

سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين « دراسة تحليلية »

الدكتور حسن البحري

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة دمشق

الملخص

إنَّ سلطَةَ رئيسِ الجمهوريّةِ في الولاياتِ المتحدّةِ الأمريكيّةِ في الاعتراضِ على مشروعاتِ القوانينِ التي يوافقُ عليها مجلسُ الكونجرسِ (النوابِ والشيوخِ معاً) - وهو ما اصطلحَ على تسميته بالفيتو الرئاسي *Presidential Veto Power* - تعدّ من أخطرِ الأسلحةِ التي تمتلكها السلطَةُ التنفيذية في مواجهةِ السلطَةِ التشريعيةِ، بل إنّها الأكثرُ أهميّةً من بينِ مجملِ " الضوابطِ والتوازناتِ " *Checks and Balances* التي تضمّنها الدستورُ الأمريكيُّ .

ويستندُ حقُّ الرئيسِ الأمريكيِّ في الاعتراضِ على مشروعاتِ القوانينِ التي يُقرّها الكونجرسُ إلى نصِّ الفقرةِ السابعةِ من المادةِ الأولى من الدستورِ الأمريكيِّ. وتعدُّ الفقرةُ المذكورةُ من أكثرِ النصوصِ التي تضمّنها الدستورُ الأمريكيُّ تفصيلاً وإيضاحاً، ولعلَّ في ذلك ما يفسّرُ أهميّةَ موضوعِ حقِّ الاعتراضِ لدى الآباءِ المؤسّسينِ للدستورِ ونيّتهم في تنظيمِ هذا الموضوعِ بدقّةٍ، بحيثِ لا يسمحُ بأيِّ لبسٍ أو خلطٍ في الفهمِ .

تمهيد وتقسيم:

من المعلوم أنَّ القانون يمرُّ بمجموعةٍ من الإجراءات المتتالية قبل أن يرى النور متكاملًا ومحققًا لآثاره التشريعية، وتبدأ هذه الإجراءات باقتراح مشروع قانونٍ معيَّن ومناقشته داخل البرلمان، ومن ثمَّ التصويت عليه وإقراره وفقًا للشروط التي تحددها الدساتير واللوائح والأنظمة الداخلية للبرلمان، ثم بعد ذلك يُعرض مشروع القانون على رئيس الدولة لإصداره خلال مدةٍ زمنيةٍ محددة؛ فإذا وافق رئيس الدولة على مشروع القانون المقدم إليه من البرلمان عدَّ قانونًا نهائيًّا، وبذلك تكتمل العملية التشريعية، أما إذا تبين لرئيس الجمهورية أنَّ مشروع القانون تشويه بعض العيوب الشكلية أو الموضوعية، أو أنه لم يحقق الأهداف التي تتوخاها الحكومة من إصداره، فإنَّ من حقِّه خلال مدةٍ زمنيةٍ محددةٍ رفض إصدار القانون.

وقد اصطلح على تسمية حق رئيس الدولة في رفض إصدار القانون بـ «حق النقض أو الرِّفْض» أو «سلطة الاعتراض» *The Veto Power*، ويُطلق على هذا الحق في الولايات المتحدة اسم «الفيتو الرئاسي» *Presidential Veto*، وهو حقٌ 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 يتبنَّاه الدستور لهذا الحق.

ويحوِّل دستور الولايات المتحدة الأمريكية رئيس الجمهورية – في الفقرة السابعة من المادة الأولى منه – سلطة الموافقة على مشروعات القوانين ومختلف أشكال القرارات التي تحظى بموافقة فرعيَّ السلطة التشريعية معاً، كما خولَّه في الوقت نفسه سلطة الاعتراض أو عدم الموافقة عليها، إلا أنَّ هذه السلطة الأخيرة المخوَّلة للرئيس ليست سلطة نهائية أو مطلقة *Ultimate*، بل تحمل معنى التقييد الذي استهدفه واضعو الدستور الأمريكي، فهي مجرد اعتراض توقيفي مؤقت، فأثر اعتراض رئيس الجمهورية ينحصر في إعادة القانون – أو بالأحرى مشروع القانون – المعترض عليه إلى الكونجرس ثانية لإعادة المداولة *Deliberation* بشأنه⁽¹⁾، فإذا أقره الكونجرس مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلسيه (النواب والشيوخ معاً)، سقط اعتراض الرئيس وبطل مفعوله، ويعدُّ القانون في هذه الحالة واحداً من قوانين البلاد، ويكون جاهزاً للنشر *Publication* كقانونٍ ملزم⁽²⁾. ومع

(1) انظر في ذلك : P. Sharan, M. A; *Political Organisation and Comparative Government*, published by S. Chand & Co., New Delhi, 1965, p.421.

(2) انظر : Sullivan, John V.; *How Our Laws Are Made* (U.S. Government Printing Office, Washington, 24rd edition, 2007), pp.51, 52.

أن رؤساء الجمهورية في الولايات المتحدة لم يستعملوا - حتى بداية القرن التاسع عشر - حقهم الدستوري في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها الكونجرس إلا نادراً، فإن نمو الديمقراطية الذي أثاره نشاط جماعات الضغط المسمّاة "اللوبي"، أجبر الرؤساء فيما بعد على استعمال هذا الحق بكثرة، لدرجة جعلت منه سلاحاً حقيقياً قلب التوازن بين سلطات الحكم لمصلحة الرئيس، وكفل له السيطرة الفعلية على العمل التشريعي.

وبناءً عليه، سنتناول بالدراسة في هذا البحث سلطة رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية في الاعتراض على القوانين، وذلك من خلال بيان ماهية حق الاعتراض، والجدل النظري الذي دار في مؤتمر فيلادلفيا بشأن هذا الحق، والتنظيم الدستوري له، وأخيراً فاعلية هذا الحق من خلال التطبيق العملي له من قبل الرؤساء الذين تناوبوا على رئاسة الولايات المتحدة، وسيكون ذلك من خلال أربعة مطالب رئيسية هي الآتية:

المطلب الأول : ماهية حق الاعتراض

المطلب الثاني : الجدل النظري في مؤتمر فيلادلفيا حول حق الاعتراض

المطلب الثالث : التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة

المطلب الرابع : فاعلية حق الاعتراض في الولايات المتحدة

المطلب الأول

ماهية حق الاعتراض

أولاً - تعريف حق الاعتراض ونشأته :

ورد في معاجم اللغة الإنجليزية أن كلمة Veto تعني «حق الرّفْض أو الاعتراض» أو «حقّ السَنَقْض "الفيتو"»، وهي كلمة لاتينية الأصل (مشتقة من كلمة Vetare) تعود إلى بدايات القرن السابع عشر، وتعني بالإنجليزية " I Forbid " أي أنا أَمْنَع أو أَحْظَر؛ وقد درج استعمال هذه الكلمة للدلالة على المعارضة ممّن كانت موافقته لازمة لإقرار قانون أو إجراء معين.

وقد استعمل حقّ الاعتراض أو الفيتو (وكان يُعرف بـ *Intercessio*) في بداية القرن السادس قبل الميلاد في روما القديمة - في العهد الجمهوري - كوسيلة لحماية حقوق طبقة عامّة الشعب من

انتهاكات طبقة البطارقة وتجاوزاتها⁽³⁾. ويتميز حق الاعتراض *Intercessio* الذي كان يمارسه التريبون الرومان *Roman Tribunes*⁽⁴⁾ بأنه « اعتراضٌ مطلقٌ *Absolute Veto* يؤدي إلى إجهاض أي قرار أو إجراء قضائي (وهو الذي يصادق عليه مجلس الشيوخ المهيم من قبل الأرستقراطيين ويوافق عليه القناصل والحكام الآخريين) إذا كان من شأنه أن يمس مصالح طبقة العامة أو يعرض حقوقها للخطر⁽⁵⁾ ».

⁽³⁾ يقصد بطبقة البطارقة *Patricians Class* مجموع النبلاء أو الأشراف الذين يمثلون الطبقة الأرستقراطية في المجتمع الروماني، وكانت هذه الطبقة تتكون من كبار ملاك الأراضي الزراعية، كما كانت وظائف الدولة العليا جراً على أبناء تلك الطبقة، حيث احتكر البطارقة، منصب القنصل *Consul* وعضوية مجلس الشيوخ *Senate*، فضلاً عن المناصب والوظائف العليا الأخرى التي حُظر على أفراد طبقة العامة *Plebeians Class* توليها.

انظر في التفاصيل : د. عفيفي كامل عفيفي؛ الأنظمة النيابية الرئيسية "نشأتها، تطورها، تطبيقاتها" دراسة تحليلية مقارنة (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة سنة 2002)، ص36 وما بعدها .

⁽⁴⁾ تجدر الإشارة إلى أن احتكار طبقة البطارقة لوظائف الدولة العليا من مدنية وعسكرية وسياسية لم يرق لأفراد طبقة العامة، ولهذا عقدوا العزم على مقاومته فطالبوا بضرورة اشتراك ممثليهم في إدارة شؤون البلاد، وبعد صراع طويل ومزير مع البطارقة من أجل تحقيق المساواة معهم في الحقوق والواجبات، تمكن العامة من إجبار البطارقة على تلبية أغلب مطالبهم. إذ سُمح لهم الاشتراك في تولي مهام القنصلية، وكذلك مهام الدكتاتورية في الظروف الاستثنائية، ووظيفة البرابيتورية (أي نائب القنصل أو مساعده)، كما أنشئت مجالس أُطلق عليها اسم « مجالس العامة»، وكان يجري انتخاب أعضائها بواسطة كل قبيلة بوصفها وحدة انتخابية مستقلة عن القبائل الأخرى، وكان كل مجلس يختار نقيباً له أطلق عليه اسم « نقيب العامة » أو « ترابوني الشعب » *(Tribune of the Plebeians or Tribune of the people (Latin tribunos plebis))*، ومن ثم وجد على الساحة الرومانية عدد من هؤلاء النقباء (التريبينز *Tribunes*) يتناسب مع عدد هذه المجالس، حيث كانت المهمة الأساسية لهؤلاء النقباء تتمثل في تمثيل العامة أمام الجهات الرسمية وحماية مصالحها والدود عنها ضد أي تهديد لها من قبل السلطة الحاكمة في الدولة. وبنتيجة ضغط العامة على البطارقة اكتسب نقيب العامة الحق في حضور جلسات مجلس الشيوخ *Senate* لممارسة حقهم في الاعتراض على ما قد يُصدره مجلس الشيوخ من قرارات يرون أنها جائرة أو ظالمة لمجرد أنها لا تحظى برضا الشعب عليها.

وقد مُنح نقيب العامة حقاً تلقائياً في عضوية مجلس الشيوخ بمجرد نجاحهم في تولي وظيفة النقيب، وذلك بحلول القرن الثاني قبل الميلاد؛ ففي منتصف القرن الخامس ق.م شهد عمل الترابنة أو نقيب العامة ازدهاراً لم يسبق له مثيل، حيث اعترف بهم رسمياً بوصفهم ممثلين للعامة، وبذلك أُجيز لهم حق الاعتراض أو حق الفيتو *Intercessio* على قرارات الحكام القنصلين، وعلى نتائج الانتخابات والتشريعات والقرارات التي تصدر من مجلس الشيوخ بعد أن أصبحوا يتمتعون بعضويته. وهكذا يمكننا القول: إن دور نقيب العامة (التريبينز *Tribunes*) يتقارب - إلى حد كبير - مع دور أعضاء المجالس النيابية في العصر الحديث.

انظر في التفاصيل : د. عفيفي كامل عفيفي؛ الأنظمة النيابية الرئيسية، المرجع السابق، ص51 - 55 .

⁽⁵⁾ انظر : Spitzer, Robert J.; *The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency*, (Albany, New York; State University of New York Press, 1988), pp.1, 2.

وفي القانون الدولي، تعني كلمة فيتو Veto « تلك الصلاحية الممنوحة لأيّ من الدول الخمس الكبرى الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لرفض الموافقة على مشروعات القرارات أو المقترحات المتعلقة بالمسائل الموضوعية (أي غير الإجرائية) Substantive matters المعروضة على المجلس (كالتحقيق في نزاع أو فرض عقوبات) »⁽⁶⁾.

أمّا في مجال القانون الدستوري، فإنّ كلمة Veto تستخدم للدلالة على « تلك السلطة المخوّلة لأحد فروع الحكومة لرفض الموافقة - بصورة دائمة أو مؤقتة - على الإجراءات أو المشروعات المقترحة من قبل الفرع الآخر، وخاصة سلطة رئيس الفرع التنفيذي في رفض التصديق - بشكل دائم أو مؤقت - على مشروع القانون الذي أقرّه الفرع التشريعي، وهكذا يمنع أو يؤخّر تحويل مثل هذا المشروع إلى قانون نهائيّ واجب التنفيذ ».

هذا وقد ورد في قاموس Bouvier القانوني - المعتمد في الولايات المتحدة لتفسير المصطلحات الواردة في دستور وقوانين الولايات المتحدة الأمريكية (وكذلك دساتير وقوانين سائر الولايات الداخلة في الاتحاد الأمريكي) - أن كلمة "فيتو" Veto تستعمل عادة للإشارة إلى حق الرئيس في الولايات المتحدة في رفض مشروع القانون الذي أقرّه فرع السلطة التشريعية؛ كما أنّ التصرف الناتج عن رفض التوقيع على مشروع القانون المذكور، والرسالة التي تُرسل إلى الكونجرس مبيّنة أسباب رفض التوقيع، كل منهما يطلق عليه "فيتو".

ثانياً - أنواع حق الاعتراض :

يُجمع الفقه على أنّ حق الاعتراض إمّا أن يكون مطلقاً، وإمّا أن يكون نسبياً، وذلك بحسب الأثر المترتب على ممارسته، الذي إمّا أن يكون إعدام مشروع القانون بصفة نهائية، أو منعه من أن يصبح قانوناً ما لم يتم إقراره مرة ثانية بأغلبية الأصوات المطلوبة أو باتباع الإجراءات الشكلية الأخرى، أو قد يكون مجرد اعتراض توقيفي (تعليقي) Suspensive Veto .

1 (حق الاعتراض المطلق Absolute Veto :

وهو حقّ يتميز بصفتي النهائية والإطلاق، إذ يؤدي اعتراض رئيس الدولة إلى قبح مشروع القانون نهائياً، فلا توجد أية وسيلة دستورية تمكّن البرلمان من تجاوزه، كما أنّ رئيس الدولة لا يتقيّد عند

⁽⁶⁾ انظر : Oxford Dictionary of Law; Edited By Elizabeth A. Martin (Oxford University Press, Fifth Edition, Reissued with new covers 2003), p.525.

