

إختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية مقاربة في تطور الأحداث والظروف التاريخية في التشريعين الأمريكي والعراقي

أ.م.د. عثمان سلمان غيلان العبودي

ملخص:

يركز هذا البحث على دراسة أختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية وكيفية ظهور هذا الإختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية على مراحل مختلفة ليس نتيجة للنص عليه في الدستور الأمريكي الصادر في ١٧/أيلول/١٧٨٧ وإنما بفعل اعتبارات الحد من المغالاة في تخصيص الأموال في الموازنة العامة والأسراف في أنفاقها لغير متطلبات المصلحة العامة، مقارنة ذلك بما تضمنه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بعدم منح رئيس الجمهورية صلاحية نقض القوانين، ومدى إمكانية أعمال وسائل حجز التخصيصات المالية المقررة في الموازنة العامة والامتناع عن صرفها بغية عدم تنفيذ القوانين التي تتضمن مبالغة في تخصيص الأموال العامة وصرفها لغير متقاضيات المصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية - القوانين المالية - الموازنة العامة - الاموال العامة - النقض الانتقائي النقدي - الرقابة القضائية

The power of the president of the state in revoking the financial Acts/ a comparative study in the developing events and historical circumstances in the legislation of the U.S.A and Iraq

Assistant Prof.Othman salman Ghailan

Summary

This research focuses on the study of the President's jurisdiction in the violation of financial laws and how this emergence of the jurisdiction in the United States at different stages is not the result of the text in the US Constitution of 17 September 1787, but by the considerations of reducing the excessive allocation of funds in the public budget and extravagance In contrast to the provisions of the Iraqi Constitution of 2005 not to grant the President of the Republic the power to veto laws, and the possibility of the work of means of booking financial allocations approved in the general budget and refrain from disbursement in order not to implement laws that include Exaggerating the allocation of public funds and disbursing them to non-interests of the public interest.

Key words: the president of the State, revoke, financial legislation, the general balance.

مقدمة

أولاً: تمهيد:

إذا كان مُسلماً بأنه يقصد بالإختصاص:"المقدرة من الناحية القانونية على إتخاذ تصرف مُعين"، فإن هذه الفكرة ترتبط بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث يهدف هذا المبدأ إلى توزيع الإختصاصات بين سلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على نحو يكفل تحديد المسؤوليات وعدم التداخل ما بين مهام هذه السلطات، بأن تستمد هذه السلطات مصدرها من الدستور- ومن هذا المنطق- لا يجوز أن يباشر الإختصاص إلا من الجهة التي حددها الدستور، وبالتالي فلا يجوز لسلطة منحها الدستور إختصاصاً معيناً أن تفوض غيرها في ممارسة هذا الإختصاص إلا بناء على نص صريح فيه^(١)، ولعله يتبين من خلال أستقراء قواعد الإختصاص الدستوري بأن الأعتبارات الإقتصادية أسهمت في ممارسة السلطات العامة أختصاصاً معيناً وهو ما نجد له تطبيقاً في قانون النقض الانتقائي في الولايات المتحدة الأمريكية الذي ما شرع إلا لمنح رئيس الجمهورية سلطات واسعة في نقض القوانين المالية للحد من الأسراف والمبالغة في صرف الأموال العامة لغايات ومنافع أنتخابية، ويمكن أن نتلمس المعالم الأولية للفكرة السالفة في العديد من الأنظمة المقارنة.

ثانياً: أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في أنه يركز على تسليط الضوء على أهمية إختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية للحد من الأسراف والتبذير وسوء تخصيص الموارد المالية في الموازنة العامة للدولة فقد نما هذا الإختصاص متأثراً بإعتبارات إقتصادية يُمكن الوقوف على معالمها بالتحليل الإقتصادي للأحداث والظروف التي رافقت نشوء النصوص الدستورية وصياغتها.

ثالثاً: فرضية البحث:

يقوم هذا البحث على فرضية مفادها حتمية تأثير الإعتبارات الإقتصادية وظروفها في خلق المبادئ الدستورية وقواعدها تحت وطأة الإعتبارات الإقتصادية، حيث نشأ إختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية دون الأستناد إلى الدستور الأمريكي وإنما لمبررات سياسية وإقتصادية خلقت الأختصاص السالف، وهو ما يُمكن أن نتلمس ملامح تطوره الأولى في النظام الدستوري العراقي.

رابعاً: أسلوب البحث:

سيتم أتباع أسلوب التحليل المقارن لبحث أثر الإعتبارات الإقتصادية في تطويع قواعد الأختصاص الدستوري، مركزين البحث على قانون النقض الانتقائي الأمريكي بأعتباره نموذجاً للدراسة.

خامساً: هيكلية البحث:

بغية بيان هذا الموضوع من جوانبه كافة وجدنا من المفيد تقسيمه على مبحثين نعالج في المبحث الأول التعريف بإختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية وندرس في الثاني التنظيم التشريعي لقانون النقض الانتقائي النقدي، ثم نختم هذا البحث بخاتمة تتضمن أهم الأستنتاجات والتوصيات التي توصلنا لها.

(١) يُنظر: د رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط٣ ، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص٦٦٠.

المبحث الأول

التعريف بأختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية

لم يكن لرئيس الجمهورية بموجب الدستور الأمريكي إختصاص نقض القوانين المالية، بيد أن هذا الإختصاص إنبرى للوجود بفعل الظروف والمبررات الإقتصادية التي أملت إلى توسيع الإختصاص الدستوري أستجابة للمصلحة العامة، وهو ما يُمكن بيانه من خلال التحليل الإقتصادي للوقائع التاريخية التي رافقت أنبثاق هذا الإختصاص وتنامي تطوره في النظام الدستوري المقارن^(١).

عليه يُمكن تقسيم هذا المبحث على مطلبين نُعالج في الأول مفهوم إختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية، وندرس في الثاني الأثر الإقتصادي في تطوير أختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية.

المطلب الأول

مفهوم إختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية

لإختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية معنى مُعين نما وتطور عبر تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية يعكس ضرورات ملحة للحد من الأسراف في صرف تخصيص الأموال وصرفها ومن هنا تتجلى أهميته في النظام الدستوري الأمريكي، ويُمكن بيانه من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين نعالج في الفرع الأول معنى إختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية، وندرس في الثاني ظهور الملامح الأولى لصلاحيه رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية.

الفرع الأول

معنى إختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية وأهميته

أولاً: معنى إختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية :
إستقر العمل في الولايات المتحدة الأمريكية على عدم ممارسة رئيس الجمهورية إختصاص النقض لأي مشروع قانون لعدم وجود صلاحية كافية لممارسته لهذا الإختصاص، بيد أنه ظهرت الحاجة إلى كبح جماح محاولات للكونكرس في إضافة فقرات إضافية (*Riders*) إلى مشاريع القوانين وإدخال تعديلات على مشاريع القوانين، وعادة ما يسعى الكونكرس إلى إقرار قوانين تُسمى شجرة الميلاد (*Christmas tree legislation*) لخدمة مصالح خاصة تتضمن أحكاماً متنافرة غير متناسقة، إلا أنه لم يكن بوسع رئيس الجمهورية ممارسة صلاحية نقضها كونه يحتاج في العادة إلى صلاحية تسمى بصلاحية (النقض الإنتقائي) ومن ثم لم يكن بوسع إستبعاد إقتراح قانون معين لا سيما في البنود التي تتضمن اعتمادات مالية وهبات مُبالغ بها ومفرطة فأُن

(١) يُنظر: د. جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، في القانون الدستوري المقارن، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ط١، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص ٦١١-٦١٢.

التطبيق العملي أوجد هكذا صلاحية لرئيس الجمهورية بإستبعاد إقتراحات القوانين الأخرى (التدابير المتنافرة) (omnibus bills)^(١).

وعلى أثر قيام الكونكرس بتشريع قوانين مستقلة كان يفترض أن شرعت مندمجة مع قوانين أخرى لضمان سلاسة تشريعها، حدث خلاف كبير بين الكونكرس ورئيس الجمهورية أفضى إلى أن تصدى لها رئيس الجمهورية بالنقض^(٢)، كما تدخل رئيس الجمهورية بنقض بعض القوانين المالية على أثر اتهام الكونكرس بأعطاء بعض القرارات المتعلقة بالإئفاق قوة القانون لتسمى (براميل المال) (pork barrels) بهدف كسب تعاطف الناخبين ودعمهم حتى وأن كانت مثل هذه التشريعات تشكل سياسة عامة بائسة^(٣).

أما في النظام الدستوري العراقي فلم يتضمن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نصاً يمنح رئيس الجمهورية صلاحية نقض القوانين كافة ومنها القوانين المالية، بأعتبار نظام الحكم برلمانياً بدلالة المادة (١) منه^(٤)، وإنما أناط إختصاص نقض القوانين لمجلس الرئاسة المشكل على وفق (م/٣٧ أولاً) منه^(٥)، ضمن شروط معينة نصت عليها (م/٣٧/خامساً)^(٦)، وقد أنتفتت الصلاحية المذكورة بأنتهاء الدورة البرلمانية الأولى، ومن ثم لم يُعد بوسع رئيس الجمهورية نقض القوانين المالية وغير المالية، هو ما أفصحت عنه بجلاء المحكمة الإتحادية العليا في قرارها المرقم (١٨/أتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٤/٨^(٧)، أما رئيس مجلس الوزراء فعلى الرغم من أنه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة^(٨) إلا أنه لا يتمتع بصلاحية نقض القوانين أو أيه صلاحية تشريعية سوى توقيع الأنظمة والتعليمات التي يصدرها مجلس الوزراء على وفق أحكام الدستور والقانون.

ثانياً: أهمية إختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية :

لقد أسهمت صلاحية النقض الإنتقائي في تمتع رئيس الدولة بالسلطة الضرورية للحد من المبالغات التي يزجها الكونكرس في الموازنة الإتحادية خلافاً لسياسة الإعتدال المالي التي أصبحت أمراً ملحاً وملزماً للصعود الحاد للعجز المالي بين السنوات (١٩٨٠-١٩٩٠)، فمُنذ ذلك

(١) يُنظر:

RONNE JEFF, the Constitutionality of Line Item:

Veto, Internet: <http://\ucs.Orst.Edu\7%Eronnej\ps102\project.html,p1-3>.

