

تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي دراسة تحليلية

إعداد طالب الدكتوراه إشراف الأستاذ الدكتور

محمد هلال الرفاعي محمد الحسين

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة دمشق

المخلص

الأصل في النظام الرئاسي الأمريكي أن تسند الوظيفة التشريعية إلى الكونجرس بوصفه صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة هذا العمل، وقد حرصت مختلف النظم الدستورية على إسناد هذه المهمة إلى البرلمان وحده، ومن بينها الدستور الأمريكي الذي أعطى هذه السلطة للكونجرس وحده، وإن كان هناك دور للسلطة التنفيذية، في المراحل السابقة واللاحقة للعملية التشريعية.

وأمام التطورات التي شهدتها الولايات المتحدة الأمريكية في شتى المجالات، وأمام عجز الكونجرس عن مواجهة تلك التطورات، أخذ دور السلطة التنفيذية ممثلة بالرئيس الأمريكي بالتنامي على حساب السلطات التشريعية للكونجرس، هذا التنامي يجد سنده في الأدوات التي منحها الدستور للرئيس، والتي تمكنه من التأثير في العملية التشريعية بمراحلها المختلفة، الأمر الذي أدى إلى استحواد السلطة التنفيذية على اقتراح معظم مشروعات القوانين.

تمهيد وتقسيم:

كان الاتجاه السائد لدى غالبية الأنظمة الليبرالية – المعروفة بالأنظمة النيابية الديمقراطية Parliamentary & Democracy System – بعد الثورتين الأمريكية والفرنسية، يتمثل في تقوية سلطات البرلمان Parliamentary Powers على حساب السلطة التنفيذية The Executive Power، هذا الاتجاه كان له أسبابه التاريخية الناتجة عن سطوة الملوك والأباطرة وتسلمتهم، الأمر الذي أدى إلى تعاظم دور البرلمان خلال القرن التاسع عشر، ومع بدايات القرن العشرين وتمتعه بسلطات واسعة، بوصفه رمز السيادة الوطنية، ومن ثمّ كان ينظر إليه على أنه السلطة الأكثر قدرة على تأمين وحماية العدالة الاجتماعية⁽¹⁾.

وقد تشدد الدستور الأمريكي The American Constitution في تكريسه لهذا الاتجاه، وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات The Principle of Separation among Powers، فحرص على منح سلطة التشريع إلى الكونجرس وحده دون سواه، حيث كان لهذا التشدد أسبابه أمام واضعي الدستور الأمريكي، عندما كان ماثلاً أمامهم معاناة أفراد الشعب الأمريكي واستيائهم في المستعمرات من كثرة تدخل حكام المستعمرات في التشريعات التي كانت تقررها الهيئات النيابية المنتخبة في تلك المستعمرات، وكثرة تدخل التاج البريطاني في وضع التشريعات التي كان يقرها البرلمان الإنجليزي على هذه المستعمرات، وما لهذه التشريعات من آثار سيئة على سكانها⁽²⁾. تلك الحقيقة كانت ماثلة أمامهم عند صياغتهم لمواد الدستور، بدليل أنهم حرصوا على أن تكون سلطة التشريع للكونجرس وحده دون السلطة التنفيذية، وذلك في أول حكم تقريبي من أحكام الدستور. حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور على أن "تخول جميع السلطات التشريعية التي يقرها الدستور لكونجرس الولايات المتحدة، ويتألف من مجلسين أحدهما للشيوخ وآخر للنواب"⁽³⁾.

لكن هذا الاتجاه في تعزيز سلطة البرلمان أخذت حدته بالتراجع مع نهاية الحرب العالمية الأولى خصوصاً بعد الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929، وخلال الحرب العالمية الثانية، وبدأ التغيير

(1) للمزيد حول هذا الموضوع يراجع: د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية – سورية 2002م، ص 403.

(2) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه قدمت إلى جامعة عين شمس وأجيزت عام 1999م، ص 168.

(3) C. Herman Pritchett; The American Constitution: New York, McGraw-Hill Book Company, Second Edition, 1968. p195.

والتطور يطال كثيراً من المفاهيم الدستورية لصالح السلطة التنفيذية، وأخذ الاتجاه يتدعم نحو البحث عن سلطة تنفيذية ورئاسة قوية، لمواجهة السرعة في التطورات الاقتصادية الهائلة وما تسببه من أزمات. حيث بدأت هذه الظاهرة في الولايات المتحدة الأمريكية إبان عهد الرؤساء الأقوياء "فرانكلن، روزفلت"، وفي بريطانيا في عهد وزارة تشرشل، وفي فرنسا منذ عهد الجنرال ديغول، حيث تجلى ذلك في الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958م⁽⁴⁾.

لكن الأصل في ذلك أن تناط الوظيفة التشريعية بالبرلمان بوصفه صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال، ذلك أن هذا الاختصاص هو الأول والأهم في عمل الجهاز التشريعي سواء تشكل هذا الأخير من مجلس أو من مجلسين، حيث حرصت مختلف النظم الدستورية على إسناد هذه المهمة إلى البرلمان وحده، وإن كان هناك دور للسلطة التنفيذية، في المراحل السابقة واللاحقة للعملية التشريعية، خصوصاً في الأنظمة السياسية التي تنتمي إلى النظام البرلماني⁽⁵⁾. غير أن مبدأ استقلال البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية لا يمنع من وجود بعض الاستثناءات والاعتبارات التي تقتضيها حالة الضرورة في أوقات حل البرلمان أو ما بين أدوار انعقاده التي يعهد فيها إلى السلطة التنفيذية بوضع التشريعات الاستثنائية أو المفوضة Delegated Legislation، وفي موضوعات استثنائية محددة لمواجهة ظروف طارئة⁽⁶⁾.

وثمة حاجة أيضاً إلى تدخل أجهزة أخرى إلى جانب السلطة التشريعية The Legislative power في المراحل الأولى - مرحلة اقتراح القانون والتقدم بمشروعات القوانين - التي تسبق إخراج القواعد القانونية إلى حيز الوجود، أو في المراحل اللاحقة على إقرارها من المجلس التشريعي كإجراءات التصديق والإعلان والنشر وما شابه ذلك، إلا أن إرادة تلك الأجهزة ليست ضرورية لخلق القانون، ولا تحول تلك الإرادة المخالفة لهذا القانون دون خلقه، فالإرادة الحقيقية المألقة لسلطة التشريع تتمثل في البرلمان الذي ينوب عن الأمة أو الشعب صاحب السيادة والإرادة الحقيقية⁽⁷⁾.

أما الدستور الأمريكي الذي حرص على تقرير هذه السلطة للكونجرس، فقد حرص أيضاً على تقرير مبدأ المساواة التامة بين المجلسين House of Senate and House of Representatives في

(4) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية - مرجع سابق، ص 404.

(5) انظر د. حسن البحري: دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد - 24 - العدد الأول - 2008، ص 412.

(6) للمزيد انظر د. نعمان عطا الله الهيتي: تشريع القوانين، ط1، دار رسلان للطباعة والنشر - دمشق، 2007م، ص 125.

(7) للمزيد انظر د. أنور الخطيب: الأصول البرلمانية، دار العلم للملايين بيروت، 1961م، ص 261-264.

الاختصاص التشريعي، إلا ما خلا بعض القوانين المتعلقة بالضرائب وبعض الشؤون المالية⁽⁸⁾. حيث خول الدستور حق المبادرة باقتراحها لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ، مع الإبقاء على حق هذا الأخير في الموافقة أو اقتراح إدخال التعديلات التي يراها بعد أن تحال إليه من مجلس النواب، شأنها في ذلك شأن مشروعات القوانين الأخرى، وذلك وفقاً لنص (ب1/ف7/م1) من الدستور⁽⁹⁾.

لكن هذا الاختصاص لمجلسي الكونجرس ليس بالمطلق، حيث قرر الدستور عدداً من القيود في نطاق ممارسة الكونجرس لهذا الاختصاص. كما تراجعت سلطات الكونجرس فيما يتعلق بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، هذا فضلاً عن تنامي دور السلطة التنفيذية ممثلة بالرئيس الأمريكي، وذلك من خلال المراحل المتعددة التي تمر بها العملية التشريعية. وفي هذا الإطار سنعمل على تسليط الضوء على هذه الموضوعات من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: الوظيفة التشريعية للكونجرس والقيود الدستورية على ممارستها.

المبحث الثاني: دور الكونجرس والسلطة التنفيذية في إعداد مشروع الموازنة وإقراره.

المبحث الثالث: العملية التشريعية ودور السلطة التنفيذية في ممارستها.

المبحث الأول: الوظيفة التشريعية للكونجرس والقيود الدستورية على ممارستها:

جاءت عبارة "السلطات التشريعية التي يقررها الدستور All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States" الواردة في الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور كمقدمة لتحديد نطاق ممارسة الكونجرس لاختصاصاته التشريعية، كما قرر الدستور عدداً من القيود في نطاق ممارسة الكونجرس لهذا الاختصاص. على هذا الأساس سنعمل على تسليط

(8) د. غسان بدر الدين والدكتور علي عواضه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة — بيروت، ط2، 2000م، ص322.

— ARTICLE. I. 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.

(9) نص المادة (ب1/ف7/م1) من الدستور على أن "جميع مشروعات القوانين الخاصة بزيادة الدخل يجب أن تعرض أولاً في مجلس النواب، غير أنه يمكن لمجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على إدخال تعديلات كما هو الحال في مشروعات القوانين الأخرى".

الضوء على نطاق ممارسة الكونجرس لاختصاصاته التشريعية (المطلب الأول)، والقيود التي قررها الدستور على الكونجرس خلال ممارسته لهذا الاختصاص (المطلب الثاني):

المطلب الأول: نطاق ممارسة الكونجرس لاختصاصاته التشريعية:

حدد الدستور حصراً الموضوعات التي يحق للكونجرس أن يضع لها القوانين الفيدرالية في ثمانية عشر بنداً في الفقرة الثامنة من المادة الأولى، وهي:

1. سلطة فرض الضرائب: وفقاً لنص البند الأول من الفقرة الثامنة حول الدستور للكونجرس سلطة فرض وتحصيل الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس، كما حدد الدستور عدداً من الضوابط والقيود الملزمة للكونجرس عند ممارسته لهذا الاختصاص. وهي⁽¹⁰⁾:

- يجب أن توجه حصيلة الضرائب التي يفرضها الكونجرس إلى تحقيق الرفاهية والصالح العام للولايات المتحدة الأمريكية وإقامة الدفاع المشترك وتسييد الدين العام.
- لا يجوز للكونجرس فرض ضرائب على الصادرات.
- يجب أن تكون الضرائب التي يفرضها الكونجرس موحدة في جميع أنحاء الولايات المتحدة.
- يجب أن تنشأ جميع قوانين الضرائب في مجلس النواب، ذلك أن حق المبادرة باقتراح هذا النوع من التشريعات لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ⁽¹¹⁾. 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، فأحتفظ 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 (م/1/ف/7ب1) من الدستور.

