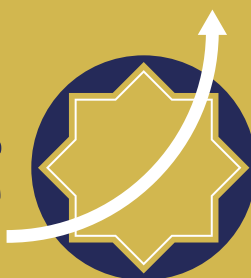


بررسی ساختار کنگره آمریکا

مرداد ۱۴۰۲



مرکز تحلیل
راهبردی و بین الملل





باسمه تعالی

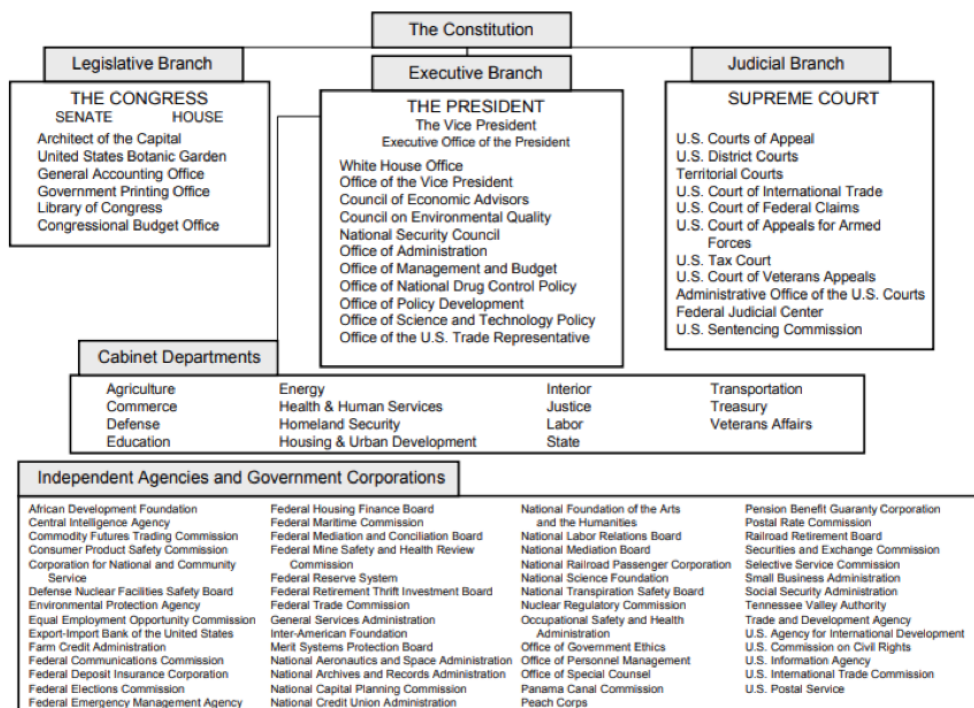
بررسی ساختار کنگره آمریکا

پیشگفتار

از ابتدای انقلاب تا کنون، جمهوری اسلامی ایران درگیری‌های بسیاری با ایالات متحده آمریکا داشته و ضرباتی نیز توسط این کشور به ایران وارد شده است. یکی از عواملی که می‌تواند تاثیر ضربات آمریکا را بیشتر کند، عدم شناخت ساختار و شیوه حکمرانی این کشور است. کنگره آمریکا به عنوان قوه مقننه این کشور، در مواجهه با ایران دارای اختیارات و وظایفی همچون وضع قوانین تحریمی، هدایت دولت‌های مختلف برای فشار بر ایران و... می‌باشد. این گزارش به بررسی ساختار و نحوه تصمیم‌گیری در این نهاد مهم می‌پردازد.

مقدمه

قوه مقننه در ایالات متحده آمریکا دارای وظایفی است که در بسیاری از موارد فراتر از روند تصویب قانون است. از جمله این موارد، قدرت مشاوره و اعلام رضایت سنا در رابطه با معاهدات و نامزدهای تصدی پست‌های مختلف است. با این حال، نقش برجسته قوه مقننه، توجه آن به قانون‌گذاری است.



شکل ۱- ساختار کلی حکومت آمریکا





در آمریکا «کلیه اختیارات قانون گذاری» که توسط قانون اساسی، همانطور که در ماده ۱، بخش ۱ بیان شده، در اختیار کنگره ایالات متحده است که متشکل از سنا و مجلس نمایندگان است. کنگره حداقل سالی یک بار تشکیل جلسه می‌دهد و از سال ۱۷۸۹ در مکان‌های زیر تشکیل جلسه داده است:

۱. از ۴ مارس ۱۷۸۹ تا ۱۲ اوت ۱۷۹۰، در سالن فدرال، نیویورک

۲. از ۶ دسامبر ۱۷۹۰ تا ۲ دسامبر ۱۷۹۹ در سالن کنگره، فیلادلفیا

۳. از ۱۷ نوامبر ۱۸۰۰ در کپیتول در واشنگتن دی سی



شکل ۲- کپیتول هیل، واشینگتن

ماده اول قانون اساسی ایالات متحده قوه مقننه‌ای را به نام کنگره تأسیس کرد. کنگره قوانینی را وضع می‌کند که بر زندگی روزمره همه آمریکایی‌ها تأثیر می‌گذارد و قرار است به عنوان صدای مردم خدمت کند. مسئولیت‌های آن شامل تأمین مالی عملکردها و برنامه‌های دولت، برگزاری جلسات استماع برای اطلاع از روند قانون گذاری، و نظارت بر قوه مجریه است.