(٢) يُنظر:

I bid, p4-6.

(٣) يُنظر: د. جوي تابت، مصدر سابق، ص ٦٥٢-٦٥٣.

(٤) نصت على أن: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

(٥) نصت على أن: "أولاً: يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور".

(٦) نصت على أن: "أ. ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالاجماع واصدارها خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨) و(١١٩) من هذا الدستور والمتعلقين بتكوين الأقاليم. ب. في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة، تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لاعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالاغلبية وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها. ج. في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له ان يقرها باغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضائه، غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقا عليها. سادساً: يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور".

(٧) جاء فيه: "وبناء عليه فإن رئيس الجمهورية الذي ينتخب في الدورة القادمة لمجلس النواب لايملك الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة (خامساً) من المادة (٣٨) من الدستور لأنها لم ترد في المادة (٧٣) من الدستور". (قرار غير منشور).

(٨) ينظر: نص المادة (٧٨) من الدستور.

الحين لم يكف العجز في الموازنة عن التصاعد بطريقة مفرطة بل أنه وصل إلى منتهي بليون دولار سنوياً، بينما بلغ الدين العام في عام ١٩٩٦ - الذي صدر في وقته قانون النقض الإنتقائي النقدي- مبلغ خمسة تريليون دولار، وهو ما يمثل بالنسبة للمواطنين ديناً يقارب الـ (٢٠) ألف دولار للشخص الواحد)، وعلى أثر ضخامة العجز في الموازنة والديون العامة الإتحادية المتراكمة وبالنظر للأخطار الإقتصادية والمالية فقد أسس (النقض الإنتقائي، الرئاسي، المتخصص، النسبي، والمؤقت) المحصور في ميدان الموازنة والمال مع إستثناء موضوعات عدة من هذين الميدانين^(١).

الفرع الثاني

ظهور الملامح الأولى لصلاحيه رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية

من خلال أستقراء تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية يُمكن القول: بأنه على مدى (٢٠٧) سنة - مُنذ ولاية الرئيس الأول للولايات المتحدة الأمريكية (جورج واشنطن ١٧٨٨-١٧٩٧) وحتى التاسع من نيسان ١٩٩٦ تاريخ صدور قانون النقض الإنتقائي النقدي- أي مُنذ (١٢٣) سنة بدأ من ١٨٧٣/١٢/١ تاريخ المحاولة الرئاسية الأولى لإيجاد النقض الأنتقائي متخصص في موضوع الميزانية وفي الميدان المالي (وهي المحاولة التي شرع بها الرئيس الثامن عشر لوليسيس سامبسون غرانت (١٨٦٩-١٨٧٧) رفض الكونكرس على طوال هذه فترة منح رئيس الجمهورية إختصاص النقض الإنتقائي بالمعنى الدقيق للكلمة سواء للقوانين كافة، أو متخصصاً في القوانين المالية وقانون الموازنة حتى أنها بلغت (١٥٠) محاولة خلال (١٠٧) سنة حددت للفترة بين (١٨٧٣/١٢/١-١٩٨٠)^(٢).

فكل تلك المحاولات على الرغم من فشلها؛ إلا أن لها أثرها الإيجابي في تقوية دور رئيس الجمهورية وسلطته في الميدان المالي الإتحادي وميدان الموازنة العامة الإتحادية، فقد أسهمت في القبول التدريجي والإيجابي للسلطات الرئاسية في ميداني المال والموازنة سواء كممارسة دستورية عرفية، أو من خلال تشريعات تتعلق بتلك الشؤون، فقد منح الرئيس بشكل تدريجي إمكانية أن يُمارس في ميدان المال والموازنة سلطات أكثر من إختصاص المنع الإنتقائي غير النقض الإنتقائي بالمعنى الدقيق للكلمة، بل صورة من صورته يُمكن تسميتها (بالنقض الإنتقائي المُصطنع) الذي مكن رئيس الجمهورية خلال الفترة (١٧٨٩-١٩٩٦) بأن يستبعد من الموازنة العامة والقوانين المالية الإتحادية العديد من الفقرات الإضافية، أو (براميل المال) وأن يقلل من الهبات المفرطة ويخفف من الأعباء العامة المُبالغ فيها التي أدخلها الكونكرس عمداً في قانون الميزانية والقوانين المالية ويكبح جماح كل تلك المحاولات التي كان يعدها تديراً وعجزاً للخزينة العامة، وقد تغيرت مدة هذا (النقض الإنتقائي المُصطنع) ونطاقه وإجراءات تطبيقه وتطور تدريجياً من عهد لآخر، فظهر في البداية في شكل سلطة حجز (*impoundment*) ويُسمى أيضاً (أمسك، حبس، مصادرة، إستيلاء) ثم في شكل إلغاء (*rescission*) الذي يُسمى

(١)، وعلى هذا الأساس صيغ مشروع قانون نقض إنتقائي نقدي صوت عليه الكونكرس في آذار ١٩٩٦ ووقعه الرئيس في ١٩٩٦/٤/٩ ليعطيه قوة القانون (إستناداً لحكم (م/١/القسم ٧، الفقرة ٢) من الدستور. يُنظر:

Moore Stephen, Line Item for the President (testimony before the subcommittee on the constitution committee on the judiciary U.S. Senate), Gato congressional testimony, January 24, 1995, internet.http/www.cato.org\testimony\ ct.m mor 2,html.

(٢) يُنظر: د. جوي تابت، مصدر سابق، ص ٦٥٤-٦٥٨.

أيضاً (إبطال، إلغاء الإعتمادات) يصل في نهاية المطاف بسبب العجز في الموازنة الاتحادية إلى قانون النقض الإنتقائي النقدي الذي صدر في ٩/نيسان/١٩٩٦^(١).

هذا ولقد تطور ممارسة إختصاص المنع الإنتقائي في شكل النقض الإنتقائي المُصطنع في ميدان الموازنة والمال مع تطور دور رئيس الدولة وسلطاته في هذين المجالين، فالنظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية الذي وضع مفهومه وقرره الأباء المؤسسون تم تشييده على مبدأ الفصل بين السلطات بشكله الجامد، وكرسه الدستور الأمريكي الصادر في ١٧/أيلول/١٧٨٧ والذي أسس هذا الفصل بتحديد بوضوح وبأفضل شكل ممكن دور كل من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وتحديد إختصاصاتها، وقد حفظ هذا الدستور على الرغم من تعديله عدة مرات، إلا أنه أبقى للسلطة التشريعية (الكونكرس) حق المبادرة التشريعية في كل المجالات ومنها الموازنة العامة الاتحادية والمال، وبالمثل أيضاً ركز جُل السلطة التنفيذية - على حد تعبير القاضي روبرت جاكسون- في رجل واحد منتخب من الأمة كلها؛ وهو رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، بالمقابل فإن الأختصاصات التشريعية (المبادرة بأقتراح القوانين وسلطة التشريع) مقررة حصراً للكونكرس في كل أنواع القوانين على وفق (م/١/القسم ١) من الدستور الأمريكي التي تنص صراحة على أن: "السلطات التشريعية المعطاة بموجب هذا الصك ستخصص لكونكرس الولايات المتحدة الذي سيتألف من مجلس الشيوخ ومجلس الممثلين"، وأنه يعود للكونكرس: "سلطة فرض الرسوم والضرائب والإقتطاعات بكل أنواعها والعمل على إستيفائها ودفع ديون الولايات المتحدة"^(٢)، وأنه: "لن يقطع أي مبلغ من الخزينة العامة، إلا إذا كان ذلك لإستخدام حدده القانون"^(٣).

ومع مثل هذه النصوص الإلزامية لم يكن رئيس الجمهورية الذي يتولى السلطة التنفيذية ظل أختصاص يُمكن أن يمارسه، إلا أنه إذا كان قد حصل على بعض الصلاحيات في ميدان الموازنة الاتحادية والمال تحت ضغط الظروف وتطور حاجة البلاد فإن ذلك يأتي من قبيل تفويض الكونكرس لبعض صلاحياته للرئيس في هذا الميدان، وبالمقابل حفظ الدستور السلطة التنفيذية برمتها لرئيس الجمهورية حصرياً، فنص بوضوح على أن: "السلطة التنفيذية ستسند إلى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية"^(٤)، وقد حددت الإختصاصات التنفيذية للرئيس صراحة في المادة (٢/القسم ١-٤) منه، وأناط به مهمة السهر على تنفيذ القوانين بالمعنى الواسع للكلمة، إبتداء من الدستور بإعتباره القانون الأسمى للبلاد على وفق القسم الذي يؤديه المتضمن بأنه يُعلن: "بتكريس كل قواه لحفظ دستور الولايات المتحدة وحمايته والدفاع عنه" على وفق (م/٢/القسم ١/الفقرة ٩) منه، ثم القوانين كافة؛ ومنها القوانين المالية والمتعلقة بالموازنة الاتحادية، ومع زيادة الحاجة إلى حُسن إدارة الشؤون الاتحادية رأى الكونكرس أن يفوض، أو يرخص لرئيس الدولة صلاحيات زيادة على صلاحياته الدستورية بما يسمح له بالتدخل بصورة مباشرة، أو غير مباشرة بطريقة علنية، أو غير علنية في العملية التشريعية لإعداد القوانين لاسيما القوانين المالية والميزانية، ومنها إختصاص المنع الإنتقائي في شكلين هما: الحجز والإلغاء^(٥).

(١) يُنظر:

RONNE JEFF, op, cit, p2-3.

(٢) أنظر: نص (م/١/القسم ٨/الفقرة ١) من الدستور الأمريكي.

(٣) أنظر: نص (م/١/القسم ٩/الفقرة ٧) من الدستور الأمريكي.

(٤) أنظر: نص (م/٢/المقطع ١/الفقرة ١) من الدستور الأمريكي.

(٥) يُنظر:

Moore Stephen, op, cit, p12-13.