(10) U.S. Const., Art.1 Sec.8: The Congress shall have power:- cl.1- "To lay And collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to Pay the Debts and provide for the common Defense and general Welfare of the United states, but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States".

(11) د. منار الشوربجي: الكونجرس الأمريكي "المؤسسة المنسوبة عربياً" رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة القاهرة، الناشر - مركز الدراسات الإستراتيجية بالأهرام، 2001م، ص122.

2. سلطة اقتراض الأموال: "لكونجرس سلطة اقتراض الأموال لحساب الولايات المتحدة"⁽¹²⁾ ويتمثل ذلك في غالب الأحيان على شكل سندات حكومية لتمويل نفقات الحروب والبرامج الحكومية⁽¹³⁾.

3. سلطة تنظيم التجارة: يكون للكونجرس "سلطة تنظيم التجارة مع الدول الأجنبية وبين شتى الولايات، ومع قبائل الهنود"⁽¹⁴⁾ تعدُّ هذه السلطة من أهم السلطات الخارجية والداخلية للكونجرس وذلك وفقاً للتفسير الذي توصلت إليه المحكمة العليا في قضية جيبونز الشهيرة عام 1824م، حيث توصل القاضي مارشال في تفسيره لمفهوم التجارة دستورياً وفقاً لعبارة "بين شتى الولايات" — "على أنها 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". على هذا الأساس يمتلك الكونجرس 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، وتنقل الأشخاص بين الولايات المختلفة، فضلاً عن حق الكونجرس في توفير التمويل اللازم لتنفيذ هذه التشريعات⁽¹⁵⁾.

4. سلطة وضع قوانين الجنسية والإفلاس: وفقاً لنص البند الرابع من الفقرة نفسها، للكونجرس أن يضع القواعد والإجراءات الموحدة لمنح الجنسية الأمريكية، والقوانين الموحدة لموضوع الإفلاس في جميع أنحاء الولايات المتحدة الأمريكية، ذلك أن موضوع هذه القوانين وما يتبعها من إجراءات لا يخضع إلى ولاية بعينها، فمن الحكمة أن تسري مثل هذه القواعد على الأفراد كافة في مختلف أنحاء البلاد⁽¹⁶⁾.

5. سلطة سك النقود: هذه السلطة كانت للولايات قبل قيام الفيدرالية، إذ كان لكل ولاية عملتها الخاصة بها، ومن ثمَّ أدى إلى قيام حالة من الفوضى والإرباك المالي، مما دفع بوضعي الدستور

(12) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.2 - "To borrow Money on the credit of the United State".

(13) لاري بوينتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية للنشر، الطبعة الأولى — القاهرة 1996، ص150.

(14) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.3 - "To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States and with the Indian Tribes".

(15) جيروم بارون وتوماس دينيس: الوجيز في القانون الدستوري، ترجمة محمد مصطفى غنيم، مراجعة هند البقلي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية — القاهرة، ط1، 1998م، ص88-96.

(16) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.4 - "To establish an uniform Rule of Nationalization, and uniform Laws on the subject of Bankruptcies throughout the United State".

- إلى إيجاد نظام لعملة قومية موحدة⁽¹⁷⁾، فأعطى الدستور للكونجرس سلطة سك النقد وإصدار العملات وتحديد قيمتها وفقاً لنص البند الخامس من الفقرة الثامنة نفسها⁽¹⁸⁾.
6. سلطة سن قوانين العقوبات اللازمة التي تعاقب على تزيف الأوراق المالية والسندات والعملات المعدنية المتداولة في جميع أنحاء الولايات المتحدة، وذلك وفقاً لنص البند السادس من الفقرة نفسها من المادة الأولى⁽¹⁹⁾.
7. سلطة إنشاء المكاتب البريدية وتنظيم الطرق المستخدمة في نقل البريد وفقاً لنص البند السابع من الفقرة نفسها من المادة الأولى⁽²⁰⁾.
8. سلطة إصدار التشريعات لحماية حقوق الملكية الأدبية والفكرية للمؤلفين والمخترعين بما يضمن تحسين تقدم العلوم والتكنولوجيا، وذلك وفقاً لنص البند الثامن من الفقرة نفسها من المادة الأولى⁽²¹⁾.
9. سلطة إنشاء المحاكم ذات الدرجات الأدنى من المحكمة العليا، مثل المحاكم الابتدائية، ومحكمة الولايات المتحدة للاستئناف، ومحاكم الاستئناف المتوسطة⁽²²⁾، وذلك وفقاً لنص البند التاسع من الفقرة نفسها من المادة الأولى⁽²³⁾.
10. سلطة تحديد وتوصيف أعمال القرصنة والجرائم التي ترتكب في أعالي البحار والمعاقبة على هذه الجرائم، وعلى الاعتداءات التي ترتكب على قواعد القانون الدولي وذلك وفقاً لنص البند العاشر من الفقرة نفسها من المادة الأولى⁽²⁴⁾.

(17) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة - مرجع سابق، ص 172.

(18) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.5 - "To Coin Money regulate the value thereof, and of foreign Coin, and fix Standard of Weights and Measures".

(19) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.6 - "To provide for the Punishment of counterfeiting the Securities and current Coin of the United State" .

(20) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.7 - "To establish Post Offices and post Roads" .

(21) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.8 - "To promote for 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" .

(22) للمزيد من التفاصيل حول البناء الهيكلي والموضوعي للمحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية، يراجع في ذلك: لورانس بوم: المحكمة العليا، ترجمة الدكتور مصطفى رياض، الجمعية المصرية لنشر الثقافة والمعرفة - القاهرة، ط1، 1998، ص 23-30.

(23) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.9 - "To constitute Tribunals inferior to the Supreme Court" .

11. أعطى الدستور للكونجرس سلطة إعلان الحرب والتفويض برد الاعتداءات والثأر والاستيلاء على السفن والبضائع ووضع القواعد القانونية المتعلقة بالاستيلاء على الغنائم في البر والبحر، وفقاً لنص البند الحادي عشر من الفقرة نفسها من المادة الأولى⁽²⁵⁾. وبالنظر إلى أهمية هذه السلطة التي خولها الدستور للكونجرس، سوف نعمل على أفراد فرع مستقل لبحث هذا الموضوع.
12. للكونجرس سلطة حشد وتدعيم الجيوش، غير أنه لا يجوز أن تمتد أي اعتمادات مالية لهذا الغرض لأكثر من عامين، وذلك وفقاً لنص البند الثاني عشر من الفقرة نفسها من المادة الأولى⁽²⁶⁾.
13. للكونجرس سلطة بناء الأسطول البحري وتدعيمه، وذلك وفقاً لنص البند الثالث عشر من الفقرة نفسها من المادة الأولى⁽²⁷⁾.
14. للكونجرس سلطة وضع القواعد للحكومة لإدارة وتنظيم القوات البرية، وذلك وفقاً لنص البند الرابع عشر من الفقرة نفسها من المادة الأولى⁽²⁸⁾.
15. للكونجرس سلطة وضع القواعد اللازمة لاستدعاء الميليشيا لتنفيذ قوانين الاتحاد، وقمع أعمال التمرد ومقاومة الغزو، وذلك وفقاً لنص البند الخامس عشر من الفقرة نفسها من المادة الأولى⁽²⁹⁾.
16. للكونجرس سلطة تنظيم وتدريب وتسليح الميليشيا والسيطرة على أقسام منها لاستخدامها في خدمة الولايات المتحدة مع الاحتفاظ للولايات بحق تعيين وتدريب الضباط والميليشيا طبقاً للأنظمة التي يضعها الكونجرس لهذه الغاية⁽³⁰⁾.

(24) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.10 - "To " To define and punish Piracies and Felonies committed on the high Seas, and Offenses against the Law of Nations;

(25) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.11 - "To declare War, grant Letters of Marque and Reprisal, and make Rules concerning Captures on Land and Water"

(26) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.12 - "To raise and support Armies, but no Appropriation of Money to that Use shall be for a longer Term than two Years" .

(27) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.13 - " To provide and maintain a Navy" .

(28) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.14 - "To make Rules for the Government and Regulation of the land and naval Forces" .

(29) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.15 - "To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions"

(30) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.16 - "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

17. للكونجرس سلطة وضع جميع القوانين اللازمة لمقاطعة كولومبيا بشكل مطلق وفي جميع الحالات، وذلك وفقاً لنص البند الخامس عشر من الفقرة نفسها من المادة الأولى⁽³¹⁾، التي حددت هذه المنطقة بأن لا تزيد على عشرة أميال مربعة، بهدف استخدامها كمقر للحكومة الفيدرالية. كما يحق للكونجرس أن يمارس السلطات التشريعية المطلقة على جميع المناطق التي يشتريها بعد موافقة المجلس التشريعي للولاية التي تقع فيها هذه الأماكن وذلك لغايات إقامة القلاع والترسانات ومستودعات الأسلحة والموانئ والمنشآت الفيدرالية الأخرى وذلك وفقاً لما ورد في البند نفسه.

18. وفقاً لنص البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى فقد أعطى الدستور للكونجرس سلطة وضع جميع القوانين التي تكون ملائمة وضرورية للقيام بتنفيذ السلطات المشار إليها، وجميع السلطات التي يخولها الدستور لحكومة الولايات المتحدة الأمريكية أو لأي إدارة أو موظف تابع لها⁽³²⁾.