استخدام هذا الحق بضرورة تسبب اعتراضه أو إيدانه في مُددٍ زمنية معينة؛ وهذا الاعتراض في الواقع ليس له سوى قيمة تاريخية لأن خصائص النهائية والإطلاق تتعارض مع المبدأ الديمقراطي الذي أساسه مبدأ سيادة الأمة *Le principe de la souveraineté nationale*، فإذا كانت الأمة هي مصدر السلطات فكيف يمكن أن تعترض إرادة الملك وحدها قانوناً أقره البرلمان، وهو يمثل الأمة، وقد يكون قراره بالإجماع؟ ولذلك فقد هجرت غالبية الدول هذا النظام، كما أنه لم يُعدّ يستخدم في الدول التي أقيمت عليه كالمملكة المتحدة⁽⁷⁾.

2) حق الاعتراض النسبي Relative Veto :

إذا كان الاعتراض المطلق أو ما اصطُح على تسميته برفض التصديق هو بمنزلة قَبْرٍ وإعدام للقانون، فإن الاعتراض النسبي (أو ما يسمى بالاعتراض المؤقت أو التوقيفي أو التعليقي *Suspensive Veto*) عكس ذلك، إذ يمكن للبرلمان التغلب على هذا الاعتراض بإعادة الموافقة على القانون من جديد وفقاً للشروط التي يحددها الدستور، ويتقيد رئيس الدولة عادةً في استخدام هذا الحق بمُدَدٍ زمنية تُعنى الدساتير بتحديدتها، كما يلتزم بذكر أسباب اعتراضه لإمكان تقديرها والحكم عليها. ويميز الفقه داخل الاعتراض النسبي بين عدة صور أهمها⁽⁸⁾:

أ - الاعتراض البسيط :

وهو الصورة المصغرة لحق الاعتراض، الهدف منه إجبار السلطة التشريعية على إعادة فحص القانون وإجراء مداولة *Deliberation* ثانية بشأنه. ويتميز هذا النوع من الاعتراض بأن الدستور لا

(7) انظر: د. السيد صبري؛ مبادئ القانون الدستوري (القاهرة؛ المطبعة العالمية، 1949)، ص332 وما بعدها.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن موافقة رئيس الدولة في المملكة المتحدة تعدّ أمراً ضرورياً ولازمياً لإقرار القوانين، إذ لا يمكن لمشروع القانون الذي أقره البرلمان أن يصبح قانوناً نهائياً ولجب التنفيذ ما لم تتم الموافقة عليه من قبل رئيس الدولة؛ ومن ثم، فإن الموافقة الملكية «التصديق الملكي» *Royal Assent* تعد المرحلة النهائية للعملية التشريعية، والنقطة التي يتحول عندها مشروع القانون إلى قانون برلماني.

ومن الناحية النظرية، فإن رئيس الدولة قد يرفض منح الموافقة الملكية، ويسمى هذا الإجراء عندئذٍ «الاعتراض على القوانين»، ولكن هذا الاعتراض ليس اعتراضاً توقيفياً مؤقتاً، كالذي يتمتع به كثير من رؤساء الدول كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وسورية، ومصر... الخ، وإنما هو اعتراض مطلق، إذ لا يمكن للبرلمان التغلب على هذا الاعتراض بإعادة الموافقة على القانون من جديد.

انظر في التفاصيل: 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، ص422 وما بعدها.

(8) راجع: د. عمر حلمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني «دراسة مقارنة»، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس سنة 1980، ط3 1999، ص121 وما بعدها.

يستلزم توافر أغلبية مشددة للتغلب على اعتراض رئيس الدولة، بل يكفي أن يعيد البرلمان الموافقة على القانون بالأغلبية ذاتها اللازمة لإقراره أول مرة؛ فإذا كان الدستور يستلزم لإقرار القانون أن يوافق عليه البرلمان بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين مثلاً، فإنه يكفي لتجاوز اعتراض رئيس الدولة أن يصرّ البرلمان على القانون بعد إعادة النظر فيه بالأغلبية ذاتها أي بأغلبية الحاضرين المطلقة⁽⁹⁾.

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

ب - الاعتراض الموصوف *Qualified Negative Veto* :

وهو الصورة المكبرة لحق الاعتراض، الهدف منه محاولة لإلغاء القانون الذي أقرّه البرلمان. ويتميز هذا النوع من الاعتراض بأن الدستور يتطلب أغلبيةً مشددةً للتغلب على اعتراض الرئيس، وهذه الأغلبية لا يلزم أن تصل إلى نسبة "الثلاثين" أو "الثلاثة أرباع" كما يركّز الفقه دائماً في أمثلته، بل يكفي أن تختلف الأغلبية التي يحددها الدستور للتغلب على اعتراض رئيس الدولة عن الأغلبية اللازم توافرها لإقرار القانون أوّل مرّة اختلافاً يتّجه إلى تشديدها، كأن يستلزم الدستور لإقرار القانون أن يوافق عليه البرلمان بأغلبية الحاضرين، في حين يستلزم لتجاوز اعتراض رئيس الدولة أن يصرّ البرلمان على القانون بعد إعادة النظر فيه بأغلبية مجموع أعضائه المطلقة⁽¹⁰⁾.

ويلاحظ هنا أنّ البرلمان هو صاحب القرار النهائي، ولكن كثيراً ما يتعذّر الحصول على الأغلبية الخاصة التي يحددها الدستور للتغلب على اعتراض الرئيس، ولذلك فإنّ حقّ الاعتراض على هذه

⁽⁹⁾ ويأخذ الدستور الحالي للجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر في الرابع من أكتوبر/ تشرين الأول عام 1958 بهذه الصورة من صور الاعتراض، حيث تنص المادة العاشرة منه على أن: « يُصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإرسال القانون إلى الحكومة بعد إقراره نهائياً، وله قبل نهاية هذه المدة أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة للقانون أو لبعض مواده، ولا يجوز رفض هذه المداولة الجديدة.»

⁽¹⁰⁾ ومثال ذلك ما جاء في الدستور السوري الصادر في 5/ أيلول سنة 1950، حيث تنص الفقرة 4/ من المادة 57/ من هذا الدستور على أن: « يتخذ مجلس النواب قراراته بأكثرية الحاضرين إلا إذا نصّ الدستور أو النظام الداخلي على غير ذلك .. الخ»، في حين تنص المادة 62/ على أنه: « إذا وجد رئيس الجمهورية ضرورة لإعادة النظر في القوانين غير المستعجلة أعادها إلى المجلس ضمن المدة المحددة لإصدارها وذلك برسوم متخذ في مجلس الوزراء. وإذا أصرّ المجلس عليها بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة وجب إصدار القانون فوراً.»

الصورة يعدّ سلاحاً قوياً في يد الرئيس التنفيذي يُمكنه من تلطيف اندفاع السلطة التشريعية وإصلاح أخطائها وإساءة استعمالها حقوقها⁽¹¹⁾.

ج - الاعتراض الناقل :

١ وصورته أن تُنقل سلطة البت النهائي في مصير القانون الذي أقرّه البرلمان واعترض عليه رئيس الدولة إلى جهةٍ ثالثةٍ محايدةٍ غير البرلمان، تتولّى الفصل في النزاع الذي شجّر بسببه بين الرئيس والبرلمان⁽¹²⁾.

ويميّز الفقه بين صورتين من صور الاعتراض الناقل :

⊠ الاعتراض الناقل الشعبي : ومفاده أنه في حالة رفض رئيس الدولة الموافقة على القانون الذي أقرّه البرلمان، يتم الرجوع إلى الشعب في استفتاءٍ عامٍ يُجرى لاستطلاع رأيه في موضوع النزاع؛ وممّا لا شك فيه أنّ هذه الصورة من صور الاعتراض تعدّ تعبيراً عن السيادة الشعبية في أدقّ صورها، وذلك لما تؤدي إليه من ضرورة اللجوء إلى هيئة الناخبين، وتنصيبها حكماً لما يحدث من خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهو إذاً بمنزلة إجراء لتحكيم الأمة فيما يقع من نزاع بين نوابها ورئيس الدولة.

⊠ الاعتراض الناقل إلى هيئة سياسية: وهنا يجري عرض النزاع القائم بين البرلمان والرئيس على هيئةٍ سياسيةٍ يُنصُّ على تكوينها في الدستور لتُقرّر مصير القانون الذي شجّر بسببه الخلاف بين الرئيس والبرلمان، وهو ما يُعرف بالرقابة الدستورية عن طريق هيئة سياسية⁽¹³⁾.

(11) انظر : د. السيد صبري؛ مبادئ القانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص 344، 345.

(12) انظر في ذلك : د. عمر حلمي فهمي؛ القانون الدستوري المقارن، مرجع سبق ذكره، ص 261.

(13) ومن جانبنا فإننا نعتقد أن عرض مشروع القانون الذي شجّر بسببه الخلاف بين رئيس الدولة والبرلمان على هيئة سياسية فيه كثير من المحاذير، وذلك نظراً إلى احتمال تأثر هذه الهيئة بالنزوات والميول والأهواء السياسية وبمجرىات الحياة السياسية والتيارات الحزبية، بما يجعلها تنجح أحياناً لصالح السلطة التنفيذية دون النظر للمخالفة الدستورية ذاتها.

وجدير بالذكر أن الدستور الحالي للجمهورية الفرنسية الخامسة، الصادر في عام 1958، أخذ بأسلوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين، حيث نص على إنشاء هيئة سياسية تتولى مهمة فحص دستورية القوانين قبل إصدارها، وأطلق على هذه الهيئة

اسم المجلس الدستوري *Le Conseil Constitutionnel*.

راجع في التفاصيل: د. حسن البحري؛ القانون الدستوري "النظرية العامة" (دمشق)؛ وزارة التعليم العالي، الجامعة الافتراضية السورية، الطبعة الأولى، 2009، ص 274-276.

المطلب الثاني

الجدل النظري في مؤتمر فيلادلفيا حول حق الاعتراض

تركزت المناقشات التي دارت في المؤتمر الدستوري *Constitutional Convention* المنعقد في فيلادلفيا *Philadelphia* سنة 1787 بخصوص الجزئية المتعلقة بحق الاعتراض *Negative Power* حول نقاط أربع تمثلت في : 1 - ضرورة حق الاعتراض 2 - ونوع هذا الاعتراض 3 - والجهة التي تملك مثل هذا الحق 4 - والأغلبية اللازمة للتغلب عليه⁽¹⁴⁾. وسوف نتناول بالدراسة هذه النقاط جميعها وفق الآتي :

أولاً - ضرورة حق الاعتراض:

في أثناء المناقشات التي دارت في المؤتمر الدستوري المنعقد في فيلادلفيا بشأن ضرورة حق الاعتراض من عدمه، برز اتجاهان متناقضان : أحدهما وقف موقف العداءة من حق الاعتراض وبالغ في مهاجمته، والاتجاه الآخر أيد هذا الحق ودافع عنه بحماسة شديدة حتى كانت له في النهاية الغلبة والتأييد من جانب أغلبية المجتمعين .

أ - الاتجاه الرافض لحق الاعتراض: أعرب جانب من الزعماء المجتمعين في مؤتمر فيلادلفيا عن معارضته الشديدة لحق الاعتراض من طرف رئيس الدولة على أعمال فرعي السلطة التشريعية، وشكك هذا الجانب في مشروعية مثل هذا الحق وجدواه، مستنداً في ذلك إلى عدة حجج، ملخصها الآتي⁽¹⁵⁾:

1 - إن حق الاعتراض يقوم على اعتقاد خطأ هو : افتراض وجود أعلى منازل الحكمة أو النزاهة *Superior Wisdom or Virtue* في الرئيس⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ لمزيد من التفاصيل حول المناقشات التي دارت في مؤتمر فيلادلفيا انظر :

Madison, James; The Debates in the Federal Convention of 1787 Which Framed The Constitution Of The United States Of America (New York, Oxford University Press, International Edition, 1920).

⁽¹⁵⁾ انظر في التفاصيل : *Madison, James; The Debates in the Federal Convention of 1787 Which Framed The Constitution Of The United States Of America, op.cit., pp.49 et seq.*

⁽¹⁶⁾ يرى روجر شيرمان *Roger Sherman* (مندوب عن ولاية كونيتيكت) في نظام الاعتراض أنه يعطي الحق لفرد واحد أن يفرض إرادته على الجميع، وعبر عن ذلك بقوله: « هل يمكن لرجل واحد أن يكون مؤتمناً بشكل أفضل من مجموع الآخرين إذا هم جميعاً عبّروا عن موافقتهم؟ إن هذا ليس قولاً حكيماً ولا يدعو إلى الأمان ».

« Can one man be trusted better than all the others if they all agree? This was neither wise nor safe ». انظر : *Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution. (Chicago, University of Chicago Press, 1987) Volume 2, Article 1, Section 7, Clauses 2 and 3, Document 4 (Records of the Federal Convention), p.396 .*

2 – إذا كان الغرض من إقرار حق الاعتراض هو حماية الأمة من قوانين معيبة جِراء التسرع أو الإهمال أو التخطيط المقصود، فإن إساءة استعمال هذا الحق من جانب الرئيس قد تؤدي بالمقابل إلى إجهاض العديد من القوانين الجيدة والضرورية لنهضة هذه الأمة⁽¹⁷⁾.

3 – إن الاعتراض سلطة ممقوتة من حيث المظهر، و عديم الجدوى من حيث التطبيق: فهو من ناحية سلطة ممقوتة لأن السلطة في مجملها تكمن أصلاً في الشعب، فهو أساس جميع السلطات ومصدرها، والشعب أمّا أن يحكم نفسه بنفسه أو بواسطة ممثليه الذين ينتدبهم لهذا الغرض؛ ولهذا، فإن استخدام الرئيس لسلطة الاعتراض ضد الأعمال والقرارات التي يتخذها مجلسا السلطة التشريعية يشكّل اعتداءً على إرادة الشعب التي عبر عنها نوابه في البرلمان⁽¹⁸⁾.

كما أن الاعتراض من ناحية أخرى عديم الفائدة من حيث التطبيق، ومصيره أن يسقط بالتقادم كما حدث في بريطانيا العظمى، إذ لم يجرؤ أي ملك في إنجلترا – منذ أيام وليام الثالث – على ممارسة الاعتراض على أعمال مجلسي البرلمان رغم أنه مخوّل بذلك وفقاً لما يمتلكه من امتيازات⁽¹⁹⁾.