کنگره یک مجلس قانون گذاری دو مجلسی است که به دو نهاد مساوی تقسیم می‌شود: مجلس نمایندگان و مجلس سنا. هر ایالت نمایندگان و سناتورهای منتخب خود را به کنگره می‌فرستد. اگرچه مجلس نمایندگان و سنا ساختار متفاوتی دارند و نقش‌ها و مسئولیت‌های خاص خود را دارند، اما برای تصویب قوانین با هم همکاری می‌کنند. هیچ لایحه‌ای بدون تصویب هر دو مجلس کنگره نمی‌تواند به قانون تبدیل شود.





تاریخچه کنگره آمریکا

تعیین نظام قانون گذاری دو مجلسی در ایالات متحده آمریکا ریشه در دوران پیش از استقلال دارد. در دوران حاکمیت لندن بر مستعمرات سیزده گانه، امپراتوری بریتانیا دارای دو مجلس اعیان و عوام بود و همین الگو نیز توسط دولت های ایالتی در سرزمین های جدید به مرحله اجرا گذاشته شد. تا پیش از آغاز جنگ استقلال، از ۱۳ مستعمره انگلیسی ۱۱ ایالت با دو مجلس اداره می شد. این مستعمره ها پس از کسب استقلال همین سیستم قانون گذاری را در پیش گرفتند و نظام دو مجلسی را در قانون اساسی ایالات متحده آمریکا به وجود آوردند. البته ضرورت های محلی در سرزمین آمریکا، تشکیل دو مجلس را در این کشور نوپا تقویت کرد.

هنگامی که نمایندگان ایالت ها در کنگره قاره ای در شهر فیلادلفیا در سال ۱۷۷۶ جمع شدند، در خصوص تعیین نمایندگان هر ایالت در نهاد قانون گذاری اختلاف نظر شدید بروز کرد و ایالت ها تا سرحد جدایی از یکدیگر پیش رفتند. ایالت های پرجمعیت و عمدتاً شمالی خواستار تشکیل یک مجلس بر مبنای تعداد جمعیت هر ایالت بودند در حالی که ایالت های کم جمعیت به دلیل نگرانی از اعمال سلطه ای ایالت های پرجمعیت در نهاد قانون گذاری، از نظریه ی برابری تعداد نمایندگان ایالت ها بدون احتساب جمعیت آنان طرفداری می کردند. در ابتدا چنین به نظر می رسید که راه حلی برای خروج از بن بست مذاکرات وجود ندارد چرا که علی رغم وحدت نظر میان ایالت ها برای مبارزه با دشمن خارجی، ایالت ها با یکدیگر رقابت های شدید و دیرینه نیز داشتند. پس از مذاکرات فشرده سرانجام نماینده ایالت مریلند راه حل بینابینی را پیشنهاد کرد. در این پیشنهاد، نهاد قانون گذاری از دو مجلس تشکیل می یافت که در آن نمایندگان مجلس نمایندگان ایالات متحده آمریکا بر حسب جمعیت هر ایالت انتخاب می شدند و از هر ایالت ۲ نفر نیز به طور مساوی به مجلس سنای ایالات متحده آمریکا راه می یافتند. تصویب قوانین نیز توسط هر دو مجلس صورت می گرفت و ایالت های کوچک تر و کم جمعیت تر می توانستند به اندازه ایالت های بزرگ تر بر روند تصمیم گیری تأثیر بگذارند.

نخستین کنگره ایالات متحده آمریکا بر اساس قانون اساسی، در تاریخ ۴ مارس ۱۷۸۹ در ساختمان فدرال هال نیویورک افتتاح شد. تا آن تاریخ تنها ۱۰ ایالت از ۱۳ ایالت قانون اساسی را در مجلس قانون گذاری خود تصویب کرده بودند. از این رو اعضاء نخستین کنگره شامل ۵۹ نماینده مجلس نمایندگان ایالات متحده آمریکا و ۲۰ سناتور بود. با افزایش تدریجی تعداد ایالت ها طی ۲۲۰ سال گذشته شمار نمایندگان کنگره نیز رو به افزایش گذاشت تا اینکه هم اکنون تعداد نمایندگان مجلس نمایندگان به ۴۳۵ نفر و تعداد نمایندگان مجلس سنای ایالات متحده آمریکا به ۱۰۰ نفر رسیده است. ژانت ژنکین در سال ۱۹۱۷ نخستین زن آمریکایی بود که به عنوان نماینده یک ایالت (ایالت مونتانا) پای به کنگره ایالات متحده آمریکا گذاشت.