أما عن النظام القانوني العراقي فألبين أفول إختصاص رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء في نقض القوانين المالية وغير المالية، إلا المبالغة والأسراف في تخصيص الأموال في الموازنة العامة الاتحادية وتكرار الطعن من الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء بهذه القوانين سنة تلو السنة أمتدت منذ عام (٢٠١٢-٢٠١٧) ^(١) ولعدم جدوى أغلب هذه الطعون لأستغراق الطعن السنة المالية برمتها، ولعدم وجود سند قانوني أو دستوري لأيقاف تنفيذ قانون الموازنة لحين البت في الطعن المقدم أمام المحكمة الاتحادية^(٢)، فقد عمد رئيس الوزراء إلى ألتخاذ قرارات منع تمويل التخصيصات المالية المنصوص عليها في قانون الموازنة محل الطعن، أو عدم تنفيذ النصوص القانونية التي ترتب أعباء مالية على الموازنة العامة بدون موافقة الحكومة، أو الأمتناع عن تمويل التخصيصات المالية لحين تصحيح الوضع المخالف لاسيما مع الطعن امام المحكمة الاتحادية العليا في قوانين الموازنة العامة الاتحادية لمخالفة بعض نصوصها لمبادئ الدستور وقواعده، فعلى الرغم من كون موقف المحكمة الاتحادية العليا كان سلبياً بعد الأمتناع عن الصرف يخرج عن اختصاصها على وفق ما جاء بقرارها المرقم (٨٠/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٢/١٢/٢٠٠٩ ^(٣).

المطلب الثاني

الأثر الإقتصادي في تطوير أختصاص رئيس الجمهورية في نقض القوانين المالية

تشير الوقائع المتعلقة بتطور سلطة الرئيس في مجال المالية والموازنة بتطور إختصاص المنع الإنتقائي على مدى المائتين وعشر سنوات المنصرمة (١٧٨٩-١٩٩٦) - منذ ولاية الرئيس الأول جورج واشنطن (١٧٨٩-١٧٩٧) وحتى صدور قانون النقص الإنتقائي النقدي في ٩/نيسان/١٩٩٦- نلاحظ أن هذه السلطات المتعلقة بإختصاص المنع مرت باربع مراحل ^(٤)، نخصص لكل منها فرعاً مُستقلاً.

(١) بأستثناء السنة المالية ٢٠١٤ فلم يتم الطعن بقانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٤ لعدم تشريعها من مجلس النواب.

(٢) من ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المرقمة (٣٣/اتحادية/أعلام/٢٠١٧) في ٢٠١٧/٥/٨ بشأن الغاء بعض مواد قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٧. تنظر قرارات المحكمة الاتحادية ذات الصلة على موقع مجلس القضاء الأعلى على الأنترنت:

<https://iraqja.iq/ethadai>.

(٣) تضمن قرارها أعلاه الرأي في أستيضاح من محافظة واسط بشأن المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ حول الموارد المالية للمحافظة وعلى سبيل الحصر الفقرة (ثالثاً) ((الأيرادات المستحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة)) والفقرة (خامساً) من المادة ذاتها: ((الأيرادات المستحصلة من بدلات بيع وأيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وأيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة))، إلا وزارة المالية اوضحت بأن المادة (٤٤) من القانون أعلاه قد قُيدت بعبارة وفقاً للدستور والقوانين والاتحادية النافذة وأن مجالس المحافظات تُخصص لها مبالغ في موازنة الدولة الاتحادية وتعامل معاملة وحدات الأتفاق المركزية ضمن الموازنة العامة للدولة، لذا طلب السيد محافظ واسط ابداء الرأي القانوني بشأن مدى قانونية حبس وزارة المالية الموارد المالية المستحصلة بموجب الفقرتين ثالثاً وخامساً من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وعدم تسليمها للمحافظة حسب القانون. وقد جاء قرار رأي المحكمة الاتحادية العليا بأنه: "ونظر في الطلب الوارد أنفاً وجد أنه يخرج عن إختصاص المحكمة الاتحادية العليا المنصوص عليها في المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق والمادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ عليه قرر رده من هذه الجهة". قرار غير منشور.

(٤) يُنظر:

الفرع الأول

مرحلة الإستبعاد المطلق لإختصاص المنح الإنتقائي والمبادرة في الموضوع المالي

تمثل المرحلة الأولى بمرحلة الأستبعاد المطلق لإختصاص المنح الإنتقائي حيث لم تدم هذه المرحلة في الإستبعاد المطلق لدور رئيس الجمهورية سواء في ميدان إختصاص المنح الإنتقائي، أو في ميدان مشاريع قوانين الموازنة والقوانين المالية إلا اثنتي عشرة سنة للفترة (١٧٨٩-١٨٠١) وهي مدة ولايتي الرئيس الأول جورج واشنطن (١٧٩٧-١٧٨٩) والرئيس الثاني جون أدامز (١٧٩٧-١٨٠١)، وقد ظهرت في عهديهما مشكلة الفقرات الإضافية (*riders*) التي وصلت مرحلة تُسمى براميل المال (*pork barrels*)، حيث أمتنع هذان الرئيسان عن مقاومة هذه الممارسات البرلمانية وأخطارها، وكان الرئيس الثالث توماس جيفرسون (١٨٠١-١٨٠٩) هو الذي ابتداءً منذ بداية ولايته في عام ١٨٠١ أول رد فعل ضدها، أما فيما يتعلق بميدان مالية الدولة ونتيجة للفصل بين السلطات فقد كان رئيس الدولة يتولى وحده السلطة التنفيذية مُستبعداً عن إجراءات إعداد القوانين، لذا فإن رئيس الدولة لم يكن يتدخل أبداً في إعداد قوانين الموازنة والقوانين المالية التي كان الكونكرس يهيمن على سلطة إدارة المال أستاناداً لأحكام (م/١/القسم ٨) من الدستور^(١).

الفرع الثاني

مرحلة إختصاص المنح الإنتقائي الرئاسي الواقعي غير المباشر عن طريق الأمسك

تمثل المرحلة الثانية من مراحل تطور القانون وتُسمى بـ(الأغفال، المصادرة) والتي لا تختلف عن النقض الإنتقائي، أو حجز الأموال مع إستبعاد مطلق ودائم لدور رئيس الجمهورية في ميدان إعداد مشاريع قوانين الموازنة والقوانين المالية وهو إستبعاد يُستبدل فيما بعد بمساهمة رئاسية محدودة في ميدان إعداد هذه المشاريع، وقد دامت هذه المرحلة بحدود (١٧٣) سنة للفترة (١٨٠١-١٩٧٤) منذ ولاية الرئيس الثالث توماس جيفرسون (١٨٠١-١٨٠٩) وحتى صدور قانون الكونكرس لمراقبة الحجز والموازنة لعام ١٩٧٤ (*congressional budget and impoundment control*) وهو قانون يتعلق بالموازنة والمحاسبة العمومية المُسمى أيضاً قانون الموازنة والحجز (*budget and impoundment Act*) لعام ١٩٧٤ أو يُسمى قانون مراقبة الحجز (*Impoundment control Act*) لعام ١٩٧٤ الذي وضع حداً للمرحلة الثانية وإفتتاحاً للمرحلة الثالثة^(٢).

هذا وتتميز هذه المرحلة بحرمان رئيس الجمهورية من أية ممارسة رسمية لإختصاص المنح الإنتقائي، أو أي نقض إنتقائي في ميدان الموازنة العامة والمال، أسوة ببقية القوانين الأخرى، فإذا كان لدى الرئيس أي إعتراض بخصوص أي مادة تتعلق بنص مالي فإنه يكون ملزماً بممارسة النقض الإجمالي لنصوص القانون كافة دون أن يقتصر على فقرة، أو نص إضافي أو نفقة غير مبررة دُست من الكونكرس في القانون تعسفياً، مما يؤدي إلى تجميد القانون إلى حين بت الكونكرس في النقض الإجمالي مما يؤدي إلى تأخير عمل الدولة كما يضر بمصالح الدولة، لذا

Plano Jack C et Greenberg Milton. The American Political Dictionary, Tenth Edition, Harcourt Brace college publishers, USA, 1997, P130.

(١) يُنظر:

Plano Jack C et Greenberg Milton. Op, cit, p160-162.

(٢) يُنظر:

Plano Jack C et Greenberg Milton. Op, cit, p131-132.

كان لابد من إيجاد وسيلة أخرى للتلطيف من التطبيق المذكور المتمثل بالنقض الأجمالي لغياب حق النقض الإنتقائي، ويلبي من جهة أخرى متطلبات العمل لكبح جماح التصرفات المالية المبالغ فيها ومن دون تجميد القانون.

لذا أتجه الرئيس الثالث توماس جيفرسون (١٨٠١-١٨٠٩) لإيجاد وسيلة ملطفة بمنح نفسه حق النقض الإنتقائي المُصطنع كوسيلة شبة نقض إنتقائي، أو نقض إنتقائي مُبطن من خلال أمساك الأموال، أو مصادرتها، يتمثل في عدم تنفيذ بنود الموازنة العامة، أو النصوص المالية التي لا يوافق عليها، وقد سمي هذا الأمر بسلطة الحجز (*power of impoundment*) أو حجز الأموال (*impoundment of funds*) أو بكل بساطة إجراء الحجز، ويمكن هذا الإجراء الرئيس عن الأمتناع من أنفاق الإعتمادات التي أقرها الكونكرس^(١)، ولم يكن الحجز، أو شبه النقض الإنتقائي تيريراً قانونياً صريحاً دستورياً، أو تشريعياً؛ ومع ذلك فإن الرؤساء الذين أستعملوه سوغوا قانوناً هذه الصلاحية بالإستناد إلى إتساع الإختصاصات التنفيذية الرئاسية المشار إليها في صريح نصوص الدستور الأمريكي ممثلاً بتركيز السلطة التنفيذية بين يدي رئيس الجمهورية الذي يتولاها لوحده، على وفق (م/٢/القسم ١ / الفقرة ١) منه، وأناط به بشكل حصري وصريح ومطلق التنفيذ الأمين للقوانين كافة بدون إستثناء -ومنها القوانين المالية- على وفق (م/٢/ القسم ٣) منه.