4 – يمثل حق الاعتراض انتهاكاً صارخاً لذاك المبدأ الذي لا يمكن لأمة حرة أن تعيش من دونه، ألا وهو مبدأ فصل أو تقسيم السلطات *Division of the Powers*، وهذا المبدأ ليس غريباً عن أمريكا،

⁽¹⁷⁾ أيدى الدكتور بنيامين فرانكلين (مندوب عن ولاية بنسلفانيا) معارضته لحق الاعتراض، وأوضح كيف كان الحاكم في ولاية بنسلفانيا وبصورة دائمة يوظف سلطته في الاعتراض لابتزاز الأموال، فأى قانون حتى ولو كان جيداً لا يمكن تمريره والموافقة عليه من جانب الحاكم ما لم تكن هناك مساومة أو صفقة خاصة تبرم معه، فقد كان دائماً يجعل من الزيادة في المرتب أو الحصول على بعض المنح والهيئات شرطاً لإعطاء موافقته، وقد أصبح عرفاً مستقراً أن يقوم البرلمان بإصدار أمر على الخزانة العامة بدفع مبلغ – متفق عليه – إلى الحاكم يسلم إليه قبل أن يضع توقيعهم على القوانين. وضرب فرانكلين مثلاً على ذلك: الهنود الذين كانوا يسلخون فروة رأس الناس الغربيين، فلو شعر هؤلاء أن الهنود قادمون، فإن الحاكم سوف لن يعطي موافقته على اتخاذ إجراءات الدفاع ما لم تتم الموافقة على إعفاء عقاراته وأراضيه من الضريبة.

انظر: *Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution, Ibid., p.390.*
⁽¹⁸⁾ ومن المؤيدين لهذه الفكرة "جانج بدفورد" *Gunning Bedford* (مندوب عن ولاية ديلاوير) الذي كان معارضاً لأية رقابة على السلطة التشريعية حتى ولو تمت من قبل "مجلس المراجعة" الذي جرى اقتراحه في البداية.

ويعتقد "بدفورد" أن قيام الدستور بتحديد معالم حدود السلطة التشريعية سيكون أمراً كافياً، وسيؤدي إلى تحقيق الضمان اللازم لحقوق الأقسام الأخرى. كما أن النواب الممثلين عن الشعب هم أفضل من يؤتمن على مصالحه، ولذلك لا ينبغي أن يخضع هؤلاء النواب لأية رقابة خارجية مهما كانت، فمثل هذه الرقابة يجب أن تكون داخل السلطة التشريعية ذاتها، فرقابة المجلسين التشريعيين أحدهما للأخر ستكون رقابة كافية.

انظر: *Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution, op.cit., p.391.*
⁽¹⁹⁾ انظر: *Borden, Morton; The Antifederalist Papers (Michigan State University Press, 1965), Antifederalist No. 73 by William Penn (Does the Presidential Veto Power Infringe on the Separation of Departments?), p.202.*

فهو مفهوم بشكل جيد في كل مكان، ومُعترف به دون جدال في مواثيق الحقوق *Bills of Rights* وديساتير كل من : نيوهامبشاير وماساشوسيتس وماريلاند وفرجينيا ونورث كارولينا وجورجيا، وهذه جميعها تصرّح بأن الفروع أو الأقسام التشريعية والتنفيذية والقضائية يجب أن تكون دائماً منفصلة ومتمايزة الواحدة عن الأخرى⁽²⁰⁾.

ولهذا، فإنه لخطأ سياسيٍّ فادحٌ أن يُسمح للسلطة التنفيذية باستخدام حق الاعتراض، أو بالأحرى أي نوع من الرقابة على الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التشريعية⁽²¹⁾.

ب - الاتجاه المؤيد لحق الاعتراض : مع الاعتراضات السابقة، ذهب رأي آخر - وأنصاره كثر - إلى ضرورة تقوية السلطة التنفيذية وذلك من خلال تضمين الدستور الاتحادي نصاً يجيز لرئيس الجمهورية سلطة الاعتراض على القوانين، وقد كان يسيطر على تفكير أنصار هذا الرأي اعتباران أساسيان⁽²²⁾: أولهما أن سلطة الاعتراض هي السبيل الوحيد الذي يمكن بمقتضاه للرئيس أن يحافظ على اختصاصاته الممنوحة له بمقتضى الدستور من اعتداء الكونجرس عليها أو العبث بها، وثانيهما أن هذه السلطة يجب أن تحدّد بقيود معقولة.

أمّا الاعتبار الأول، فكان مرده تأثرهم بنصائح الفقيه الفرنسي البارون تشارلز مونتسكيو "من أنه «إذا لم يكن للسلطة التنفيذية الحق في أن تقيد أو تكبح تجاوزات الهيئة التشريعية، فإن هذه الأخيرة ستغدو مستبدة، وذلك لأنه من الممكن أن تدعي لنفسها الحق في أي شيء ترغب فيه، وبذلك ستدمر أو تحطم كل السلطات الأخرى؛ فالسلطة التنفيذية ... يجب أن تسهم بنصيب في التشريع عن طريق سلطة الرفض، ويغير هذه السلطة لا تلبث أن تسلب منها امتيازاتها»⁽²³⁾.

⁽²⁰⁾ انظر : Borden; *The Antifederalist Papers*; op.cit., Antifederalist No.73; p.202.

⁽²¹⁾ انظر : Borden; *The Antifederalist Papers*; op.cit., Antifederalist No.73; p.201.

« It is therefore a political error of the greatest magnitude, to allow the executive power a negative, or in fact any kind of control over the proceedings of the legislature ».

⁽²²⁾ انظر : د. سعد صفور؛ رئيس الجمهورية الأمريكية، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية، كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، السنة الرابعة، العددان الثالث والرابع، يوليو / ديسمبر ١٩٥٠، ص286، 287.

⁽²³⁾ انظر : Montesquieu, Charles de Secondât, Baron de; *The Spirit of Laws* [1748], translated from the French by Thomas Nugent [1752], (Canada: Ontario, Batoche Books, 2001), Book XI, Ch VI, p.179.

وأما الاعتبار الثاني، فمرده أن سلطة الاعتراض لم تكن غريبة على واضعي الدستور، إذا كان يتمتع بها حكام الولايات الأمريكية في عهد الاستعمار الإنجليزي تحت اسم *Power of Disallowance* وعانوا من سعة تلك السلطة وإساءة استعمالها الشيء الكثير⁽²⁴⁾.

وانطلاقاً من ذلك، فقد قام أنصار هذا الاتجاه المؤيد لحق الاعتراض بالرد على اعتراضات الفريق المعارض وتقنيدهم. وكان من أبرز هؤلاء المدافعين عن حق الاعتراض "ألكسندر هاملتون" (مندوب عن ولاية نيويورك)، وتتجلى أفكار "هاملتون" في هذا الشأن - حسبما وردت في كتاب الفيدراليست - في النقاط الآتية⁽²⁵⁾:

1 - في ظل نزعة الدائرة التشريعية لأن تتدخل في حقوق الدوائر الأخرى، وأن تمتص *Absorb* سلطاتها، وعدم كفاية معالم الحدود الفاصلة بين السلطات، وضرورة تزويد كل منها بسلاح دستوري لحمايتها الخاصة، في ظل هذه المبادئ الواضحة التي لا خلاف عليها تتحصل فائدة حق الرفض وسداده، سواء المطلق *Absolute* منه أو الموصوف *Qualified* من جانب الرئيس على أعمال فرعي السلطة التشريعية، فدون هذا أو ذاك يغدو الرئيس عاجزاً تماماً عن حماية نفسه ضد تجاوزات الهيئة التشريعية، بل يتم تجريده من سلطاته تدريجياً عن طريق اتخاذ قرارات متعاقبة، أو يتم استئصالها جميعاً بمجرد التصويت مرة واحدة. وفي كلتا الحالتين ما أسرع أن تقع السلطان التشريعية والتنفيذية في اليد نفسها، وحتى لو لم تكشف تلك النزعة في المجلس التشريعي عن نفسها على الإطلاق لمهاجمة حقوق الرئيس، فإن قواعد المنطق والتفكير السليم، هي ذاتها سوف تعلمنا أنه لا يجوز أن يترك الواحد منهما تحت رحمة الآخر، بل يجب أن يحوز كل منهما سلطة دستورية وفعالة لحماية نفسه.

2 - إن سلطة الاعتراض لا تخدم فقط كدرع *Shield* لحماية السلطة التنفيذية، ولكنها تشكل ضمانات إضافية ضد سنّ قوانين غير سليمة، فهي تشكل مراجعة وفحصاً لأعمال المجلس التشريعي، بهدف حماية المجتمع من آثار الانقسام والتحزب والاندفاع، أو أي شعور غير ودي تجاه الصالح العام، قد يحدث أن ينفذ تأثيره إلى أغلبية ذلك المجلس.

⁽²⁴⁾ انظر : د. سعد عصفور، رئيس الجمهورية الأمريكية، المرجع السابق، ص 287 .

⁽²⁵⁾ انظر في ذلك : A Hamilton, Alexander & Jay, John & Madison, James; *The Federalist*; *Commentary on The Constitution Of The United States Being a Collection of Essays Written in Support of the Constitution Agreed Upon September 17, 1787, by the Federal Convention* (Washington, D.C, Robert B. Luce, Inc., 1976), *Federalist No.73*, pp.476 - 480.

3 - إن الاعتراف لرئيس الجمهورية بحق الاعتراض على أعمال السلطة التشريعية لا يستند إلى ذلك الافتراض الخطأ الذي أيداه الفريق المعارض له، وإنما يقوم على فكرة جوهرية مفادها أن المشرع ليس معصوماً عن الوقوع في الخطأ، كما أن حب السيطرة قد تخونه أحياناً، فيصبح أكثر ميلاً للاعتداء على حقوق الأعضاء الآخرين في الحكم، ولهذا كان لا بد من إيجاد رقابة حقيقية على القوانين والإجراءات التي تصدر عن المجلس التشريعي، من قبل هيئة تختلف من حيث التكوين والاختصاص، وتبتعد بحسب موقعها عن جو الإثارة والانفعال الذي يسيطر على المداولات والمناقشات البرلمانية، وتتجرد من روح الحزبية والعصبية التي تؤدي إلى إهدار حقوق الأقليات السياسية والدينية، ولا يعني عن هذا الفحص - الذي يوفره الاعتراض الرئاسي - أن ينقسم البرلمان إلى مجلسين، فيراقب كل منهما الآخر، لأن ذلك يعدّ من قبيل الرقابة الذاتية، وهي رقابة لا تتوافر فيها ضمانات الحيدة والموضوعية.

4 - لئن صح القول بأن منع إقرار القوانين السيئة من خلال ممارسة سلطة الاعتراض، تشمل أيضاً منع القوانين الأخرى الجيدة أو إجهاضها، وقد تستخدم هذه السلطة لهذا الغرض أو ذاك، فإن الأذى أو الضرر - الذي ربما قد يقع جراء إجهاض عدد قليل من القوانين الجيدة - من السهل تعويضه بسخاء بفضل منع إقرار عدد من القوانين السيئة .

5 - إن ملك بريطانيا العظمى، بكل ما يتمتع به من خصائص السيادة والنفوذ الذي يستقيه من ألف مصدر، يتردد في استخدام حقه في رفض قرارات مشتركة أقرها البرلمان، وذلك كي يتحاشى مواجهة عدم رضا الأمة جراء وقوف جلالته معارضاً لاتجاه الهيئة التشريعية في البلد. إذا كان حاكم - على هذا القدر من القوة والمنعة اللتين يتمتع بهما ملك بريطانيا - يتردد في ممارسة سلطته المذكورة، فما أعظم قدر الحذر الذي يحق للمرء أن يتوقعه من رئيس الولايات المتحدة! فهذا الأخير لا يرتدي غير عباءة أربع سنوات يباشر خلالها سلطة الرئيس في حكومة كلها حكومة جمهورية محض!، فمن الواضح أن الخطر من عدم استخدامه سلطته عند الضرورة، سيكون أكبر من استخدامه لها أوسع مما ينبغي، أو مرات أكثر مما يجب .

وجدير بالذكر أن "هاملتون" لم يكن الوحيد من بين المجتمعين في المؤتمر الذي دافع عن حق الاعتراض، فهناك العديد من الزعماء الذين أيدوا هاملتون في مقترحه، ومنهم على سبيل المثال "جيمس ولسن" James Wilson (مندوب عن ولاية بنسلفانيا) الذي طالب بتقوية السلطة التنفيذية من خلال منح رئيسها سلطة الاعتراض المطلق على القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، حماية له من اعتداءات هذه الأخيرة على امتيازاته.

كما يعتقد "ولسن" - مع بعضهم - أن لا خوف من سلطة الاعتراض في حال تم إقرارها، لأن استخدامها سيكون نادراً، فإلتهبة التشريعية سوف تعلم بوجود مثل هذه السلطة، ومن ثم ستمتنع عن سن القوانين التي يتأكد لها إمكانية إلحاق الهزيمة بها من جانب الرئيس، وهكذا فإن الاعتراض هو عملية صامتة، يحافظ على الانسجام ويمنع الضرر أو الأذى⁽²⁶⁾.

ثانياً - الخلاف في نوع الاعتراض:

بعد انتهاء الجدل الذي دار بين المجتمعين في مؤتمر فيلادلفيا بشأن مدى ضرورة الاعتراض من عدمه، خلصوا إلى ضرورة تضمين الدستور الاتحادي حق الاعتراض على القوانين، إلا أنهم مع ذلك اختلفوا في نوع هذا الاعتراض، وانقسموا في ذلك إلى اتجاهين، أحدهما ينادي بالاعتراض المطلق، والآخر ينادي بالاعتراض النسبي أي الموصوف:

أ - الاتجاه المؤيد للاعتراض المطلق *Absolute negative*: اقترح أصحاب هذا الاتجاه تقوية السلطة التنفيذية من خلال إعطاء رئيسها حق اعتراض مطلق على القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، وكان من بين هؤلاء كل من ألكسندر هاملتون، وجيمس ولسن، وجيري، والحاكم موريس. وجاء على لسان ولسن في هذا الشأن بأن السلطة التنفيذية يجب أن يكون لديها سلطة اعتراض مطلق على القوانين كوسيلة للدفاع عن نفسها، ودون هذه السلطة فإن الهيئة التشريعية يمكنها في أية لحظة أن تغيب السلطة التنفيذية وتمسحها عن الوجود⁽²⁷⁾.