مجلس نمایندگان

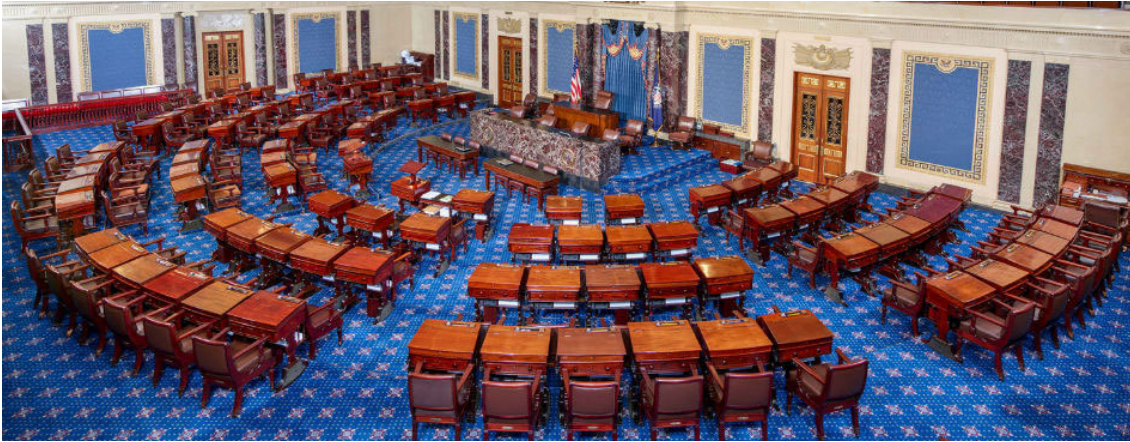
۴۳۵ نماینده در مجلس نمایندگان وجود دارد. هر ایالت بر اساس جمعیت خود در مجلس نمایندگان حضور دارد و حداقل یک نماینده دارد. هر ایالت به مناطقی تقسیم می‌شود و هر منطقه نماینده خود را انتخاب می‌کند. قلمروهای تحت حاکمیت ایالات متحده و ناحیه کلمبیا نمایندگانی در مجلس نمایندگان دارند که بسیاری از وظایف مشابه همکاران خود را انجام می‌دهند، اما نمی‌توانند در مورد تصویب نهایی قانون رأی دهند. برای انتخاب شدن در مجلس نمایندگان، یک فرد باید حداقل ۲۵ سال سن داشته، هفت سال یا بیشتر شهروند ایالات متحده باشد و ساکن ایالتی باشد که نماینده آن است. اعضای مجلس نمایندگان دو سال خدمت می‌کنند.



مجلس سنا

در سنای ایالات متحده همه ایالت‌ها به طور مساوی نمایندگی دارند. صرف نظر از وسعت یا جمعیت، هر ایالت دارای دو سناتور است که در دوره‌های شش ساله خدمت می‌کنند. برخلاف مجلس نمایندگان که در آن همه اعضا باید هر دو سال یک بار در انتخابات شرکت کنند، تنها یک سوم از کرسی‌های سنا، هر دو سال یکبار با انتخابات عمومی عوض می‌شود. این موضوع به سنا و به تبع آن، به کنگره ثبات می‌دهد و تاثیر افکار عمومی را بر سنا کم می‌کند. تا سال ۱۹۱۳ که اصلاحیه هفدهم قانون اساسی تصویب شد، سناتورها توسط مجالس مقننه ایالت‌های مربوطه خود انتخاب می‌شدند.^۱ سنا قدرت کامل قانون‌گذاری را با مجلس نمایندگان تقسیم می‌کند. علاوه بر این، سنا اختیار انحصاری برای تأیید یا رد نامزدهای ریاست جمهوری برای دفاتر اجرایی و قضایی، و موافقت یا عدم موافقت خود با معاهدات مورد مذاکره توسط قوه مجریه را دارد. همچنین سنا به تنهایی قدرت استیضاح را دارد. برای انتخاب شدن در مجلس سنای ایالات متحده، فرد باید حداقل ۳۰ سال سن داشته، به مدت ۹ سال یا بیشتر شهروند ایالات متحده باشد، و ساکن ایالتی باشد که نمایندگی می‌کند.

۱. هر ایالت دارای مجلس قانون‌گذاری است که قوانین ایالتی را وضع می‌کند. این قوانین نباید با قوانین بالادستی تضاد داشته باشد.



مراحل کلی وضع قوانین

راه‌های مختلفی وجود دارد، چه ساده و چه پیچیده، که در آن یک لایحه به قانون تبدیل می‌شود. مراحل تبدیل یک لایحه به قانون به شرح زیر است:

- یکی از اعضای کنگره لایحه‌ای را به مجلس قانون‌گذاری خود معرفی می‌کند.
- رئیس آن مجلس (سنا یا نمایندگان)، قانون پیشنهادی را بسته به موضوع به یک یا چند کمیته ارجاع می‌دهد.
- اعضای کمیته لایحه را بررسی می‌کنند و تصمیم می‌گیرند که آیا جلسات استماع عمومی برگزار کنند، آن را با پیش‌نویس‌های قانونی مرتبط ترکیب کنند، اصلاحاتی را پیشنهاد کنند، توصیه کنند که مجلسی که در آن معرفی شده است آن را مثبت ارزیابی کند یا آن را برای بررسی احتمالی بعدی کنار بگذارد.
- اگر کمیته یا کمیته‌ها لایحه را به مجلسی که در آن معرفی شده است برگردانند، اعضا درباره این اقدام بحث می‌کنند و ممکن است اصلاحات بعدی را بررسی کنند.
- سپس این لایحه توسط مجلس مربوطه بررسی می‌شود. در صورت تصویب، به مجلس دیگر ارجاع می‌شود، جایی که این روند از نو آغاز خواهد شد.
- هنگامی که اکثریت مجلس نمایندگان و سنا موافقت کردند که این لایحه به قانون تبدیل شود، امضا شده و برای رئیس جمهور ارسال می‌شود.
- رئیس جمهور ممکن است قانون کنگره را امضا کند و یا آن را وتو کند. در صورت امضا توسط رئیس جمهور، آن لایحه به قانون تبدیل می‌شود؛ اما اگر رئیس جمهور آن را وتو کند، پس از آن کنگره می‌تواند وتوی رئیس جمهور را با رای دو سوم نمایندگان مجلس و سنا لغو کند و در نتیجه لایحه وتو شده توسط رئیس جمهور را به عنوان یک قانون تبدیل کند.



