه. وهذه السلطة هي من أهم السلطات التي يمارسها الكونغرس في مواجهة الفرع القضائي.

٣ - سلطة الكونغرس في سن القوانين الضرورية والمناسبة لتنفيذ سلطاته الدستورية: إضافة إلى سلطة الكونغرس في تعديل الدستور، يمارس الكونغرس سلطة التشريع. وبعبارة أوضح، سن جميع القوانين الضرورية والمناسبة لوضع جميع سلطاته موضع التنفيذ. وهذا البند الدستوري والذي يسمى بالبند المطاطي أو بند ضروري ومناسب خول الكونغرس سلطات واسعة يمارسها بصورة حقيقية، من خلال إصدار أي تشريع لتنفيذ سلطاته، وهذه السلطة تُمارس أكثر من سلطة تعديل الدستور وإن كانت لا تقل أهمية عنها. وبهذه السلطة يستطيع الكونغرس أداء مهامه الدستورية دون أية عوائق أو حواجز من قبل أي فرع آخر من فروع السلطة الاتحادية.

٤ - دور الكونغرس في تنظيم السلطة القضائية: صحيح أن السلطة القضائية الاتحادية تتمتع باستقلالها الوظيفي ضماناً لنزاهتها، وهذا ما هو معتمد بالنسبة لجميع الأنظمة التي توصي بضرورة الاستقلال الوظيفي للسلطة القضائية. ولكن من الناحية العضوية، فإن للكونغرس بواسطة التشريعات التي يصدرها سلطة تنظيم السلطة القضائية من خلال سلطته في إنشاء المحاكم الفيدرالية وإلغائها وتحديد اختصاصها أو تقييده أو الإضافة عليه. علاوة على ذلك، إن للكونغرس سلطة التأثير في تنفيذ الأحكام القضائية، من خلال التفسير التشريعي للقوانين إما بتبني قانون جديد بصياغة جديدة أو من خلال التوسع في تفسير القانون المعني، أو من خلال التفسير الدستوري للقوانين وذلك باللجوء إلى إلغاء القوانين بواسطة إجراء تعديل دستوري يتعارض معها، ليصبح هو القانون الأسمى للبلاد. ولكن نادراً ما يلجأ الكونغرس إلى التفسير الدستوري بسبب الإجراءات الصعبة والمعقدة لعملية التعديل، فبدلاً من ذلك، يلجأ إلى التفسير التشريعي.

٥ - سلطة المصادقة على تعيين القضاة الفيدراليين: تماماً كما هي الحال بالنسبة لسلطة الكونغرس في تعيين كبار موظفي السلطة التنفيذية، فإن قواعد تعيين هذه الفئة من الموظفين هي ذاتها التي تسري على تعيين أعضاء السلطة القضائية الفيدرالية. ولا سيما أن القضاة الفيدراليون يندرجون ضمن فئة كبار الموظفين المدنيين الخاضعين لسلطة الولايات المتحدة.

٦ - محاكمة الكونغرس للقضاة الفيدراليين برلمانياً: حيث تسري ذات القواعد المتبعة في محاكمة الكونغرس لأعضاء السلطة التنفيذية برلمانياً على القضاة الفيدراليين أيضاً. والذي نراه في هذا الخصوص، إن تحريك المحاكمة البرلمانية من قبل الفرع التشريعي في مواجهة أعضاء الفرع القضائي يعد خرقاً سافراً لمبدأ الفصل بين السلطات، وتجاوزاً لمبدأ الضوابط والتوازنات، فعندما تتكاثف الأغلبية في الكونغرس، فإن باستطاعتها تقرير مصير قاض أو أكثر من قضاة المحاكم الفيدرالية لينتهي بهم المطاف إلى عزلهم أو عدم أهليتهم لشغل منصب يقتضي ثقة أو يدر ربحاً في المستقبل، وهذا ما قد يؤثر على استقلالية ونزاهة الفرع القضائي في ظل وجود سيطرة حزبية داخل أروقة الكونغرس، والتي لا ترغب بما قد يصدر عن السلطة القضائية من قرارات وأحكام تتعارض مع سياساتها الحزبية. لذلك، لا بد من وجود معايير أفضل يتم بواسطتها محاكمة أعضاء السلطة القضائية الفيدرالية بما يضمن استقلال كل سلطة في مواجهة الأخرى.

٧ - القيود الدستورية المفروضة على الكونغرس: بالرغم من السلطات الواسعة للكونغرس، ولكن الأخير مقيّد بقيود دستورية لا يستطيع تجاوزها أثناء إصداره لتشريعاته، فالكونغرس لا يستطيع إصدار تشريع من شأنه حرمان أي شخص محتجز من المطالبة بإصدار أمر بمثوله أمام القضاء من أجل الوقوف على حقيقة احتجازه إلا عندما تستدعي السلامة العامة ذلك في حالات الغزو والعصيان. وعبارة السلامة العامة هي عبارة فضفاضة وواسعة النطاق، حيث لم

يتم تحديد الأحوال التي تُعتبر خطراً على السلامة العامة لتعليق إصدار أمر المثل من قبل الكونغرس.

والقيد الثاني الذي يقيّد الكونغرس في مجال علاقته بالفرع القضائي، هو منع الكونغرس من إصدار تشريع يقضي بالإدانة والعقاب بالإعدام أو التجريد من كافة الحقوق دون محاكمة، لأنه من غير المعقول أن يضرب الكونغرس عرض الحائط الإجراءات القضائية المكرّسة في القوانين الفيدرالية من خلال إصدار قانون يتجاوزها ليفرض العقوبة التي يراها مناسبة على شخص محدد بالذات أو مجموعة يتم تحديدها بسهولة أو معرفتها بسهولة. وإلا فإن الأغلبية الكونغرسية ستتحوّل إضافة لسلطانها التشريعية إلى سلطة قضائية تتجاوز جميع الحدود المرسومة من قبل السلطة القضائية، وهذا بحد ذاته يشكل تجاوزاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

أما القيد الثالث، فهو منع الكونغرس من إصدار تشريع يمنع من خلاله إجراء المحاكمة الجنائية أمام هيئة المحلفين، وفي هذا حق، لأن لهيئة المحلفين دوراً كبيراً على صعيد الحياة السياسية الأمريكية، فهي تقرر مدى قانونية توقيف الشخص بسرعة حتى لا يتعرض المتهم لحجز جائر أو غير عادل، كما يعكس للجميع سرعة تقرير مصير كل من يُتهم بارتكاب إحدى الجرائم تلافياً للإجراءات القضائية التي قد يطول أمدها. وإن علنية هذا الأسلوب في المحاكمة قد جعلها أكثر نزاهة بالرغم من إمكانية تنازل المتهم عن حقه في إجراء المحاكمة أمام هيئة المحلفين ليمضي مباشرة إلى القضاء المختص.

وحاصل القول، ولدى تتبع علاقة الكونغرس بالفرع القضائي للحكومة الفيدرالية، فإنه يُلاحظ تفوقاً واضحاً للفرع التشريعي ممثلاً بالكونغرس في مواجهة الفرع القضائي. فالكونغرس ومن خلال سلطته في تعديل الدستور، وإصدار التشريعات استناداً إلى بند ضروري ومناسب، ومحاكمة القضاة الفيدراليين برلمانياً، وسلطته في تعيينهم، يستطيع أن يؤثر على الفرع القضائي. وهذا بحد ذاته يلقي بظلال الشك على نزاهة السلطة

القضائية من جهة، وعلى دور كل فرع في مواجهة الفرع الآخر استناداً إلى مبدأ الضوابط والتوازنات، والذي لا يمنح سلطة مطلقة لإحدى فروع الإدارة الاتحادية في مواجهة الأخرى لدى ممارسة سلطاتها الدستورية من جهة أخرى.

ولا نجد في ختام هذه الرسالة شيئاً نقوله أفضل مما قاله الأصفهاني أنه : ﴿ لا يكتب أحد كتاباً في يومه ، إلا قال في غيره ، لو غيّرَ هذا لكان أحسن ، ولو زيد هذا لكان يُستحسن ، ولو قُدِّرَ هذا لكان أفضل ، ولو تُرِكَ هذا لكان أجمل ، وهذا دليل على استيلاء النقص على جملة البشر ﴾ .