وكان لهذا الإختصاص أو الواجب (*Attribution-Obligation*) الرئاسي الحصري أن مكن رئيس الجمهورية من تنفيذ القوانين المالية وقوانين الموازنة دون أن يفرض عليه واجب أنفاق الأموال المنصوص عليها في الموازنة والقوانين المالية بالحدود التي تعينها دون تجاوزها، لذا فإن للرئيس سلطة أنفاق كامل تقديرات الموازنة والإعتمادات المالية التي يوافق عليها فليس ثمة ما يحد من سلطته دستورياً من الإمتناع عن إنفاق أجزاء من الموازنة ومن الهبات المالية التي لا يوافق عليها، وهذه الطريقة هي الحجز أو المنع من خلال الأمساك والمصادرة والنقض الإنتقائي المُصطنع التي طبقها الرئيس توماس جيفرسون (١٨٠١-١٨٠٩) بل طبقت واقعياً وبشكل منتظم طوال (١٧٣) سنة تقريباً من (١٨٠١-١٩٧٤) نهاية ولاية الرئيس السابع والثلاثين ريتشارد نيكسون (١٩٦٩-١٩٧٤)^(٢).

(١) يُنظر:

RONNE JEFF, op, cit, p4-5.

(٢) فقد طبق الرئيس توماس جيفرسون عام ١٨٠١ هذه الطريقة في الحجز برفضه لأول مرة انفاق خمسين ألف دولار خصصها الكونكرس للبحرية الحربية من أجل بناء بارجتين ومُنذ ذلك الحين لجأ أغلبية الرؤساء لهذه الطريقة ولكن بتكتم لأسباب خاصة بالموازنة بأستثناء الرئيس ريتشارد نيكسون الذي مارسها بمبالغة، وبين السنوات (١٩٦٠-١٩٧٤) طبقها الرؤساء جون كينيدي الرئيس الخامس والثلاثون (١٩٦٠-١٩٦٣) وليندون جونسون الرئيس السادس والثلاثون (١٩٦٣-١٩٦٩) وريتشارد نيكسون الرئيس السابع والثلاثون (١٩٦٩-١٩٧٤) بكثرة لكن الأخير منهم كان هو الذي بالغ في أستعمال هذا الحق في المنع، فقد بلغ أجمالي المبالغ التي جمد انفاقها في عهده من خلال الحجز في سنوات عهده بنسبة خمسة من المائة من الموازنة السنوية، وفي عام ١٩٧٠ رفض الرئيس نيكسون انفاق عدة ملايين من الدولارات المخصصة = = للإنشاءات العامة، ولأقامة شبكات المياه وللمساعدات المالية المقدمة لمربي الماشية ولعدة برامج داخلية أخرى، وفي عام ١٩٧٣ رفض أنفاق مليارات الدولارات التي خصصها الكونكرس لمشاريع محددة وخاصة لبناء الطرق والجسور الأمر الذي دفع المحاكم لأدانة هذه الطرق الرئاسية أكثر من مرة، وفي قضية قطار مدينة نيويورك (Train City of New York) خفضت المحكمة العليا في عام ١٩٧٥ من سلطة الحجز الرئاسية لكنها أبتت على سلطة الحجز الكبيرة ذاتها بدون حل، وقد أثارت سلطة الرئيس نيكسون المفرطة للحجز سخط الكونكرس ممارسة السلطة المذكورة، بحملة شنّها الديمقراطيون حتى تكال باصدار تشريع لأضعاف أمانى الرئيس في الصلاحية السالفة على أثر فضيحة (ووتر غيت) سمي بقانون مراقبة الحجز والميزانية لعام ١٩٧٤ الذي كان من أهدافه مراقبة السلطة الرئاسية في موضوع الحجز.

Representants Gerald Solomon et David Skaggs, The Capitol. Line Item Veto Debate June 20-1997, p2-3.

هذا وأن أهم ما يميز المرحلة المذكورة المتمثلة بدور رئيس الجمهورية في ميدان إعداد مشاريع القوانين المالية والموازنة الممتدة إلى (١٧٤) سنة مرورها بفترتين^(١):-

١. **الفترة الأولى:** فترة الإستبعاد المطلق لدور رئيس الجمهورية في ميدان إعداد مشاريع قوانين الموازنة والمالية: دامت هذه الفترة (١٢٠) سنة (١٨٠١-١٩٢١) من بداية ولاية الرئيس الثالث توماس جيفرسون (١٨٠٩-١٨٠١) حتى إصلاح ١٩٢١ الخاص بإعداد قوانين الموازنة الذي أنجز بصدور قانون الميزانية والمحاسبة لعام ١٩٢١، وتميزت هذه الفترة بإستبعاد دور الرئيس في إعداد مشاريع القوانين المالية والموازنة، مع حرص الكونكرس على الإحتفاظ بإمتيازاته الدستورية وحصر الوظيفة التشريعية به على وفق أحكام (م/١١ القسم ٨) من الدستور، حتى أنه عمد إلى إلغاء أي تفويض منحه للسلطة التنفيذية في المجال المالي كون ذلك بات يُعد أمراً مسيئاً إلى الكونكرس.

٢. **الفترة الثانية:** فترة أشراك رئيس الجمهورية في عملية إعداد مشاريع القوانين المالية والموازنة: تميزت هذه الفترة التي شرع فيها قانون الميزانية والمحاسبة (*Budget and Accounting*) لعام ١٩٢١ بأشراك رئيس الجمهورية في إعداد مشاريع القوانين المالية والموازنة، وذلك من خلال مساهمته الفاعلة في إعدادها، وقد دامت هذه الفترة (٥٥) سنة للفترة الممتدة بين (١٩٢١-١٩٧٦) أي مُنذ صدور قانون الميزانية والمحاسبة عام ١٩٢١ وحتى صدور قانون النفض الإنتقائي النقدي في ٩/نيسان/١٩٩٦، إلا أن هذه الفترة ما زالت مُستمرة نظرياً كون القانون الصادر سنة ١٩٢١ لم يُلغ أو يُعدل لحد الآن.

هذا ولقد أقر الكونكرس عام ١٧٩٠ أول قانون للموازنة الإتحادية السنوية للولايات المتحدة خلال السنة الأولى من ولاية الرئيس الأول (جورج واشنطن) وتضمن النفقات الإتحادية المقررة للسنة المالية الأولى للإتحاد، وكان عبارة عن صفحة واحدة ليحكم الدولة الإتحادية، ومع تطور حاجات الإتحاد ونموها المتزايد أذنت للموازنة الإتحادية بالإتساع سنة فسنة حتى أن الآباء المؤسسين لم يكن في ذهنهم أن تصل إلى (١.٦) ترليون دولار في أيامنا هذه، مما أضطر الكونكرس إلى تشريع العديد من القوانين المالية تصل إلى مئات الصفحات، مما أملى ضرورة أشراك رئيس الجمهورية في عملية إعداد التشريعات المالية والموازنة، بيد أن الفصل بين السلطات بشكله الجامد الذي أخذ به الدستور الأمريكي كان يقف حائلاً أمام تدخل رئيس الجمهورية في تشريع القوانين المالية والموازنة^(٢).

بيد أن هذا الإستبعاد أصبح أمراً غير مبرر مع مرور الوقت نظراً لتطور الموازنة وتعقدتها والحاجة إلى إدارة مالية متطورة للدولة، لذا كان على الكونكرس إجراء إصلاح في الميدان المالي بأن يمنح الرئيس دوراً في إنجاز الموازنة والقوانين المالية، حتى صدر فعلاً قانون الموازنة والمحاسبة عام ١٩٢١ إستجابة للحاجات المتنامية للدولة في الميدان المالي والموازنة والذي يُعد من أهم الإصلاحات المالية كونه أسهم في تنظيم وإعداد الموازنة طوال فترة أمتدت أكثر من (٥٤) سنة، فموجبه كُلف رئيس الجمهورية بإقتراح الموازنة السنوية على الكونكرس وعرضها عليه في كانون الثاني، أما السنة المالية فتمتد من (١/نشرين الأول إلى ٣٠/أيلول)، ومُنذ ذلك الحين أضحي البيت الأبيض يملك سلطة تقرير التوازنات الكبرى في مجال الموازنة الإتحادية، كما يراقب أصول إعداد الموازنة، بيد أنه مع أحتفاظ الكونكرس بكونه السيد الوحيد للتشريع فأن صدور القانون لسنة ١٩٢١ جعل الكونكرس ينحني صاغراً لسلطة رئيس الجمهورية في ميدان الموازنة والمالية، وليس له إلا إجراء

Plano Jack C et Greenberg Milton. Op, cit, p133-134.

Representants Gerald Solomon et David Skaggs, op, cit, p4-5.

(١) يُنظر:

(٢) يُنظر:

التعديلات البسيطة على هذه القوانين بعد إقترحها من رئيس الجمهورية، أما إذا كانت تعديلات الكونكرس على مشروع القانون الرئاسي يخالف فيه الرغبات الرئاسية بتعديل المبالغ المخصصة في المشروع، أو بإدراج فقرات إضافية، أو براميل المال في قانون الموازنة، أو القوانين المالية فأن من حق رئيس الجمهورية استخدام سلطته في نقض إجمالي أو طريقة الحجز على النحو السالف بيانه^(١).

الفرع الثالث

مرحلة حق المنع الإنتقائي المباشر من خلال الإلغاء الضمني أو المشروط

أطلق عليها تسمية مرحلة النقض الإنتقائي المُصطنع من خلال إلغاء ضمني يُسمى بعملية الإلغاء (*rescission process*) مع مساهمة رئاسية محدودة دائماً في ميدان إعداد مشاريع القوانين الموازنة والمالية طوال (٢٢) سنة للفترة (١٩٧٤-١٩٩٦) أي منذ صدور قانون الحجز والميزانية لعام ١٩٧٤ وحتى صدور قانون النقض الإنتقائي النقدي لعام ١٩٩٦، فقد تمثلت مرحلة المنع الإنتقائي المباشر من خلال إلغاء ضمني أو مشروط أو نقض إنتقائي مبطن للإلغاء من خلال ما يُسمى بعملية الإلغاء (*Rescission Process*) أو عملية إلغاء الإعتمادات مقترنة دائماً بمكنة رئيس الجمهورية في إعداد مشروعات القوانين المالية والموازنة، والمرحلة المذكورة لا تزال نافذة مستمرة من الناحية القانونية^(٢).