رویه های متضاد سنا و مجلس نمایندگان

ترتیب کار در مجلس سنا ساده‌تر از مجلس نمایندگان است. در حالی که رویه هر دو نهاد اساساً بر اساس کتابچه راهنمای عملکرد پارلمانی جفرسون است، رویه‌های این دو نهاد تفاوت قابل‌توجهی دارد. ترتیب و وضعیت ممتاز درخواست‌ها و رویه اصلاحی این دو نسبت به روش آن‌ها برای وصول کارها تفاوت کمتری دارد. وصول کارها در مجلس سنا (لویح و قطعنامه‌ها) به عنوان مبنایی برای بررسی آن‌ها در سطوح مختلف تقسیم نمی‌شود، و همچنین روزهای تقویمی هر ماه در سنا برای بررسی لویح و قطعنامه‌های خاص در نظر گرفته نمی‌شود. ماهیت لویح بر ترتیب یا زمان رسیدگی اولیه آن‌ها تأثیری ندارد.

سنا، مانند مجلس نمایندگان، به برخی از طرح‌ها و برخی امور خاص، مانند گزارش‌هایی که به مرحله بحث رسیده، وضعیت ممتازی نسبت به سایر طرح‌ها می‌دهد و آن‌ها را در دستور اول یا رسیدگی فوری قرار می‌دهد. بر اساس این نظریه که لایحه‌ای که به مرحله کنفرانس (مباحثه) رسیده است، به سمت تصویب حرکت کرده است و در مقایسه با لویحی که فقط گزارش شده‌اند، باید دارای امتیاز باشند.

نمایندگان عضو مجلس نمایندگان در آغاز هر کنگره قوانین داخلی قبلی خود را مجدداً تصویب می‌کنند، اغلب با تغییرات جزئی، در حالی که سناتورها از سال ۱۷۸۹ به طور کلی قوانین خود را مجدداً تأیید نکرده‌اند و همان قوانین پابرجا است. قوانین تصویب شده توسط سنا در اولین کنگره‌ها به طور مداوم به قوت خود باقی مانده است؛ به استثنای مواردی که گاه‌به‌گاه اضافه یا لغو می‌شوند.

اشکال مختلف قوانین

تمام قوانین پیشنهادی، و تقریباً تمام اقدامات رسمی هر یک از دو مجلس، به شکل یک لایحه یا قطعنامه است. لایحه یک پیشنهاد قانونی با ماهیت کلی است. یک لایحه ممکن است یک موضوع عمومی یا خاص را پیشنهاد کند، اما هر دو به یک ترتیب شماره‌گذاری می‌شوند. لویح عمومی بیشترین تعداد را دارند. لویح خاص نیز همانطور که از نامشان پیداست به گونه‌ای طراحی می‌شوند که بر افراد یا گروه‌های خاص تأثیر بگذارند یا به نفع آن‌ها باشند. در مجموع، لویح اکثریت زیادی از کل پیشنهادات قانونی هر کنگره را تشکیل می‌دهند. سنا لویح را به ترتیب از شماره ۱ شماره‌گذاری می‌کند و قبل از هر شماره «S» قرار می‌گیرد. لویح مجلس به طور مشابه شماره‌گذاری شده و با «H.R.» شروع می‌شود. بنابراین، لایحه شماره ۱۰۰ در سنا S. 100 و در مجلس نمایندگان H.R. 100 نوشته شده است.

قطعنامه‌های مشترک، که تأثیری مشابه لویح دارند، مگر اینکه برای پیشنهاد اصلاحات در قانون اساسی استفاده شوند با S.J. Res----- نشان داده می‌شوند. قطعنامه‌های همزمان نیز که با S. Con. Res----- نشان داده می‌شوند، برای بیان برداشت کنگره به رئیس‌جمهور یا سایر احزاب، رسیدگی به امور «اداره مجالس» که بر هر دو مجلس تأثیر می‌گذارد، مانند ایجاد یک کمیته مشترک؛ یا ارائه پیشنهادهایی برای اصلاح اقدامات تصویب شده توسط مجلس (یک مجلس) یا هر دو مجلس استفاده می‌شود.





در نهایت نام «S. Res-----» برای قطعنامه‌های سنا، که عمدتاً برای بیان برداشت سنا، یا رسیدگی به امور «اداره مجلس»، از جمله تغییرات در قوانین، که فقط برای سنا اعمال می‌شود، استفاده می‌شود.

لوايح سنا و مجلس نمايندگان و قطعنامه‌های مشترك، هنگامی که توسط هر دو مجلس به شکل یکسان تصویب و توسط رئیس جمهور تأیید شده، به قانون عمومی یا خصوصی تبدیل می‌شود. قوانین عمومی بر کل کشور تأثیر می‌گذارد؛ قوانین خصوصی فقط به نفع یک فرد یا طبقه‌ای از آن‌ها است. رویه هر کدام یکسان است، به استثنای قطعنامه‌های مشترکی که اصلاحاتی در قانون اساسی ایالات متحده پیشنهاد می‌کنند، که طبق قانون اساسی باید در هر مجلس با دو سوم آرای اعضای حاضر و رای دهنده به تصویب برسد. اصلاحات قانون اساسی پس از تصویب در مجالس، برای تأیید رئیس جمهور ارسال نمی‌شوند، بلکه برای مدیر اداره خدمات عمومی ارسال می‌شوند که آن‌ها را به ایالت‌های مختلف ارسال می‌کند. اصلاحات قانون اساسی زمانی معتبر است که توسط حداقل سه چهارم ایالت‌ها تصویب شود.