قائمة المراجع

أولاً - باللغة العربية :

١ - الكتب والمؤلفات العامة والخاصة :

- د. أحمد كمال أبو المجد ، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري (القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، سنة ١٩٦٠).
- أ. آريان محمد علي، الدستور الفيدرالي " دراسة مقارنة " (السليمانية، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، سنة ٢٠٠٩).
- د. جمال سلامة علي، أمريكا من الداخل - أمة قلقة - أمريكا الديمقراطية ويمينها الديني والمحافظ (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٨).
- د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي " دراسة مقارنة " (القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٩).
- د. حسن سيد أحمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، سنة ١٩٧٧).
- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٩).
- القانون الدستوري (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثانية، سنة ٢٠١٣).
- النظم السياسية (دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثانية، سنة ٢٠١٥).
- د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول (المغرب، دار تويقال، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٦).
- د. عبد العزيز سليمان نوار، د. محمود محمد جمال الدين، تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية من القرن السادس عشر حتى القرن العشرين (القاهرة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٩٩).
- د. عبد الفتاح حسن أبو عليه، تاريخ الأمريكيين والتكوين السياسي للولايات المتحدة الأمريكية (الرياض، دار المريخ، سنة ١٩٨٧).
- د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي (دمشق، مطبعة جامعة دمشق، الطبعة الخامسة، سنة ١٩٩٢).

- أ. عزيز كايد، الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، سلسلة التقارير القانونية - ٢٩ - (رام الله، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، آذار، سنة ٢٠٠٢).
- د. علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، الإبرام - الشروط الشكلية - الشروط الموضوعية - البطالان - الآثار والتطبيق والتفسير (القاهرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٨).
- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (القاهرة، إيتراك للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٤).
- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة" (القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٠).
- د. غسان بدر الدين. د. علي عواضه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (بيروت، دار الحقيقة، الطبعة الثانية، سنة ٢٠٠٠).
- د. محمد النيرب، المدخل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية - الجزء الأول حتى ١٨٧٧ (القاهرة، دار الثقافة الجديدة، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٧).
- أ. محمد أحمد محمود، تعديل الدستور - دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ (الدائرة الإعلامية في مجلس النواب العراقي، الطبعة الأولى، سنة ٢٠١٠).
- د. محمد عزيز شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام (دمشق، مطبعة جامعة دمشق، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٩١).
- د. ياسين العيثاوي، الكونغرس والنظام السياسي الأمريكي (عمان، دار أسامة للنشر، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٨).
- د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية "دراسة مقارنة" (القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٣).
- د. يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، الجزء الأول (دمشق، منشورات جامعة دمشق، طبعة سنة ٢٠٠٣).

٢. رسائل الدكتوراه:

- د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة ١٩٨٠.
- د. جميلة مسلم شرجي، الاتحاد الفيدرالي - دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة سنة ٢٠٠٣.

د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس سنة ٢٠٠٦.

د. سالم حمود أحمد العضائية، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأردني "دراسة مقارنة"، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في كلية الحقوق بجامعة عين شمس سنة ٢٠٠٧.

د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس سنة ١٩٩٩.

د. محمد عبدالله أحمد خليل الشوابكه، رقابة الامتناع على دستورية القوانين "دراسة مقارنة بين الولايات المتحدة ومصر والأردن"، رسالة دكتوراه، عمان، تموز، سنة ٢٠٠٦.

د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام الفيدرالي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، سنة ١٩٧٧.

د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين في النظم السياسية المعاصرة "دراسة تحليلية مقارنة على مجلسي الكونغرس الأمريكي ومجلسي البرلمان في كل من بريطانيا وفرنسا والأردن"، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، سنة ٢٠١١.

٣- رسائل الماجستير:

أ. حنين محمد أكرم حجاب، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني "دراسة مقارنة"، أطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، سنة ٢٠١١.

ب. عبد المنعم أحمد أبو طيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية "دراسة مقارنة"، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، بلا تاريخ.

٤- مؤلفات مترجمة إلى العربية:

ألبرت ساي، جون ألومز، مريت باوند، أسس الحكم في أمريكا، ترجمة محمد محمد فرج (القاهرة، دار غريب، طبعة سنة ١٩٧٨).

جيروم أ. بارون، س توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري - المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي - ترجمة: محمد مصطفى غنيم، مراجعة هند البقلي (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة العربية الأولى، سنة ١٩٩٨).

دانيال جون ميدور، المحاكم الأمريكية، ترجمة الدكتور مصطفى رياض (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٩).

دانيال جون ميدور، جور دانا سيمون برنشتين، محاكم الاستئناف في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة د. مصطفى رياض (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠١).

روبرت أ. كارب، رونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، ترجمة د. علا أبو زيد (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٧).

ستيفن جود، الكونغرس الأمريكي الجديد، ترجمة عزة قناوي، مراجعة صفوت عبد الحليم (القاهرة، مكتبة غريب، سنة ١٩٨٠).

لاري ألويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة العربية الأولى، سنة ١٩٩٦).

لورانس بوم، المحكمة العليا، ترجمة د. مصطفى رياض (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٨).

مورتمج. أدلر، الدستور الأمريكي، أفكاره ومثله، ترجمة صادق إبراهيم عودة (عمان، مركز الكتب الأردني، طبعة سنة ١٩٨٩).

موريس بي. فيورينا، بيرترام جونسون، بول أي بيترسون، دي ستيفن فوس، الديمقراطية الأمريكية الجديدة، ترجمة لميس فؤاد يحيى (عمان، الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة العربية الأولى، سنة ٢٠٠٨).

مونيك وكلينتون، فضيحة العصر، النص الكامل لتقرير المدعي الأمريكي، ترجمة نهال الشريف وإيمان رجب وحسن صبري (القاهرة، دار الهلال، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٨).

٥. المجالات والدوريات:

د. حسن البحري، سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين " دراسة تحليلية " (مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد الأول، سنة ٢٠١٢).

د. محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي " دراسة تحليلية " (مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٦ ، العدد الثاني ، سنة ٢٠١٠).

ثانياً - باللغة الإنجليزية :

I – Books:

1. **Anderson, Janet;** The U.S. Government: How It Works, The Senate, (The Library of Congress, Chelsea House Publishing, New- York, 2007).
2. **Bardes, Barbara A. & Shelley II, Mack C. & Schmidt, Steffen W.;** American Government and Politics Today, The Essentials, (Wadsworth, Cengage Learning, Washington D.C., 2012).
3. **Brannen, Daniel E. & Baker, Lawrence W.;** Checks and Balances, The Three Branches of The American Government, Legislative, Volume 2 & 3, (United States of American, Thomson Gale, 2005).
4. **Corwin's, Edward S;** The Constitution And What it Means Today, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, Fourteenth Edition, 1978).
5. **Creaves, Jr. Percy L.;** Pearl Harbor: The Seeds And Fruits of Infamy: (Ludwig Von Mises Institute, 518 West Magnolia Avenue, Edited by Bettina Bien Greaves, 2010).
6. **Degenhardt, Henry W. & Day, Alan J.;** Political Parties of The World, (United Kingdom, Longman Group Limited, 2nd, Edition, 1984).
7. **Ducat, Craig R.;** Constitutional Interpretation, (Wadworth, Cengage Learning, Library of Congress, Ninth Edition, 2009).
8. **English, Ross M.;** The United States Congress, (Manchester University Press, Manchester and New York, 2003).
9. **Epstein, Lee. & Segal, Jeffrey A.;** Advice and Consent: The Politics Judicial Appointments, (Oxford University Press, 2005).
10. **Genovese, Michael A. & Han Lori Cox.;** Encyclopedia of American Government And Civics, (Facts on File, INC., United States of America, 2009).

11. **Graf, Henry F;** The Presidents: A Reference History, (Library of Congress, New York, NY 10010, The Gale Group, 2002).
12. **Griffin, Stephen M.;** American Constitutionalism From Theory To Politics, (New Jersey, Princeton University Press, 1996).
13. **Hamilton, Alexander & Jay, John & Madison James;** The Federalist; A Commentary on The Constitution of The United States Being a Collection of Essays Written Support of The Constitution Agreed Upon September 17, 1787, by The Federal Convention (Washington, D.C.,: Robert B. Luce, Inc., 1976).
14. **Henkin, Louis.;** Treaties And Other International Agreements: Foreign Affairs And The United States Constitution, (Chapter VII, Treaties The Treaty Power, And Executive Agreements, Second Edition, 1996).
15. **Hinsdale, B. A.;** The American Government, National and State, (American Book Company, New York, 1917).
16. **Hogan, Honorable Thomas F.;** The Federal Court System in The United States: An Introduction For Judges and Judicial Administrator in Others Countries, (Washington D.C., Administrative Office of The U.S Courts, 3RD Edition, 2010).
17. **Jillson, Cal;** American Government: Political Change and Institutional Development, (New York, Southern Methodist University, Fourth Edition, 2008).
18. **Linan, Anibal Perez;** Presidential Impeachment and The New Political Instability in Latin America, (Cambridge University Press, 2007).
19. **Rakove , Jack N.;** The Annotated: U.S. Constitution And Declaration of Independence, (The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts and London, England, 2009).
20. **Rosenberg, Morton;** When Congress Comes Calling : A Primer On The Principles, Practices, and Pragmatics Of Legislative Inquiry, (Washington D.C., The Constitution Project, 2009).