على هذا الأساس أخذ الدستور الأمريكي بتحديد وحصر الصلاحيات التي يعود أمر البت والتشريع فيها إلى السلطة التشريعية الفيدرالية، وما عداها يكون من اختصاص المجالس التشريعية المحلية للولايات⁽³³⁾، وبمعنى آخر، أن كل ما لم يُنص عليه بأنه من اختصاص الكونجرس فهو من اختصاص الهيئات المحلية في كل ولاية منفردة عن غيرها من ولايات الاتحاد، لكن هذا المبدأ ليس بالمطلق، إذ إنَّ هناك من الشؤون التي استجذت ولم ينص على أنها من اختصاص الكونجرس، لكنها لا يمكن أن تكون من اختصاص الهيئات المحلية⁽³⁴⁾، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا في عدد من أحكامها كما سنرى في موضع لاحق.

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"

(31) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.17 - "To exercise exclusive Legislation in all Cases whatsoever, over such District (not exceeding ten Miles square) as may, by Cession of particular States, and the Acceptance of Congress, become the Seat of the Government of the United States, and to exercise like Authority over all Places purchased by the Consent of the Legislature of the State in which the Same shall be, for the Erection of Forts, Magazines, Arsenals, dock-Yards and other needful Buildings"

(32) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.18 - " To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States or in any Department or Officer thereof."

(33) جاي م. فينمان: النظام القانوني الأمريكي، ترجمة الدكتور أحمد أمين الجمل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية - القاهرة، ط1، 2005م، ص54.

(34) يراجع في ذلك:

د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1980م، ص128.

وقد ذهب بعض شراح القانون الدستوري إلى انتقاد هذا الأسلوب، أسلوب حصر وتحديد الموضوعات التي يمارس الكونجرس فيها سلطة التشريع، على اعتبار أن أي موضوع يمكن أن يكون محلاً لإجراء تشريعي، وحثهم في ذلك أن الاحتياجات التشريعية تتغير تبعاً لتغير الظروف، وأن هذا التحديد لم يكن له أي داعٍ على الإطلاق⁽³⁵⁾.

ومع تقديرنا لهذا الرأي إلا أنني كباحث أختلف معه، وأعتقد أن أحد أسباب ديمومة الاتحاد الفيدرالي ونجاحه في الولايات المتحدة وتقدمها يعود إلى أن دستورها رسم للسلطات الفيدرالية حدودها، وترك للولايات نوعاً من الخصوصية بما يتلاءم مع ظروف كل ولاية وشؤونها الداخلية.

المطلب الثاني: القيود الدستورية على ممارسة الكونجرس للعملية التشريعية:

ثمة عدد من الضوابط والقيود التي وضعها الدستور على الكونجرس في نطاق ممارسته لسلطاته التشريعية، يمكن ردها إلى القيدين الآتيين:

القيد الأول:

أن لا يكون التشريع الصادر عن الكونجرس واقعاً ضمن الاختصاص التشريعي للمجالس التشريعية المحلية في الولايات. وهذا القيد ضمني بدلالة عبارة "السلطات التشريعية التي يقرها الدستور" الواردة في الفقرة الأولى كمقدمة لتحديد نطاق ممارسة الكونجرس لاختصاصاته التشريعية. ومن ثم جاء صراحة في التعديل العاشر الذي جرى على الدستور عام 1791م. حيث نص هذا التعديل على أن "جميع السلطات التي لم تفوض للولايات المتحدة بمقتضى الدستور، أو لم يحضرها الدستور على الولايات تبقى من حق الولايات وشعبها"⁽³⁶⁾.

— د. منذر الشاوي: النظرية العامة في القانون الدستوري، دار ورد للنشر والتوزيع — عمان/الأردن، ط1، 2007م، ص129.
— Ferguson and McHENRY; The American System of Government; The American System of Government; New York, McGraw-Hill Book Company, Second Edition, 1950. 100-103—

(35) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة — مرجع سابق، ص177.
(36) Amendment X in 1791; "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people"

جاء هذا التعديل ترجمة لنظرية تقسيم السيادة إلى مستويين: السيادة على مستوى الحكومة القومية، والسيادة على مستوى حكومة الولاية، وكل منهما تمتلك القدرة في التصرف بشكل مستقل عن الأخرى⁽³⁷⁾. على هذا الأساس صدر عدد من التشريعات الفيدرالية التي طعن بعدم دستورتيتها نتيجة مخالفتها لهذا النص⁽³⁸⁾، ولا تزال هذه التشريعات مثار جدل أمام القضاء الأمريكي من حين إلى آخر منذ قضية ماك كلوش ضد ماريلاند عام 1819م إلى يومنا هذا⁽³⁹⁾.

وقد ذهب جانب من الفقه الأمريكي إلى أن هذه العلاقة الجدلية المستمرة حول حدود صلاحيات الكونجرس، هي من الظواهر الإيجابية في النظام الدستوري للولايات المتحدة، ذلك أن واضعي

(37) وقد أكدت المحكمة العليا هذا المبدأ في عدد من أحكامها، ومن بين هذه الأحكام عندما قضت عام 1992م في قضية سيبولوني ضد مجموعة لجت حيث جاء في حكمها " بأن القانون الفيدرالي له الأولوية على قانون الولايات في بعض النواحي، بينما يكون لقانون الولايات الأولوية في نواحي أخرى". - للمزيد في هذا الشأن انظر:

- جاي م. فينمان: النظام القانوني الأمريكي - مرجع سابق، ص55.

- لورانس بوم: المحكمة العليا، ترجمة الدكتور مصطفى رياض، الجمعية المصرية لنشر الثقافة والمعرفة - القاهرة، ط1، 1998م، ص217.

(38) من بين القوانين التي طعن بعدم دستورتيتها - على سبيل المثال - لمخالفتها لمبدأ سيادة الولايات كان القانون الذي يسمى (قانون مناطق مدرسية خالية من السلاح)، وتفصيل ذلك، أنه في كانون أول ديسمبر 2001م، قبضت شرطة ماساتشوستس على خمسة طلاب من المدرسة الثانوية بتهم التأمير لقتل أكبر عدد ممكن زملائهم ومن معلمهم في مدرسة (نيويديفور)، ومن ثم الصعود إلى سطح المدرسة ليدخنوا ويتناولوا الخمر قبل أن ينتحروا. مثل هذه الخطة لم تكن مألوفة لدى الأمريكيين قبل سنوات، لكنها أصبحت مشهداً مألوفاً في نهاية تسعينيات القرن الماضي والسنوات الأولى من القرن الواحد والعشرين، حيث تصاعد عنف المدارس ووقعت حوادث قتل متعددة بين الأطفال، إلى أن أصبحت هذه الظاهرة تلقى الرأي العام. وعلى إثر ذلك لجأ العديد من النشطاء إلى الكونجرس لسن تشريع يعالج هذه الظاهرة، وفي المقابل تحرك العديد ونكروهم أن الكونجرس قد تحرك مبكراً منذ عام 1990م ووضع قانوناً يحد حمل السلاح في المدارس أو بالقرب منها دون ترخيص، جريمة فيدرالية يعاقب عليها القانون، لكن المحكمة العليا أعلنت عن عدم دستوريته عام 1995.

للمزيد حول هذا الموضوع يرجع في ذلك:

- موريس بي. فيورينا وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة، ط1، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2008م، ص56.

- Ferguson and McHENRY; The American System of Government; op. Cit. p 810.

(39) " أكد كبير القضاة جون مارشال أن الجميع يعترفون بأن هذه الحكومة حكومة متعددة السلطات، ويترتب على هذا المبدأ أنه ليس هناك في النظام الدستوري الأمريكي مبدأ لوجود سلطة تشريعية منفردة بذاتها، على الأقل في الساحة الداخلية، وحيثما تكون دستورية التشريع الذي يصدره الكونجرس موضع خلاف، فلا بد من وجود علاقة بسلطة أخرى في النص الدستوري،...". للمزيد في هذا الموضوع يرجع: - جيروم بارون وتوماس دينيس: الوجيز في القانون الدستوري - مرجع سابق، ص85 وما بعدها.

الدستور الأمريكي عندما منحوا الكونجرس الأمريكي صلاحيات واسعة جداً مقارنة بغيره من المؤسسات الدستورية الأخرى، قد هدفوا إلى تأسيس حكومة فيدرالية ذات صلاحيات تمكنها من خدمة المواطنين، لكنها في الوقت ذاته مقيدة بحدود لا تسمح لها بالافتتات على حقوق الولايات ومواطنيها. وهذه الفكرة فكرة جوهرية، هدف الدستور من ورائها وعلى نحو عمدي إلى إيجاد علاقة جدلية مستمرة حول الحدود التي ينبغي أن تقف عندها أدوار الهيئات الفيدرالية، وما ينبغي أن يبقى من الصلاحيات للهيئات المحلية في الولايات⁽⁴⁰⁾.

القييد الثاني:

هذا القيد حددته الفقرة التاسعة من المادة الأولى، عندما وضعت عدداً من الضوابط على الكونجرس عند ممارسة اختصاصاته الحصرية المخولة إليه بموجب الدستور، وذلك بهدف توفير عدد من الضمانات للحقوق والحريات العامة والفردية، للحيلولة دون استبداد السلطة التشريعية وتجاوزها حدود اختصاصاتها، كما هدف الدستور إلى مكافحة الأسباب التي قد تهدد الاتحاد واستقراره. وهذه الضمانات حسب ما نصت عليه الفقرة التاسعة هي⁽⁴¹⁾:

1. "لا يجوز للكونجرس، أن يوقف حق الحصول على أمر بالمثل أمام القضاء إلا عندما تقتضي السلامة العامة ذلك في حالات التمرد أو الغزو"، والحكمة من ذلك عدم المساس بالحقوق والامتيازات القضائية للأفراد.

2. "لا يجوز إصدار أي قانون بالتجريد من الحقوق المدنية دون محاكمة، أو دون سن قانون بأثر رجعي"، وكان قصد المشرع الدستوري من وراء هذا القيد، أن يقضي على الأسباب التي من الممكن أن تهدد كيان الاتحاد الفيدرالي، وذلك بتوخي الاستقرار الاجتماعي.

(40) د. منار الشوربجي: الكونجرس الأمريكي "المؤسسة المنسية عربياً" — مرجع سابق، ص 120.

(41) يراجع في ذلك:

— جيروم بارون وتوماس دينيس: الوجيز في القانون الدستوري — مرجع سابق، ص 23.

— P.C Acheson: Our Federal Government " How It Works: Dodd, Mead and Company, New York, 1984. p30.