قطعنامه‌های همزمان دارای پشتیبانی هر دو مجلس است و برای اثربخشی باید به صورت یکسان به تصویب آن‌ها برسد. با این حال، این قطعنامه‌ها برای امضای رئیس جمهور به کاخ سفید ارائه نمی‌شوند، زیرا به قانون تبدیل نخواهند شد.

خاستگاه قانون گذاری

قانون گذاری از چند جهت سرچشمه می‌گیرد. قانون اساسی مقرر می‌دارد که رئیس جمهور باید «هر از گاهی اطلاعات کشور را در اختیار کنگره قرار دهد و اقداماتی را که لازم و مصلحت می‌داند به آنها توصیه کند».

رئیس جمهور این وظیفه را یا به وسیله سخنانی شخص خود در جلسه مشترك دو مجلس یا با ارسال پیام‌های کتبی به کنگره یا هر یک از اعضای آن انجام می‌دهد که دریافت و به کمیته‌های مربوطه ارجاع می‌شود. رئیس جمهور معمولاً پیام سالانه خود را در مورد وضعیت کشور اندکی پس از شروع جلسه ارائه می‌کند.

علاوه بر این، ارتباطات اجرایی زیادی به کنگره ارسال می‌شود. این‌ها اسنادی هستند که توسط رئیس جمهور یا یک آژانس یا رئیس بخش امضا شده و طبق قانون به عنوان گزارش به سنا ارسال یا ارائه می‌شوند. این موارد به ترتیب برای کنگره شماره گذاری شده و یک پیشوند EC به آن‌ها اختصاص می‌یابد.

حق درخواست برای شهروندان ایالات متحده توسط قانون اساسی تضمین شده است و بسیاری از طومارهای فردی و همچنین یادبودهای مجالس ایالتی به کنگره ارسال می‌شود. آن‌ها توسط رؤسای مربوطه آن‌ها در مقابل دو مجلس مطرح می‌شوند یا توسط تک اعضای مجلس و سنا در نهادهای مربوطه ارائه می‌شوند و معمولاً به کمیته‌های مربوطه مجلسی که در آن ارائه شده‌اند ارجاع داده می‌شوند.

لوايح برای اجرای توصیه‌های رئیس جمهور معمولاً توسط رؤسای کمیته‌های مختلف یا کمیته‌های فرعی آن‌ها که صلاحیت موضوع را دارند، ارائه می‌شود. گاهی ممکن است خود کمیته‌ها «لایحه‌های اصلی» را برای اجرای چنین توصیه‌هایی به سنا ارائه کنند و گزارش دهند.





ایده‌های پیشنهادی قانونی ممکن است از طرف یک نماینده یا سناتور، از طرف هر یک از بخش‌های اجرایی دولت، از گروه‌ها یا انجمن‌های سازمان‌یافته خصوصی، یا از هر شهروندی پیشنهاد شود. با این حال، آن‌ها می‌توانند در مجلس مربوطه خود تنها توسط سناتورها و نمایندگان معرفی شوند. پس از معرفی، به کمیته‌های دائمی که صلاحیت رسیدگی به موضوع را دارند ارجاع می‌شوند.

اعضا اغلب لوایحی را معرفی می‌کنند که از نظر هدف مشابه تعدادی دیگر هستند، در این صورت کمیته‌ای که آن‌ها را بررسی می‌کند ممکن است به یکی از لوایح، بهترین ویژگی‌های سایر لوایح را برای گزارش به صحن اصلی اضافه کند یا یک لایحه کاملاً جدید (که به عنوان لایحه اصلی شناخته می‌شود) پیش نویس کند.

زمان تشکیل جلسات کنگره

مجالس نمایندگان و سنا هر یک جداگانه تشکیل می‌شوند و به وظایف خاص خود می‌پردازند. این دو مجلس در یک روز مشخص جلسه مشترک برگزار می‌کنند که به آن جلسه کنگره می‌گویند. در متن قانون اساسی مصوب سال ۱۷۸۹، تشکیل جلسه سالیانه کنگره، اولین دوشنبه ماه دسامبر تعیین شده بود. اما در اصلاحیه بیستم مصوب سال ۱۹۳۳ این تاریخ تغییر کرد. اکنون زمان تشکیل کنگره ظهر سومین روز ماه ژانویه است.

یکی از ویژگی‌های نظام پارلمانی در ایالات متحده آمریکا فقدان وجود انضباط قوی حزبی در جریان تصمیم‌گیری است. برخلاف کشورهای اروپایی که احزاب در پارلمان به شکل کاملاً منسجم و یکدست رأی می‌دهند، در ایالات متحده دیده می‌شود که برخی از نمایندگان خلاف مواضع حزب خود تصمیم می‌گیرند. به عنوان مثال، در سال ۱۹۹۷، تنها ۵۰ درصد از قوانین بر اساس گرایش‌های حزبی به تصویب رسید و ۵۰ درصد دیگر، با آرای هر دو حزب به تأیید نمایندگان رسید. در همان سال مشخص شد که تنها ۸۲ درصد از نمایندگان دموکرات مجلس نمایندگان و ۸۸ درصد نمایندگان جمهوری خواه به قوانین مورد نظر احزاب خود رأی مثبت داده‌اند.