21. **Smith, Steven S. & Roberts, Jason M. & Vander Wielen, Ryan J.;** The American Congress, (Cambridge University Press, Fourth Edition, New York, 2006).
22. **Soifer, Paul. & Hoffman, Abraham. & Voss, Stephen;** Cliffs Quick Review American Government, (New Work, NY10022, Hungry Minds Indianapolis Production Services, 2001).
23. **Storey, William;** U.S Government and Politics: Politics Study Guides, (Politics Study Guides, Edinburgh University Press, 2007).
24. **Straks, Glenn L. & Brooks, Erik F.;** How Your Government Really Work, A Topical Encyclopedia of the Federal Government, (Green Wood Publishing Group, 2008).
25. **Sullivan, John V;** Constitution Jefferson's Manual And Rules of The House of Representatives of the United States One Hundred Twelfth Congress,(111th Congress, 2d Session House Document No. 111-157, U.S. Government Printing Office, Washington, 2011).
 - How Our Laws Are Made, (House of Representatives, 110th Congress,1st Session, Document 110 – 49, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., July 24, 2007).
26. **United States Department of State;** The Constitution of the United States of American with Explanatory Notes, (Adopted From the World Book ENCYCLOPEDIA, Bureau of International Information Program, 2004).
27. **Vile, John R.;** A Companion to The United States Constitution and Its Amendments, (The National Information Standards Organization, Washington D.C., **Fourth Edition, 2006 & 2010**).
28. **Wilson, James Q.;** American Government, (Wadsworth, Cengage Learning, Brief Version, Tenth Edition, 2012).
29. **Zelizer, Julian E.;** The American Congress: The Building of Democracy, (The Library of Congress, Houghton Mifflin Company, 2004).

II- Articles:

1. **Amer, Mildred L.;** Membership of the 107th Congress: A Profile, (CRS, Order Code, RS20760, **December 19, 2001**).
2. **Authenticated U.S. Government Information;** House Calendar, (No. 170, H. Res. 1031, Report No. 111 – 427, 111th Congress, 2D Session, **March 4, 2010**).
3. **Bach, Stanley;** Voting and Quorum Procedures in the House of Representatives, (CRS, Order Code, 98-988, GOV, January 29, 2001).
4. **Barbour, Emily C.;** Judicial Discipline Process: An Overview, (CRS, Report No. R41758, April 7, 2011).
5. **Barnett, Randy E.;** The Original Meaning of the Necessary and Proper Clause, (Journal of Constitutional Law, [vol. 6:2, November, 2003).
6. **Bazan, Elizabeth B. & Henning, Anna C.;** Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions, Procedure, and Practice, (CRS, Report, No.98-186, **June 22, 2009 & 2010**).
7. **Bazan Elizabeth B. & Killian Johnny. & Thomas Kenneth R.;** Congressional Authority Over The Federal Courts, (CRS, Order Code, RL32926, **May 16, 2005**).
8. **Bazan, Elizabeth B. & Rosenberg, Morton;** Congressional Oversight of Judges and Justices, (CRS, Order Code, RL32935, **May 31, 2005**).
9. **Bazan, Elizabeth B.;** Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions, Procedure, and Practice, (CRS, Report, No.98-186 A, **February 27, 1998 & 2010**).
10. **Benson, Jocelyn Friedrichs;** Democracy and The Secretary: The Crucial Role Of State Election Administrators In Promoting Accuracy And Access To Democracy,(Saint Louis University Public Law Review, [Vol. XXVII:343, 2008).

11. **Berman, Emily**; Executive Privilege: A Legislative Remedy ,(Brenan Center for Justice at New York University School of Law, 2009).
12. **Beth, Richard S. & Sachs, Richard C.**; Lame Duck Sessions of Congress, 74th – 107th Congresses, 1935 – 2002, (CRS, Order Code, 98 - 872, **August 15, 2003**).
13. **Beth, Richard S. & Tollestrup, Jessica**; Lame Duck Sessions of Congress, 1935-2010, 74th – 111th Congresses, (CRS, Report No. RL33677, **August 30, 2011**).
14. **Beth, Richard S. & Tollestrup, Jessica**; Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress, (CRS, Report No. R42977, **February, 27, 2013**).
15. **Beth, Richard S. & Heitshusen, Valerie**; Speakers of The House: Elections, 1913 – 2013, (CRS, Report No. RL30857, **January 4, 2013**).
16. **Bloch, Susan Low**; Assessing The Impeachment of The President Bill Clinton From A post 9/ 11 Perspective, (Georgetown University Law Center, The Scholarly Commons, 2006).
17. **Bondurant, Emmet J.**; Article, The Senate Filibuster: The Politics of Obstruction, (Harvard Journal on Legislation, [Vol. 48, 2011]).
18. **Bradley, Curtis A.**; Unratified Treaties, Domestic Politics, and The U.S Constitution, (Harvard International Law Journal, [Volume 48, Number 2, 2007]).
19. **Brudnick, Ida A.**; The Congressional Research Service and The American Legislative Process, (CRS, Report, No. RL33471, **June 14, 2006 & March 19, 2008**).
- Members' Representational Allowance: History and Usage, (CRS, Report No. R40962, **January 5, 2011**).

- House and Senate Chaplains: An Overview, (CRS, Report. No. R41807, **May 26, 2011**).
 - Congressional Salaries and Allowances, (CRS, Report No. RL30064, **January 4, 2012**).
 - Support Offices in the House of Representatives: Roles and Authorities, (CRS, Report No. RL33220, **February 5, 2013**).
 - Salaries of Members of Congress: Congressional Votes, 1990- 2013, (CRS, Report No. 97- 615, **June 20, 2013**).
20. **Burbank, Stephen B. & Plager, S Jay. & Ablavsky, Gregory;** Leaving the Bench, 1970-2009: The Choices Federal Judges Make, What Influences Those Choices, and Their Consequences, (University of Pennsylvania Law School, [vol. 161, No. 1, December 2012).
21. **Calabres, Steven S. & Larsent, Joan L.;** One Person, One Office: Separation Of Powers or Separation Of Personnel, (Cornell Law Review, [Vol. 79:1045, 1994).
22. **Campbell, Colton C.;** Presiding Officer: Senate, (CRS, Order Code, RS21553, November 25, 2003).
23. **Carey, Maeve P. & Palmer Betsy.;** Presidential Appointments, The Senate's Confirmation Process, and Proposals for Change, 112th Congress, (CRS, Report No. R41872, July 8, 2011).
24. **Charney, Leon H. & Selvers, Jerome M.;** Executive Encroachment on Congressional Immunity, (ST. John's Law Review, [Vol 50, Issue 1, Number 1, Article 2, 2012).
25. **Chu, Vivian S.;** Recess Appointments: A Legal Overview, (CRS, Report, No. RL 33009, May 12, 2011).
26. **Crispell, K.R.;** After Dinner Address: Presidential Illness and The 25th Amendment, (University of Virginia, Charlottesville, October 21, 1986).

27. **Crocker, Royce F.;** The U.S. House of Representatives Apportionment Formula in The Theory and Practice, (CRS, Report No. R41357, August 4, 2010).
 - Congressional Redistricting: An Overview (CRS, Report No. R42831, November 21, 2012).
28. **CRS:** The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation, With Annotation of Cases Decided by the Supreme Court of the United States to June 26, 2013, Senate Document No. 112-9, (Washington, D.C. U.S. GPO, With Supplement: 2014).
29. **CRS;** Report of The Impeachment Trial Committee on The Articles Against Judge G. Thomas Porteous JR. (Washington D. C., Report of The Senate, 111 – 347, 111th Congress, 2D Session, **November 16, 2010**).
30. **Davis, Christopher M.;** The President Pro - Tempore of the Senate: History and Authority of The Office, (CRS, Order Code, RL30960, **April 2, 2008**).
 - Secret Sessions of The House and Senate: Authority, Confidentiality, and Frequency, (CRS, No. R42106, March 15, 2013).
31. **Doyle, Charles;** Federal Habeas Corpus: A Brief Legal Overview, (CRS, Order Code, No. RL33391, **April 26, 2006**).
32. **Elsea, Jennifer K. & Garcia, Michael John;** Enemy Combatant Detainees: Habeas Corpus Challenges in Federal Court, (CRS, Order Code, RL33180, **September 26, 2006 & February 3, 2010**).
33. **Elsea, Jennifer K.;** Detention of American Citizens as Enemy Combatants, (CRS, Order Code, RL31724, **February 24, 2005**).