3. " لا تفرض أية ضريبة على الأشخاص أو أية ضريبة أخرى مباشرة، ما لم تكن متناسبة مع التعداد أو الإحصاء الذي سبقت الإشارة إلى وجوب إجرائه" والهدف من ذلك تقرير المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء المادية.
4. "لا يجوز فرض أية ضريبة أو رسوم على السلع المصدرة من أية ولاية" والغرض من ذلك حماية المصالح الاقتصادية الخاصة بكل ولاية.
5. "لا تمنح أية أفضلية عن طريق تنظيم التجارة أو الدخول لموائى إحدى الولايات، على موائى ولاية أخرى، كما لا يجوز إجبار السفن المتجهة لإحدى الولايات أو الخارجة منها على الدخول إلى ولاية أخرى أو الخروج منها أو دفع رسوم لها" وذلك حفاظاً على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين موائى الولايات كافة.
6. "لا يجوز سحب أية أموال من الخزائنة إلا بناء على اعتمادات ينص عليها القانون وينشر من وقت إلى آخر وبصورة منتظمة تقرير رسمي وبيان بإيرادات ومدفوعات جميع الأموال العامة"، والقصد من هذا القيد، تفعيل أعمال الرقابة على كافة أوجه النشاط الحكومي الاتحادي، وتقييد سلطة الرئيس باللجوء إلى الكونجرس لطلب التمويل اللازم لتنفيذ سياسته.
7. " لا تقوم الولايات المتحدة بمنح أي لقب من ألقاب الشرف والنبالة ... " والهدف من ذلك المحافظة على النظام السياسي والدستوري عن طريق استبعاد مثل هذه الألقاب التي تمهد لقيام أرستقراطية أو أوليغارشية معينة داخل السلطة.
8. "لا يجوز للكونجرس أن يصدر أي قانون خاص بإقرار دين من الأديان أو منع حرية ممارسته، أو الحد من حرية الكلام أو الصحافة، أو تقييد حق الأفراد في عقد الاجتماعات السلمية أو حقهم في التماس الإصاف من الحكومة من أي ظلم أو إجحاف". هذه الضوابط التي وضعها الدستور على الكونجرس، والواردة في هذا نص عليها التعديل الأول على الدستور عام 1791م.

المبحث الثاني: دور الكونجرس والسلطة التنفيذية في إعداد مشروع الموازنة وإقراره.

رأينا في المبحث الأول أن الدستور الأمريكي أعطى للكونجرس سلطة وضع كافة التشريعات المالية، بما في ذلك إعداد وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للدولة Budget Act، وقد مارس الكونجرس

هذه السلطة بصورة فعلية منذ البداية، لكنها أخذت بالتراجع إلى أن استقرت للسلطة التنفيذية،
وانحصر دور الكونجرس في إقرارها، وهذا ما سنعمل على بحثه في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول – تراجع دور الكونجرس لمصلحة السلطة التنفيذية في إعداد مشروع الموازنة:

لا شك في أن موضوع ميزانية الدولة العامة يعدُّ من الموضوعات الجوهرية المهمة في حياة أي دولة، لكون الموازنة تشكل التعبير الصادق عن سياسة الدولة وبرامج عملها مدة عام كامل، لهذا فقد درجت العادة في غالبية دول العالم أن تولي موضوع إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة إلى السلطة التنفيذية، التي تقوم بدورها بتقدير الإيرادات العامة المزمع تحصيلها، وفي الوقت نفسه تقوم أيضاً بتقدير النفقات العامة في ضوء تلك التقديرات، ليصار إلى رفع المشروع كاملاً إلى البرلمان لمناقشته وإقراره⁽⁴²⁾.

لكن الدستور الأمريكي كان منذ وضعه يأخذ بخلاف ما استقر عليه الوضع في النظام البرلماني، ذلك أن صلاحية إعداد مشروع الموازنة بمراحلها المختلفة لم تكن للسلطة التنفيذية، وإنما كانت للكونجرس وحده، وذلك سبباً على النهج الذي اختطه الدستور في إعمال مبدأ الرقابة والتوازن بين السلطات وذلك لتمكين السلطة التشريعية من السيطرة والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال الصلاحيات الممنوحة للكونجرس بإنشاء الضرائب المباشرة وغير المباشرة وتقدير الواردات، والتحكم بحجم الأموال، وأوجه النفقات العامة للدولة⁽⁴³⁾.

وقد استمر الكونجرس بممارسة صلاحياته في إعداد وتحضير وإقرار مشروع الموازنة الفيدرالية بمختلف مراحلها، وذلك من خلال لجتين في مجلس النواب هما: لجنة الأساليب والوسائل، ولجتان

(42) يراجع في ذلك:

— د. يوسف شباط : المالية العامة/الكتاب الثاني — موازنة الدولة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1994-1995، ص134.

— د. أنمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين — بيروت، (ج1/ط2—1968). ص486.

(43) يراجع في ذلك: — د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة عين شمس، نوقشت وأجيزت بتاريخ 2006/1/19م ص693.

— Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit.* 491.

— John Swarthout and Ernest Bartley: Principals and problems of American National Government, New York, Oxford University Press 1951. p.317.

في مجلس الشيوخ، هما: لجنة الإيرادات ولجنة النفقات. وبقيت هذه الصلاحية في يد الكونجرس مدة طويلة امتدت منذ عام 1779م إلى عام 1921م، وتميزت تلك المرحلة بدور سلبي لرئيس الدولة والسلطة التنفيذية في هذا المجال، إذ كان يقتصر هذا الدور على قيام الإدارات التنفيذية - كل على حدة - بوضع التقديرات اللازمة لتنفيذ برامجها مدة سنة قادمة، ومن ثم إرسالها إلى وزير الخزانة الذي يقوم بتجميعها وإرسالها إلى الكونجرس لإحالتها إلى اللجان المختصة، حيث تقوم كل لجنة بإعداد جزء من مشروع الميزانية، مما أدى في كثير من الأحوال إلى وضع مشروع ميزانية غير متناسق، ولا يتفق مع أولويات الإدارة وبرامجها التنفيذية⁽⁴⁴⁾.

لكن هذا الأسلوب بدأ معيباً، وظهرت مساوئه بشكل واضح خلال الحرب العالمية الأولى⁽⁴⁵⁾. فكان من أبرز نتائج هذه الحرب على مفهوم الدولة في النظم السياسية الليبرالية - وعلى رأسها الولايات المتحدة - هو تقوية السلطة التنفيذية وتدعيمها على حساب السلطة التشريعية، على اعتبار أن البرلمان لم يعد قادراً من الناحية الفنية على إدارة المعطيات الاقتصادية والمالية المتغيرة من حين إلى آخر، فلا يمكن أن تترك هذه المعطيات لتقرر من قبل جمعية ذات عدد كبير من الأعضاء. وهذا ما كان يحدث قبل عام 1921م، إذ لم يكن بمقدور الرئيس الأمريكي التدخل في إجراءات إعداد وتحضير مشروع قانون الموازنة، إلى أن صدر قانون الميزانية والمحاسبة بتاريخ 23 أغسطس عام 1921م، ومنذ هذا التاريخ أصبح الرئيس مكلفاً بتقديم مشروع الموازنة العامة إلى الكونجرس⁽⁴⁶⁾.

وعلى أساس هذا القانون أنشئ ما يعرف بمكتب الميزانية، هذا المكتب كان قبل عام 1939 يتبع لوزارة الخزانة، وبعد هذا التاريخ أصبح أحد المكاتب التي يتألف منها المكتب التنفيذي لرئيس الولايات المتحدة، وتم تغيير اسمه إلى مكتب الإدارة والميزانية⁽⁴⁷⁾.

(44) يراجع في ذلك: - د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية رسالة دكتوراه قدمت إلى جامعة القاهرة وأجيزت عام 1980م، ص556.

- ياسين العبيثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي، دار أسامة للنشر والتوزيع - عمان/الأردن، ط1، 2008م، ص80.
- د. فؤاد العطار: النظم السياسية، دار النهضة العربية - القاهرة 1968م، ص280.

(45) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية - مرجع سابق، ص693.

(46) يراجع في ذلك: - د. سام دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية - مرجع سابق، الصفحات 404، 427.

- د. رمضان محمد بطيخ: تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي - القاهرة، 1988م، ص94.
(47) يراجع في ذلك: - د. محمود عاطف ألبنا: الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات - جامعة القاهرة 2000-2001م، ص477.

- Ferguson and McHENRY; The American System of Government; op. Cit. p. 492.

ومهمة هذا المكتب القيام بإعداد مشروع الميزانية باتباع عدد من الخطوات التي تتمثل بداية في إخطار الأجهزة الحكومية المختلفة بالخطوط العريضة للسياسة العامة لمالية الدولة عن العام التالي. ومن ثم تلقي ردود هذه الأجهزة لما تتطلبه برامجها التنفيذية من نفقات، كذلك تلقي تقديرات وزارة الخزانة لما يمكن أن يتحقق للدولة من إيرادات العام المالي المقصود. وفي ضوء ذلك يقوم المكتب بتشكيل عدد من اللجان الخاصة من أعضائه ومن موظفي الإدارات الحكومية ذات العلاقة لمناقشة تقديراتها المالية للعام الجديد. ومن ثم يقوم المكتب بإعداد المشروع النهائي للميزانية دون التقيد بتقديرات الإدارات الحكومية المختلفة، فله أن يعدل تلك التقديرات بالزيادة أو النقصان.⁽⁴⁸⁾

وعندما ينتهي المكتب من إعداد مشروع الموازنة يقوم الرئيس بتوقيعه وإرساله إلى الكونجرس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد الدورة العادية التي تبدأ في الثالث من يناير/كانون أول من كل عام.⁽⁴⁹⁾

المطلب الثاني – إقرار مشروع الموازنة العامة:

يعدُّ هذا الاختصاص بالنسبة إلى الكونجرس بمجلسيه من بين الاختصاصات المالية الأساسية التي خصه الدستور بها، ويسري عليها ما يسري على جميع مشروعات القوانين الخاصة بإقرار الضرائب والإيرادات العامة للدولة وفقاً لأحكام الدستور، كما نص قانون الموازنة Congressional Budget Act of 1974 المعمول به حالياً على عدد من المراحل والإجراءات التي ينبغي اتباعها عند وضع مشروع الموازنة ورفعها للكونجرس لإقراره، وذلك على النحو الآتي:⁽⁵⁰⁾

(48) يراجع في ذلك: د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة – مرجع سابق، ص 271.