رای‌گیری

هنگامی که «آری» و «نه» (موافق و مخالف) ترتیب داده می‌شود، نام سناتورها بر اساس حروف الفبا خوانده می‌شود و هر سناتور بدون بحث، موافقت یا مخالفت خود را با این سوال اعلام خواهد کرد، مگر اینکه توسط سنا معذور باشد، و هیچ سناتوری پس از اعلام تصمیم توسط نهایی توسط رئیس، مجاز به رأی دادن نخواهد بود. هنگامی که سناتور از رای دادن علنی امتناع می‌ورزد، باید دلایل خود را برای آن اعلام کند، و پس از تعیین آنها، رئیس باید این سوال را به سنا ارائه دهد: «سناتور، بنا به دلایلی که تعیین کرده است، باید از رای دادن معاف شود؟» که بدون بحث تصمیم‌گیری می‌شود؛ و هرگونه اقدام بعدی در رابطه با آن پس از این اعلام خواهد بود.





بررسی کمیته‌ها

مجلس سنا دارای ۱۶ کمیته اصلی و ۶۸ کمیته فرعی و مجلس نمایندگان دارای ۱۵ کمیته اصلی و حدود ۹۰ کمیته فرعی هستند. پنج کمیته هم مشترک است که در آن‌ها از هر دو مجلس نمایندگان وجود دارد. کمیته‌های مشترک، نقشی در قانون‌گذاری ندارند و بیشتر کار نظارتی می‌کنند. در جدول زیر، فهرست کمیته‌های اصلی، مشترک و ویژه کنگره رامی بینید.

کمیته‌هایی که در هر دو مجلس وجود دارند	کمیته‌های اختصاصی سنا	کمیته‌های اختصاصی مجلس نمایندگان	کمیته‌های مشترک و ویژه
۱	کمیته نیروهای مسلح	حمل و نقل، علوم و تجارت	کمیسیون امنیت و همکاری در اروپا
۲	کمیته تخصیص	بانکداری، شهرسازی و امور شهری	کمیته مشترک چاپ
۳	کمیته امور کهنه‌کاران ارتش	انرژی و منابع طبیعی	مالیات‌گذاری
۴	کمیته روابط خارجی	امور عام المنفعه	کمیته مشترک کتابخانه کنگره
۵	کمیته بودجه	مالی	کمیته مشترک اقتصادی
۶	کمیته قضایی	امنیت داخلی و امور دولتی	کمیته امور هند
۷	-	بهداشت، کار و امور بازنشستگی	کمیته امور اخلاقی (کمیته ویژه و منتخب ۱۱مین مجلس سنا - غیردائمی، غیرمشترک)
۸	-	قوانین و اجرا	کمیته امور اطلاعاتی (کمیته ویژه و منتخب ۱۱مین مجلس سنا - غیردائمی، غیرمشترک)
۹	-	شرکت‌های تجاری کوچک	کمیته امور سالخوردگان (کمیته ویژه و منتخب ۱۱مین مجلس سنا - غیردائمی، غیرمشترک)
۱۰	-	جنگلداری، تغذیه و کشاورزی	کمیته کنفرانس: کمیته‌ای که در صورت وجود مغایرت بین مصوبه مجلس سنا با مصوبه مجلس نمایندگان، جهت یکسان سازی مصوبه‌ها، با حضور قسمتی از اعضای سنا و مجلس نمایندگان تشکیل می‌گردد
۱۱	-	-	-
۱۲	-	انرژی و تجارت	-
۱۳	-	نظارت و اصلاحات دولتی	-
۱۴	-	زیرساخت‌ها و حمل و نقل	-
۱۵	-	اطلاعات	-
-	-	ابزارها و روش‌ها	-



کمیته‌های روابط خارجی، امنیت داخلی، بانکداری، اطلاعات و نیروهای مسلح، پنج کمیته اصلی کنگره‌اند. گزینش اعضای کمیته‌ها به شکلی است که اکثریت اعضای هر کمیته، برابر با حزب اکثریت مجلس باشد. هر یک از طرفین، اعضای کمیته‌های اصلی را تعیین می‌کنند کمیته‌های اصلی، علاوه بر تشکیل جلسات منظم خود، اعضای خود را میان کمیته‌های فرعی زیرمجموعه خود تقسیم می‌کنند تا به طور تخصصی به قسمتی از کارهای کمیته‌های اصلی رسیدگی کنند. هزاران لایحه و قطعنامه هر ساله به کنگره ارائه می‌شود؛ ولی در نهایت کمیته‌ها تنها چند تای آن‌ها را به جلسات اصلی مجالس می‌فرستند.