34. **Fisher, Louis;** The Legislative Veto: Invalidated, It Survives, (CRS, Law and Contemporary Problems, Washington D.C.,[Vol. 56: No. 4, 1993).
- Congressional Investigations: Subpoenas And Contempt Power, (CRS, Order Code, RL31836, April 2, 2003).
 - A Presidential Item Veto, (CRS, Order Code, RS21991, December 2, 2004).
 - Legislative Vetoes After Chadha, (CRS, Order Code, RS22132, May 2, 2005).
35. **Fitschen, Steven W.;** Impeaching Federal Judges: A Covenantal And Constitutional Response To Judicial Tyranny, (Regent University Law Review, [Vol. 10:111. 1998).
36. **Ferrick, John D.;** Presidential Succession And Inability: Before And After The Twenty- Fifth Amendment, (Fordham University School of Law, Fordham Law Review, [vol. 79, 2010).
37. **Fowler, Luck. & Markham, Jeffrey;** John C. Stennis and The Watergate Controversy,(Congressional and Political Research Center of The Mississippi State Library, 2008).
38. **Galemore, Gary L.;** The Presidential Veto And Congressional Procedure (CRS. No. 98-156 Gov, July 22, 1998).
39. **Garcia, Michael John.;** International Law And Agreements: Their Effect Upon U.S. Law, (CRS, Report No. RL 32528, January 26, 2010).
40. **Goldfeder, Jerry H.;** The 17th Amendment And Vacant Senate Seats, (New York Law Journal, Incisive U .S. Properties, LLC., [Volume 241- No. 38, Wednesday, February 27, 2009).
41. **Goldstein, Joel K.;** Taking From The Twenty- Fifth Amendment: Lessons in Ensuring Presidential Continuity, (Fordham University School of Law, Fordham Law Review, [vol. 79, 2010).

42. **Grimmett, Richard F.;** War Powers Resolution: Presidential Compliance, (CRS, Order Code, IB1050, **March 24, 2003**).
 - War Powers: Presidential Compliance, (CRS, Order Code, RL33532, **November 15, 2004 & February 3, 2011 & June 24, 2011**).
 - War Powers Resolution: After Thirty – Six Years, (CRS, Report, R41199, **April 22, 2010**).
43. **Grofman, Bernard. & Kline, Reuben;** Evaluating the Impact of Vice Presidential Selection on Voter Choice, (University of California, Center for the Study of the Presidency, Presidential Studies Quarterly 40, , Irvine, No. 2 June, 2010).
44. **Gurram Ramachandra Rao;** Judicial Review in Indian,(Indian Corporate Counsel (ICCA), Chapter II, Shodhanga Inflibent Center, Reservior Of India Theses, 10 / 4 / 2003).
45. **Hall, Matthew I.;** The Partially Prudential Doctrine of Mootness, (The George Washington Law Review, [vol. 77: 562, 2009).
46. **Halstead, T. J.;** An Overview of The Impeachment Process, (CRS, Order Code, 98 – 806 A, **April 20, 2005**).
47. **Harpine, Allen C.;** Congressional Investigation Power: Judicial Interpretations Of The Scope Of Inquiry, (Washington College Of Law, American University, 1981).
48. **Harrell, Wells;** The Speech or Debate Clause Should Not Confer Evidentiary or Non-Disclosure Privileges, (Virginia Law Review, [Vol. 98:385, 2012).
49. **Harrison, John;** Enumerated Federal Powers and the Necessary and Proper Clause, ,(The University of Chicago Law Review, [78: 1101, 2011).
50. **Hass, Karen L.;** List of Standing Committees and Select Committee and Their Subcommittees of the House of Representatives of the United States Together With Joint

- Committees of the Congress With an Alphabetical List of the Members and Their Committee Assignments, (One Hundred Thirteenth Congress, Washington, January 8, 2014).
51. **Heitshusen, Valerie**; Party Leaders in The United States Congress, 1789 -2011,(CRS, Report No. RL30567, **February 11, 2011**).
- Committee Types and Roles, (CRS, Report No. 98 – 241, **February 11, 2011**).
 - The Speaker of The House: House Officer, Party Leader, and Representative, (CRS, Report No. 97 – 780, **February 11, 2011**).
 - Party Leaders in The House: Election, Duties, and Responsibilities, (CRS, Report No. RS20881, **February 15, 2011**).
 - Guide to Individuals Seated on the Senate Dais, (CRS, Report No. 98-397, **August 13, 2013**).
52. **Hiller, Mark. & Kriner, Douglas**; Institutional Change and the Dynamics of Vice Presidential Selection, (University of California, Presidential Studies Quarterly 38, No. 3, September, Center for the Study of the Presidency, 2008).
53. **Hogue, Henry B.**; Recess Appointments: Frequently Asked Questions, (CRS, Order Code, RS 21308, **January 16, 2007 & March 12, 2008 & March 29, 2010**).
54. **Huckabee, David C.**; Ratification of Amendments to The U.S Constitution (CRS, Report No. 97 – 922 Gov, September 30 – 1997).
55. **Ista, Zachary M.**; No Vacancy: Why Congress Can Regulate Senate, Vacancy- Filling Elections Without Amending (or Offending) The Constitution, (American University Law Review, [Vol. 61: 327, Issue 2, Article 4, 2011).

56. **Jeffrey Shaw**; The Seventeenth Amendment: The Folly of The Direct Election of Senators, (Java Search Agent Workshop, 2007).
57. **Kaiser, Frederick M.**; Congressional Oversight, (CRS, Report. No 97 – 93, GOV, **January 2, 2001**).
58. **Kaiser, Frederick M. & Oleszek, Walter J. & Halstead. T. J. & Rosenberg, Morton. & Tatelman, Todd B.**; Congressional Oversight Manual, Section 5, Chapter 4 of 4, (CRS, RL 30240, **October 27, 2009**).
59. **Kaiser, Frederick M. & Oleszek, Walter J. & Tatelman, Todd B.**; Congressional Oversight Manual, (CRS, Report, RL 30240, **June 10, 2011**).
60. **Kates Jen. & Katz Rebecca**; U.S. Participation in International Health Treaties, Commitments, Partnerships, And Other Agreements, (Washington D.C, Washington Offices And Barbara Jordon Conference Center, September, 2010).
61. **Keith, Linda Camp**; The United States Supreme Court and Judicial Review of Congress, 1803 – 2001, (University of Texas, Volume 90, Number 4, January – February 2007).
62. **Kent, Andrew**; The Constitution and The Laws of War During The Civil War, (Fordham Law School, Notrdam Law Review, [Vol. 85:5, 2010).
63. **Kimberling, William C.**; The Electoral College, (FEC Office of Election Administration, Revised May, 1992).
64. **Kolakowski, Michael**; The President's State of the Union Message: Frequently Asked Questions, (CRS, Order Code, RS20021, March 7, 2006).
65. **Kosar , Kevin R.**; Regular Vetoes And Pocket Vetoes : An Overview , (CRS, Order Code, RS 22188, **June 18, 2007 & October 18, 2010**).

66. **Law, Davis S;** A Theory of Judicial Power and Judicial Review, (George Town Law Journal, [vol. 97: 723, 2009).
67. **Levitas, Elliott H. & Brand, Stanley M.;** The Post Legislative Veto Response: A Call to Congressional Arms,(Hofstra Law Review, Volume 12, No. 3, 1984).
68. **Lieggi, Paul R.;** The Ineligibility Clause: An Historical Approach To Its Interpretation And Application, (The John Marshall Law Review, [Vol. 14:819, 1981).
69. **Lobel, Jules;** Conflicts Between The Commander in Chief and Congress: Concurrent Power Over The Conduct of War, (Ohio State Law Journal, [Vol. 69: 391, 2008).
70. **Luckey, John R.;** Flag Protection: A Brief History and Summary of Recent Supreme Court Decisions and Proposed Constitutional Amendments, (CRS, Report No. 95-709, **June 14, 2006 & January 7, 2009**).
71. **Luther King, Martin;** Haw A Bill Become Law: The Lawmaking Process, (Minnesota Senate, Secretary of The senate Office State Capitol, December, 2010).
72. **Lynch, Michael S. & Madonna, Tony;** The Vice President in the U.S. Senate: Examining the Consequences of Institutional Design, (The University of Georgia American Political Development, **January 25, 2010 & September 3, 2010**).
73. **Lynch, Timothy;** Amending Article V. To Make the Constitutional Amendment Process Itself Less Onerous, (Tennessee Law Review, [vol. 78: 823, **2011**).
74. **Macreadie, Rachel & Gardiner Greg;** An Introduction to Parliamentary Privilege, (Parliamentary Library Research Service, No. 2, August 2010).
75. **Mangrum, Collin R.;** Removal Of The President: Resignation and The Procedural Law Of Impeachment, (Duke Law Journal, [Volume 1974, (January), No. 6 – 1023 – 111, 1999).