ب - الاتجاه المؤيد للاعتراض الموصوف *Qualified Veto*: لقي الاقتراح المتعلق بإعطاء رئيس السلطة التنفيذية حق اعتراض مطلقاً على القوانين معارضة شديدة من جانب أغلبية المجتمعين في مؤتمر فيلادلفيا، ولعل من أبرز هؤلاء: الدكتور فرانكلين، وروجر شيرمان، وماديسون، وبتلر، وماسون. فقد ذهب الكولونيل ماسون (مندوب عن ولاية فرجينيا) إلى أن منح رئيس السلطة التنفيذية مثل هذا الحق (الاعتراض المطلق) سيفتح الباب أمامه للتحكم والسيطرة على أعمال الفرع التشريعي، وقد أحسن فرانكلين - في المثال الذي ذكره - التعبير عن هذا الأمر⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ «Mr. Wilson believed as others did that this power would seldom be used. The Legislature would know that such a power existed, and would refrain from such laws, as it would be sure to defeat. Its silent operation would therefore preserve harmony and prevent mischief».

Madison, James; *The Debates in the Federal Convention of 1787*, op.cit., p.53.

انظر:

Kurland, Philip & Lerner, Ralph; *The Founders' Constitution*, op.cit., p.389.

انظر⁽²⁷⁾:

⁽²⁸⁾ راجع ما سبق ذكره في الهامش رقم 17 من الصفحة 8 من هذا البحث.

وتساءل "ماسون": أيبغي السادة المحترمون أن يمهدوا الطريق إلى الحكم الملكي الوراثي؟! هل يخدعون أنفسهم بأن الشعب سيوافق على مثل هذه البدعة؟ إذا كان هذا هو خيالهم، فإن لدي الجرأة أن أقول لهم إنهم مخطئون، وبأن الشعب أبداً لن يوافق.

وذهب "بيرس بتلر" *Pierce Butler* (مندوب عن ولاية كارولينا الجنوبية) إلى أن إعطاء رئيس الدولة حق الرفض الكامل *Complete Negative* للقوانين، سيجعله -بلا أدنى شك- يتصرف بشكل مختلف جداً، خاصة أنه بات من الملاحظ في جميع بلدان العالم تزايد دور السلطة التنفيذية وتعاطف شأنها، لذا يُخشى من إساءة استخدام السلطة التنفيذية لهذا الحق، مما قد يخلق كاتالينا *Catalina* أخرى، أو يبشّر بمولد كرومويل *Cromwell* جديد في هذا البلد أو غيره⁽²⁹⁾.

وبالمحصلة، خلصَ أغلبية الأعضاء المجتمعين في المؤتمر إلى نبذ فكرة الاعتراض المطلق على القوانين، وضرورة أن يكون هذا الاعتراض مجرد اعتراضٍ موصوف، أي اعتراضٍ نسبيٍ ليست له خصائص الإطلاق والنهائية.

ثالثاً - الخلاف حول الجهة التي تملك الاعتراض :

انقسم الرأي حول الجهة صاحبة الحق في الاعتراض إلى اتجاهين :

الاتجاه الأول : اقترح أنصاره اشتراك الهيئة القضائية مع الهيئة التنفيذية في ممارسة حق الاعتراض **على القوانين**، وذلك بتشكيل "مجلس مراجعة" *Council of Revision* يتكون من رئيس الجمهورية وأحد

⁽²⁹⁾ انظر : *Kurland, Philip & Lerner, Ralph ; The Founders' Constitution, op.cit., p.390 .*

وجدير بالذكر أن تجربة الاعتراض كان لها أسوأ الأثر في الولايات المتحدة قبل الاستقلال، فقد كان حق الاعتراض يستخدم آنذاك لحماية مصلحة التاج البريطاني، والمصالح الشخصية للحكام، والإثراء السريع على حساب المستعمرة، ولهذا فلإن إساءة استخدام الملك لحقه في الاعتراض على القوانين كانت أحد أهم الأسباب التي أدت إلى قيام الثورة الأمريكية؛ فقد ورد في إعلان الاستقلال الصادر في 4 يوليو/ تموز من العام 1776 أن ملك بريطانيا العظمى (جورج الثالث) قد اتخذ من الظلم ومخالفة الدستور شعاراً له، فقد مارس الاستبداد المطلق *Absolute Tyranny* وأقام حكماً دكتاتورياً يحقق مصالحه، ورفض إعطاء موافقة على القوانين المفيدة والأكثر ضرورة للمصلحة العامة، ورفض مع حكومته المصادقة على القوانين العاجلة التي تتعلق بتنظيم المهن الرئيسية في الدولة، وأصدر أوامره إلى سلطات الدولة بأن تمتنع عن تنفيذ كل القوانين ما لم يوافق عليها شخصياً.

انظر في ذلك : كارل فان دورين؛ التجربة الدستورية الكبرى في الولايات المتحدة، ص 91.

The Constitution of the United States with Index and The Declaration of Independence (Washington :U.S. Government Printing Office, Twenty-fourth Edition, 2009), pp.36,37.

أعضاء الهيئة القضائية، وقد تقدّم بهذا الاقتراح "دموند راندولف" Randolph (مندوب عن ولاية فرجينيا) (30) على غرار نظام "الاعتراض النسبي" المطبق في ولاية نيويورك (31).

وكان من أنصار هذا الرأي كل من : ماديسون، ولسن، الكولونيل ماسون، أولفر إلزورث (مندوب عن ولاية كونكتيكت)؛ وبين "ماديسون" - وهو أصلاً صاحب هذا الاقتراح وبناء على طلبه تقدّم به "راندولف" - أن الغرض من هذا الاقتراح له أهمية عظيمة الشأن بالنسبة إلى الدستور المقترح، فهذا الاقتراح سيكون أمراً مفيداً للسلطة القضائية بإعطائها فرصة إضافية للدفاع عن نفسها ضد تجاوزات الهيئة التشريعية، وسيكون أمراً مفيداً للسلطة التنفيذية بإعطائها مزيداً من الثقة والحزم والثبات في ممارسة سلطة مراجعة وتنقيح القوانين، كما أنه أيضاً سيكون أمراً مفيداً للسلطة التشريعية بالمضاعفة من ميزات التشريع والتقليل من أخطائه، فالتشريعات عادةً تفتقر إلى الوضوح والتحديد، واشتراك القضاة مع السلطة التنفيذية في مراجعة القوانين يكفل لها حسن الصياغة ودقة المعاني وبعدها عن الغموض والسطحية (32).

الاتجاه الثاني: رفض إشراك الهيئة القضائية مع الهيئة التنفيذية في ممارسة حق الاعتراض على القوانين، ورجح إعطاء حق الاعتراض لرئيس السلطة التنفيذية وحده، وقد تقدم بهذا الاقتراح الجنرال "تشارلز بينكني" Charles Pinckney (مندوب عن ولاية كارولينا الجنوبية) على غرار النظام

(30) في التاسع والعشرين من شهر مايو 1787 افتتح راندولف أعمال المؤتمر باقتراح سلسلة من القرارات أو المقترحات (وعدها خمسة عشر أطلق عليها مشروع فرجينيا) عبّر من خلالها عن وجهات نظره، وجاء في القرار أو المقترح الثامن بأنه: «يجب على الهيئة التنفيذية مع عدد مناسب من رجال القضاء الوطني أن تكون مجلساً للمراجعة، مع سلطة فحص كل تشريع للبرلمان الوطني قبل التصديق عليه، وكذلك كل قانون لأية ولاية قبل أن يصبح الاعتراض عليه نهائياً. وأن عدم موافقة مجلس المراجعة تعدّ رفضاً إلا إذا أقر البرلمان الوطني التشريع مرة أخرى، أو إذا اعترض برلمان الولاية مرة أخرى بعدد.... من أعضاء كل فرع».

انظر في ذلك: كارل فان دورين؛ التجربة الدستورية الكبرى في الولايات المتحدة، ترجمة أ. محمد مأمون نجا (القاهرة، دار النهضة العربية، دون ذكر تاريخ النشر)، ص 377، 378.

(31) تجدر الإشارة إلى أن ولاية نيويورك آنذاك كانت تتبنى فكرة الاعتراض النسبي على القوانين، وهذا الحق كان يمارس من قبل مجلس مراجعة *Council of Revision* يتكون من الحاكم *Governor* ورئيس القضاة *Chancellor* وقضاة المحكمة العليا أو أي اثنين منهم. ووفقاً للمادة الثالثة من دستور هذه الولاية يمكن للمجلس المذكور أن يعترض على القانون الذي تقره الهيئة التشريعية بفرعها في خلال عشرة أيام تبدأ من تاريخ تقديمه. ويفسر صمت المجلس بعد هذه المدة على أنه موافقة، ما لم تصبح إعادة القانون مستحيلة بسبب تأجيل أعمال الهيئة التشريعية قبل انتهاء المدة المحددة، ويمكن للهيئة التشريعية أن تتغلب على اعتراض المجلس إذا أعادت الموافقة على القانون بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين.

انظر: *The Constitution of New York (April 20, 1777), Article.3 .*

(32) انظر: *Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution, op.cit., p.393.*

المعمول به في ولاية ماساشوستس. وقد نال هذا الاقتراح الدعم والتأييد من قبل أغلبية أعضاء المؤتمر، أمثال لوثر مارتن (مندوب عن ولاية ماريلاند)، وكل من "البرج جيري" و "رؤف كينج" Rufus King و"ثانيل جورهام" Nathaniel Gorham (مندوب عن ولاية ماساشوستس)، و"كالب سترونج"، و"جون روتلج" (مندوب عن ولاية كارولينا الجنوبية).

ويرجع السبب في رفض أعضاء المؤتمر تبني الأسلوب المتبع في دستور ولاية نيويورك وتفضيلهم للأسلوب المتبع في دستور ولاية ماساشوستس، إلى ما يأتي :

1 - إن اشترك الهيئة القضائية مع الهيئة التنفيذية في ممارسة حق الاعتراض على القوانين، يشكل اعتداءً على المبدأ القائل بأن الفروع أو الدوائر التشريعية والتنفيذية والقضائية يجب أن تكون منفصلة Separate و متميزة Distinct الواحدة عن الأخرى، ويؤدي إلى اندماج خطير العواقب بين الدائرتين القضائية والتنفيذية⁽³³⁾.

2 - إن إعطاء حق الاعتراض لمجلس مراجعة تشترك في تكوينه الهيئتان التنفيذية والقضائية فيه محاباة لصالح هذه الأخيرة، إذ سيكون لها حق اعتراض مزدوجاً: الأول تشترك فيه مع السلطة التنفيذية، والثاني تنفرد به عند ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، ولهذا فإن رقابة القضاء لدستورية القوانين تعني عن حق الاعتراض؛ كما أن مشاركة القضاة في مثل هذا الحق يدفع بهم إلى متاهات سياسية، ويجر الهيئة القضائية إلى المناورات الحزبية المصاحبة للعمل داخل المجلس التشريعي، وهو ما يؤثر في ثقة الرأي العام فيها، وخاصة إذا ما استعملت حق الاعتراض ضد ما يقره المجلس التشريعي من إجراءات شعبية.

⁽³³⁾ ذهب "جيري" إلى أنه يفضل منح السلطة التنفيذية حق اعتراض مطلقاً *Absolute Negative* حماية لنفسها، ولا أن يتم إشراك الدائرة القضائية مع الدائرة التنفيذية في ممارسة سلطة الاعتراض على القوانين، وذلك لأن مثل هذه الشراكة ستؤدي إلى إيجاد تحالف هجومي ودفاعي *Offensive and Defensive Alliance* ضد الهيئة التشريعية، مما يجعل هذه الأخيرة غير راغبة في الدخول معها في أي نزاع.

انظر : *Kurland, Philip & Lerner, Ralph ; The Founders' Constitution, op.cit., p.394.*
وذكر "هاملتون" في كتاب الفيدراليست (المقالة رقم 73) أن القضاة بحكم مشاركتهم رئيس السلطة التنفيذية في سلطة مراجعة القوانين، قد يندفعون في كثير من الأحيان إلى الذهاب أبعد مما ينبغي في نظرتهم السياسية لصالحه، وهكذا يحصل اندماج خطير العواقب - إلى حد ما - بين الدائرتين التنفيذية والقضائية، كما أنه من المستحيل أن يبقى القضاة متبعدين عن كل مهنة أخرى غير تفسير القوانين، وهكذا فإنه من الخطورة بمكان أن يوضع القضاة في موقف يغدون فيه أمماً قضاة فاسدين أو قضاة يتأثرون برئيس السلطة التنفيذية.

3 - إن إعطاء القاضي حق الاعتراض يتعارض مع مهمته في تفسير التشريع وتطبيقه، وذلك أن القاضي عند قيامه بهذه المهمة يتجرد من الميل تجاه رأي بعينه، ويستند إلى الأعمال التحضيرية، أو قصد المشرع، وهذا ما لا يتوافر في القاضي الذي سبق أن أعلن رأيه عند مراجعة القانون، ويسهل ومن ثمّ الانقياد إليه؛ وهكذا فإن القضاة الذين سيكونون هم المفسرون *Interpreters* للقانون قد يكونون عرضةً للتحيز *Bias*، بحكم أنهم سبق وأعطوا رأياً في الأمر بصفتهم مراجعين⁽³⁴⁾.

4 - إن إعطاء حق الاعتراض لمجلس مراجعة تشترك فيه الهيئتان التنفيذية والقضائية يميع المسؤولية ويفتتها، ويسهل التأثير في بعض أعضائه، على العكس من ذلك، فإنه في قصر هذا الحق على رئيس السلطة التنفيذية وحده تحديداً للمسؤولية. ويضيف "ناتانييل جورهام" *Nathaniel Gorham* إلى أن مثل هذه المشاركة من جانب القضاة ستؤدي إلى التأثير في الرئيس في تكوين رأيه، وتخرج هذا الحق بأكمله من أيدي السلطة التنفيذية، لأن العنصر القضائي داخل المجلس المذكور ستكون له الغلبة والتفوق العددي⁽³⁵⁾.

رابعاً - الخلاف حول نصاب الأغلبية اللازمة للتغلب على الاعتراض :

بعد أن استقر الرأي على منح رئيس السلطة التنفيذية منفرداً حق اعتراض موصوفاً على القوانين التي يقرها فرعاً السلطة التشريعية، برز خلاف آخر حول نصاب الأغلبية اللازمة للتغلب على هذا الاعتراض.

فقد اقترح الجنرال "تشارلز بينكني" في مشروعه الذي قدمه إلى المؤتمر الدستوري أن يلتزم الرئيس بالتوقيع على مشروع القانون متى أقره فرعاً السلطة التشريعية بأغلبية الثلثين *Two-thirds majority*، وأثنى "جيرى" على هذا الاقتراح وأيده بقوة.