مهم‌ترین اهرم کمیته‌ها برای بررسی مسائل، برگزاری جلسات استماع است. در کمیته‌ها انواع جلسات استماع برگزار می‌شود؛ از جمله:

۱. جلسات استماع تقنینی (جلساتی که جهت دریافت نظرات نهادها و سازمان‌های مردم‌نهاد برای بررسی لوایح تشکیل می‌شوند)

۲. جلسات استماع نظارتی

۳. جلسات استماع تحقیقاتی

۴. جلسات استماع انتصابی

۵. جلسات استماع میدانی

از جمله مسائلی که بررسی لوایح در کمیته‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهند؛ لابی‌گری می‌باشد. در جلسات تنقیحی کمیته‌هاست که بروز و ظهور لابی‌گری پارلمانی در لایه‌های تودرتو دنبال می‌شود. در واقع کمیته‌ها می‌توانند به مجمعی برای تضارب فکری کانون‌های قدرت، لابی‌ها و نهادهای پژوهشی تبدیل شود. یکی دیگر از عناصر اثرگذار، نمایندگان شاخص و رؤسای کمیته‌ها می‌باشند که می‌توانند با استفاده از موقعیت پارلمانی خود [مثلاً اداره خاص جلسات]، فضای حاکم بر جلسات را تحت تأثیر قرار دهند. از عناصر اثرگذار دیگر در قانون‌گذاری، رایزنی رئیس‌جمهور با همتایان حزبی خود می‌باشد. منافع حزبی نیز ممکن است منجر به بروز تغییرات در لوایح، به نفع حزب اکثریت شود.

معمولاً در جلسات کمیته‌ها، خبرنگاران حضور دارند و شبکه‌های مختلف تلویزیونی کابلی و ماهواره‌ای، متناسب با طبقه بندی لوایح، جلسات استماع را به طور مستقیم یا با تأخیر پخش می‌کنند.

کمیته روابط خارجی سنا

کمیته روابط خارجی سنای ایالات متحده آمریکا از کمیته‌های دائمی سنای ایالات متحده آمریکا است. این کمیته راهبر قانون‌گذاری و مباحثات سیاست خارجی در سنا است. این کمیته مسئول نظارت و تخصیص بودجه برنامه‌های کمک خارجی و نیز تأمین بودجه فروش اسلحه و تربیت متحدین کشور ایالات متحده آمریکا است.



کمیته بانکداری، شهرسازی و امور شهری سنا

این کمیته یکی از کمیته‌هایی است که مسئولیت بررسی اعمال تحریم‌ها و ارائه پیشنهاد و نگارش لایحه برای تحریم اقتصادی کشورها را برعهده دارد.

ارسال قوانین به مجلس نمایندگان

لواحی که ابتدا توسط مجلس سنا تصویب شده، برای مجلس نمایندگان ارسال می‌شوند. رئیس نمایندگان به محض دریافت این لایحه باید آن را اعلام و برای بررسی به کمیته‌های مربوطه ارجاع دهد. اما اگر مشابه آن لایحه در مجلس نمایندگان درحال بررسی باشد، ممکن است ارجاع داده نشود. مگر این که عدم ارجاع خسارت مالی داشته باشد. رویه‌های بررسی در مجلس نمایندگان نیز تقریباً مشابه مجلس سنا است. اگر قانونی هم ابتدا توسط مجلس نمایندگان تصویب شود، باید به سنا ارجاع داده شود و مراحل بررسی را که در بالا توضیح داده شد، طی کند. اگر سنا اصلاحاتی را در آن‌ها به وجود آورد، باید برای تایید، به مجلس نمایندگان بازگردانده شود.

اقدام ریاست جمهوری - تأیید یا وتو

رئیس جمهور طبق قانون اساسی، ۱۰ روز (به استثنای روزهای یکشنبه) پس از ارائه لایحه به وی فرصت دارد تا روی آن اقدام کند. در صورتی که موضوع لایحه در صلاحیت یکی از دستگاه‌های دولت باشد یا به هر نحوی منافع آن را تحت تأثیر قرار دهد، وی می‌تواند در این بین به تشخیص خود لایحه را برای رسیدگی و گزارش به رئیس آن اداره ارجاع دهد. گزارش چنین مقامی می‌تواند کمکی به رئیس جمهور در تصمیم‌گیری در مورد تصویب یا عدم تصویب این لایحه باشد. اگر رئیس جمهور آن را تأیید کند، لایحه را امضا و تاریخ را مشخص کرده و این اطلاعات را بر حسب مورد از طریق پیام‌رسان به سنا یا مجلس نمایندگان ارسال می‌کند. در مورد لوایح درآمد و تعرفه معمولاً ساعت تأیید نیز مشخص می‌شود. لایحه ثبت شده به بایگانی ایالات متحده تحویل داده می‌شود که بسته به هدف آن، آن را به عنوان یک قانون عمومی یا خصوصی تعیین می‌کند و به آن شماره می‌دهد. قوانین عمومی و خصوصی به صورت جداگانه و سریال شماره‌گذاری می‌شوند. در صورتی که رئیس جمهور مایل به تصویب لایحه ای نباشد، اما حاضر به وتوی آن نباشد، می‌تواند با عدم استرداد آن ظرف مدت ۱۰ روز پس از ارائه به وی، اجازه دهد بدون تصویب او به قانون تبدیل شود. آرشیدار این لایحه را تأیید می‌کند که پس از ارائه به رئیس جمهور ایالات متحده برای تصویب و عدم استرداد به مجلس کنگره که در آن زمان مقرر در قانون اساسی آمده است، بدون تایید رئیس جمهور به قانون تبدیل شده است. اگر رئیس جمهور با لایحه ای موافق نباشد و آن را وتو کند، آن را بدون تأیید خود به همراه مخالفت هایش که به آن «پیام وتو» گفته می‌شود، به مجلس مبدأ باز می‌گرداند. پس از وتو، مجلس مربوطه می‌تواند پس از قرائت پیام وتو، آن را برای بررسی فوری اعلام وصول کند، یا به کمیته مربوطه ارجاع دهد، یا در صف بررسی قرار دهد یا بررسی را به تعویق بیندازد.