76. **Manning, Jennifer E.;** Membership of The 112th Congress: A Profile, (CRS, No. 41647, **November 26, 2012**).
- Membership of the 113th Congress: A profile, (CRS, Report No. R42964, **February 28, 2013**).
77. **Markschies, Christoph C. & Paulus, Christoph G.;** Research on Parliamentary Privilege Concurrently Discuss Chinese National People's Congressional Privilege, (University Berlin, July 2009).
78. **Marriott, Chad T.;** A Four – Steps Inquiry to Guide Judicial Review of Executive Privilege Disputes Between the Political Branches, (Oregon Law Review [Vol. 87, 259, 2008).
79. **Mary Sarah Bilder:** How Bad Were the Official Records of The Federal Convention, (The George Washington Law Review, [Vol. 80: 1620, 2012).
80. **Maskell, Jack;** Recall of Legislatures and The Removal of Members of Congress From Office, (CRS, Order Code, RL 30016, **March 20,2003 & January 7, 2008**).
- Postponement and Rescheduling of Elections to Federal Office,(CRS, Order Code, RL32623, **October 4, 2004**).
 - Incapacity of A Member of the Senate, (CRS, Order Code, No. RS22556, **December 15, 2006**).
 - Authority of the Senate to Exclude and not Seat a Senator – Elect or Senator Designate, (CRS, Report No. R40105, **January 5, 2009**).
 - Expulsion, Censure, Reprimand ,and Fine: Legislative Discipline in The House of Representatives, (CRS, Report No. RL31382, **May 2, 2013**).
81. **Maskell, Jack. & Whitaker, Paige L.;** Procedures for Contested Election Cases in the House of Representatives and Senate, (CRS, Order Code, RL33780, **February 20, 2008**).

82. **McGuire, Kelly M.**; Limiting the Legislative Privilege: Analyzing The Scope of The Speech or Debate Clause (Washington. and Lee University School of Law Review, 2012).
83. **McMillion, Barry J**; Length of Time From Nomination to Confirmation for U.S. Circuit and District Court Nominees: Overview and Policy Options to Shorten the Process, (CRS, Report No. R43316, November 20, 2013).
84. **McMurtry, Virginia A.**; Item Veto and Expanded Impoundment Proposals: History and Current Statutes, (CRS, Report No. RL33635, June 18, 2010).
85. **Mendoza, Vicente V.**; The Use Of Legislative Purpose As a Limit: Ation On The Congressional Power Of Investigation (Philippine Law Journal, [Vol. 46, 1971).
86. **Moor, John P.**; In Search Of Congress: Why An Executive Branch Search of a Congressional Office Violates The Speech or Debate Clause And How Congress Should Respond, (Saint Louis University Law Journal, [Vol. 52:253, 2007).
87. **Nagle, John Copeland**; Essay A Twentieth Amendment Parable, (New York University Law Review), [Vol. 72:470, May 1997).
88. **Neal, Thomas. H.**; Election of the President and Vice President by Congress: Contingent Election, (CRS, Report No. RS 20300, **January 17, 2001**).
 - House And Senate Vacancies: How Are They Filled?, (CRS, Order Code,79 – 1009, **January 22, 2003**).
 - Presidential And Vice Presidential Succession: Overview and Current Legislation, (CRS, Report No. RL31761, **March 25, 2003 & August 26, 2004**).
 - The Electoral College: How It Works in Cotemporary Presidential Elections, (CRS, Order Code, RS 20273, **September 8, 2003**).

- The Electoral College: An Overview and Analysis of Reform Proposals, (CRS, Order Code, RL 30804, **November 5, 2004**).
 - Presidential Succession: Perspectives, Contemporary Analysis, and 110th Congress Proposed Legislation, (CRS, Order Code, RL34692, **October 3, 2008**).
 - Filling U.S. Senate Vacancies: Perspectives and Contemporary Developments, (CRS, Report No. R40421, **March 10, 2009 & August 21, 2009 & February 13, 2013**).
89. **Nicola, Thomas J.**; U.S. Supreme Court 1998 Line Item Veto Act is Unconstitutional, The Library of Congress - Line Item Veto Act Unconstitutional: Clinton v. City of New York,(CRS, Order Code, 98-690A, August 18, 1998).
90. **O'Connor, John F.**; The Emoluments Clause: An Anti-Federalist Intruder in a Federalist Constitution, (Hofstra Law Review, [vol. 24: 89, 1995).
91. **Ohio Legislative Service Commission**; Legislative Benefits, Privileges, and Restrictions of Office, Chapter 3, (Washington D.C., A Guidebook For Ohio Legislators, 2009).
92. **Oleszek, Walter**; Senate Executive Business and The Executive Calendar, (CRS, Order Code, 98-709 GOV, **February 20, 2001**).
- The Senate: An Overview, (CRS, Order Code, RS22972, **October 20, 2008**).
 - Congressional Lawmaking: A Perspective on Secrecy and Transparency, (CRS, Report No. R42108, **November 30, 2011**).
93. **Olson, David**; National Democratic Institute for International Affairs, Committees in Legislatures, a Division of Labor,(Legislative Research Series, Washington, D.C., 2003).

94. **Palmer, Robert J.**; The Case for a Speech or Debate Privilege for State Legislators in Federal Courts, (Valparaiso University Law Review, Volume 13, Number 3, Article 3, 1979).
95. **Palmer, Betsy**; Evolution of The Senate's Role in The Nomination And Confirmation Process: A Brief History, (CRS, Order Code, RL 31948, **June 5, 2003 & May 13, 2009**).
- Voting and Quorum Procedures in the Senate, (CRS, Order Code, 96-452, GOV, **December 21, 2006**).
 - Quorum Requirements in The Senate: Committee and Chamber, (CRS, Order Code, 987755, Gov, **February 28, 2008**).
 - Delegates to The U.S. Congress: History and Current Status, (CRS, Report, No. 40555, **January 6, 2011**).
96. **Petersen Eric, R.**; Parliament and Congress: A Brief Comparison of The British House of Commons and the U.S. House Of Representatives, (CRS, Order Code, RL32206, May 19, 2005).
97. **Relyea, Harold C.**; The Vice Presidency: Evolution of the Modern Office, 1933-2001, (CRS, Order Code, RL30842, February 13, 2001).
98. **Rochvarg, Arnold**; Enron, Watergate the Regulation of The Legal Profession,(University of Baltimore School of Law, Washburn Law Journal, [vol.43, 2011).
99. **Rogers, James R.**; The Impact of Bicameralism on Legislative Production, (Texas A and M University, Legislative Studies Quarterly, XXVIII, **November 4, 2003**).
100. **Rogers, James Kenneth**; The Other Way To Amend The Constitution: The Article V. Constitutional Convention Amendment Process, (Harvard Journal of Law and Public Policy, No. 3, [Vol. 30, 2010).

101. **Rosenberg, Morton;** Investigative Oversight: An Introduction To The Law Practice and Procedure of Congressional Inquiry, (CRS, Order, No. 95 – 464, **April 7, 1995**).
 - Congress's Contempt Power: Law, History, Practice, and Procedure, (CRS, Order Code, RL 34097, **April 15, 2008**).
 - Presidential Claims of Executive Privilege: History, Law, Practice and Recent Developments, (CRS, Order Code, RL 30319, **April 16, 2008**).
102. **Rosenberg, Morton. & Tatelman, Todd B.;** Congress's Contempt Power: Law, History, Practice, and Procedure, (CRS, Order Code, RL34097, **July 24, 2007**).
103. **Rutkus, Denis Steven. & Tong, Lorraine;** The Chief Justice of The United States: Responsibilities of The Office and Process For Appointment, (CRS, Order Code, RL 32821, **September 12, 2005**).
104. **Rutkus Denis Steven.;** Supreme Court Appointment Process: Roles of The President Judiciary, Committee, and Senate, (CRS, Order Code, RL 31989, **July 6, 2005 & February 19, 2010**).
105. **Rutkus, Denis Steven;** Role of Home State Senators in The Selection of Lower Federal Court Judges, (CRS, Report No. RL34405, **March 6, 2008 & February 11, 2013**).
106. **Rybicki, Elizabeth;** Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure, (CRS, Order Code, RL 31980, **July 1, 2003 & May 8, 2009**).
 - Resolving Legislative Differences in Congress: Conference Committees and Amendments Between The Houses, (CRS, Order Code, 98- 696 GOV, **November 26, 2008**).
 - Veto override Procedure in the House and Senate, (CRS, Report No. RS22654, **July 19, 2010**).