هذا وأن تطبيق الطريقة المذكورة التي جاءت لتلافي الآثار السلبية لطريقة الحجز التي كانت غالباً ما تثير إنتفاضة الكونكرس وسخطه عند ممارستها بصفة علنية من بعض الرؤساء- ريتشارد نيكسون (١٩٦٩-١٩٧٤)- أنهت بالتخفيف من ممارسته على أثر صدور (قانون الكونكرس لمراقبة الميزانية والحجز)، فقد حل هذا القانون محل (حجز الأموال) من خلال (عملية الإلغاء)، التي تُعد طريقة لحجز ضمني، أو إلغاء ضمني ومشروط للأموال؛ ويُعد هذا القانون - حتى أيامنا هذه- من أهم إصلاحات الموازنة في تأريخ الولايات المتحدة الأمريكية والأهم بعد صدور قانون الميزانية والمحاسبة في عام ١٩٢١^(٣)، كما أسهم القانون المذكور في الحد من استخدام رئيس الجمهورية لسلطته في الحجز بأن الزمه من حيث المبدأ بأنفاق كامل الإعتمادات والهبات المنصوص عليها في الموازنة والقوانين المالية، إلا أنه خوله سلطة إلغاء الإعتمادات التي لا يوافق عليها، أو تأجيل تنفيذها بموجب إذن صريح، أو ضمني من الكونكرس. هذا ويمكن تلخيص إجراءات إختصاص المنع المنصوص عليه في قانون الكونكرس لمراقبة الميزانية والحجز سواء بالنسبة للرئيس، أو للكونكرس بالآتي^(٤):-

١. يحق للرئيس أما إلغاء الإعتمادات والهيئات التي لا يوافق عليها كما تم النص عليها في الموازنة الإتحادية أو القوانين المالية أو تأجيل تنفيذها.

(١) يُنظر:

Plano Jack C et Greenberg Milton. op, cit, p135.

RONNE JEFF, op, cit, p6.

(٢) يُنظر:

(٣) تتمثل في الآتي: ١. وضع أصول إعداد الموازنة بشكل واضح وأدق ونص جداول زمنية في تنفيذ التزامات الموازنة وبنودها. ٢. أسس رقابة برلمانية على ممارسة الرئيس للحجز. ٣. نقل بداية السنة المالية إلى ١/ تشرين الأول لتنتهي من ٣٠/أيلول، من كل سنة بدل أن كانت من ١/تموز إلى ٣٠/حزيران من كل سنة. ٤. أنشاء لجان ميزانية دائمة في مجلس الممثلين ومجلس الشيوخ لدراسة الميزانية في الكونكرس وهو مكتب محايد يهدف إلى أن يقدم للكونكرس خبراء ماليين محترفين في المجال المالي والإقتصادي. يُنظر:

Representants Gerald Solomon et David Skaggs, op, cit, p10.

(٤) يُنظر:

Plano Jack C et Greenberg Milton. op, cit, p130.

٢. إذا رغب بإلغاء الإعتمادات والهبات التي لا يوافق عليها فإن عليه أن يوجه رسالة إلغاء (*Rescission Message*) إلى الكونكرس يعبر عن إرادته بإلغاء الأموال المخصصة التي لا يوافق عليها مع تحديد الأموال والإعتمادات ومقدارها، ولكي يؤخذ بأرادة الرئيس حيث يجب أن يوافق المجلسان على طلب الإلغاء ويقره خلال مهلة أمدها (٤٥) يوماً متتالياً في الدورة الواحدة، فإن أمتنع الكونكرس عن الرد على الطلب في المهلة المذكورة فإن صمته يُعد رفضاً ضمناً، ومن ثم تُعد الرسالة ملغاة، وقد جرى العمل على تجاهل الكونكرس لطلبات الرؤساء بالإلغاء فلا يجيب عليها خلال المدة المذكورة.

٣. إذا رغب رئيس الجمهورية بتأجيل، أو تأخير إنفاق الإعتمادات والهبات التي لا يوافق عليها فإنه يكون ملزماً بتوجيه رسالة تأجيل إلى الكونكرس يعبر فيها عن رغبته في التأجيل للنفقات المقررة وموعد التأجيل خلال السنة المالية، مغاير للموعد المحدد في قانون الموازنة، مع بيان مقدار الإعتمادات المزمع تأجيل إنفاقها، ومدة التأجيل، وعلى الكونكرس التقيد بالمهلة المحددة له^(١).

٤. أن الإجراء التشريعي المُعلن من أحد مجلسي الكونكرس والذي أقره قانون مراقبة الحجز والميزانية لعام ١٩٧٤ الذي ألغى رسالة التأجيل الرئاسية التي ألغيت بدورها بسبب عدم دستوريته بقرار من المحكمة العليا الصادر في عام ١٩٨٣ في قضية (دائرة الهجرة والتجنيس ضد شادها) (*Immigration and Naturalization service v. Chadha*)^(٢)، وفي عام ١٩٨٦ قضت محكمة أقليمية (*Federal District Court*) بأن السلطة الرئاسية في حال تأجيل، أو تأخير تنفيذ النفقات تطبيقاً لقانون مراقبة الحجز والميزانية لعام ١٩٧٤ ليست مقبولة نظراً لأن هذه السلطة الرئاسية مقيدة بموجب هذا القانون وبشكل نهائي ببند النقض التشريعي لأحد مجلسي الكونكرس، وبقي دور الرئيس في مجال إعداد مشاريع القوانين المالية والموازنة هو نفسه في المرحلة الثانية ممثلة بدوره المنصوص عليه في قانون الميزانية والمحاسبة لعام ١٩٢١ الذي كلف بموجبه الرئيس بإقتراح مشروع قانون الموازنة السنوية على الكونكرس يعرضها في كانون الثاني من كل سنة^(٣).

(١) مارس الرئيس رونالد ريغان (١٩٨١-١٩٨٧) الرئيس الأربعون في العديد من الحالات رسائل سواء رسائل الإلغاء أو التأجيل بهدف انقاص الموازنة الاتحادية وتأمين توازنها لكن الكونكرس في أغلب الأحيان لم يمثل لهذا الطلبات والرسائل الأمر الذي قاد السيد (ستيفن مور) مدير دراسات السياسة المالية واحد انصار النقض الانتقائي الرئاسي إلى أن يصرح في شهادته أمام اللجنة الفرعية للعدل في الكونكرس بأن لو كان الكونكرس وافق على رسالة الإلغاء التي وجهها له الرئيس رونالد ريغان لكان الدين الاتحادي أنخفض بمقدار ٢٨ بليون دولار بين سنتي ١٩٨١ و١٩٨٩.

Representants Gerald Solomon et David Skaggs, op, cit, p11.

يُنظر:

(٢) كان موضوعها يتعلق بقانون يجيز لكل من مجلسي الكونكرس توجيه نقض تشريعي ضد قرارات دائرة الهجرة والتجنيس لكي يكون بالإمكان الغاؤها (كما في حالة رسالة التأجيل) وفي قضية (شادها) كانت دائرة الهجرة والتجنيس قد اتخذت قراراً يسمح لأجنبي مطرود من الولايات المتحدة بالبقاء فيها، فوجه أحد مجلسي الكونكرس نقضاً لهذا القرار وقد عرضت القضية على المحكمة العليا التي فحصت القرار ومبدأ حق كل من مجلسي الكونكرس بتوجيه نقض لقرار صادر عن أحد أجهزة = السلطة التنفيذية فأصدرت قراراً يلغي القانون الذي يجيز النقض التشريعي بسبب عدم دستوريته لأنه يخرق مبدأ الفصل بين السلطات وأكدت بأن إلغاء قرار الدائرة المذكورة من قبل الكونكرس هو عمل يستلزم بالضرورة تصويت المجلسين على قانون بغالبية كل منهما ثم عرض هذا القانون على الرئيس للموافقة عليه أو نقضه بدوره. يُنظر:

Representants Gerald Solomon et David Skaggs, op, cit, p13.

(٣) يُنظر:

Ibid, p6-8.

الفرع الرابع

أعتماد المنع الانتقائي

تتمثل المرحلة المذكورة بالمرحلة الحالية التي تجلى فيها (إختصاص المنع الإنتقائي) بالمعنى الحرفي للكلمة بصدور قانون النقض الإنتقائي النقدي (*Line Item Veto Act*) عام ١٩٩٦ الذي يُعد مساهمة رئاسية محدودة في ميدان إعداد مشاريع القوانين المالية والموازنة: تتمثل هذه المرحلة في النقض الإنتقائي (*Item Veto*) المقترن بإمكانية مساهمة رئيس الجمهورية في ميدان إعداد قوانين الموازنة السنوية بموجب قانون عام ١٩٢١، فعلى الرغم من المحاولات العديدة للنقض الإنتقائي التي بادر فيها الرؤساء، إلا أنها لم تكن تحض بقبول وموافقة الكونكرس عليها^(١).

بيد أنه كانت نتيجة للعجز الكبير في الموازنة الإتحادية المتسارع والخطير وتعاضم الدين العام تطلب كبحه ومعالجته بالإضافة إلى مخاطر أخرى كانت تنذر بخطر وشيك الوقوع على الخزانة العامة الإتحادية ممثلة بالعجز والديون وعدم التوازن الإقتصادي وتوجه خزانة الدولة نحو الأفلاس، أذ بلغ العجز في عام ١٩٩٦ مبلغاً وصل إلى (خمسة تريليون دولار) مما يمثل ديناً إتحادياً على كل شخص يصل إلى (٢٠) ألف دولار، وأمام تصاعد الرأي العام وتنامي الصيحات نحو منح رئيس الدولة صلاحية التدخل بنقض إنتقائي فيما يخص القوانين المالية والموازنة الإتحادية لمواجهة الأختلال المالي الحاصل، ومنح الرئيس مكنة الأعتراض على التبذير الحاصل بالأموال والإعتمادات المبالغ فيها، وحتى عام ١٩٣٠ كانت الحكومة الإتحادية نادراً ما تتوقع عجزاً في الموازنة، بيد أن النفقات الإتحادية تجاوزت الإيرادات الإتحادية خلال فترة الكساد الكبير (*Great Depression*) والحرب العالمية الثانية (١٩٣٩-١٩٤٥) فالم بالإقتصاد تضخم واضح أثناء العقود الثلاثة التي أعقبت هذه الحرب، وبدأ العجز المالي الإتحادي بالتنامي خلال السبعينيات والثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي، ففي عام ١٩٨٣ كانت الموازنة الأتحادية تعاني من عجز بلغ (٢٠٧) بليون دولار، مع إستمراره بالتزايد لأسباب خارجية وداخلية، فقد زادت المدخرات وسداد الدين وكلفة حرب الخليج وعوامل أخرى عجز الموازنة الإتحادية إلى (٦١) بليون دولار أضافياً في عام ١٩٩١ و(١١٥) بليون دولار في عام ١٩٩٢^(٢).