غير أن "جوفيرنير موريس" *Gouverneur Morris* (مندوب عن ولاية بنسلفانيا) قدّم اقتراحاً آخر طالب بموجبه تشديد نصاب الأغلبية، بحيث لا يمكن التغلب على اعتراض رئيس الدولة ما لم يوافق الكونجرس بمجلسيه النواب والشيوخ على مشروع القانون مرة أخرى بأغلبية ثلاثة أرباع *Three-fourths majority* أصوات الأعضاء الحاضرين لكل مجلس.

⁽³⁴⁾ انظر : *Hamilton & others; The Federalist, op.cit., Federalist No.73, p.481.*

⁽³⁵⁾ انظر : *Kurland, Philip & Lerner, Ralph; The Founders' Constitution, op.cit., p.394.*

وقد نال اقتراح "جوفيرنير موريس" التأييد من قبل بعض أعضاء المؤتمر، أمثال كل من : ماديسون، وولسون، ووليام صن Williamson (مندوب عن ولاية كارولينا الشمالية)، إلا أن أغلبية الأعضاء رفضت هذا الاقتراح، وتبنت في النهاية أغلبية الثلثين⁽³⁶⁾.

وهكذا، تكون المناقشات التي دارت في مؤتمر فيلادلفيا قد انتهت، ويمكن إجمال ما أسفرت عنه هذه المناقشات بخصوص الجزئية المتعلقة بحق الاعتراض في النقاط الآتية :

(1) تبني فكرة الاعتراض على القوانين.

(2) نبذ فكرة الاعتراض المطلق، وتبني الاعتراض الموصوف.

(3) إسناد الاختصاص في ممارسة سلطة الاعتراض إلى رئيس السلطة التنفيذية وحده.

(4) اشتراط الحصول على أغلبية ثلثي أعضاء مجلسي الكونجرس النواب والشيوخ معاً للتغلب على اعتراض الرئيس.

المطلب الثالث

التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في الولايات المتحدة

يستند حق رئيس الولايات المتحدة في الاعتراض على مشروعات القوانين والقرارات التي يقرها الكونجرس بمجلسيه النواب والشيوخ إلى ما ورد في البندين الثاني والثالث من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الاتحادي الأمريكي؛ إذ ورد في البند الثاني من الفقرة السابعة من المادة المذكورة أن : ﴿ كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ، يجب - قبل أن يصبح قانوناً - أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة، فإذا وافق عليه وقعه، ولكن إذا لم يوافق عليه أعاده - مقروناً باعتراضاته - إلى المجلس الذي طرح فيه، وعلى هذا المجلس أن يسجل الاعتراضات بمجملها في مضابطه، ثم يبشر إعادة دراسة مشروع القانون، فإذا حدث بعد ذلك أن وافق ثلثا أعضاء ذلك المجلس على مشروع القانون، 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، وتدرج أسماء المؤيدين للمشروع والمعارضين له في المضبطة الخاصة

⁽³⁶⁾ انظر : . Madison; *The Debates in the Federal Convention of 1787*, op.cit., pp.406, et seq

بكل مجلس. وإذا لم يقر الرئيس بإعادة أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام (يستثنى منها أيام الأحاد) من تاريخ تقديمه له، فإن مشروع القانون هذا يصبح قانوناً، كما لو كان الرئيس قد وقّع عليه، وذلك ما لم يَحُلَّ الكونجرس - بسبب رفعه (أو فضّه) لجلساته - دون إعادة المشروع إليه، وفي مثل هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً.

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، وقيل أن يصبح أي مما سبق نافذاً يجب أن ينال موافقته، أمّا إذا لم يوافق الرئيس عليه، وجب إعادة إقراره من قبل ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ والنواب طبقاً للقواعد والقيود المحددة في الحالة الخاصة بمشروع القانون ».

وتعدّ الفقرة المذكورة آنفاً (بينديها الثاني والثالث) من أكثر النصوص التي تضمّنها الدستور الأمريكي تفصيلاً وإيضاحاً، ولعلّ في ذلك ما يفسّر أهمية موضوع حق الاعتراض لدى الآباء المؤسسين للدستور ونيتهم في تنظيم هذا الموضوع بدقة، بحيث لا يسمح بأي لبس أو خلط في الفهم.

وبإمعان النظر فيما ورد في هذا النص الدستوري (نص الفقرة السابعة من المادة الأولى)، نجد أنه إذا أقرّ الكونجرس بمجلسيه النواب والشيوخ مشروع قانون ما، وأرسل إلى رئيس الجمهورية بحسب الأصول للمصادقة عليه، فإن مصيره يتوقف على أحد فروض أربعة نظمها جميعاً المادة الأولى من الدستور، وتمثل هذه الفروض في الآتي⁽³⁷⁾:

1- أن يوقّع الرئيس على مشروع القانون، فيصير عندئذٍ قانوناً صالحاً للتنفيذ.

2- أن يحتفظ الرئيس بمشروع القانون المقدم إليه خلال المدة المنصوص عليها في الدستور (وهي عشرة أيام) وذلك لإمعان النظر فيه، ودون أن يوقعه أو يعيده إلى الكونجرس، فإذا انقضت مدة العشرة أيام على تاريخ تقديمه له، باستثناء أيام الأحاد، وكان الكونجرس مازال في حالة انعقاد فإن مشروع القانون يصبح عندئذٍ قانوناً، ولا حاجة لتوقيع الرئيس عليه.

3- أن يحتفظ الرئيس بمشروع القانون كما في الفرض السابق، ولكن في هذا الفرض يفضّ الكونجرس جلساته قبل انقضاء الأيام العشرة التي حددها الدستور، في هذه الحالة يمكن للرئيس

⁽³⁷⁾ انظر في ذلك : *Young, William H; Ogg and Ray's Essentials of American National Government* (New York, Appleton-Century-Crofts, Ninth edition, 1963), pp.238, 239.
- *U.S. House of Representatives; Our American Government* (Washington: U.S Government Printing Office, 2003 edition), p.37.

أن يستخدم حق الفيتو ضد هذا المشروع، ويعرف هذا النوع من الاعتراض باسم « الاعتراض غير المباشر » Indirect Veto أو « اعتراض الجيب » Pocket Veto، وذلك لأن الرئيس هنا لا يعيد مشروع القانون إلى الكونجرس لإعادة النظر فيه Reconsideration مرة أخرى، وإنما يُلْقِيه في جيبه ليُلْقَى حتفَه فيه.

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

وبالتدقيق في الفروض الأربعة المشار إليها آنفاً نلاحظ أن جميعها تدور حول فرضين أساسيين هما: الموافقة أو الاعتراض على مشروع القانون صراحةً أو ضمناً. وسنتحدث فيما يلي عن هذين الفرضين وفق الآتي:

الفرض الأول - الموافقة على مشروع القانون وصورها :

يقول الفقيه الدستوري الأمريكي "إدوارد كوروين" وهو يتحدث عن دستور الولايات المتحدة في مؤلفه القيم « الدستور وما يعنيه اليوم » أن مشروع القانون الذي يوافق عليه الكونجرس بمجلسيه يصبح قانوناً نهائياً في إحدى حالات ثلاث هي⁽³⁸⁾: 1- موافقة الرئيس الصريحة على مشروع القانون 2- موافقة الرئيس الضمنية على مشروع القانون 3- موافقة الكونجرس على مشروع القانون رغم اعتراض الرئيس عليه .

وسنتحدث فيما يلي وبشيء من التفصيل عن هذه الحالات الثلاث وفق الآتي:

أولاً - موافقة الرئيس الصريحة على مشروع القانون :

وتتم هذه الموافقة بأن يوقّع الرئيس على مشروع القانون المقدم إليه من الكونجرس، شريطة أن يتم ذلك خلال المدة التي عينها الدستور لذلك، وهي كما بيّنا من قبل "عشرة أيام" على الأكثر بالتقويم الميلادي مع عدم احتساب أيام الأحاد التي قد تتخلل هذه المدة.

⁽³⁸⁾ انظر : Corwin, Edward S; *The Constitution and what it Means Today* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, fourteenth Edition 1978), p.35.

وقد أقرت المحكمة العليا في الولايات المتحدة *U.S. Supreme Court* - في عدد من أحكامها - بعض المبادئ المتعلقة في هذا الخصوص، نذكر منها الآتي⁽³⁹⁾ :

1- إن الرئيس غير مقيد بأن يوقع على مشروع القانون في يوم يكون فيه الكونجرس في حالة انعقاد⁽⁴⁰⁾، فهو يملك أن يوقع في أي وقت خلال مدة الأيام العشرة التالية لتقديم مشروع القانون إليه (باستثناء أيام الآحاد)، حتى ولو كانت تلك المدة (الأيام العشرة) تمتد إلى ما وراء التأجيل أو الانقضاء النهائي للكونجرس⁽⁴¹⁾.

2- إن واجب الرئيس في الموافقة على مشروع القانون هو مجرد التوقيع عليه، فهو لا يحتاج أن يكتب على الوثيقة كلمة " Approved " أي تمت المصادقة عليه، ولا التاريخ أيضاً، وفي حال عدم وجود مثل هذا التاريخ على وجه الوثيقة، فإن المحكمة تتحقق من هذا الأمر باللجوء إلى أي مصدر من مصادر المعلومات يمكنه أن يفيد المحكمة بجواب مقنع⁽⁴²⁾.

3- يصبح مشروع القانون المقدم إلى الرئيس قانوناً صالحاً للتنفيذ من تاريخ الموافقة عليه من جانب الرئيس⁽⁴³⁾.

4- يجري حساب مدة الأيام العشرة من تاريخ تقديم مشروع القانون إلى الرئيس، وليس من تاريخ إقرار الكونجرس له أو من تاريخ إرساله إلى الرئيس⁽⁴⁴⁾. وتبدو أهمية هذا التحديد في الأحوال

⁽³⁹⁾ انظر : *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation, with annotations of Cases Decided by the Supreme Court of the United States to June 28, 2002* (Washington, DC; U.S. Government Printing Office, 2002 Edition, with three supplements: 2004, 2006 & 2008), pp.145, 146.

⁽⁴⁰⁾ انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الصادر عام 1899 في القضية المعروفة بـ :

La Abra Silver Mining Co. v. United States, 175 U.S. 423, 453 (1899).

⁽⁴¹⁾ انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الصادر عام 1932 في القضية المعروفة بـ :

Edwards v. United States, 286 U.S. 482 (1932).

وفي سابقة وحيدة حدثت في الولايات المتحدة سنة 1936، فإن التأخير في تقديم مشروع القانون، مكن الرئيس أن يوقع عليه بعد مرور 23/ يوماً على تأجيل (انقضاء) الكونجرس.

راجع في ذلك : *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation op.cit., p.145(at footnote No.478)*.

⁽⁴²⁾ انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الصادر عام 1868 في القضية المعروفة بـ :

Gardner v. Collector, 6 Wall. (73 U.S.) 499 (1868).

⁽⁴³⁾ انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الصادر عام 1878 في القضية المعروفة بـ :

Burgess v. Salmon, 97 U.S. 381, 383 (1878).

⁽⁴⁴⁾ والنص الدستوري (الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي) صريح في تحديد بدء سريان الأيام العشرة بتاريخ عرض مشروع القانون على الرئيس، إذ ينص على ما يأتي :

التي يكون فيها الرئيس متغيباً عن الولايات المتحدة بسبب السفر المتكرر إلى الخارج، مما يجعل هذه القاعدة تحفظ لهم حقهم في الموافقة أو الاعتراض إذا تصادف عدم وجودهم في البلاد في المدة اللاحقة لصدور مشروعات القوانين من قبل الكونجرس⁽⁴⁵⁾.

ثانياً - موافقة الرئيس الضمنية على مشروع القانون :

وهذه تتم في حالة احتفاظ الرئيس بمشروع القانون المقدم إليه خلال المدة المنصوص عليها في الدستور (وهي عشرة أيام كما بينا) وذلك لإمعان النظر فيه، ولكن دون أن يوقعه أو يعيده إلى الكونجرس، فإذا انقضت مدة العشرة أيام على تاريخ تقديمه له (ويستثنى من ذلك أيام الآحاد)، وكان الكونجرس ما زال في حالة انعقاد فإن مشروع القانون يصبح عندئذٍ قانوناً صالحاً للتنفيذ، ولا حاجة لتوقيع الرئيس عليه⁽⁴⁶⁾.

ويرجع السبب في ذلك، إلى أن امتناع رئيس الدولة عن ردّ أو إعادة مشروع القانون موقفاً عليه أو مرفقاً به أوجه اعتراضاته ضمن المدة الزمنية التي حددها الدستور، مع تمكنه من ذلك، يعد قرينة قانونية قاطعة على موافقته الضمنية عليه، ويستثنى من ذلك حالة وحيدة فقط هي فضّ انعقاد الكونجرس ورفع جلساته قبل انقضاء الأيام العشرة السالفة الذكر، ففي هذه الحالة لا تكون هنالك قرينة على موافقة الرئيس على مشروع القانون، فالذي يحدث أن مشروع القانون لا يتحول إلى قانون صالح للتنفيذ، بل يتم قبره والقضاء عليه بصورة نهائية.

ثالثاً - موافقة الكونجرس على مشروع القانون رغم اعتراض الرئيس عليه :

إذا كان الدستور الأمريكي قد حوّل الرئيس في الولايات المتحدة الحق في رفض مشروع القانون الذي أقره فرعا السلطة التشريعية، وذلك برفض التوقيع عليه وإعادته خلال المدة الزمنية المحددة في الدستور إلى الكونجرس لإعادة النظر فيه، مرفقاً به أوجه الاعتراض وأسبابه، فإن حق الاعتراض هذا لا يتميز بصفتي النهائية والإطلاق، أي أنه لا يؤدي إلى قير مشروع القانون نهائياً، بل تظل

« 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,... »

⁽⁴⁵⁾ انظر في ذلك : د. أحمد شوقي محمود؛ الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة القاهرة سنة 1980، ص518.

⁽⁴⁶⁾ وهذا الاتجاه غير مألوف ونادراً ما يحدث، ولكن وجد في بعض الظروف والمناسبات التي يكون فيها الرئيس عاجزاً أو غير قادر على أن يقرر بشأن الإجراء المعروض عليه خلال المدة المحددة في الدستور، كما أن بعض الرؤساء اتبعوا فعلاً هذا الإجراء، وذلك عندما كانوا يبغضون أو ينفرون من بعض الإجراءات المعروضة عليهم، إلا أنهم مع ذلك يشعرون بأن الفيتو سيكون عديم الفائدة، أو أنه يشكل إجراء غير حكيم من الناحية السياسية.