107. **Saturno, James V.**; The Congressional Budget Process: A Brief Overview, (CRS, Report No. RS 20095, **January 28 , 2004 & August 22, 2011**).
108. **Schiller, Wendy. & Stewart III, Charles**; U.S. Senate Elections Before 1914,(The Midwest Political Science Association, Draft of April 8, 2004).
109. **Schneider, Judy**; House Leadership: Whip Organization, (CRS, Order Code, RS20499, **February 12, 2002**).
 - Senate Leadership: Whip Organization, (CRS, Order Code, RS20887, **January 23, 2003**).
 - The Committee System in the U.S. Congress, (CRS, Report, No. RS20794, **March 21, 2007**).
110. **Schwemle Barbara L.**; Legislative, Executive, and Judicial Officials, Process For Adjusting Pay and Current Salaries, (CRS, Order Code, RL 33245, **July 28, 2008**).
 - Salary Linkage: Members of Congress and Certain Federal Executive and Judicial Officials, (CRS, Order Code, RS 20388, **October 21, 2008**).
111. **Seghetti, Lisa M.**; Federal Habeas Corpus Relief: Background, Legislation, and Issues, (CRS, Order Code, No.RL33259, February 1, 2006).
112. **Shaw, David J.**; An Officer and A Congressman: The Unconstitutionality of Congressmen in the Armed Forces Reserve, (The Georgetown Law Journal. [Vol. 97:1739, 2009).
113. **Shedd, Daniel T.**; Money for Senate Seats and Other Seventeenth Amendment Politicking: How to Amend the Constitution to Prevent Political Scandal During the Filling of Senate Vacancies, (The George Washington Law Review, [vol. 79: 960, 2011).
114. **Shirck, Jared**; Separation of Powers in an Unconstitutional Context: Congressional – Agency Negotiation of

- Reprogrammings, (Harvard Law School, Federal Budget Policy, Reprogramming Briefing Paper, June 15, 2006).
115. **Shogan, Colleen J.**; The President's State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications, (CRS, Report No. R40132, January 24, 2014).
116. **Siegel, Jonathan R.**; A Theory of justiciability, (Texas Law Review, [vol. 86: 73, 2007).
117. **Singh, Robert**; American Government And Politics, A Concise Introduction, (University of Oxford, 2003).
118. **Sloan, Virginia E. & Boyer, Spencer B. & Franklin, Sharon Bradford. & Lindsay, Amber S. & Monroe, Kathryn A. & Onek, Joseph N. & Rebeiro, Pedro J.**; Deciding To Use Force Abroad: War Powers in a System of Checks and Balances, (Washington D.C., An Initiative of The Constitution Project, 2005).
119. **Smelcer, Susan Navarro**; The Role of the House of Representatives in Judicial Impeachment Proceedings: Procedure, Practice, and Data, (CRS, Report No. R41110, **March 15, 2010**).
- The Role Of The Senate In Judicial Impeachment Proceedings: Procedure, Practice, and Data, (CRS, No. R41172, **April 9, 2010**).
120. **Sollenberger, Mitchel A.**; The Presidential Veto And Congressional Procedure, (CRS, Order Code, RS 21750, February 27, 2004).
121. **Spalding, Matthew**; Article V. :Congress, Conventions, and Constitutional Amendment, (Washington. D. C., Constitutional Guidance For Lawmakers, No. 10, February 10, 2011).
122. **Straus, Jacob R.**; Sergeant at Arms and Doorkeeper of The Senate: Legislative and Administrative Duties, (CRS, Order Code, 98 - 748, **August 20, 2008**).

123. **Streeter, Sandy;** The Congressional Appropriations Process: An Introduction, (CRS, Report No. 97- 684, December 2, 2008).
124. **Tatelman, Todd B.;** The Emoluments Clause: History, Law, and Precedents, (CRS, Report No. R40124, **January 7, 2009**).
- The Speech or Debate Clause: Recent Developments, (CRS, Order Code RL33668, **April 17, 2007**).
125. **Taylor, Julia;** Legislative History Research: A Basic Guide, (CRS, Report No. R 41865, June 15, 2011).
126. **Teachout, Zephyr;** The Anti-Corruption Principle, (Cornell Law Review, [Vol. 94:341, 2009).
127. **Thomas, Kenneth R.;** Congressional Authority to Standardize National Election Procedures, (CRS, Order Code, RL30747, **February 14, 2003**).
- Executive Branch Power to Postpone Elections, (CRS, Order Code, RL32471, **July 14, 2004**).
 - The Proposed “Defund ACORN Act”: Is it a “Bill of Attainder?”, (CRS, Report No.7 – 5700, **September 22, 2009**).
128. **Tong, Lorraine H.;** Senate Confirmation Process: An Overview, (CRS, Order Code, No. RS20986, April 4, 2003).
129. **Tushnet Mark;** The Ineligibility Clause’s Lost History: Presidential Patronage And Congress, 1787–1850, (Harvard Law Review, [Vol. 123:1727, 2010).
130. **Understanding The Federal Budget Process; Quick Guide For Community Forestry Activists**, (California, Communities Committee of The Seventh American Forest Congress , [Vol. 1 No. 3, March 2000).
131. **United Nations:** Treaty Handbook; (Prepared by The Treaty Section of The Office of Legal Affairs, 2006).

132. **United States, House of Representatives; The Impeachment of Bill Clinton**, (The New York Times, The McGraw – Hill Companies, INC, 1998).
133. **United States Code; Published by the Office of the Law Revision Counsel of the U.S. House of The Representative**, (Washington : U.S. Government Printing Office, 2012).
134. **United States General Accounting Office, National Security, The Use Presidential Directives to Make and Implement U. S. Policy**,(Report to The Chairman, Committee on Government Operations, House of Representatives, December 28, 1988).
 - Elections: The Scope of Congressional Authority in Election Administration,(Report to The Congress, Government Accountability Office, March 13, 2001).
135. **United States Library of Congress, Congressional Research Service (CRS): Treaties and Other International Agreements: The Role of The United States Senate; A Study Prepared for The Committee on Foreign Relations United States Senate**, (Washington DC., U.S GPO, 2001).
136. **United States Senate; Vice President, Senate Procedure**, Authenticated U.S Government Information, (U.S GPO Office, 2000).
 - The Vice Presidential Bust Collection, United States Senate, (The U.S. Senate Commission on Art by the Office of Senate Curator, U.S GPO, Washington D. C., 2000).
137. **United States Senate Historical Office Washington's Farewell Address**; (Washington, Senate Document No. 106 – 21, 106 th Congress, 2 ND Session, 2000).
138. **Wakeman, Raffaella; United States Senate Elections Before 1914**, (Massachusetts Institute of Technology – MIT - Undergraduate Research , [Volume 14, January, Fall 2006).
139. **Wheeler, Russel; A New Judge's Introduction To Federal Judicial Administration**, (Washington D. C., Federal Judicial Center, 2003).

140. **Whitaker, Paige L.**; Congressional Redistricting and Voting Rights Act: A Legal Review, (CRS, Report No. R42482, February 24, 2014).
141. **White, Adam J.**; Defining the Role of the Vice President, (Legal Times, [Vol, XXXI, No. 43, Week of October 27, 2008).
142. **Wolfensberger, Don**; Punishing Disorderly Behavior in Congress: The First Century, For the Congress Project Seminar, Congressional Ethics Enforcement: Is Congress Fulfilling Its Constitutional Role, (Harvard Law Review, Tuesday, January 16, 2006).
143. **Zink, Harold**; A Survey OF American Government, (OHIO State University, The Macmillan Company, 1950).

الفهرس

الموضوع	الصفحة
المقدمة وخطة البحث	١
الفصل التمهيدي	
الأصول التاريخية للاتحاد الفيدرالي	
تمهيد وتقسيم	١١
المبحث الأول: نشأة الأمة الأمريكية	١٤
المطلب الأول: نشأة المستعمرات البريطانية	١٤
المطلب الثاني: الوضع القانوني للمستعمرات البريطانية	١٧
المطلب الثالث: حرب الاستقلال الأمريكية	١٨
المبحث الثاني: إعلان الاستقلال والدستور الأمريكي	٢٦
المطلب الأول: مؤتمر فيلادلفيا الثاني	٢٧
المطلب الثاني: إعلان الاستقلال	٢٩
الباب الأول	
الوضع التنظيمي لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية	
تمهيد وتقسيم	٤٣
الفصل الأول: تكوين كونغرس الولايات المتحدة	٥١
تمهيد وتقسيم	٥٣
المبحث الأول: مجلس نواب الولايات المتحدة	٥٨
المطلب الأول: الأحكام الناظمة لعضوية مجلس النواب	٥٩
الفرع الأول: مدة ولاية المنصب ومؤهلات الناخبين	٦١
الفرع الثاني: مؤهلات أعضاء مجلس النواب	٦٨
المطلب الثاني: انتخاب أعضاء مجلس النواب	٧٠
الفرع الأول: الأحكام الناظمة لتمثيل أعضاء مجلس النواب في الولايات المتحدة	
الأمريكية	٧٣