هذا ولقد دفع هذا الصعود السريع لعجز الموازنة الإتحادية لأن يقر الكونكرس عام ١٩٨٥ قانون الحاجة الملحة لمراقبة العجز وتوازن الميزانية (*Balanced Deficit Control Act*) المعروف بقانون (غرام- رودمان- هولدينغ)^(٣) وذلك بهدف توفير آلية لمراقبة النفقات التي تشكو من عجز وتمكين مكتب المحاسبة العامة (*GAO*) (*General Accounting Office*)^(٤) من القيام بشكل منهجي بتخفيض الموازنة المخصصة للمشاريع الداخلية ولبرامج الدفاع وذلك في حال تجاوز العجز المتوقع في الميزانية الإتحادية سقفاً معيناً، وفي عام ١٩٨٦ قضت المحكمة العليا في الولايات المتحدة بأن هذه السلطة المُسندة لمكتب المحاسبة العامة غير دستورية لأنها تشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي

(١) يُنظر: د. جوي ثابت، مصدر سابق، ص ٦٧٣-٦٧٤.

(٢) يُنظر:

Plano Jack C et Greenberg Milton. op, cit, p137.

(٣) الذين هم أعضاء مجلس الشيوخ الثلاثة الذين تقدموا بإقتراح هذا القانون.

(٤) وهو جهاز مرتبط بالكونكرس ومكلف بشكل أساسي بمراقبة ومراجعة النفقات القومية للحكومة.

كرسه الدستور لأن هذا المكتب هو جهاز تابع للسلطة التشريعية وليس للسلطة التنفيذية التي يعود إليها حق ممارسة سلطة الإلغاء.

هذا ولقد عاد الكونكرس لتأكيد تعلقه بمضمون قانون (غرام- رودمان- هولدينغ) بأقراره في عام ١٩٨٧ قانوناً آخر باسم (قانون تأكيد الحاجة الملحة لمراقبة العجز توازن الموازنة) (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act*) والمسمى أيضاً قانون (غرام- رودمان- هولدينغ رقم ٢) الذي نقل سلطة تخفيض المساعدات المالية المقررة في الموازنة إلى مكتب الإدارة والموازنة (*Office of Management and Budget*) الذي أُسس في عام ١٩٧٠ وهو تابع للسلطة التنفيذية^(١)، وكان من نتائج هذا القانون أن أمتد العمل من أجل توازن الميزانية حتى عام ١٩٩٣ وتأجيل الحاجة لأدخال تخفيضات جديدة على الموازنة حتى بعد الإنتخابات الرئاسية لعام ١٩٨٨، إلا أن القانون الأخير لم يعط النتائج المنتظرة وبدا بأنه غير قادر على بلوغ هدفه، الأمر الذي دفع الكونكرس لأن يقر عام ١٩٩٠ قانوناً جديداً سمي بقانون تنفيذ الموازنة (*Budget Enforcement Act*) الذي حل محل قانون ١٩٨٧ وكان الهدف منه تخفيض مستوى النفقات بدل تركيزه على تخفيض مستوى العجز لأن تخفيض النفقات سيؤدي إلى تخفيض نسبة العجز بالضرورة للقيام بذلك فقد قسم القانون النفقات على ثلاث فئات (داخلية، دفاعية، دولية) وحدد مستوى الإنفاق سنوياً لكل فئة من النفقات للسنوات الثلاث القادمة بحيث يخفض سنوياً التقديرات المخصصة لكل فئة إذا تجاوزت السقف المرسوم لإعادتها إلى المستوى المتوقع سابقاً، كما أسهم هذا القانون في مراقبة تأهيل النفقات الذي يشكل بدوره سبباً رئيساً للعجز الكبير في الموازنة الاتحادية، لذا يُعد قانون تنفيذ الموازنة أكثر القوانين فاعلية لأنه سمح بإجراء الرقابة على عجز الموازنة في سنوات التسعينيات ولكنه لم يكن علاجاً جذرياً لوضع العجز المقلق للموازنة الاتحادية الذي لم يكف عن التزايد بصورة مستمرة^(٢).

(١) ويُعد المكتب المذكور من أكثر الأجهزة أهمية من بين الأثني عشر جهازاً التي يتألف منها المكتب التنفيذي للرئيس (*Executive Office of the President*) وهو مكلف بإعداد الموازنة الاتحادية وتنفيذها، وكذلك تنظيم القضايا الإدارية والتنظيمية.

(٢) يُنظر:

المبحث الثاني

التنظيم التشريعي لقانون النقص الانتقائي النقدي

يتمثل التنظيم التشريعي لقانون النقص الانتقائي النقدي لعام ١٩٩٦ بدراسة نصوص القانون المذكور ببيان أسبابه وطبيعته وشكله والآثار المترتبة عليه والظعن به، وعلى ذلك يُمكن تقسيم هذا المبحث على مطلبين نعالج في المطلب الأول أسباب تشريع قانون النقص الانتقائي النقدي وطبيعته وشكله، وندرس في المطلب الثاني الآثار المترتبة على الإلغاء المستند إلى قانون النقص الانتقائي النقدي وطرق الظعن به.

المطلب الأول

أسباب تشريع قانون النقص الانتقائي النقدي وطبيعته وشكله

يُمكن تقسيم هذا المطلب على فرعين نعالج في الفرع الأول أسباب تشريع قانون النقص الانتقائي النقدي وندرس في الثاني طبيعة قانون النقص الانتقائي النقدي وشكله.

الفرع الأول

أسباب تشريع قانون النقص الانتقائي النقدي

نتيجة بلوغ العجز المالي معدل (٢٠٠) بليون دولار وأمام عدم نجاح المحاولات التشريعية السابقة في تقديم الحلول الناجعة لمواجهة لتنامي الرأي العام ودعواته إلى منح الرئيس صلاحية النقص الانتقائي للقوانين المالية ومنها قانون الموازنة لمواجهة الأسراف في الموارد المالية وعدم المعقولية في الإنفاق العام، ولقناعته بأن الرئيس لو منح هذه الصلاحية لتُمكن من تخفيض العجز بمبلغ يتراوح ما بين (٥-١٠) بليون دولار سنوياً، مما أدى إلى تهيئة الأجواء لتشريع قانون النقص الانتقائي النقدي، ولعلّ عاملين أسهما في سرعة تشريع هذا القانون وهما^(١):

١. **العامل الأول:** على أثر انتخاب الرئيس الأمريكي جيفرسون كلينتون (الرئيس الثاني والأربعون) لولايته الأولى في عام (١٩٩٢-١٩٩٦) كانت تهيمن على الكونكرس غالبية من الديمقراطيين، وثمة توافق بين الديمقراطيين والجمهوريين نحو النقص الانتقائي إلا أن تلك المحاولة فشلت عام ١٩٩٣، بسبب رفض الأغلبية البرلمانية منح هذه السلطة لرئيس حزبها، لأنها وسيلة لإستبعاد النفقات المفرطة، معللين ذلك بأنها ليست مسألة حزبية يجب دعمها، وإنما أمر أساسه الفصل بين السلطات وتوازن السلطين التشريعية والتنفيذية وهو أمر يجب الحفاظ عليه وأن كان رئيس الدولة من حزبهم^(٢).

٢. **العامل الثاني:** من أجل التحضير للإنتخابات البرلمانية لمجلسي الكونكرس في عام ١٩٩٤ وضع الحزب الجمهوري برنامجاً أصلاحياً قومياً سُمي عقد مع أمريكا (*Contract with America*) تضمن عشرة موضوعات كان أولها المسؤولية المالية التي تهدف إلى معالجة الوضع المالي والعجز في الموازنة الإتحادية بشكل جذري من خلال (تعديل قانون توازن الموازنة، إيجاد النقص الانتقائي لصالح الرئيس، تغيير أساسي في سياسة الضرائب)، وقد ألتزام

(١) يُنظر:

Moore Stephen, op, cit,p14-15.

(٢) يُنظر:

Plano Jack C et Greenberg Milton. op, cit, p138.

الحزب الجمهوري في برنامج عقد مع أمريكا بتحقيق الإصلاحات التي وعد بها خلال المائة يوم الأولى من ولاية الكونكرس الجديد إذ حصل الحزب على غالبية في المجلسين بشكل يمكنه من تأمين سيطرته على الكونكرس، وصوت الناخبون المستأون من الديمقراطيين لصالح المرشحين الجمهوريين الأمر الذي مكن الكونكرس من الحصول على أغلبية كبيرة من الجمهوريين الذين سيطروا على الكونكرس سواء في مجلس الممثلين، أو في مجلس الشيوخ للمرة الأولى منذ (٤٠) سنة، كما مكن وعد (عقد مع أمريكا) أقر مجلس الممثلين خلال فترة المائة يوم الأولى من أقرار كل الإصلاحات الموعودة وتم إقرار النقض الإنتقائي في اليوم الرابع والثلاثين بعد ثلاثة أيام من مناقشته بأغلبية (٢٩٤) صوتاً، منهم (٧١) ديمقراطياً ضد (١٧٢) صوتاً، وبالمقابل لم يف مجلس الشيوخ بوعود برنامج المائة يوم، بل رفضت تماماً، وفيما يخص الوعد بأقرار النقض الإنتقائي المنصوص عليه في (العقد مع أمريكا) فقد أقر مجلسا الممثلين والشيوخ في عام ١٩٩٥ صيغتين مختلفتين لمشروع قانون متعلقين بنقض إنتقائي نقدي لم تتمكن لجنة التوفيق في الكونكرس المسماة بلجنة التشاور (Conference Committee)^(١) من الاتفاق على صيغة موحدة لهما، ويبدو أن مشاريع القوانين المهمة هي التي تصل في النهاية إلى لجنة التشاور، أو اللجنة المشتركة الخاصة^(٢)، حتى تكمل مشروع قانون النقض الإنتقائي النقدي في عام ١٩٩٦ بالقبول من مجلسي الكونكرس بسبب الضغط المتنامي لوضع الموازنة الاتحادية ومن أجل الوفاء بالوعد المقطوع بالعقد مع أمريكا، فقد أقر مجلس الشيوخ في ٢٧/٢٧/١٩٩٦ وبأغلبية (٩٦) صوتاً ضد (٣١) صوتاً صيغة جديدة لمشروع قانون النقض الإنتقائي النقدي وفي ٢٨/٢٨/١٩٩٦ أقر مجلس الممثلين النص نفسه بأغلبية (٢٣٢) صوتاً ضد (١٧٧) صوتاً ووقع كلينتون القانون في ٩/نيسان/١٩٩٦ وكان بذلك أول رئيس تمتع بهذه السلطة بعد نضال طويل جسده تأريخ الولايات المتحدة الأمريكية^(٣).