انظر : Young; *Ogg and Ray's Essentials of American National Government, op.cit., p.238.*

فرصة أو إمكانية تحويله إلى قانون صالح للتنفيذ قائمة، إذ يمكن للكونجرس أن يتجاوز أو يتغلب *Override* على هذا الاعتراض، وذلك في حال تمت الموافقة على مشروع القانون المعارض عليه من قبل أغلبية ثلثي أعضاء مجلسي النواب والشيوخ معاً، ففي مثل هذه الحالة يصبح المشروع قانوناً. ويضيف بعضهم⁽⁴⁷⁾ إلى الحالات الثلاث التي يذكرها الفقه الدستوري لتحويل مشروع القانون إلى قانون في الولايات المتحدة حالة رابعة مفادها أن يوافق مجلسا الكونجرس على مشروع القانون منذ البداية بأغلبية الثلثين لكل منهما، فهذه الحالة، وقياساً على اقتراح تعديل الدستور الذي يرسل مباشرة إلى الولايات، ولا يقدم من ثم إلى الرئيس للتوقيع عليه لإدراكه بعدم جدوى هذا الاعتراض، لا تتطلب ضرورة إرسال مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للحصول على موافقته، وذلك لاتحاد العلة فيما بينهما، ألا وهي عدم جدوى الاعتراض.

الفرض الثاني - الاعتراض على مشروع القانون وصوره :

يستخلص من نص الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي أن سلطة الرئيس في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها الكونجرس أمّا أن تكون صريحة، وإما أن تكون ضمنية أو غير مباشرة، كما أن سلطة الاعتراض هذه يجب أن تنصب على مشروع القانون بمجمله، أي إن الاعتراض على مشروع القانون لا يكون إلا كلياً.

وستنحدث فيما يلي عن الصور التي يمارس من خلالها رئيس الولايات المتحدة الاعتراض على مشروعات القوانين التي يوافق عليها الكونجرس، وذلك وفق الآتي:

أولاً - الاعتراض الصريح أو النظامي Regular Veto :

يستخدم هذا النوع من الاعتراض للإشارة إلى تصرف الرئيس عندما يرفض الموافقة على مشروع القانون أو القرار المشترك الذي أقره مجلسا الكونجرس، ويعيده مع اعتراضاته إلى المجلس صاحب الاقتراح، ولهذا يطلق عليه أحياناً اسم « الاعتراض المُعاد أو المرتد » *The Returned Veto* لتمييزه عن اعتراض الجيب الذي لا يُعاد إلى الكونجرس بسبب فضّه (أو رفعه) لجلساته⁽⁴⁸⁾. وعلى ذلك، فإذا قُدّم مشروع قانون ما إلى الرئيس الأمريكي قبل فُضّ دورة انعقاد الكونجرس بأكثر من عشرة

⁽⁴⁷⁾ انظر : د. محمد ربيع مرسى؛ السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة سنة 1995، ص189.

⁽⁴⁸⁾ انظر : U.S. Congress, Senate; *Presidential Vetoes, 1989-2000* (U.S. Government Printing Office, Washington, DC: 2001), p.4 (at Preface).

أيام، فإن الدستور في هذه الحالة يخوّل الرئيس الحق في الاعتراض عليه، وذلك برفض التوقيع عليه، وإعادته إلى المجلس الذي اقترحه أولاً مرفقاً به أسباب اعتراضه على هذا المشروع، ولكن هذا الاعتراض لا يترتب عليه القضاء على مشروع القانون وقبره نهائياً، وإنما يترتب عليه ضرورة إعادة النظر والدراسة في مشروع القانون مرة ثانية من جانب مجلسي الكونجرس، وتقرير مصيره في النهاية.

وبخصوص الإجراءات المتبعة في الكونجرس⁽⁴⁹⁾ بشأن إعادة النظر والدراسة في التشريعات المعترض عليها من جانب الرئيس فهي إجراءات متماثلة في كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ويبدأ الكونجرس عمله في هذا الشأن عندما يقوم الرئيس بإعادة مشروع القانون إلى المجلس الذي صدر منه (صاحب الاقتراح الأصلي)، مرفقاً به اعتراضاته عليه، ويكون ذلك في صيغة تسمى "رسالة فيتو" *Veto Message*⁽⁵⁰⁾. وحالما يتسلم هذا المجلس - الذي يطلق عليه مجلس المنشأ *The Originating Chamber* - مشروع القانون المعترض عليه، فإنه مطالب من الناحية الدستورية بإعادة النظر والدراسة في هذا المشروع.

ومع أن الدستور الأمريكي صامت بخصوص تحديد مفهوم إعادة النظر *Reconsideration*، فإن السوابق والتقاليد المتبعة من قبل الكونجرس هي التي تحدد كيفية التعامل مع مشروعات القوانين التي يعترض عليها الرئيس والمعادة من قبله؛ فعند وصول رسالة الرئيس بهذا الخصوص إلى المجلس المنشأ، فإن هذا الأخير يقوم باستلامها أصولاً، وإدراجها في سجل الوارد للمجلس. وبعد أن يتم إدراج رسالة الفيتو الواردة من الرئيس في السجل اليومي لأعمال المجلس، فإن على مجلس النواب أو الشيوخ أن يستجيب للمطلب الدستوري بضرورة إعادة النظر والدراسة في مشروع القانون المعترض عليه، ويكون ذلك بإدراج الإجراء في جدول الأعمال، ثم إحالته إلى لجنة تقوم بدراسته، ولهذه اللجنة أمراً أن تؤجل إعادة النظر والدراسة في هذا الإجراء إلى يوم محدد، أو أن تصوت عليه في الحال (التصويت من أجل تجاوز اعتراض الرئيس والتغلب عليه *Vote on Override*)⁽⁵¹⁾.

وطبقاً للدستور الأمريكي، فإنه يشترط من أجل تخطي اعتراض الرئيس، أن يوافق على مشروع القانون المعترض عليه أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين لهذا المجلس (مجلس المنشأ، النواب أو

⁽⁴⁹⁾ انظر : *Galemore, Gary; The Presidential Veto and Congressional Procedure (Congressional Research Service, Report No.95-1195, October 16, 1996), pp.2-4.*

⁽⁵⁰⁾ انظر : *Sullivan, John V.; How Our Laws Are Made, op.cit., pp.51- 53.*

⁽⁵¹⁾ انظر : *Rybicki, Elizabeth; Veto Override Procedure in the House and Senate (Congressional Research Service, Report No.RS22654, July 19, 2010), pp.4-7.*

الشيوخ حسب الحالة)، وذلك طبعاً بشرط اكتمال النصاب القانوني للحضور⁽⁵²⁾، فإن تمت الموافقة على مشروع القانون بهذه الأغلبية الموصوفة، أرسل عندئذٍ - مع اعتراضات الرئيس عليه - إلى المجلس الآخر، الذي سيقوم كذلك بإعادة بحثه ودراسته، فإذا تمت الموافقة عليه من قبل أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين في هذا المجلس أصبح هذا المشروع قانوناً واجب التنفيذ، ولا حاجة حينئذٍ للتوقيع عليه من جانب الرئيس، ويسقط من ثمَّ اعتراض الرئيس نهائياً⁽⁵³⁾.

وهكذا فإن سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على مشروعات القوانين كما في هذه الصورة ليست نهائية، بل إنها مجرد سلطة اعتراض توقيفي *Veto Power is not Final but merely Suspensory*⁽⁵⁴⁾ يترتب عليه ضرورة إعادة مشروع القانون إلى مجلسي الكونجرس ليقوم كل منهما بإعادة النظر في هذا المشروع في ضوء اعتراضات الرئيس عليه، ويمكن للكونجرس أن يتغلب على هذا الاعتراض في حال نال مشروع القانون المعترض عليه التأييد من قبل أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين لمجلسي الكونجرس النواب والشيوخ معاً.

ثانياً - الاعتراض المستتر (اعتراض الجيب Pocket Veto) :

ينص الدستور الأمريكي في مادته الأولى على أن: « أي مشروع قانون لا يقوم الرئيس بإعادته إلى الكونجرس في غضون عشرة أيام (يستثنى منها أيام الأحد) من تاريخ تقديمه له، فإنه في هذه

⁽⁵²⁾ تجدر الإشارة إلى أن النصاب القانوني للحضور *Quorum* (أي عدد الأعضاء الذي يتعين حضورهم للجلسة لتصبح قانونية) هو الأغلبية المطلقة لمجموع عدد الأعضاء المكونين لكل مجلس، وبمعنى آخر فإنه يشترط لصحة انعقاد جلسات مجلسي النواب والشيوخ حضور أكثر من نصف مجموع عدد الأعضاء بالنسبة إلى أي منهما، أي 51/ شياً على الأقل من مجموع عدد أعضاء مجلس الشيوخ البالغ 100 عضو، و 218/ نائباً على الأقل من مجموع عدد أعضاء مجلس النواب البالغ 435 عضواً. ويشار أيضاً إلى أنه يشترط لتحقيق أغلبية الثلثين بالنسبة إلى مجلس الشيوخ موافقة 67/ شياً على الأقل في حال كان الأعضاء الـ 100 حاضرين كلهم، وبالنسبة إلى مجلس النواب يشترط موافقة 290/ نائباً على الأقل في حال كان الأعضاء الـ 435 حاضرين كلهم.

ومما لا شك فيه أن أغلبية الثلثين في كلا المجلسين هي أغلبية كبيرة يصعب تحقيقها في ظل نظام الحزبين الرئيسيين السائد في الولايات المتحدة، وهو ما يؤدي إلى تزايد أهمية سلطة الاعتراض وفعاليتها بالنسبة إلى الرئيس، وميل هذه السلطة عملياً لتكون سلطة مطلقة (لا مجرد اعتراض توقيفي مؤقت)، وذلك لأنه من الصعب جداً على الكونجرس أن يحشد أغلبية الثلثين في كلا مجلسيه من أجل تجاوز اعتراض الرئيس أو التغلب عليه .

انظر: *Finer, Herman; The Theory and Practice of Modern Government 'In Two Volumes' (London, Methuen & CO. LTD, First Published in 1932), p.1034.*

⁽⁵³⁾ راجع نص الفقرة السابعة (البند الثاني) من المادة الأولى من الدستور الأمريكي، ص 17 من هذا البحث .

⁽⁵⁴⁾ انظر: *P. Sharan; Political Organisation and Comparative Government, op.cit., p.110.*

الحالة يصبح قانوناً، كما لو أن الرئيس قد وقّع عليه، وذلك ما لم يحل الكونجرس بسبب رفعه لجلساته (فضّ دورة انعقاده) دون إعادة المشروع إليه، وفي مثل هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً⁽⁵⁵⁾.

ويستفاد من هذا النص الدستوري، أنه عندما يقوم الكونجرس بتقديم مشروع قانون ما - بعد الموافقة عليه من قبل مجلسيه - إلى رئيس الجمهورية قبل انقضاء دورة انعقاد الكونجرس بأقل من عشرة أيام - وهي كما بيّنا المدة التي سمح بها الدستور للرئيس كي يبدي اعتراضه الصريح - فإن الرئيس إذا لم يرفض مشروع القانون صراحة خلال تلك المدة السابقة على فضّ دورة انعقاد، وفي الوقت نفسه لم يوافق عليه خلال مدة العشرة أيام، ولو تعدت تاريخ فضّ دورة انعقاد الكونجرس، فإن مشروع القانون في هذه الحالة لا يتحول إلى قانون، وذلك على الرغم من عدم قيام الرئيس بإرسال اعتراضاته عليه إلى الكونجرس⁽⁵⁶⁾.

وتعرف هذه الآلية، التي تعدّ أحد الامتيازات الرئاسية، باسم «الاعتراض غير المباشر» Indirect Veto أو «اعتراض الجيب» Pocket Veto، وقد كان «جيمس ماديسون» James Madison أول رئيس أمريكي يلجأ إلى هذا النوع من الاعتراض، وحدث ذلك في عام 1812 بعد قيام الكونجرس الثاني عشر بفضّ دورة انعقاده الأولى⁽⁵⁷⁾.

وعلى خلاف الاعتراض النظامي أو الصريح، الذي يمكن التغلب عليه من قبل مجلسي الكونجرس بالأغلبية المنصوص عليه في الدستور، فإن اعتراض الجيب هو «اعتراض مطلق وذو فاعلية أكبر»، حيث لا يستطيع الكونجرس تجاوزه أو التغلب عليه، وذلك ببساطة لأن مشروع القانون المعترض عليه لا يُعاد إلى الكونجرس لأنه غير منعقد أصلاً. وعلاوة على ذلك، فإن الرئيس لا يطلب منه أي تفسير أو شرح لأسباب رفضه مشروع القانون الذي أقره مجلسا الكونجرس⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁵⁾ وهذا ما ورد النص عليه في الفقرة الأخيرة من البند الثاني من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي، ونصها الآتي:

« 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 ».

⁽⁵⁶⁾ انظر في ذلك: Fisher, Louis; *The Pocket Veto: Its Current Status*, op.cit., pp.1, 2.

- Sullivan, John V.; *How Our Laws Are Made*, op.cit., p.52.

⁽⁵⁷⁾ انظر: Fisher, Louis; *The Pocket Veto: Its Current Status*, op.cit., pp.1, 2.

⁽⁵⁸⁾ مع أن بعض الرؤساء - وبشكل خاص فرانكلين روزفلت - قدموا شروحاً أو تفسيرات لقراراتهم سواء إلى الشعب أو الكونجرس، فإن أغلب الرؤساء رحبوا بالفرصة الممنوحة لهم من خلال إجراء فيتو الجيب لقتل مشروعات القوانين والقرارات

وبالمحصلة فإن هذا النوع من الاعتراض يؤدي إلى قبر مشروع القانون والفضاء عليه نهائياً، وليس أمام الكونجرس من سبيل للخروج من هذه المشكلة سوى إعادة صياغة مشروع قانون مشابه للذي تمّ الاعتراض عليه، وتقديمه للرئيس للحصول على موافقته، ولاشك أن هذا المشروع الجديد المماثل سيمر بالمراحل ذاتها التي مرّ بها سابقه، وهي ما يعني تجدد النزاع والتحدّي من جانب الهيئة التشريعية *Legislative Gauntlet* مرة ثانية⁽⁵⁹⁾.