٩٠	الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية الكونغرسية ضمن الولاية
١٠٩	المطلب الثالث: مرسوم دعوة الهيئات الناحبة لانتخاب المقاعد الشاغرة لنواب الدائرة الانتخابية
١١٠	الفرع الأول: تحديد موعد إجراء الانتخابات
١١١	الفرع الثاني: تسمية المرشحين
١١٢	الفرع الثالث: أسباب شغور العضوية في مجلس النواب
١١٥	المطلب الرابع: اختيار المجلس لرئيس مجلس النواب وموظفيه الآخرين
١١٧	الفرع الأول: تحديد زعماء مجلس النواب
١٢٥	الفرع الثاني: موظفو مجلس النواب
١٢٩	المبحث الثاني: مجلس شيوخ الولايات المتحدة
١٣١	المطلب الأول: مبدأ التمثيل المتساوي ومؤهلات أعضاء مجلس الشيوخ
١٣٢	الفرع الأول: التمثيل المتساوي للولايات في مجلس الشيوخ
١٣٥	الفرع الثاني: مؤهلات أعضاء مجلس الشيوخ
١٣٧	المطلب الثاني: مدة ولاية مجلس الشيوخ وأهميته
١٣٩	الفرع الأول: مدة ولاية مجلس الشيوخ
١٤٣	الفرع الثاني: أهمية مجلس الشيوخ
١٤٥	المطلب الثالث: انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ وملء المقاعد الشاغرة
١٤٨	الفرع الأول: الاقتراع الشعبي لأعضاء مجلس الشيوخ
١٥٧	الفرع الثاني: ملء المقاعد الشاغرة في مجلس الشيوخ
١٧١	المطلب الرابع: الدور التشريعي لنائب الرئيس واختيار المجلس لمسؤوليه
١٧٣	الفرع الأول: الدور التشريعي لنائب الرئيس
١٨١	الفرع الثاني: اختيار مجلس الشيوخ لمسؤوليه الآخرين
١٩٣	الفصل الثاني: تنظيم الكونغرس والسلطات الدستورية
١٩٥	تمهيد وتقسيم
١٩٩	المبحث الأول: انتخابات أعضاء الكونغرس والقواعد الناظمة للالنعقاد
٢٠٠	المطلب الأول: سلطة الكونغرس في تنظيم الانتخابات التشريعية الاتحادية
٢٠٣	الفرع الأول: الإطار الدستوري لبند الانتخابات التشريعية

٢٠٥	الفرع الثاني: سلطة الكونغرس في تنظيم الانتخابات التشريعية الفيدرالية
٢١١	المطلب الثاني: القواعد النازمة لجلسات ودورات انعقاد الكونغرس
٢١٣	الفرع الأول: جلسات ودورات انعقاد الكونغرس
٢٢٠	الفرع الثاني: جلسات البطة العرجاء في كونغرس الولايات المتحدة
٢٢٥	الفرع الثالث: مكان اجتماع مجلسي الكونغرس
٢٢٧	المبحث الثاني: السلطات المنفصلة لمجلسي الكونغرس
	المطلب الأول: سلطة كل مجلس في الحكم على انتخابات أعضائه ونتائجها
٢٢٩	ومؤهلاتهم
	الفرع الأول: سلطة كل مجلس في الحكم على انتخابات أعضائه
٢٣٢	ون نتائجها
٢٣٤	الفرع الثاني: سلطة كل مجلس في الحكم على مؤهلات أعضائه
٢٣٨	المطلب الثاني: الدعوة لتحقيق النصاب القانوني
٢٣٩	الفرع الأول: الدعوة لتحقيق النصاب القانوني في مجلس الشيوخ
٢٤٣	الفرع الثاني: الدعوة لتحقيق النصاب القانوني في مجلس النواب
	المطلب الثالث: سلطة كل مجلس في وضع قواعد نظامه الداخلي وإنزال
٢٤٨	العقاب وطرده أحد الأعضاء
٢٥٠	الفرع الأول: سلطة كل مجلس في وضع قواعد نظامه الداخلي
٢٥١	الفرع الثاني: سلطة كل مجلس في معاقبة أعضائه على سلوك غير نظامي
٢٥٤	الفرع الثالث: سلطة كل مجلس في طرد أحد أعضائه بموافقة الثلثين
	المطلب الرابع: واجب الحفاظ على محاضر الجلسات والجلسات السرية
٢٥٦	للمجلسين
٢٥٧	الفرع الأول: واجب كل مجلس في الحفاظ على محاضر جلساته
٢٥٨	الفرع الثاني: الجلسات السرية لمجلسي النواب والشيوخ
	المبحث الثالث: امتيازات أعضاء الكونغرس والقيود المفروضة على
٢٦٢	العضوية
٢٦٥	المطلب الأول: امتيازات أعضاء الكونغرس
٢٦٧	الفرع الأول: رواتب أعضاء الكونغرس
٢٧٢	الفرع الثاني: حصانة أعضاء الكونغرس ضد الاعتقال

	الفرع الثالث: حصانة أعضاء الكونغرس لدى إلقاء خطاب أو إجراء مناقشة
٢٧٧	داخل المجلس
٢٨٥	المطلب الثاني: القيود الدستورية المفروضة على العضوية
٢٨٧	الفرع الأول: القيود المفروضة بموجب بند التعويضات - عدم الأهلية -
	الفرع الثاني: عدم جواز الجمع بين عضوية الكونغرس والمناصب الخاضعة
٢٩٥	لسلطان الولايات المتحدة
٣٠٢	المبحث الرابع: لجان الكونغرس
٣٠٤	المطلب الأول: ماهية لجان الكونغرس
٣٠٥	الفرع الأول: طبيعة لجان الكونغرس
٣١١	الفرع الثاني: أنواع لجان الكونغرس
٣١٦	المطلب الثاني: تكوين لجان الكونغرس
٣١٧	الفرع الأول: رؤساء اللجان
٣٢٢	الفرع الثاني: موظفو اللجنة
٣٢٦	المبحث الخامس: السلطات الدستورية للكونغرس
٣٢٦	المطلب الأول: السلطات الصريحة للكونغرس
٣٢٧	الفرع الأول: سلطة فرض الضرائب والاستدانة وتنظيم التجارة
٣٣٢	الفرع الثاني: سلطة وضع قوانين الإفلاس والتجسس وسك النقود
	الفرع الثالث: إنشاء مكاتب وطرق للبريد وتعزيز تقدم العلوم والفنون
٣٣٤	المفيدة
	الفرع الرابع: إنشاء المحاكم الفيدرالية وتحديد أعمال القرصنة والجنايات
٣٣٦	المرتكبة في أعالي البحار
٣٣٨	الفرع الخامس: السلطات العسكرية للكونغرس
٣٣٩	المطلب الثاني: السلطات الضمنية للكونغرس
٣٤٠	المطلب الثالث: السلطات الأخرى للكونغرس
٣٤١	الفرع الأول: المحاكمة البرلمانية
٣٤٢	الفرع الثاني: قبول انضمام ولايات جديدة إلى الاتحاد
٣٤٣	الفرع الثالث: السلطة التشريعية للكونغرس

الباب الثاني

علاقة الكونغرس بفروع الإدارة الاتحادية

٣٥٧	تمهيد وتقسيم
٣٦٣	الفصل الأول: علاقة الكونغرس بالفرع التنفيذي للإدارة الاتحادية
٣٦٥	تمهيد وتقسيم
	المبحث الأول: سلطة الاعتراض وتجاوز الكونغرس لاعتراض الرئيس والتغلب عليه
٣٦٨	المطلب الأول: الفيتو - الاعتراض - الرئاسي
٣٦٩	الفرع الأول: تعريف حق الاعتراض
٣٧١	الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة
٣٧٢	المطلب الثاني: تجاوز الكونغرس لاعتراض الرئيس والتغلب عليه
٣٨٣	الفرع الأول: الإجراءات المتخذة في مجلس النواب من أجل تجاوز اعتراض الرئيس
٣٨٥	الفرع الثاني: الإجراءات المتخذة في مجلس الشيوخ من أجل تجاوز اعتراض الرئيس
٣٨٦	المطلب الثالث: الاعتراض التشريعي
٣٨٧	الفرع الأول: ماهية الاعتراض التشريعي
٣٨٨	الفرع الثاني: قضية تشادها وامثال الكونغرس للحكم الصادر
٣٩٠	الفرع الثالث: الاعتراض التشريعي بعد قضية تشادها
٣٩٨	المبحث الثاني: سلطة التوصية التنفيذية
٤٠٣	المطلب الأول: ماهية خطاب - رسالة - حالة الاتحاد
٤٠٥	الفرع الأول: تعريف رسالة - خطاب - حالة الاتحاد
٤٠٦	الفرع الثاني: تقاليد ومراسم خطاب حالة الاتحاد
٤٠٨	الفرع الثالث: العناصر المشتركة لخطاب حالة الاتحاد
٤١٠	المطلب الثاني: الآثار السياسية المترتبة على خطاب حالة الاتحاد
٤١٤	الفرع الأول: التقدم في مدة الولاية الرئاسية
٤١٥	الفرع الثاني: النجاح التشريعي والمقترحات السياسية لخطاب حالة الاتحاد
٤١٧	الفرع الثالث: جذب انتباه الجمهور