الفرع الثاني

طبيعة قانون النقض الإنتقائي النقدي وشكله

أولاً: طبيعة قانون النقض الإنتقائي النقدي:

يتميز القانون المذكور بالخصائص الآتية^(٤):-

١. لا يُعد قانون النقض الإنتقائي النقدي لعام ١٩٩٦ تعديلاً دستورياً وإنما هو قانون أعتيادي تم إقراره وفقاً لأصول أقرار التشريعات الإعتيادية.

- (١) ولجنة التشاور هي لجنة مشتركة خاصة (Special Joint Committee) يكمن دورها في التوفيق بين صيغتين مختلفتين أو غير متشابهتين لنص مشروع قانون تم التصويت عليهما في مجلسي الكونكرس أو توحيدهما.
- (٢) تتكون اللجنة من ثلاثة إلى تسعة أعضاء يسمون بالمدرء ويعينهم بشكل متتال كل من رئيسي مجلس الشيوخ والممثلين ولا يمثل العدد الإجمالي للمدرء إلا أهمية نسبية لأن كل وفد لا يملك إلا تفويضاً واحداً، وينبغي على لجنة التشاور أن تركز لإيجاد صيغة تسوية لنص مشروع قانون الذي يجب أن يقره كل من الوفدين منفصلين بأغلبية مدرائه، وتعقد اللجنة اجتماعاتها بسرية وبالتشاور، وتعرض صيغة التسوية على كل من مجلسي الكونكرس بشكل تقرير للجنة إلا أن هذا النص لا يمكن أن يعدل من المجلسين فهو إما أن يقر أو يرفض كما قدمته لهما لجنة التشاور، فإذا رفض أحيل من جديد إلى اللجنة نفسها لمزيد من المفاوضات الواسعة بشأنه.
- (٣) وقد أستخدم الرئيس المذكور الحق في النقض الإنتقائي خلال فترة ولايته ثلاث مرات ضد نصوص قوانين مالية:- ١. من أجل إستبعاد أعضاء بعض الشركات المالية من الضرائب. ٢. من أجل إستبعاد أعضاء باعة المنتجات الغذائية النباتية من الضرائب. ٣. من أجل إستبعاد تخصيص إتمادات مبالغ فيها لولاية نيويورك بصفة مساعدات مالية لأغراض صحية.
- (٤) يُنظر:

Plano Jack C et Greenberg Milton. Op, cit, p139.

٢. يُعد القانون المذكور من القوانين التي تصنف على أنها من القانون العام كونه يحمل رقم القانون العام (*Public Law*) ويتوخى تحقيق المصلحة العامة.
٣. جرى تشريع القانون المذكور في شكل إقتراح قانون سُمي (بمشروع قانون النقض الإنتقائي النقدي).
٤. لا يُعد القانون المذكور قانوناً نهائياً كالقوانين الأخرى؛ كونه قانون استثنائي ذي آثار متوقعة في فترة زمنية معينة محددة، فقد وضع لثمانى سنوات، وهي الفترة التي تكون كافية للسماح لرئيس الجمهورية بوقف تدهور الخزينة العامة للدولة ومعالجة عجز الموازنة الاتحادية والدين العام وإعادة التوازن بين النفقات والواردات الاتحادية، وأنتهى تطبيقه في ٣١/كانون الأول/٢٠٠٤.

ثانياً: شكل الألغاء المستند إلى قانون النقض الإنتقائي النقدي:

وسع قانون النقض الإنتقائي النقدي من سلطة رئيس الجمهورية في إلغاء القوانين المالية والموازنة الاتحادية لا سيما فيما يخص الهيئات وفتح الإعتمادات (*appropriations*) والنفقات المباشرة الجديدة (*New direct spending*)، والأعباء الضريبية المحسومة (*Limited tax benefit*) وتقليل عبء العمل بين الرئيس والكونكرس من أجل القيام بالإلغاء في هذا الميدان^(١).

هذا وأن ممارسة صلاحية الإلغاء الرئاسية لا تكون ممكنة إلا عندما يوقع الرئيس مشروع القانون، أو القرار المرافق له لأنه لا يستطيع ممارسة الإلغاء في حال توجيهه نقضاً تشريعياً ضد مشروع قانون، أو القرار المرافق له، أو في حال إذا كان مشروع قانون، أو قرار مرافق به من الممكن أن يكون قانوناً من دون توقيعه، وهذه الحالة الأخيرة تقع حين يمتنع الرئيس عن توقيع مشروع القانون، أو القرار المرفق أقره مجلسا الكونكرس أو يمتنع أيضاً عن توجيه النقض لهما وعن إحالة أي منهما للمجلس الذي صدر عنه خلال عشرة أيام (بأستثناء أيام الأحد) من تقديمه إليه إستناداً لحكم (م/١/ القسم ٧/الفقرة ٢) من الدستور، فعلى أثر هذا الإمتناع سيكون مشروع القانون قوة القانون، وسيصبح القرار اللاحق نافذاً إستناداً لحكم (م/١/ القسم ٧/الفقرة ٣) من الدستور، كما لو إنهما أكتسبا بتوقيعه على وفق (م/١/ القسم ٧/ الفقرتان ٢ و٣) من الدستور^(٢). وبعد توقيع الرئيس لمشروع القانون أو للقرار يُمكن أن يلغى كلياً الأنواع الثلاثة من عناصر الموازنة^(٣):-

١. أي مبلغ بالدولار من يقرر ضمن سلطة الموازنة التقديرية، إلا أن سلطة رئيس الجمهورية في هذا الحالة ليست مطلقة إنما نسبية؛ بمعنى أنها تطبق فقط على أي مبلغ لم يقره القانون، وقد عدد القانون المواضيع التي لا تشملها هذه السلطة وحدد بالخصوص ما لا تغطيه عبارة (مبلغ بالدولار من سلطة الموازنة التقديرية)^(٤).

(١) يُنظر:

Plano Jack C et Greenberg Milton. op, cit, p170.

(٢) يُنظر:

Moore Stephen, op, cit, p16.

(٣) يُنظر:

RONNE JEFF, op .cit, p10.

(٤) تمثل -الهيئات الموجودة سابقاً- هيئات الموازنة الواردة في قانون فتح الإعتمادات (القوانين المالية التي سبق أن وردت تقديرات نفقاتها المباشرة في قانون آخر، علماً بأن بعض تأهيلات النفقات تدرج في مشاريع قوانين عادية).-أية تقديرات سبق وأن وجدت في الميزانية والغيت أو أستبعدت بقانون فتح الإعتمادات أخرى. -أي قيد أو شرط أو حد من سلطات نفقات الموازنة منصوص عليه قانون فتح الإعتمادات أو مرفق بتصريحات مدراء أو بتقارير اللجان المتعلقة بنفقة ميزانية خاصة بحساب أو برنامج أو مشروع محدد أو متعلق بنشاط أو انشطة تستوجب مثل هذه النفقات.

هذا وتقتصر سلطة رئيس الجمهورية على إلغاء مبالغ بالدولار لا إلغاء قيود أو شروط أو تحديدات النفقات التي يدخلها الكونكرس في قانون فتح إعتمادات، وهذا القانون الأخير يعني أي قانون مالي، وحين يُمارس الرؤساء سلطتهم بإستبعاد أية مبالغ بالدولار فأنهم لا يستطيعون تحويل مبالغ مشروطة إلى هبة غير مشروطة، فسلطة الإستبعاد الرئاسية محدودة بالدولار وبأي قانون تضمن إعتمادات إضافية أو إعتمادات غير كافية أو إعتمادات دائمة كان قد تم التوقيع عليها كقوانين إستناداً إلى حكم (م/١/ القسم ٧) من الدستور، إلا أن مبلغ الدولار الذي يستهدفه قانون النقض الإنتقائي النقدي لا يقتصر على مبالغ الدولار المنصوص عليها في مشروع قانون الموازنة أو قرار مرافق له بل تعبير (مبلغ الدولار من سلطة الموازنة التقديرية) يمتد ليشمل أيضاً العديد من الموضوعات^(١).

٢. أية مادة أو موضوع أنفاق عام مباشر جديد (*Any item of new direct spending*) يغطي تعبير (الأنفاق المباشر) سلطة الموازنة، ولا يشمل قانون الموازنة السلطة المختصة المؤهلة (*entitlement authority*) وكذلك البرنامج الهادف لفرض طابع مالي معين على المنتجات الغذائية، ويعني تعبير موضوع الأنفاق العام المباشر الجديد أية تقديرات خاصة لأي قانون تُعد ناتجة عن تزايد سلطة الموازنة أو مقررة لنفقة مباشرة نسبية على مستوى النفقات المحسوبة من مكتب الإدارة والموازنة (OMB) وفقاً للقسم (٢٥٧) من قانون مراقبة توازن الموازنة والعجز الطارئ لعام ١٩٨٥ المعدل^(٢).

٣. أية أعانات ضريبية محدودة (*Any limited tax benefits*) ، ويُعرف القانون المذكور الأمانة الضريبية المحدودة بأنها كل نص متعلق بأي بند خاص بخسارة الدخل (*Revenue-Losing provision*) وينص على إقتطاعه (*deduction*) من الضريبة الإتحادية، أو على أي إعتماد، أو إعفاء ضريبي، أو تغيير ضريبي ولمدة السنة المالية التي وضعت لها التقديرات، كما ينص أيضاً على أي تعديل في البنود المتعلقة بالضريبة الإتحادية، ويستهدف تقديم مساعدة مؤقتة، أو دائمة لعشرة مستفيدين على الأقل، إلا أن تعريف (الأمانة الضريبية المحدودة) لم يطبق في العديد من الحالات التي عددها قانون النقض الإنتقائي النقدي على النحو السالف فحين يُمارس الرئيس السلطة التي أسندها له القانون المذكور يكون ملزماً بالإلغاء الذي يجيزه القانون لأنه سيكون من مزاياه وأثاره بأنه يؤدي إلى تخفيض العجز في الموازنة الإتحادية وعدم الحاق أي ضرر بأي وظيفة أساسية من وظائف الحكومة وعدم الأضرار بالمصلحة القومية. هذا ويجب أن يأخذ الرئيس في تعيينه لإلغاء النصوص الواردة في قانون الموازنة، أو أي قانون مالي تاريخ هذا التشريع ومصادر المعلومات المشار إليها في القانون، ولا يبدو أن قانون

Plano Jack C et Greenberg Milton. op, cit, p140-141.