– Ferguson and McHENRY; The American System of Government; op. Cit p. 500.

(49) شريطة أن يتضمن هذا المشروع بيان الموقف المالي للخزانة العامة خلال العامين الجاري والتالي مع بيان نفقات وموارد الدولة خلال العامين الجاري والمنصرف، بالإضافة للنفقات المتوقعة لمواجهة احتياجات الحكومة الضرورية. يراجع في إجراءات وشروط إعداد الميزانية العامة للولايات المتحدة:

– John Swarthout and Ernest Bartley: op. Cit. p. 504-506.

– Ferguson and McHENRY; The American System of Government; op. Cit p. 500-505.

(50) يراجع في ذلك: د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة – مرجع سابق، ص 274-275. د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية – مرجع سابق، ص 699-701. د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية – مرجع سابق، ص 556-558.

– Ferguson and McHENRY; The American System of Government; op. Cit p. 502-504.

1. وجوب عرض مشروع الموازنة على مجلس النواب أولاً: وهنا يبرز دور اللجان حيث يقوم المجلس بإحالة ما يتضمنه المشروع من ضرائب وإيرادات إلى لجنة الأساليب والوسائل Committee of Means and Ways، كما يتم إحالة ما يتضمنه المشروع من اعتمادات إلى لجنة الاعتمادات Committee of Appropriation لدراسته، ويتفرع عن هاتين اللجنتين عدد من اللجان الفرعية تتولى كل لجنة من هذه اللجان دراسة بند معين من بنود الميزانية.
 2. بعد أن تنتهي هذه اللجان من دراسة المشروع وإقراره تحيله إلى مجلس النواب الذي يستطيع أن يعدل عليه بما يراه مناسباً، ومن ثم يطرح للتصويت لأخذ موافقة المجلس عليه وإحالته إلى مجلس الشيوخ.
 3. عند إحالة المشروع من مجلس النواب إلى مجلس الشيوخ يمر بالخطوات نفسها التي مر بها في مجلس النواب ولجانه، إذ يحق لمجلس الشيوخ أن يجري على المشروع التعديلات التي يراها مناسبة.
 4. ينعقد الكونجرس على هيئة مؤتمر مشترك يضم أعضاء كل من المجلسين لمناقشة النقاط المختلف حولها بين المجلسين إلى أن يتم التوافق حولها وإقرار مشروع الموازنة العامة للدولة.
 5. يحال مشروع قانون الموازنة بعد إقراره من الكونجرس للتصديق عليه من رئيس الولايات المتحدة، حيث يخضع هذا المشروع للقواعد نفسها التي تسري على كل مشروعات القوانين، إذ لا يملك الرئيس حق الاعتراض الجزئي على أي مشروع قانون، بما في ذلك مشروع قانون الموازنة، فله أن يصادق عليها ككل فتصبح قانوناً نافذاً، أو أن يعترض عليها ككل كما سنرى في موضعه عند بحث عملية صنع القانون في الولايات المتحدة.
- هنا تجدر الإشارة إلى أن هناك فرقاً جوهرياً بين مشروع الموازنة الذي تقدمه الوزارة للبرلمان في النظام البرلماني Parliamentary System ومشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية للكونجرس في الولايات المتحدة. ففي النظام البرلماني يتولى وزير المالية أو الوزير المختص الدفاع عن مشروع الموازنة أمام البرلمان، أما في الولايات المتحدة فيتم إرسال المشروع إلى الكونجرس الذي له مطلق الحرية في إقراره أو تعديله أو رفضه دون أي تدخل من الرئيس أو الوزير المختص، فضلاً

عن ذلك فإن كلاً من المجلسين يستطيع إجراء التعديلات التي يراها مناسبة دون الرجوع في هذه التعديلات إلى السلطة التنفيذية⁽⁵¹⁾.

لكن موضوع تحضير الميزانية وإعدادها من قبل مؤسسة الرئاسة، وإقرارها من قبل المؤسسة التشريعية بمجلسيها في الولايات المتحدة الأمريكية – يبقى من الموضوعات السياسية والاقتصادية الساخنة ذات الأهمية الكبيرة المثيرة للصراع والجدل بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية، حيث أخذ الرؤساء الأمريكيون باستخدام هذا الصراع كنموذج لإستراتيجية الاحتكام إلى الشعب. فقد استخدم الرئيس ريجان هذه الإستراتيجية بعد أسبوعين فقط من توليه لمنصبه في الخامس من فبراير عام 1981م، فاستخدم وسائل وأساليب التأثير كلها من تصريحات ورحلات سياسية إلى خطاب رئاسية مكثفة ومذاعة إلى الأمة الأمريكية عبر وسائل الإعلام، فضلاً عن الإعلانات التليفزيونية مدفوعة الأجر، وذلك بمناشدة التأييد الشعبي بغية الضغط على الكونجرس لتأييد برامج السياسية والاقتصادية، فما كان من الكونجرس إلا الاستجابة للضغط الشعبي والإذعان لسياسة الرئيس ريجان وذلك بإقرار جميع مشروعات الموازنة التي قدمت في عهده بهذا الأسلوب⁽⁵²⁾.

المبحث الثالث: العملية التشريعية ودور السلطة التنفيذية في ممارستها.

يطلق على العملية التشريعية، عملية صنع القانون، وهي عملية سن القوانين، لكن هذه العملية – كمبدأ عام في مختلف الأنظمة السياسية – لا بد من مرورها بعدد من المراحل، ذلك أن فكرة أو مقترح أي قانون منذ ولادته إلى أن يكتسب صفة القانون النافذ، لا بد له من السير بخطوات معينة حتى يكتسب هذه الصفة. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، تمر عملية صنع القانون بثلاث مراحل تبدأ أولاً: بمرحلة اقتراح القوانين. ثانياً: مرحلة مناقشة القوانين وإقرارها. ثالثاً: مرحلة التصديق. وسوف نتولى شرح هذه المراحل الثلاث التي تتم بها عملية صنع القانون في الولايات المتحدة الأمريكية، والدور الذي تؤديه السلطة التنفيذية في كل مرحلة.

(51) يراجع في ذلك: د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1971م، ص417.

– د. محمود عاطف ألبنا: الوسيط في النظم السياسية – مرجع سابق، ص477.

(52) د. جابر سعيد عوض: بحث بعنوان الاحتكام إلى الشعب كإستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس في النظام السياسي الأمريكي – منشور في مجلة النهضة/ مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة، العدد الثالث، أبريل 2000م، ص44/43.

المطلب الأول - مرحلة اقتراح القوانين:

تكتسب مرحلة اقتراح القوانين أهمية خاصة بوصفها أولى المراحل التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، ذلك أن عملية اقتراح القانون تضع الأساس الذي ينبغي أن يكون عليه موضوع القانون ومضمونه. وقد ذهب الفقه إلى تعريف الاقتراح "بأنه الحق الذي يمارسه أحد المختصين بذلك بقصد وضع أسس التشريع"⁽⁵³⁾. لذلك ذهب جانب من الفقه إلى القول: "إذا كان هذا هو شأن الاقتراح فإن المنطق يقضي بالألا ينفرد به البرلمان - حتى في ظل مبدأ الفصل التام بين السلطات - فالسلطة التنفيذية وهي تقوم على التنفيذ اليومي للقوانين، وتسهر على إدارة المرافق العامة، هي أدرى السلطات كلها باحتياجات المجتمع، وما يوجد في القوانين من نقص أو قصور"⁽⁵⁴⁾.

لكن الدستور الأمريكي لم ينظم مرحلة اقتراح القوانين بنص تشريعي حاسم، إلا أن الرأي الراجح والمستقر وفقاً لما جرى عليه العمل في الولايات المتحدة، أن حق اقتراح القوانين للكونجرس وحده، وذلك بالاستناد إلى نصين أساسيين في الدستور. حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور على أن "تخول جميع السلطات التشريعية التي يقرها الدستور لكونجرس الولايات المتحدة، ويتألف من مجلسين أحدهما للشيوخ وآخر للنواب" وبالطبع فإن حق الاقتراح يعد جزءاً من هذه السلطات⁽⁵⁵⁾. أما النص الثاني وهو نص البند الأول من الفقرة السابعة من المادة الأولى⁽⁵⁶⁾ والمتعلق بالقوانين الخاصة بالضرائب وبعض الشؤون المالية. فقد خول الدستور حق المبادرة باقتراحها لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ، مع الإبقاء على حق هذا الأخير في الموافقة أو اقتراح إدخال التعديلات التي يراها بعد أن تحال إليه من مجلس النواب، شأنها في ذلك شأن مشروعات القوانين الأخرى⁽⁵⁷⁾.

(53) يرجع في ذلك: - د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية/دون عنوان، ط4، 1949م، ص309.

- د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة - مرجع سابق، ص238.

(54) د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية، 2006م، ص632.

(55) C. HERMAN PRITCHETT; *The American Constitution: op. Cit.* p195.

- Ferguson and McHENRY; *The American System of Government; op. Cit.*, p270.

(56) نصت المادة 1/ف7/ب1 من الدستور على أن "جميع مشروعات القوانين الخاصة بزيادة الدخل يجب أن تعرض أولاً في مجلس النواب، غير أنه يمكن لمجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على إدخال تعديلات كما هو الحال في مشروعات القوانين الأخرى".

(57) يرجع في ذلك: - د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية - مرجع سابق، ص501.

وتأتي في المرتبة الثانية قواعد وإجراءات الكونجرس في كل من المجلسين. وهي التي تحكم تقديم المقترحات ومشروعات القوانين، ذلك أن أي مقترح لأي مشروع قانون، وإن كانت الأفكار التشريعية بشأنه قد تأتي من الدوائر الانتخابية أو من الأحزاب السياسية أو من أصحاب المصالح أو من الأجهزة التنفيذية أو من أي مصدر كان، فلا يمكن أن يصبح مشروع قانون ما لم يتم تقديمه رسمياً من جانب أحد أعضاء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ إلى أمين المجلس الذي يتبع إليه العضو نفسه. ومن ثم يحال هذا المشروع من رئيس اللجنة صاحبة الاختصاص الموضوعي لمناقشته. وفي هذا الصدد لا يمكن اتخاذ أي إجراءات من جانب أي مجلس ككل على أي مشروع قانون ما لم تأخذ اللجنة صاحبة الاختصاص الوقت المناسب لمناقشة القانون وعقد جلسات الاستماع اللازمة مع الخبراء المعنيين في موضوع القانون⁽⁵⁸⁾.