ثالثاً - الاعتراض الكلي Total Veto :

استقر العمل وفقاً لنص الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على أن سلطة الاعتراض التي يملكها رئيس الجمهورية على مشروعات القوانين التي يقرها الكونجرس يجب أن تنصب على مشروع القانون بمجمله، أي إن الاعتراض على مشروع القانون لا يكون إكلياً، وهو ما يعني حرمان الرئيس من سلطة الاعتراض الجزئي أو يعرف اصطلاحاً *"Line Item Veto"*⁽⁶⁰⁾، فالقاعدة أن الرئيس أمّا أن يوافق على مشروع القانون أو القرار المشترك كما أقره الكونجرس جملةً وتفصيلاً، وإما أن يرفضه كليةً، فلا يملك الرئيس أن يوافق على بعض المواد التي يتضمنها مشروع القانون أو القرار المشترك، ويتحفظ أو يعترض على بعض المواد الأخرى الواردة في هذا المشروع أو ذلك القرار. وقد ثارت الحاجة إلى «الاعتراض الجزئي» عندما لجأ الكونجرس الأمريكي إلى اتباع أسلوب *Rider*، وبموجب هذا الأسلوب الماكر كان الكونجرس يستغل حاجة الحكومة الشديدة إلى بعض القوانين المهمة، كقانون الميزانية مثلاً، ويضمّن مثل هذه القوانين بعض الفقرات أو النصوص التشريعية التي يعلم مقدماً كراهية الرئيس لها، وأنها لن تحظى بموافقة الرئيس فيما لو قدمت إليه

التي يقرها الكونجرس أو إجهاضها دون إعطاء أية تفسيرات لذلك، إذ من الممكن أن تخرجهم سياسياً. وهكذا فإن العديد من مشروعات القوانين قد أوقفت أو تعثرت وهي في طريقها إلى سجلات التشريعات بفعل هذا الإجراء، وذلك - بشكل خاص - كنتيجة لعادة الكونجرس بتمرير عدد غير مناسب من تشريعاته خلال الأيام الأخيرة لانتهاج دور الانعقاد.

انظر : *Young; Ogg and Rav's Essentials American National Government, op.cit., p.239.*

⁽⁵⁹⁾ انظر : *Pyle & Pious; The President, Congress, and the Constitution, op.cit., p.222 .*

⁽⁶⁰⁾ يرى بعضهم أن الحكمة في عدم جواز الاعتراض الجزئي تكمن في منع الرئيس من أن يتساوى تماماً مع الكونجرس في العملية التشريعية التي هي أصلاً سلطة الكونجرس الأساسية، وإن كان الرئيس مشاركاً له فيها، ورقبياً عليها؛ وبمعنى آخر فإن الموافقة على منح الرئيس سلطة الاعتراض الجزئي ستضيف كثيراً إلى سلطة الرئيس التشريعية، وتسمح له - على سبيل المثال - بالتمييز بين الاعتمادات لمحاربة أصدقائه ومعاقبة أعدائه. وفي هذه الحالة فإن ميزان القوى يميل إلى حد كبير جداً صوب الاتجاه الرئاسي .

انظر : *Young; Ogg and Rav's Essentials American National Government, op.cit., p.241.*

في مشروع قانون مستقلاً⁽⁶¹⁾، كتخصيص اعتمادات مالية لبعض الأهداف المحلية، أو تضمين مشروع القانون - كما حصل مرة - بنداً يتعلق بنقل السفارة الأمريكية في إسرائيل من تل أبيب إلى القدس كخطوة نحو الاعتراف بالقدس عاصمة لإسرائيل؛ ولما كان الرئيس يلتزم بقبول مشروع القانون كما هو أو يرفضه بأكمله، فلم يكن يستطيع أن يرفض تلك المواد أو الأجزاء الغريبة عن مشروع القانون، لذلك فقد كان يضطر للتوقيع عليه حتى لا يعطل تنفيذ سياساته أو يؤخر إنجاز مشروعاته، وخاصة بالنسبة إلى مشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية⁽⁶²⁾.

ولعل الرئيس ريتشارد نيكسون كان أشد الرؤساء الأمريكيين حاجة إلى حق الاعتراض الجزئي، وذلك بسبب خلافه المستمر مع أعضاء الكونجرس، كما أنه كان من أكثر الرؤساء الذين طالبوا بضرورة تعديل الدستور الاتحادي وإعطاء الرئيس حق الاعتراض الجزئي، وذلك بهدف وقف سيل القوانين المحلية، والحد من تكالب رؤساء المصالح والهيئات على ردهات الكونجرس للمطالبة بزيادة الاعتمادات المالية المخصصة لمصالحهم، وتفادياً لوجود قوانين مالية يمكن أن تكلف الدولة ملايين الدولارات دون أن تدرس بعناية تامة في مكتب الميزانية، إلا أنه في النهاية لم يفلح في مساعيه⁽⁶³⁾.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن كونجرس الولايات المتحدة رقم/ 104 / سن في 9 أبريل سنة 1996 تشريعاً جديداً أطلق عليه اسم " Line Item Veto Act"⁽⁶⁴⁾، وبموجب هذا القانون صار من حق الرئيس أن يستخدم حق الفيتو ضد إحدى مواد أو أجزاء مشروع القانون وليس ضد مشروع القانون ككل كما كان الحال قبل هذا التعديل، ولكن لم يكتب لهذا القانون أن يدوم طويلاً، حيث ألغته المحكمة

(61) انظر: Rossiter, Clinton; *The American Presidency* (New York, 2nd Edition, 1960), p.50.

(62) كان الرؤساء الأمريكيون - في معظمهم تقريباً - يعبرون باستمرار عن إيدانهم واستنكارهم للأسلوب الذي كان يتبعه الكونجرس من خلال ما يسمى بـ **Riders** (فقرات إضافية تلحق بمشروع قانون ما على الرغم من أنها منبئة الصلة به)، لأنه كان محاولة من جانب الكونجرس لتجنب النظام الدستوري للضوابط والتوازنات:

انظر: Young; *Essentials American National Government*, op.cit., pp.240, 241.

(63) انظر: Pyle & Pious; *The President, Congress, and the Constitution*, op.cit., p.220.

(64) يشار إلى هذا القانون بـ [Public Law, 104-130, 110 Stat. 1200 (Apr.9, 1996)]. وقد جاء في ديباجة هذا القانون أنه «قانون لإعطاء الرئيس صلاحية الاعتراض الجزئي فيما يتعلق بالاعتمادات، والإفلاق المباشر الجديد، وعوائد الضريبة المحدودة». «An Act to give the President line item veto authority with respect to appropriations, new direct spending, and limited tax benefits».

راجع في التفاصيل: Fisher, Louis; *The Line Item Veto Act: Procedural Issues* (The Library of Congress, C R S, Report for Congress, December 2, 1996).

الاتحادية العليا في حكمها الصادر في 25 يونيو/ حزيران عام 1998 في قضية « كلينتون ضد مدينة نيويورك » بحجة عدم الدستورية⁽⁶⁵⁾.

المطلب الرابع

فاعلية حق الاعتراض في الولايات المتحدة

مع أن رؤساء الجمهورية في الولايات المتحدة لم يلجؤوا – حتى بداية القرن التاسع عشر – إلى استعمال حقهم في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها الكونجرس إلا نادراً، فإن نمو الديمقراطية الذي أثاره نشاط "جماعات الضغط" المسماة اللوبي المتزايد أجبر الرؤساء فيما بعد على استعمال هذا الحق بإفراط شديد ولأتفه الأسباب، لدرجة جعلت منه سلاحاً حقيقياً قلب التوازن بين السلطات العامة لمصلحة الرئيس، وكفل له السيطرة الفعلية على العمل التشريعي، وإذا كان الحق في الاعتراض قد بدأ كوسيلة لحماية التوازن بين السلطات العامة⁽⁶⁶⁾، فإنه قد تحول منذ عهد جاكسون ليصبح وسيلة لحل الخلاف بين الرئيس والكونجرس، وتحقيق التوافق بين ما يريده الكونجرس وما تطلبه الحكومة⁽⁶⁷⁾.

والذي يستفاد من تاريخ الاعتراض أنه يمثل مرحلة ييأس فيها الرئيس من التفاهم مع الكونجرس، فلا يجد بُدّاً من الاحتكام إلى الرأي العام، ولذا يحرص الرؤساء عادة على أن يكون موقفهم قوياً حتى لا تخذلهم

⁽⁶⁵⁾ راجع : حكم المحكمة الاتحادية العليا U S Supreme Court الصادر عام 1998 في قضية « كلينتون مقابل مدينة نيويورك » : (1998) 524 U.S. 417. Clinton v. City of New York.

وغير بالذكر أن المحكمة العليا عدت في حكمها المذكور أن القانون الذي خول بموجبه الكونجرس الرئيس سلطة الاعتراض الجزئي 'Line Item Veto Act' هو قانون غير دستوري، لأنه يقلب ميزان القوى بين فروع الحكومة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما أنه أيضاً يخالف الشرط الوارد في البند الثاني من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور (Art. I, § 7, cl. 2) الذي ينص على أن كل مشروع قانون يوافق عليه مجلسا النواب والشيوخ، يجب، قبل أن يصبح قانوناً، أن يقدم إلى الرئيس للموافقة عليه أو رفضه؛ والدستور في الفقرة المذكورة صامت فيما إذا كان باستطاعة الرئيس أن يعدل أو يلغي بعض الفقرات أو النصوص التي ترد في مشروعات القوانين التي يقرها مجلسا الكونجرس. وقد فسرت المحكمة العليا الصمت من جانب المشرع الدستوري في هذه القضية على أنه المكافئ لمنع الصريح؛ وعلت ذلك بقولها: « إن هذا النوع من الاعتراض يعادل وظيفياً الإبطال الجزئي لتشريعات الكونجرس، وليس هناك نص في الدستور يخول الرئيس أن يُشْرَع، أو يُعَدّل، أو يُلغى التشريعات القائمة، كما أن إعطاء الرئيس مثل هذه الصلاحية يتطلب تعديل الدستور ... الخ ».

⁽⁶⁶⁾ راجع ما ذكره هاملتون في كتاب الفيدراليست بشأن صوابية حق الاعتراض: ص 10-12 من هذا البحث.

⁽⁶⁷⁾ تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن حق الاعتراض في البداية كان يستخدم من قبل رؤساء الولايات المتحدة لأسباب دستورية في الغالب، إلا أنه بعد رئاسة الرئيس جاكسون أصبح من النادر الاعتراض على القانون لسبب دستوري، وصار الاعتراض وسيلة لتحقيق فاعلية الإدارة، وملاءمة القوانين للظروف السائدة.

انظر في التفاصيل : Cameron, Charles M.; *Veto bargaining : presidents and the politics of negative power* (Cambridge University Press; First published 2000), p.16.

الأمة فيتأثر مركزهم وتتضاءل شعبيتهم، كما أن الأمة تتوقع من رئيسها أن يصمد أمام نشاط الكونجرس التشريعي إذا كان صادراً تحت تأثير قوة طبقة من الطبقات أو طائفة من الطوائف، ولا تألُ جهداً في تأييده ونصرته. ويتضح أثر هذين الاعتبارين عند إعادة النظر في المشروع المعارض عليه، إذ يصبح من العسير أن تجتمع كلمة ثلثي أعضاء الكونجرس على غير ما تتجه إليه إرادة الأمة.

ويؤكد ذلك كثرة استخدام رؤساء الجمهورية في الولايات المتحدة لسلطتهم في الاعتراض على القوانين، وقلة عدد المرات التي تغلب فيها الكونجرس على هذا الاستخدام؛ فمنذ تأسيس الحكومة الاتحادية في عام 1789 وحتى الآن (مطلع العام 2011)، مارس /37/ رئيس جمهورية - من بين أولئك الذين تناوبوا على رئاسة البيت الأبيض البالغ مجموع عددهم /44/ رئيساً - سلطتهم في الاعتراض على مشروعات القوانين /2,564/ مرة \approx /1,498/ اعتراضاً نظامياً أو صريحاً (58,4%) + /1,066/ اعتراض جيب (41,6%)، وقد تحدى الكونجرس الأمريكي اعتراضات الرؤساء في عدد من المرات بلغت /315/ مرة، غير أن فرص النجاح في التغلب على تلك الاعتراضات لم تتجاوز الـ /110/ مرات فقط (أي بنسبة 4.3% من إجمالي الاعتراضات النظامية والجيب معاً) البالغ عددها 2,564، وبنسبة 7.3% من مجموع الاعتراضات النظامية الصريحة البالغ عددها 1,498. وقد زاد من فاعلية حق الاعتراض الأغلبية التي تطلبها الدستور للتغلب على إرادة رئيس الجمهورية، فهي أغلبية مشددة، ليس من السهل جمعها في نظام حزبي يقوم على وجود حزبين كبيرين ومتقاربين، إذ يكفي لكي يفشل الكونجرس في التغلب على اعتراض الرئيس (أي عدم حصوله على أغلبية الثلثين) أن يؤيد الاعتراض من قبل /146/ نائباً من بين 435 نائباً (وهو ما يعني عدم تحقق أغلبية الثلثين - وهي 290 صوتاً - بفارق صوت واحد فقط) أو /34/ شيخاً من بين 100 شيخ (وهو ما يعني أيضاً عدم تحقق أغلبية الثلثين - وهي 67 صوتاً - بفارق صوت واحد فقط)⁽⁶⁸⁾.

وهكذا فإن فاعلية حق الاعتراض في الولايات المتحدة تتضح في كثرة استخدامه من ناحية⁽⁶⁹⁾،

⁽⁶⁸⁾ راجع ما سبق ذكره عن النصاب القانوني في الهامش رقم 52 من الصفحة 23 من هذا البحث.