يُنظر:

(١) منها الموضوعات الآتية:- أي مبلغ منصوص عليه في قانون فتح الإعتمادات. -كامل المبلغ بالدولار المطالب به ليخصص بموجب بند خاص منصوص عليه في قانون منح الإعتمادات لم يكن يتضمن أي مبلغ مخصص من الدولارات. -أي مبلغ بالدولار يرد على حدة في قائمة أو رسم بياني أو نص تفسيري تم ادخاله في بيان المدراء اعضاء اللجنة المشتركة أو في تقارير لجان المدراء الملحقة بالقانون. -أي مبلغ بالدولار يرد في قانون (غير قانون فتح الإعتمادات أو الهيئات في الموازنة) ويسمح بانفاق اموال عامة. -بعض البنود المتعلقة بشراء توريدات أو مؤن واردة أما في إعتمادات الموازنة أو في الأذونات التي تسمح بانفاق الاموال العامة، لذا فسلطة الرئيس في الإلغاء بموجب قانون النقض الإنتقائي تجيز له إلغاء = أي من الأحكام المالية الواردة في قانون الموازنة العامة وأي قانون أخر يتضمن أنفاق الأموال، والمصادر التشريعية الأخرى، وتقارير اللجان. يُنظر:

Representants Gerald Solomon et David Skaggs, op, cit, p12.

Moore Stephen, op, cit, p21.

(٢) يُنظر:

Moore Stephen, op, cit, p19.

النقض الإنتقائي النقدي يمنح الرئيس سلطة ممارسة النقض الإنتقائي لتعديل أو تغيير البنود المتعلقة بالإعانات الضريبية المحدودة لأن مثل هذه البنود يجب أن تلغى بمجملها من خلال هيئة الضريبة (Committee on Taxation) في المشروع الأولي لتقريرها المؤرخ في ١٢/تشرين الثاني/١٩٩٦^(١).

المطلب الثاني

الاثار المترتبة على الالغاء المستند إلى قانون النقض الإنتقائي النقدي وطرق الطعن به
يُمكن تقسيم هذا المطلب على فرعين نعالج في الفرع الأول الاثار المترتبة على الالغاء المستند إلى قانون النقض الإنتقائي النقدي، ومنتول في الثاني الرقابة القضائية على قرارات الالغاء المستندة إلى قانون النقض الإنتقائي النقدي.

الفرع الأول

الاثار المترتبة على الالغاء المستند إلى قانون النقض الإنتقائي النقدي

لممارسة سلطة الإلغاء التي أسندها قانون النقض الإنتقائي النقدي لعام ١٩٩٦ ينبغي على رئيس الجمهورية أن يبلغ قراره بالإلغاء إلى مجلسي الكونكرس بموجب رسالة خاصة (*Special message*) وذلك في مهلة أمدها خمسة أيام عمل - بإستثناء أيام الأحد- تلي إصدار القانون الذي يرد فيه الإلغاء وينبغي تسجيل كل هذه الرسائل الخاصة خلال مهلة يوم عمل واحد في جدول أعمال كل من مجلس الممثلين ومجلس الشيوخ، وينبغي عرض كل رسالة خاصة مبلغة إلى الكونكرس على لجنة الموازنة واللجان المختصة الأخرى ورؤساء مجلس الممثلين أو مجلس الشيوخ، ويجب على كل رسالة خاصة موجهة إلى الكونكرس أن تحدد بدقة المواد والأحكام موضوعة الإلغاء وأسباب إلغائها والنتائج الأخرى المترتبة على الإلغاء، ويستوجب قانون النقض الإنتقائي النقدي أن تحدد الرسالة الخاصة الحالات التي تطبق فيها الإلغاء والولايات والدوائر الانتخابية للكونكرس التي يستهدفها الإلغاء والعدد الإجمالي للإلغاءات المفروضة على هذه الولايات وهذه المناطق أثناء الدورة البرلمانية الجارية^(٢).

هذا ويرتب الإلغاء آثاره منذ تلقي مجلس الممثلين ومجلس الشيوخ رسالة الرئيس الخاصة المُعلنة للإلغاء، ويكون للإلغاء أثره في منع النصوص الملغاة من أي قوة قانونية بمعنى أنها لا تدخل حيز التنفيذ ولا تصبح نافذة إلا إذا رد الكونكرس على قرار الإلغاء الرئاسي بتبنيه مشروع قانون رفض (*Disapproval bill*) لهذا القرار الرئاسي، فإذا وقع الرئيس مشروع قانون الرفض وأصبح قانوناً فإن كل الإلغاءات التي رفضها هذا القانون تصبح لاغية وكأنها لم تكن وتستعيد هذه النصوص موضوع الإلغاء مفعولها بدءاً من تأريخ وضعها موضع التطبيق المنصوص عليه في القانون الذي أستهدفه قرار الألغاء الرئاسي^(٣).

Plano Jack C et Greenberg Milton. op, cit, p137-138.

Representants Gerald Solomon et David Skaggs, op, cit, p13-14.

Moore Stephen, op, cit, p20.

(١) يُنظر:

(٢) يُنظر:

(٣) يُنظر:

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على قرارات الإلغاء المستندة إلى قانون النقض الانتقائي النقدي

عالج قانون النقض الإنتقائي النقدي لعام ١٩٩٦ في القسم الثالث منه الرقابة القضائية فقرر بأنه يكون لأي شخص تضرر من جراء تطبيق القسم (ج) من الباب العاشر (*part C of Title X*) من قانون مراقبة الحجز والموازنة لسنة ١٩٧٤ حق اللجوء إلى القضاء بطريق الطعن المباشر (*Par voie d action*) أو بطريق الطعن الدفاعي (*Par voie d exception*) ضد النص أو النصوص التي يضيفها الكونكرس وذلك لأعلان عدم دستوريته وإلغاء آثارها بحق الشخص المتضرر، ونص القسم الثالث على أصول الأختصاص القضائي وعلى أصول مُستعجلة وشروط أخرى يجب مراعاتها من أجل الشروع في الطعن القضائي بالقوانين المالية والموازنة. هذا ويتم اللجوء للقضاء المختص وعلى درجتين: الدرجة الأولى: صراحة وحصرًا لمحكمة إستئناف مقاطعة كولومبيا المسماة (المحكمة الإقليمية للولايات المتحدة لمقاطعة كولومبيا) وأختصاص درجة الإستئناف صراحة وحصرًا للمحكمة العليا التي تُعد أعلى محكمة إتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية^(١).

(١) يُنظر:

Plano Jack C et Greenberg Milton. op, cit, p149.

الخاتمة

في ختام هذا البحث يتبين لنا من خلال هذه الدراسة بأنه لم يكن لرئيس الجمهورية بموجب الدستور الأمريكي صلاحية نقض القوانين، وإنما هو إختصاص أنيط به تحت وطأة الظروف والإعتبارات السياسية والمالية التي أملت إلى تمتع رئيس الجمهورية بمكنة نقض القوانين المالية لاسيما قوانين الموازنة الاتحادية، للحد من صلاحية الكونكرس في إضافة نصوص قانونية إلى قانون الموازنة الاتحادية تمثل أفرطاً في الأنفاق وتخصيص الأموال دون الأخذ بنظر الإعتبار العجز المالي وتدهور الأوضاع المالية والإقتصادية، كما تبين لنا تطور هذه الصلاحية فبدأت بمرحلة الأستبعاد المطلق لأختصاص المنع الأنتقائي ثم تطور إلى مرحلة المنع الأنتقائي الرئاسي الواقعي غير المباشر عن طريق الأمسك، ثم مرحلة حق المنع الأنتقائي المباشر من خلال أإلغاء الضمني أو المشروط وأخيراً إعتقاد المنع الأنتقائي، كما وقفنا على أسباب تشريع قانون النقض الأنتقائي وطبيعته وشكله والآثار المترتبة عليه وطرق الطعن به أمام القضاء المختص. ولعل من المفيد هنا الإشارة إلى أن ما أخطه النظام الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية نجد ملامحه الأولى في التطبيقات التي جرى عليها العمل في العراق من الأمتناع عن التمويل والحجز وأيقاف تنفيذ النصوص وتطبيقها، ولعله من المرتقب أن تتكامل بأصدار تشريع يمنح رئيس الوزراء صلاحية نقض القوانين التي تتضمن أسرافاً مالياً أو تجاوزاً على التخصيصات المالية المقررة سيما وأن الموازنة العامة للدولة تعاني من عجز مالي قدر على وفق إحصائيات عام ٢٠١٨ (١٢٠) مليار دولار، لذا فإن منح الصلاحية المذكورة بموجب قانون يقر ممارستها بات أمراً ما عنه محيص، وهو ما نأمله في قابل الأيام.

المصادر

أولاً: الكتب باللغة العربية:

١. د رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط٣ ، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٣.
٢. د. جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، في القانون الدستوري المقارن، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ط١، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨.

ثانياً: الكتب باللغة الانكليزية:

1. Moore Stephen, Line Item for the President (testimony before the subcommittee on the constitution committee on the judiciary U.S. Senate), Gato congressional testimony, January 24, 1995, internet.http;www.cato.org\testimony\ ct.m mor 2.html.
2. Plano Jack C et Greenberg Milton. The American Political Dictionary, Tenth Edition, Harcourt Brace college publishers, 1997, USA.
3. RONNE JEFF, The Constitutionality of Line Item: Veto, Internet: http;\ucs.Orst.Edu\7%Eronnej\ps102\project.html.
4. Representants Gerald Solomon et David Skaggs, The Capitol. Line Item Veto Debate June 20-1997.