لكن هذه السلطة المخولة لكل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ في حق اقتراح القوانين لا يمكن التسليم بها على إطلاقها، فهناك دور غير مباشر تمارسه السلطة التنفيذية ورئيسها في اقتراح معظم القوانين التي تصدر في الولايات المتحدة، على الرغم من خلو الدستور الأمريكي من أي نص صريح يبيح للرئيس الحق في اقتراح القوانين. وفي الوقت ذاته جاء الدستور خالياً من أي نص صريح أو ضمني يحضر على الرئيس أو على السلطة التنفيذية ممارسة هذا الحق⁽⁵⁹⁾.

وقد ذهب جانب من الفقه في تعليل هذا السكوت المبهم للدستور الأمريكي حول هذه المسألة، إلى أن مشرعي القرن الثامن عشر، وخصوصاً الدساتير التي وضعت على أساس مبدأ الفصل التام بين السلطات، كانوا قد تأثروا في ذلك الوقت بالفكر السائد الذي يعدُّ مسألة اقتراح الملك للقوانين اغتصاباً لحقوق المجالس التشريعية. ولعل واضعي الدستور الأمريكي قد تأثروا إلى حد ما بهذا الاتجاه، وترددوا في ذلك الوقت خوفاً من أن يغرق الكونجرس بطوفان من الاقتراحات التي تعيق الكونجرس عن أداء وظائفه، فأرادوا للكونجرس أن ينفرد بمعظم مراحل العملية التشريعية⁽⁶⁰⁾.

— د. غسان بدر الدين وآخرون — مرجع سابق: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري — مرجع سابق ص322.

(58) Theodore J. Lowi and others: American Government; "Freedom and Power" Copyright 2002 by W. W. Norton & Company, Inc, Printed in the U.S.A, p.220 .

— Harold Zink and others: American Government and Politics, D. Van Norstand Co., Inc. 1958. p.191.

(59) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة — مرجع سابق، ص332.

(60) انظر في ذلك: — د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري — مرجع سابق ص310/209.

— د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظم السياسية والقانون الدستوري — مرجع سابق ص633.

وفي الوقت ذاته توصل واضعو الدستور بعد تقليبهم لوجهات النظر المختلفة إلى أن يكلفوا الرئيس بإحاطة الكونجرس بأحوال الاتحاد من وقت إلى آخر وتنبهه إلى ما يحتاجه المجتمع من تشريعات⁽⁶¹⁾. وذلك وفقاً لما قرره الفقرة الثالثة من المادة الثانية التي نصت على أن "يقدم الرئيس للكونجرس من وقت لآخر معلومات عن حالة الاتحاد، كما يمكنه أن يقدم توصيات بالتدابير التي يعتقد أنها ضرورية ومناسبة،..."⁽⁶²⁾.

لكن الدستور سكت أيضاً عن بيان الكيفية التي يجب أن تتم بها هذه الإحاطة. كذلك لا يوجد في الدستور أسلوب معين يلزم الرؤساء الأمريكيين باتباعه عندما يريدون وضع توصياتهم للكونجرس وإحاطته بالمعلومات اللازمة عن وضع الاتحاد وما يحتاجه من تشريعات⁽⁶³⁾. غير أن العرف الدستوري الذي استقر عليه العمل في الولايات المتحدة جاء مكملاً لهذا السكوت⁽⁶⁴⁾، حيث دأب الرؤساء الأمريكيين على اتباع أسلوبين في هذا الصدد: الأسلوب المباشر، ويأتي عن طريق توجيه خطاب أو رسالة سنوية إلى الكونجرس، يتم من خلالها اقتراح عدد من القوانين وتوجيه العملية التشريعية⁽⁶⁵⁾. والأسلوب غير المباشر، ومقتضاه أن يتم إعداد مقترح أو مشروع القانون في مكاتب الهيئات التنفيذية ويجري تقديمه إلى أحد مجلسي الكونجرس بواسطة أحد الأعضاء المقربين من رئيس الجمهورية⁽⁶⁶⁾.

61) د. سعد صفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1980م، ص 238. (62) U.S. Const., Art...2. Sec..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;..."

63) ذهب جانب من الفقه الأمريكي في وصفه لهذا الغموض الذي جاء به الدستور في المادة الثانية، على أنه "من أكثر فصول الدستور المكتوبة فضفاضة" وتعليبهم لهذا الغموض أن واضعي الدستور عندما كانوا غير حاسمين، لم يكونوا محتارين بذلك، وإنما أرادوا من وراء هذا الغموض تبني وجهات نظر متضاربة أكثر عمقاً من كونها حاسمة، ذلك أن الصيغة التي وافق عليها واضعو الدستور رائعة في غموضها. يراجع في ذلك:

— Theodore J. Lowi and others: American Government; "Freedom and Power" op. Cit. p. 266.

64) د. سعد صفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية — مرجع سابق، ص 238. 65) مثال ذلك: قيام الرئيس الأمريكي باراك أوباما بتوجيه خطابه الوجيه الأول عن وضع الاتحاد أمام الكونجرس، وذلك عند الساعة الثالثة من صباح يوم الخميس بتوقيت مكة المكرمة/ الموافق 2010/1/28م، أي بعد مرور عام كامل على تعيينه كرئيس للولايات المتحدة الأمريكية، حيث قام من خلال هذا الخطاب بتوجيه العملية التشريعية في عدد من الموضوعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تضمنها ذلك الخطاب. — انظر صحيفة الدستور الأردنية، العدد رقم 1528 الصادر يوم الجمعة الموافق 29/2/2010م.

66) يراجع في ذلك: — د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية — مرجع سابق، ص 424.

— د. رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة في القانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر — مرجع سابق، ص 281.

وقد مارس الرؤساء الأمريكيين هذه السلطة منذ قيام الولايات المتحدة الأمريكية، إذ كان الرئيس الأمريكي الأول جورج واشنطن يعتقد أن هذا النص الذي جاءت به الفقرة الثالثة من المادة الثانية يخوله حق اقتراح القوانين، فكان يرفق مع الرسالة التي يبعث بها إلى الكونجرس مشروعات القوانين التي يريد إقرارها⁽⁶⁷⁾. على هذا الأساس تصاعد دور الرئيس وأصبح للسلطة التنفيذية في الولايات المتحدة دوراً بارزاً في توجيه العملية التشريعية، إلى أن أصبحت معظم القوانين التي يصدرها الكونجرس من اقتراح رئيس الجمهورية⁽⁶⁸⁾، وأصبحت رسالة الرئيس بما يرفقه بها من مشروعات قوانين بمنزلة الإطار التشريعي الذي يمارس الكونجرس من خلاله العملية التشريعية⁽⁶⁹⁾.

المطلب الثاني – مرحلة إقرار القوانين:

تأتي هذه المرحلة بعد الانتهاء من دراسة مقترح أو مشروع القانون من قبل اللجنة المختصة في أي من المجلسين، إذ يتم طرحه على أعضاء المجلس للمناقشة، أي بعد حصول المشروع على التوصية الإيجابية من اللجنة المختصة، يحال إلى المجلس الذي تتبع له اللجنة صاحبة الاختصاص بهدف طرحه للنقاش. وفي الواقع العملي قلما أن يتخذ مجلس الشيوخ موقف المبادرة في اقتراح مشروعات القوانين، حيث يأتي معظمها باقتراح من مجلس النواب على الرغم من المساواة بين المجلسين في هذا الصدد⁽⁷⁰⁾.

لكن ما ينبغي ملاحظته أن مشروع القانون وإن كتب له النجاح لدى اللجنة المختصة، فلا بد من إحالته إلى لجنة القواعد في مجلس النواب قبل طرحه للنقاش، حيث تقوم هذه اللجنة بتحديد القواعد التي تحكم كيفية التعامل مع مشروع القانون في المجلس ككل، وعادة ما يفضل مساندو مشروع القانون ما يسمى "بالقاعة المغلقة" التي لا تتيح النقاش أو إجراء التعديلات إلا ضمن قواعد مشددة جداً مما يتيح معها فرصة أقوى لإقرار القانون، أما أعداء مشروع القانون داخل هذه اللجنة فيفضلون ما يسمى "بالقاعة المفتوحة" التي تجعل النقاش مفتوحاً بما يتيح معه إجراء عدد من

(67) د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق ص 633.

(68) يراجع في ذلك: د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري – مرجع سابق ص 310.

– د. جابر سعيد عوض: بحث بعنوان الاحتكام إلى الشعب كإستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس والرئاسة في النظام السياسي الأمريكي – مرجع سابق ص 51،

(69) د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية – مرجع سابق، ص 504.

(70) د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط2، منشورات جامعة دمشق، 1996-1997م، ص 344.

التعديلات التي يمكن أن تشمل مشروع القانون وتجعل فرص إقراره ضعيفة، وفي هذا الصدد تكمن أهمية لجنة القواعد ويبرز دورها في عملية صنع القانون داخل الكونجرس بمجلسيه⁽⁷¹⁾.

وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون في المجلس الذي بدأ فيه اقتراح المشروع يطرح للتصويت النهائي على أعضاء المجلس نفسه، فإذا تمت الموافقة عليه يحال عندئذ إلى المجلس الآخر الذي يسير فيه بالنهج نفسه من خلال أحد لجانه المختصة، فإذا لم يوافق هذا المجلس عليه، وكانت هناك بعض الاختلافات بين المجلسين، يحال المشروع إلى لجنة المؤتمر - هذه اللجنة تنشأ لهذا الغرض، ويمكن أن تؤدي دورها في التوصل إلى حل وسط عندما ينشأ الخلاف بين المجلسين حول أي مشروع قانون - وعندما تتم الموافقة على مشروع القانون من كل من المجلسين يقوم كل من الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب بالتوقيع عليه وإرساله بعد ذلك للتصديق من قبل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية⁽⁷²⁾.

المطلب الثالث - مرحلة التصديق على القوانين:

تأتي أهمية هذه المرحلة من مراحل صنع مادة القانون في الولايات المتحدة، في أن الدستور الأمريكي لم يترك للكونجرس مطلق الحرية في ممارسة العملية التشريعية بمراحلها المختلفة، ذلك أن الدستور لم يكتف 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 والنواب معاً⁽⁷³⁾.