⁽⁶⁹⁾ مع أن الإحصاءات تؤكد زيادة كبيرة في مجموع عدد اعتراضات بعض الرؤساء الأمريكيين أمثال: فرانكلين روزفلت (الذي تولى الرئاسة أربع فترات متتالية بين عامي 1933 و 1945)، حيث اعترض على /635/ مشروع قانون، والرئيس جروفيير كليفلند Grover Cleveland الذي نعت بالرئيس فيتو أو الرئيس المُعتَرَض President Veto، إذ بلغ عدد المرات التي اعترض فيها /414/ في الفترة الرئاسية الأولى و /170/ في الفترة الثانية لرئاسته (المجموع /584/ اعتراضاً)، والرئيس ترومان

وفي زيادة فرص نجاحه من ناحية أخرى، وهو ما يُبيّنه الجدول الآتي⁽⁷⁰⁾:

Presidential Vetoes (1789- May 2011)

President	Coincident Congresses	Regular Vetoes	Pocket Vetoes	Total Vetoes	Vetoes Overridden
1- George Washington (1789-1797)	1st- 4th	2	0	2	0
2- John Adams (1797-1801)	5th-6th	0	0	0	0
3- Thomas Jefferson (1801-1809)	7th-10th	0	0	0	0
4- James Madison (1809-1817)	11th-14th	5	2	7	0
5- James Monroe (1817-1825)	15th-18th	1	0	1	0
6- John Quincy Adams (1825-1829)	19th-20th	0	0	0	0
7- Andrew Jackson (1829-1837)	21st-24th	5	7	12	0
8- Martin Van Buren (1837-1841)	25th-26th	0	1	1	0
9- William Harrison (1841)	27th	0	0	0	0
10- John Tyler (1841-1845)	27th-28th	6	4	10	1
11- James K. Polk (1845-1849)	29th-30th	2	1	3	0
12- Zachary Taylor (1849-1850)	31st	0	0	0	0
13- Millard Fillmore (1850-1853)	31st-32nd	0	0	0	0
14- Franklin Pierce (1853-1857)	33rd-34th	9	0	9	5
15- James Buchanan (1857-1861)	35th-36th	4	3	7	0
16- Abraham Lincoln (1861-1865)	37th-39th	2	5	7	0

(250 اعتراضاً)، والرئيس آيزنهاور (181 اعتراضاً)، نجد رؤساء آخرين لم يعترضوا ولا مرة على أي مشروع قانون أقره الكونجرس، وهؤلاء هم: جون آدمز، وتوماس جيفرسون، وجون كوينسي آدمز، وهاريسون، وفيلمو، وتاييلور، وجارفيلد. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الرئيس الأمريكي السابق "جورج دبليو بوش" George W. Bush كان الرئيس الأول منذ جون كوينسي آدمز (1825-1829) الذي ينهي فترة رئاسته الأولى كاملة دون أن يستخدم حقه في الاعتراض على القوانين. كما يعدّ توماس جيفرسون (1801-1809) آخر رئيس يقضي في البيت الأبيض فترتين رئاسيتين (ثمان سنوات) دون أن يستخدم سلطته في الاعتراض على أي قانون أقره الكونجرس.

انظر: Kosar, Kevin R.; *Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview* (U.S Library of Congress, : (C.R.S), Report No. RS22188, November 18, 2010), pp.1, 2.

⁽⁷⁰⁾ نقلت هذه الإحصائية من عدة مصادر رسمية هي:

- U.S. Congress, Senate, *Presidential Vetoes, 1789-1988*. Compiled by the Senate Library under the direction of Walter J. Stewart, Secretary of the Senate, by Gregory Harness, S. Pub. 102-12 (Washington, DC: Government Printing Office, 1992).
- U.S. Congress, Senate, Library, *Presidential Vetoes, 1989-2000*, op.cit.
- United States Senate: 'Summary of Bills Vetoed, 1789-present' Web page, available at: <http://www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoes/vetoCounts.htm>
- United States House of Representatives: office of the Clerk, *Presidential Vetoes (1789 to Present)*, available at: http://artandhistory.house.gov/house_history/vetoes.aspx

17- Andrew Johnson (1865-1869)	39th-40th	21	8	29	15
18- Ulysses Grant (1869-1877)	41st-44th	45	48	93	4
19- Rutherford B. Hayes (1877-1881)	45th-46th	12	1	13	1
20- James A. Garfield (1881)	47th	0	0	0	0
21- Chester A. Arthur (1881-1885)	47th-48th	4	8	12	1
22- Grover Cleveland (1885-1889)	49th-50th	304	110	414	2
23- Benjamin Harrison (1889-1893)	51st-52nd	19	25	44	1
24- Grover Cleveland (1893-1897)	53rd-54th	42	128	170	5
25- William McKinley (1897-1901)	55th-57th	6	36	42	0
26- Theodore Roosevelt (1901-1909)	57th-60th	42	40	82	1
27- William H. Taft (1909-1913)	61st-62nd	30	9	39	1
28- Woodrow Wilson (1913-1921)	63rd-66th	33	11	44	6
29- Warren Harding (1921-1923)	67th	5	1	6	0
30- Calvin Coolidge (1923-1929)	68th-70th	20	30	50	4
31- Herbert Hoover (1929-1933)	71st-72nd	21	16	37	3
32- Franklin Roosevelt (1933-1945)	73rd-79th	372	263	635	9
33- Harry Truman (1945-1953)	79th-82nd	180	70	250	12
34- Dwight Eisenhower (1953-1961)	83rd-86th	73	108	181	2
35- John Kennedy (1961-1963)	87th-88th	12	9	21	0
36- Lyndon Johnson (1963-1969)	88th-90st	16	14	30	0
37- Richard Nixon (1969-1974)	91st-93rd	26	17	43	7
38- Gerald Ford (1974-1977)	93rd-94th	48	18	66	12
39- James Earl Carter (1977-1981)	95th-96th	13	18	31	2
40- Ronald Reagan (1981-1989)	97th-100th	39	39	78	9
41- George H.W. Bush (1989-1993)	101th-102nd	29	15	44	1
42- William J. Clinton (1993-2001)	103rd-106th	36	1	37	2
43- George W. Bush (2001-2009)	107th-110th	12	0	12	4
44- Barack H. Obama (2009-present)	111th-	2	0	2	0
Total		1,498	1,066	2,564	110

وفي الختام، نوّد أن نشير إلى أنه مع ضخامة الأعداد التي قد تبدو عليها اعتراضات بعض الرؤساء، فإنّ المعدّل المعتاد لاعتراض الرؤساء الأمريكيين لا يتجاوز الاعتراض على واحد في المئة فقط من مشروعات القوانين المقدمة إليهم من الكونجرس، ولعل ذلك يرجع إلى أن اقتراح معظم هذه

المشروعات يتم عن طريق الرئيس والأجهزة الأخرى التي تشاركه في السلطة التنفيذية، ذلك فضلاً عن أن الرئيس إزاء اطلاعه المستمر على ما يجري داخل الكونجرس من خلال لقاءاته الدورية مع زعماء الكونجرس من حزبه، فإنه عندما يعلم باتجاه الكونجرس إلى إقرار تشريع يتعارض مع أهدافه أو برامجه، أو لا يتلاءم سياسياً أو اقتصادياً أو اجتماعياً مع ظروف الدولة، فإنه يقوم بالإعلان عن عزمه باستخدام سلطته في الاعتراض على هذا التشريع، فيما لو قُدّم إليه من قبل الكونجرس، وهو ما يعني إجبار الكونجرس على تعديل التشريع المقترح قبل تقديمه إلى رئيس الجمهورية⁽⁷¹⁾.

وقد كان "تيودور روزفلت" أول من لجأ من الرؤساء الأمريكيين إلى استعمال هذه التقنية (التهديد باستعمال الفيتو) على نطاق واسع، كما كان أيضاً الرئيس الأول الذي يجاهر علناً باستخدامه، وهو النهج الذي سار عليه أيضاً الرئيس هاري ترومان⁽⁷²⁾.

ومما لاشك فيه أن التهديد باستعمال حق الاعتراض Threat of Veto يفلح في الأحوال جميعها التي لا يكون فيها لمشروع القانون المعارض على الرئيس سوى أنصار قلائل في الكونجرس، هذا فضلاً عن بعض الوسائل الأخرى التي يلجأ إليها الرؤساء لدعم موقفهم والحيلولة دون حصول الكونجرس على أغلبية الثلثين التي تمكنه من التغلب على إرادة الرئيس بخصوص القانون المعارض عليه من جانبه⁽⁷³⁾، ولعل أهم هذه الوسائل قيام الرئيس باستغلال سلطاته الدستورية في محاباة أعضاء الكونجرس Use of Patronage، بترغيب أعضاء الكونجرس المنتمين لحزبه وترهيبهم، واستمالة أعضاء الكونجرس من الحزب المعارض⁽⁷⁴⁾.

(71) انظر : Kosar, Kevin; *Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview*, op.cit., p.1.

(72) انظر في ذلك :

- Patterson, Perry C; *Presidential Government in the United States " The Unwritten Constitution"* (The University of North Carolina Press, 1947), p.52 - 54.

- Young; *Essentials American National Government*, op.cit., pp.442, 443.

(73) انظر : Cameron; *Veto bargaining: presidents and the politics of negative power*, op.cit., pp.178, et.seq.

(74) انظر : Young ; *Essentials American National Government*, op.cit., p.442.

تجدر الإشارة إلى أن الرئيس في الولايات المتحدة كثيراً ما يلجأ إلى استخدام أساليب فاسدة للتأثير في اتجاهات أعضاء الكونجرس بمجلسيه النواب والشيوخ، سواء كانوا من حزبه أو من الحزب المعارض، وذلك من خلال استغلال سلطاته في إجراء بعض التعيينات أو إیرام بعض التعاقدات الخاصة بالحكومة لإرضاء بعض أعضاء الكونجرس عن طريق إسناد الوظائف أو إیرام العقود إلى أو مع أشخاص يرتبطون بشكل أو بآخر بهؤلاء الأعضاء، وذلك نظير قيام هؤلاء بتأييد سياسة الرئيس، وضمان دعم الكونجرس لموقفه.

مراجع البحث

أولاً - باللغة العربية:

- (1) د. أحمد شوقي محمود؛ الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1980.
 - (2) د. السيد صبري؛ مبادئ القانون الدستوري (القاهرة؛ المطبعة العالمية، طبعة عام 1949).
 - (3) 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.
 - (5) د. سعد عصفور؛ رئيس الجمهورية الأمريكية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، السنة الرابعة، العددان الثالث والرابع، يوليو/ ديسمبر 1950.
 - (6) د. محمد ربيع مرسى؛ السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة سنة 1995.
 - (7) د. عفيفي كامل عفيفي؛ الأنظمة النيابية الرئيسية "تشأتها، تطورها، تطبيقاتها"، دراسة تحليلية مقارنة (الإسكندرية؛ منشأة المعارف، طبعة سنة 2002).
 - (8) د. عمر حلمي فهمي؛ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس سنة 1980، الطبعة الثالثة 1999.
- القانون الدستوري المقارن (القاهرة؛ دون ذكر للنشر، طبعة سنة 2004/2003).
- (9) كارل فان دورين؛ التجربة الدستورية الكبرى في الولايات المتحدة، ترجمة أ. محمد مأمون نجما (القاهرة، دار النهضة العربية، دون ذكر تاريخ النشر).

ثانياً - باللغة الإنكليزية :

- 1- Borden, Morton; *The Anti-federalist Papers* (Michigan State University Press, 1965).
- 2- Cameron, Charles M.; *Veto bargaining : presidents and the politics of negative power* (Cambridge University Press; First published 2000).
- 3- Corwin, Edward S; *The Constitution and what it Means Today* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, Fourteenth Edition 1978).
- 4- Fisher, Louis; *The Line Item Veto Act: Procedural Issues* (The Library of Congress, C R S, Report for Congress, December 2, 1996).
- 5- Fisher, Louis; *The Pocket Veto: Its Current Status* (The Library of Congress, C R S, Report No.RL30909, March 30, 2001).
- 6- Galemore, Gary; *The Presidential Veto and Congressional Procedure* (Congressional Research Service, Report No.95-1195, October 16, 1996).

- 7- Hamilton, Alexander & Jay, John & Madison, James; *The Federalist; A Commentary on The Constitution Of The United States Being a Collection of Essays Written in Support of the Constitution Agreed Upon September 17, 1787, by the Federal Convention*(Washington, D.C.: Robert B. Luce, Inc., 1976).
- 8- Kurland, Philip B. & Lerner, Ralph; *The Founders Constitution* (Chicago, University of Chicago Press, 1987).
- 9- Kosar, Kevin R.; *Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview* (U.S Library of Congress, Congressional Research Service, Report No. RS22188, November 18, 2010).
- 10- Madison, James; *The Debates in the Federal Convention of 1787 Which Framed The Constitution Of The United States Of America* (New York, Oxford University Press, International Edition, 1920).
- 11- Montesquieu, Charles de Secondât, Baron de; *The Spirit of Laws* [1748], translated from the French by Thomas Nugent [1752], (Canada: Ontario, Batoche Books, 2001).
- 12- Patterson, Perry C; *Presidential Government in the United States "The Unwritten Constitution"*; The University of North Carolina Press, 1947.
- 13- P. Sharan, M. A, P; *Political Organisation and Comparative Government*; published by S. Chand & Co., New Delhi, 1965.
- 14- Pyle, Christopher H & Pious, Richard M; *The President, Congress, and the Constitution, "Power and Legitimacy in American Politics"* (The Free Press, Macmillan, New York, 1984).
- 15- Rossiter, Clinton; *The American Presidency "The Powers and Practices, the personalities and problems of the most important office on earth"* (New York, Second Edition, 1960).
- 16- Rybicki, Elizabeth; *Veto Override Procedure in the House and Senate* (U.S Library of Congress, Congressional Research Service, Report No. RS22654, July 19, 2010).
- 17- Spitzer, Robert J.; *The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency* (Albany, New York; State University of New York Press, 1988).
- 18- Sullivan, John V.; *How Our Laws Are Made* (U.S. Government Printing Office, Washington, 24rd edition, 2007).
- 19- The Library of Congress, Congressional Research Service; *The Constitution of the United States of America; Analysis and Interpretation, with annotations of Cases Decided by the Supreme Court of the United States to June 28, 2002* (Washington, DC; U.S. Government Printing Office, 2002 Edition, With three supplements: 2004, 2006 & 2008).
- 20- U.S. Congress; *The Constitution of the United States with Index and The Declaration of Independence* (U.S. Government Printing Office, Washington, DC, Twenty-fourth Edition, (Reprint) 2009).
- 21- U.S. House of Representatives; *Our American Government* (Washington: U.S Government Printing Office, 2003 edition).
- 22- U.S. Congress, Senate, *Presidential Vetoes, 1789–1988*. Compiled by the Senate Library under the direction of Walter J. Stewart, Secretary of the Senate, by Gregory Harness, S. Pub. 102–12 (Washington, DC: Government Printing Office, 1992).
- 23- U.S. Congress, Senate; *Presidential Vetoes, 1989 -2000* (U.S. Government Printing Office, Washington, DC: 2001).
- 24- Young, William H; *Ogg and Ray's Essentials of American National Government* (New York, Appleton-Century-Crofts, Ninth edition, 1963).

تاريخ ورود البحث إلى مجلة جامعة دمشق 2010/10/28.