٤٢٠	الفرع الرابع: الإجراءات المتخذة أثناء إلقاء الخطاب لتأمين استمرارية عمل الحكومة
٤٢٣	المبحث الثالث: سلطة الاعتمادات التشريعية
٤٢٥	المطلب الأول: اعتماد الميزانية الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية
٤٢٦	الفرع الأول: دور الرئيس الأمريكي في وضع الميزانية الفيدرالية
٤٢٨	الفرع الثاني: سلطة الكونغرس في إقرار الميزانية الفيدرالية
٤٣٢	المطلب الثاني: سلطة الرئيس والكونغرس في احتجاز الأموال وإعادة البرمجة
٤٣٤	الفرع الأول: سلطة الاحتجاز الرئاسية
٤٤١	الفرع الثاني: سلطة إعادة البرمجة التنفيذية
٤٥٠	المبحث الرابع: مشورة وموافقة مجلس الشيوخ
٤٥١	المطلب الأول: تصديق مجلس الشيوخ على ترشيحات الرئيس لتعيين كبار الموظفين
٤٥٣	الفرع الأول: حكمة اشتراك مجلس الشيوخ في سلطة تعيين الموظفين مع الرئيس
٤٥٣	الفرع الثاني: إجراءات تعيين كبار الموظفين الفيدراليين
٤٥٨	الفرع الثالث: العوامل التي تؤثر على مدى قبول أو رفض ترشيحات كبار الموظفين
٤٦٠	الفرع الرابع: تعيينات العطلة
٤٦٤	المطلب الثاني: موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات التي يبرمها رئيس الدولة
٤٦٥	الفرع الأول: دور مجلس الشيوخ في الموافقة على المعاهدات
٤٦٦	الفرع الثاني: الحكمة من إشراك مجلس الشيوخ والرئيس في سلطة إبرام المعاهدات
٤٦٦	الفرع الثالث: مراحل عقد المعاهدة ودور مجلس الشيوخ والرئيس في كل مرحلة
٤٧٣	الفرع الرابع: الاتفاقات التنفيذية
٤٧٨	المبحث الخامس: اشتراك الكونغرس مع الرئيس في إدارة الشؤون العسكرية للولايات المتحدة

٤٨١	المطلب الأول: توزيع الدستور للسلطة العسكرية بين الرئيس والكونغرس
	الفرع الأول: سلطات الكونغرس في إعلان الحرب قبل صدور قرار سلطات
٤٨٢	الحرب عام ١٩٧٣
٤٨٧	الفرع الثاني: سلطة الرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة الأمريكية
	المطلب الثاني: تقييد الكونغرس لسلطة الرئيس في استخدام القوات
٤٩٢	الأمريكية
٥٠٢	المطلب الثالث: التطبيق العملي لقانون سلطات الحرب
٥٠٧	المبحث السادس: دور الكونغرس في تكوين السلطة التنفيذية.....
٥٠٨	المطلب الأول: دور الكونغرس في اختيار الرئيس ونائبه
٥١٤	المطلب الثاني: دور الكونغرس في حالة عجز الرئيس
٥٢١	المطلب الثالث: دور الكونغرس في حالة خلو منصب نائب الرئيس
٥٢٥	المبحث السابع: سلطة الكونغرس في التحقيق
	المطلب الأول: الأساس القانوني والعملي لتبرير سلطة الكونغرس في
٥٢٦	التحقيق
٥٣٠	المطلب الثاني: كيفية ممارسة الكونغرس سلطة التحقيق
	المطلب الثالث: مدى خضوع رئيس الجمهورية لسلطة الكونغرس في
٥٤٣	التحقيق
	المطلب الرابع: أهم نماذج تحقيقات الكونغرس المؤثرة على السلطة
٥٤٩	التففيذية
٥٥٦	المبحث الثامن: محاكمة الكونغرس لأعضاء السلطة التنفيذية برلمانياً.....
٥٥٩	المطلب الأول: ماهية المحاكمة البرلمانية
٥٦٨	المطلب الثاني: النظام الإجرائي للمحاكمة البرلمانية والعقوبة المقررة
٥٦٩	الفرع الأول: مراحل المحاكمة البرلمانية
٥٧٠	الفرع الثاني: إجراءات المحاكمة البرلمانية
٥٧٧	الفرع الثالث: العقوبة المقررة في حال صدور حكم بالإدانة
	المطلب الثالث: تطبيقات المحاكمة البرلمانية في الولايات المتحدة
٥٧٩	الأمريكية
٥٨٧	الفصل الثاني: علاقة الكونغرس بالفرع القضائي للإدارة الاتحادية
٥٨٩	تمهيد وتقسيم

٥٩٦	المبحث الأول: المراجعة والتفسير القضائي
٥٩٨	المطلب الأول: المراجعة القضائية للقوانين
٥٩٩	الفرع الأول: مفهوم المراجعة القضائية
٦٠٢	الفرع الثاني: دستورية المراجعة القضائية
٦١٢	المطلب الثاني: التفسير القضائي للقوانين
٦١٣	الفرع الأول: أهمية التفسير القضائي
	الفرع الثاني: التفسير القضائي في ضوء قضايا إلغاء الفصل أو التمييز
٦١٥	العنصري
٦٢٢	المطلب الثالث: القيود المفروضة على ممارسة المراجعة والتفسير القضائي
٦٢٨	المبحث الثاني: التعديلات الدستورية المقترحة
٦٣٢	المطلب الأول: ماهية تعديل دستور الولايات المتحدة الأمريكية
٦٣٧	المطلب الثاني: مدى سلطة الكونغرس والولايات في عملية تعديل الدستور
	المبحث الثالث: سلطة الكونغرس في سن القوانين الضرورية والمناسبة لتنفيذ
٦٥٠	سلطاته الدستورية
٦٥١	المطلب الأول: ماهية بند ضروري ومناسب
	المطلب الثاني: التطبيقات العملية التي رسخت مفهوم السلطات الضمنية
٦٦٤	للكونغرس
٦٧٦	المبحث الرابع: دور الكونغرس في تنظيم السلطة القضائية
٦٧٧	المطلب الأول: سلطة الكونغرس في إنشاء المحاكم الفيدرالية
٦٧٩	الفرع الأول: المحاكم الابتدائية - محاكم الدرجة الأولى - للولايات المتحدة ..
٦٨١	الفرع الثاني: محاكم الاستئناف للولايات المتحدة
٦٨٣	الفرع الثالث: المحكمة العليا للولايات المتحدة
٦٨٤	الفرع الرابع: المحاكم الفيدرالية الأخرى
	المطلب الثاني: سلطة الكونغرس في تحديد اختصاصات المحاكم الفيدرالية
٦٩٠	وتنفيذ الأحكام
	الفرع الأول: سلطة الكونغرس في تحديد اختصاصات المحاكم
٦٩١	الفيدرالية
	الفرع الثاني: تأثير الكونغرس على إجراءات تنفيذ الأحكام والقرارات
٦٩٦	القضائية

٧٠٥	المبحث الخامس: سلطة الكونغرس في المصادقة على تعيين القضاة الفيدراليين
٧٠٧	المطلب الأول: سلطة الكونغرس في المصادقة على تعيين قضاة المحكمة العليا للولايات المتحدة
٧١٩	المطلب الثاني: سلطة الكونغرس في المصادقة على تعيين قضاة المحاكم الأدنى درجة
٧٣٠	المبحث السادس: محاكمة الكونغرس للقضاة الفيدراليين برلمانياً
٧٣٢	المطلب الأول: ماهية المحاكمة البرلمانية والنظام الإجرائي لمحاكمة القضاة
٧٣٣	المطلب الثاني: مفهوم السلوك السيئ المرتكب من قبل شاغل المنصب القضائي
٧٣٥	المطلب الثالث: تطبيقات المحاكمة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية
٧٤٣	المبحث السابع: القيود الدستورية المفروضة على سلطات الكونغرس
٧٤٤	المطلب الأول: الحفاظ على امتياز إصدار أمر استحضار أمام القضاء
٧٥٢	المطلب الثاني: منع إصدار قانون يقضي بالإدانة والعقاب دون محاكمة
٧٥٩	المطلب الثالث: المحاكمة بواسطة هيئة محلفين ومكان إجرائها
٧٧٣	الخاتمة
٧٩٣	قائمة المراجع
٧٩٣	أولاً: باللغة العربية
٧٩٧	ثانياً: باللغة الإنجليزية
٨١٩	الفهرس