ومن الملاحظ أن واضعي الدستور الأمريكي عند تقريرهم لحق الرئيس في ممارسة هذه السلطة، قد تأثروا إلى حد ما بفلسفة مونتسكيو القائمة على أن السلطة توقف السلطة وتحد من جنوحها، وذلك عن طريق الأدوات التي يجب أن تتمتع بها كل سلطة في مواجهة السلطات الأخرى، ومن هذه الأدوات وجوب تمتع السلطة التنفيذية بسلطة الموافقة أو وقف مشروعات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية⁽⁷⁴⁾.

(71) ثيودور لوي وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) ج1، ترجمة عبد السميع زين الدين ورباب زين الدين، ط1، مكتبة الشروق الدولية - القاهرة 2006م، ص221.

(72) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة - مرجع سابق، ص181.

(73) د يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس 1991م، ص334.

(74) د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية - مرجع سابق، ص506.

على هذا الأساس تقرر هذه السلطة للرئيس الأمريكي بمقتضى الفقرة السابعة من المادة الأولى - وهي أكثر فقرات الدستور تفصيلاً - التي نصت في بندها الثاني على أن كل مشروع قانون يحصل على موافقة مجلس النواب والشيوخ، يجب قبل أن يصبح قانوناً، أن يعرض على رئيس الولايات المتحدة، فإذا وافق عليه هذا الأخير وقعه، أما إذا لم يوافق عليه، فيتعين إعادته إلى المجلس الذي يكون مشروع القانون قد بدأ منه مرفقاً به اعتراضاته عليه، وعلى أعضاء هذا المجلس تسجيل هذه الاعتراضات تفصيلاً في سجلات المجلس وإعادة النظر في المشروع. وإذا حصل المشروع على موافقة ثلثي أعضاء المجلس فإنه يرسل مرفقاً به الاعتراضات التي سبق تسجيلها إلى المجلس الآخر الذي يتعين عليه إعادة النظر فيه أيضاً، فإذا وافقت عليه أغلبية ثلثي أعضاء هذا المجلس فإنه يصبح قانوناً نافذ المفعول. غير أنه في جميع هذه الحالات تكون أصوات أعضاء كل من المجلسين محددة بنعم أو لا... وإذا لم يقر الرئيس بإعادة أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام (ما عدا أيام الأحد) بعد عرضه عليه فإن مشروع القانون هذا يصبح قانوناً كما لو أن الرئيس قد وقعه ما لم يتسبب الكونجرس عن طريق تأجيل جلساته في منع إعادة مشروع القانون، إذ إنه في هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً⁽⁷⁵⁾.

يتضح من هذا النص أن سلطة الموافقة والاعتراض التي أعطاها الدستور للرئيس تشمل كل ما يصدر عن الكونجرس من أعمال بناء على موافقة كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب، سواء كانت مشروعات قوانين، أو قرارات، أو أوامر، باستثناء ما يتعلق بفض أدوار انعقاد الكونجرس. أما الأعمال التي جعلها الدستور من اختصاص أي من المجلسين منفرداً عن الآخر، فلا تخضع لموافقة الرئيس. ومن هذه الأعمال: السلطات التي منحها الدستور لمجلس الشيوخ وحده دون مجلس النواب، والأعمال المتعلقة بمعاقبة أعضاء المجلس والفصل في صحة عضويتهم، والأنظمة الداخلية الخاصة

(75) U.S. Const., Art...1. Sec..7 cl.-"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".

بكل مجلس، حيث أناط الدستور لكل مجلس الأفراد بوضع نظامه الداخلي ومحاسبة أعضائه وتعيين موظفيه بمعزل عن المجلس الآخر⁽⁷⁶⁾.

كما يستنتج من هذا النص الدستوري أن مشروع القانون الذي يحظى بموافقة المجلسين يبقى أمامه احتمالين، إما أن يوافق الرئيس عليه فيصبح قانوناً نافذاً، وإما أن يعترض عليه وهذا الاعتراض يسمى بالفيتو الرئاسي Veto Power. وهذا ما سنبحثه في الحالتين الآتيتين:

1_ حالة موافقة الرئيس على مشروع القانون: هذه الموافقة وفقاً للنص الدستوري، قد تكون صريحة وقد تكون ضمنية، فالموافقة الصريحة تتم بتوقيع الرئيس على القانون خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون إليه مع عدم احتساب أيام الأحد التي تتخلل هذه المدة. أما الموافقة الضمنية فتتحقق عند عدم إفصاح الرئيس عن إرادته في التوقيع على مشروع القانون أو رده إلى الكونجرس معترضاً عليه خلال هذه المدة، ففي هذه الحالة يصبح المشروع قانوناً نافذاً دون حاجة إلى توقيع الرئيس. ذلك أن امتناع الرئيس عن الموافقة أو الاعتراض على مشروع القانون رغم تمكنه من القيام بذلك يعدُّ قرينة قانونية قاطعة على موافقة الرئيس على مشروع القانون. أما إذا تزامنت مدة رد القانون، أي الاعتراض عليه مع مدة انقضاء أدوار الكونجرس، فإن هذه القرينة لا تقوم، ومن ثم لا يتحول المشروع إلى قانون⁽⁷⁷⁾.

على هذا الأساس يتبين أن موافقة الرئيس الصريحة أو الضمنية على المشروع تكسب القانون صفة التشريع الكامل وتضعه موضع التنفيذ، الأمر الذي أدى إلى القول: إن هذه الموافقة تعدُّ عملاً ذات طبيعة تشريعية، ذلك أن إرادة الرئيس بالموافقة تجعل منه شريكاً فعلياً في العملية التشريعية، وهذا ما ذهب إليه المحكمة العليا فأكدت في حكم لها أنه "عندما يقوم الرئيس بالموافقة على مشروع قانون، فإنه يمكن عده دون أدنى شك مشاركاً في خلق التشريعات التي يتطلب منها الدستور تنفيذها"⁽⁷⁸⁾.

(76) يراجع في ذلك: د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية - مرجع سابق، ص 509.

— Bernard Schwartz: The Power of the, President Macmillan Company, New York 1963. p.32.

(77) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - مرجع سابق، ص 629.

(78) يراجع في ذلك: - جيروم بارون وآخرون: الوجيز في القانون الدستوري (المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي) - مرجع سابق، ص 127.

- د. يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية (دراسة مقارنة) - مرجع سابق، ص 339.

2. حالة اعتراض الرئيس على مشروع القانون (الفيتو الرئاسي Veto Power): يملك رئيس الولايات المتحدة سلطة الاعتراض على مشروعات القوانين، وذلك طبقاً لنص البند الثاني من الفقرة السابعة من المادة الأولى الوارد ذكره، كما يستفاد من هذا النص أن الاعتراض قد يكون صريحاً وقد يكون ضمناً، وعلى النحو الآتي:

أ – الاعتراض الصريح: يشترط أولاً لقيام الرئيس بممارسة هذه السلطة، أن يتم الاعتراض على القانون خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمه إليه، على أن لا تحتسب أيام الأحد من هذه المدة، فإذا انقضى اليوم العاشر دون اعتراض الرئيس على القانون عد ذلك بمنزلة موافقةً ضمنية منه على القانون كما بينا ذلك سابقاً. كما يشترط ثانياً أن يكون الكونجرس في حالة انعقاد. أما الشرط الثالث، وهو إعادة مشروع القانون مرفقاً بأسباب الاعتراض إلى المجلس الذي بدأ فيه المشروع، أي بيان أوجه اعتراض الرئيس على القانون، فيعد ذلك بمنزلة الوسيلة أو الأداة لإقناع الكونجرس بتعديل القانون في المعنى الذي يريده الرئيس⁽⁷⁹⁾،

ومن الجدير أن يذكر أن حق الاعتراض هذا لا يتيح للرئيس رد أجزاء أو مواد من مشروع القانون والموافقة على الأجزاء الأخرى، ذلك أن هذا الحق يجب أن يمارسه الرئيس على مشروع القانون ككل إما بالرفض أو بالموافقة. لكن هذا لا يمنع الرئيس من إرفاق أسباب اعتراضه على القانون عند رده إلى الكونجرس. وهذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا في حكم حديث لها عام 1998م عندما "أسقطت حق الاعتراض على بند من القانون، على أساس أن الدستور لا يمنح الرئيس السلطة لتعديل أو إلغاء أجزاء من التشريعات". وقد جاء هذا الحكم إثر استخدام الرئيس كلينتون "حق الاعتراض الجزئي إحدى عشرة مرة، حاذفاً بذلك اثنين وثمانين بنداً اتفاقاً منفرداً"⁽⁸⁰⁾.

ولا يترتب على هذا الاعتراض زوال مشروع القانون أو القضاء عليه نهائياً، وإنما يعد هذا الاعتراض بحكم الدستور، بمنزلة الاعتراض التوقيفي الذي يترتب عليه وقف تحوله إلى قانون. حيث أوجب الدستور على المجلس الذي يعاد إليه مشروع القانون، أن يقوم بإعادة بحث المشروع في ضوء الاعتراض المسبب من الرئيس، فإذا حاز على أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين يرسل إلى

(79) يراجع في ذلك:

– د. رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة في القانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر – مرجع سابق، ص 282.

– د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة – مرجع سابق، ص 249.

(80) انظر في ذلك – ثيودور لوي وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) – مرجع سابق، ص 227.

المجلس الآخر مرفقاً به اعتراض الرئيس، على أن يقوم هذا المجلس بإعادة دراسته بالنهج نفسه الذي نهجه المجلس الأول، فإذا وافق عليه المجلس الثاني أيضاً بأغلبية ثلثي أعضائه الحاضرين يصبح قانوناً نافذاً دون اشتراط موافقة الرئيس⁽⁸¹⁾.

لكن هذه الأغلبية الخاصة، وهي موافقة ثلثي أعضائه كل مجلس منفرداً عن الآخر تجعل من الصعب على الكونجرس استخدام هذه الأداة الدستورية التي منحها إياه الدستور في نقض الحق الدستوري للرئيس بالاعتراض على القوانين، ولعل أبلغ دليل على ذلك أن الكونجرس منذ عام 1789 إلى عام 1993 لم يتمكن من نقض الفيتو الرئاسي إلا عن 103 مشروع قانون من بين 2903 مشروع قانون كان الرؤساء الأمريكيون قد عارضوها. ويرجع السبب في ذلك إلى الشخصية المحورية التي يؤديها الرئيس الأمريكي في التأثير على مناصريه من أعضاء الكونجرس⁽⁸²⁾.

ب - الاعتراض الضمني: يتحقق الاعتراض الضمني أو ما يسمى (باعترض الجيب) عند قيام الكونجرس بتقديم مشروع القانون إلى الرئيس قبل فض دور انعقاده بأقل من عشرة أيام، فإذا احتفظ الرئيس بمشروع القانون دون أن يفصح عن إرادته الصريحة بالتوقيع عليه أو برفضه، فإن مشروع القانون يصبح في حكم العدم، وهذا ما قرره الدستور في (م1/ف7/ب2) التي نصت في نهايتها على (It shall not be a Law). والغرض من ذلك منع الكونجرس من تفويت الفرصة على الرئيس في ممارسة حقه الدستوري في التعبير عن إرادته الصريحة بشأن القانون⁽⁸³⁾.

ومن جانبي كباحت أعتقد أن واضعي الدستور الأمريكي قد هدفوا من وراء تقرير هذا الحكم إلى تفويت الفرصة على الكونجرس من الاستعجال بسن القوانين في الأيام الأخيرة من أدوار انعقاده، ذلك أن مثل هذه القوانين قد تكون غير سليمة، لما ينتابها من طابع الاستعجال والعواطف الشخصية التي تنتاب بعض أعضاء البرلمان خصوصاً في نهاية مدة ولايتهم.

(81) لاري إلويزر: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية - مرجع سابق، ص181.

(82) انظر في ذلك - د. جابر سعيد عوض: بحث بعنوان الاحتكام إلى الشعب كإستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس والرئاسة في النظام السياسي الأمريكي - مرجع سابق، ص51.

(83) يراجع في ذلك: - د. جميلة مسلم شريجي: الاتحاد الفيدرالي (دراسة تطبيقية عن الوطن العربي)، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة القاهرة، نوقشت وأجيزت عام 2003م، ص164.

- د. يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية (دراسة مقارنة) - مرجع سابق، ص342.

الخاتمة (النتائج والتوصيات):

أما وقد شارف هذا البحث على الانتهاء، فمن المؤمل أن تظهر نتائجه، ولا يريد الباحث أن يجعل من الخاتمة ترديداً لما انطوى عليه البحث من أفكار ونقاط أثرت خلال طرح الموضوعات المتصلة بجوهر البحث، ولا سيما أن الدراسة قد اقتصرت على البحث التحليلي للنصوص الدستوري ومقارنتها بالتطبيق والممارسة العملية على أرض الواقع. وبالنظر إلى حجم الدراسة وطبيعتها فلا يمكن الإحاطة بكل ما يحتاج إليه البحث من موضوعات متصلة اتصالاً مباشراً بالإشكالية الرئيسية التي عالجها البحث، وهي أن السلطة التنفيذية أصبحت شريكاً في العملية التشريعية، ولم يعد دورها يقتصر على الوظيفة الإجرائية فحسب، ومن ثمَّ يأمل الباحث بكل تواضع أن يلفت انتباه الباحثين والمهتمين بدراسة القانون الدستوري، إلى أبرز النتائج التي توصل إليها، بهدف إيفائها مزيداً من البحث والاهتمام، والمتمثلة في النقاط الآتية:

- لم يكن مبدأ الفصل بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية قائماً على الفصل التام بينها - كما يعتقد كثير من الباحثين - خصوصاً ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ذلك أن كلا منهما تملك عدداً من الوسائل الدستورية التي تمكنها من التأثير في عمل الأخرى.
- تغير المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث كانت السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال هذا المبدأ قد وصلت إلى ذروت مجدها على امتداد القرن التاسع عشر، ومن ثم بدأ هذا المجد بالتراجع التدريجي لحساب السلطات الرئاسية القائمة على القوة والسرعة في اتخاذ القرارات. وهذا التراجع له أسبابه التي قد تظهر من خلال النتائج المتبقية.
- تعميق مفهوم حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين، وبروز ظاهرة تشريعات المكاتب في عدد من الدول.
- تغير دور الدولة وانتقاله من المفهوم التقليدي الذي كان ينحصر في شؤون الأمن الداخلي والخارجي، والقضاء والاستقرار، خصوصاً في الولايات المتحدة التي تسعى إلى بسط نفوذها وسيطرتها على العالم. وقد ساعدتها المتغيرات التي ألمت بالعالم بعد الحربين العالميتين، وبعد حرب الخليج الأولى والثانية، وتفكك الاتحاد السوفيتي، وبعد تفجيرات الحادي عشر من أيلول عام 2001 وما تبعها من احتلال أفغانستان والعراق. ذلك أن هذه العوامل جميعها قد جعلت مفتاح المبادرة في يد السلطة التنفيذية وفي يد الرئيس وحزبه في كثير من القضايا التشريعية التي لا يستطيع الكونجرس موجهتها دون تدخل وتأثير من جانب الرئاسة الأمريكية.

- - تزايد دور الأحزاب السياسية في العملية التشريعية، وتغير المفهوم التقليدي لهذه العملية التي لم تعد قاصرة على أعضاء البرلمان، ذلك أن التأثير المباشر للسلطة التنفيذية أخذ يتأتى من خلال الأحزاب السياسية داخل البرلمان نفسه، ومن خلال الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية في توجيه الرأي العام بالاتجاه الذي تريده للضغط على الكونجرس والتأثير في العملية التشريعية.
- - لم تعد الضمانات التي قررتها الدساتير المعاصرة ومن بينها الدستور الأمريكي كافية للمحافظة على مبدأ استقلال البرلمان أو السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، حيث تؤدي هذه الأخيرة دورها في إخضاع تلك الضمانات للتيارات السياسية والحزبية. ومن هنا - قد تبدو القواعد المتعلقة بهذه الضمانات قانونية بحتة في ظاهرها، لكنها في واقعها مسائل سياسية، قد تلجأ الأغلبية في البرلمان إلى إخضاعها إلى تيارات حزبية، ومن ثم تخضع في باطنها لسياسات وتوجهات السلطة التنفيذية.

قائمة المراجع

الكتب العربية:

- د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين - بيروت، (ج1/ط2-1968).
- د. أنور الخطيب: الأصول البرلمانية، دار العلم للملايين بيروت، 1961م.
- د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية - سورية 2002م.
- د. رمضان محمد بطيخ: تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي - القاهرة، 1988م.
- د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1980م.
- د. سيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية/بدون عنوان، ط4، 1949م.
- د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة - بيروت 2000م.
- د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط2، منشورات جامعة دمشق، 1996-1997م.
- د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1971م.
- د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات - جامعة القاهرة 2000-2001م.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية 2006م.

- د. منذر الشاوي: النظرية العامة في القانون الدستوري، دار ورد للنشر— عمان/الأردن، ط1، 2007م.
- د. نعمان عطا الله الهيتي: تشريع القوانين، ط1، دار رسلان للطباعة والنشر— دمشق، 2007م.
- ياسين العبيثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي، دار أسامة للنشر — عمان/الأردن، ط1، 2008م.
- د. يوسف شباط : المالية العامة/ج2 — موازنة الدولة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1994-1995.

الكتب المترجمة إلى العربية:

- جاى م. فينمان: النظام القانوني الأمريكي، ترجمة الدكتور أحمد أمين الجمل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية — القاهرة، ط1، 2005م.
- جيروم بارون وتوماس دينيس: الوجيز في القانون الدستوري، ترجمة محمد مصطفى غنيم، مراجعة هند البقلي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية — القاهرة، ط1، 1998م.
- ثيودور لوي وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) ج1، ترجمة عبد السميع زين الدين ورباب زين الدين، ط1، مكتبة الشروق الدولية — القاهرة 2006م.
- لاري إلويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية للنشر، الطبعة الأولى — القاهرة 1996.
- لورانس بوم: المحكمة العليا، ترجمة الدكتور مصطفى رياض، الجمعية المصرية لنشر الثقافة والمعرفة — القاهرة، ط1، 1998م.
- موريس بي. فيورينا وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة، ط1، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان — الأردن، 2008م.
- الرسائل الجامعية:
- د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية رسالة دكتوراه — جامعة القاهرة 1980م.

- د. جميلة مسلم شرجي: الاتحاد الفيدرالي (دراسة تطبيقية عن الوطن العربي)، رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة، 2003م.
- د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه مقدمة – جامعة عين شمس 2006م .
- د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه – جامعة عين شمس، 1999م.
- د. منار الشوريجي: الكونجرس الأمريكي "المؤسسة المنسية عربياً" رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – مركز الدراسات الإستراتيجية بالأهرام، 2001م.
- د يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه – جامعة عين شمس 1991م.

الكتب الإنجليزية:

- Bernard Schwartz: The Power of the, President Macmillan Company, New York 1963.
- C. Herman Pritchett; The American Constitution: New York, McGraw-Hill Book Company, Second Edition, 1968. p195.
- Ferguson and McHENRY; The American System of Government; The American System of Government; New York, McGraw-Hill Book Company, Second Edition, 1950. 100-103
- Harold Zink and others: American Government and Politics, D. Van Norstand Co., Inc. 1958.
- John Swarthout and Ernest Bartley: Principals and problems of American National Government, New York, Oxford University Press 1951.
- P.C Acheson: Our Federal Government " How It Works: Dodd, Mead and Company, New York, 1984.
- Theodore J. Lowi and others: American Government; "Freedom and Power" Copyright 2002 by W. W. Norton & Company. Inc, Printed in the U.S.A.

الدوريات والأبحاث والمجلات:

- د. جابر سعيد عوض: بحث بعنوان الاحتكام إلى الشعب كإستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس في النظام السياسي الأمريكي – منشور في مجلة النهضة/ مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة، العدد الثالث، أبريل 2000م.
- د. حسن البحري: دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد – 24 – العدد الأول – 2008.
- صحيفة الدستور الأردنية، العدد رقم 1528 الصادر يوم الجمعة الموافق 29/2/2010م.

تاريخ ورود البحث إلى مجلة جامعة دمشق 2010/5/4.