اگر پس از بررسی مجدد توسط هر یک از مجلسین، مجلس مبدأ که اول اقدام می‌کند، لایحه دو سوم آرا را دریافت نکند، حق وتوی رئیس‌جمهور حفظ می‌شود و این لایحه به قانون تبدیل نمی‌شود. اگر لایحه دو سوم آراء را اخذ کند، به مجلس دوم ارسال می‌شود و در صورت تصویب، بدون ارجاع به رئیس‌جمهور به قانون تبدیل می‌شود.

یک نوع دیگر از وتو هم وجود دارد که به آن وتوی با تاخیر می‌گویند. وتوی با تاخیر، اهرم دیگر رئیس‌جمهور برای رد مصوبه کنگره است. وتوی با تاخیر زمانی رخ می‌دهد که در فرصت ده روزه رئیس‌جمهور، عمر کنگره فعلی به پایان می‌رسد و در صورت وتوی قانون توسط رئیس‌جمهور، کنگره فرصت رأی‌گیری برای وتوی نظر رئیس‌جمهور را نخواهد داشت؛ بنابراین، رئیس‌جمهور مصوبه کنگره رانه رد می‌کند و نه توشیح؛ پس سکوت می‌کند. به این نوع وتو، وتوی با تاخیر می‌گویند. فرق وتوی با تاخیر با وتوی قانونی این است که در وتوی با تاخیر، کنگره بعدی دیگر نمی‌تواند وتوی رئیس‌جمهور را وتو کند؛ زیرا طبق قوانین کنگره، اگر کنگره نتواند در طول حیات خود، لایحه‌ای را به تصویب برساند، با تشکیل کنگره بعدی، آن لایحه از دستور کار کنگره خارج می‌شود. اگر نمایندگان کنگره جدید بخواهند آن لایحه را دوباره به تصویب برسانند، باید مجدداً از اول فرایند قانون‌گذاری را طی کنند؛ و چه بسا در کنگره بعدی لایحه مزبور به تصویب نرسد.

منظور از زمان مرگ کنگره این است که یا ۲ سال دوران نمایندگی مجلس نمایندگان به پایان برسد یا ۲ سال یکی از دسته‌های سناتورها تمام شود

فرآیند بودجه کنگره

قانون کنترل بودجه و توقیف کنگره در سال ۱۹۷۴ به عنوان ابزاری برای کنگره برای تعیین اولویت‌های بودجه ملی و سطح مناسب کل درآمدها، هزینه‌ها و بدهی‌ها برای هر سال تصویب شد. علاوه بر این، محدودیت‌های زمانی سخت‌گیرانه‌ای را برای رسیدگی به تلاش‌های رئیس‌جمهور برای توقیف وجوهی که قبلاً از طریق تعویق یا فسخ اختصاص داده شده بود، در نظر گرفت.

این قانون به گونه‌ای اصلاح شده است که از تحمیل دستورات فدرال بدون بودجه بر ایالت‌ها و دولت‌های محلی جلوگیری کند، و همچنین به رئیس‌جمهور اختیار وتوی آئتم ردیفی را با توجه به تخصیص‌ها، هزینه‌های مستقیم جدید و مزایای محدود مالیاتی بدهد. همچنین ماده‌ای به قوانین اضافه شده است که به دو مجلس کنگره اجازه می‌دهد به شیوه‌ای سریع برای رد قوانین صادر شده توسط سازمان‌های اجرایی رأی دهند.

کنگره در بهار هر سال بر اساس یک قطعنامه همزمان در مورد بودجه عمل می‌کند. این قطعنامه سطوح بودجه جدید و سطوح مخارج، درآمد و بدهی را تعیین می‌کند. با این حال، کنگره ممکن است یک قطعنامه بودجه بعدی را تصویب کند که آخرین قطعنامه بودجه تصویب شده را اصلاح یا تایید کند.



یکی از مکانیسم‌هایی که کنگره برای اعمال اختیارات بودجه و هزینه‌های پیش‌بینی‌شده، درآمد و سطح بدهی استفاده می‌کند، فرآیند مصالحه نامیده می‌شود. بر اساس مصالحه، کنگره در یک قطعنامه بودجه، یک یا چند کمیته قانون‌گذاری را هدایت می‌کند تا لوایح را گزارش کنند یا تغییراتی در قوانینی را توصیه کنند که به سطوح هزینه‌ها و درآمدهای تعیین‌شده در قطعنامه بودجه دست یابد. دستورالعمل کمیته‌ها کل مبالغی را که باید تغییر کند مشخص می‌کند، اما تصمیم‌گیری در مورد تغییراتی که باید برای دستیابی به سطوح مورد نیاز انجام شود را به صلاح‌دید کمیته‌ها واگذار می‌کند. اگر فقط یک کمیته برای پیشنهاد تغییرات هدایت شده باشد، آن کمیته قانون مصالحه خود را مستقیماً برای بررسی به صحن گزارش می‌دهد. با این حال، اگر بیش از یک کمیته برای ایجاد تغییرات هدایت شده باشد، کمیته‌ها تغییرات توصیه شده را به کمیته بودجه گزارش می‌دهند. آن کمیته سپس یک لایحه مصالحه همه‌جانبه را برای بررسی توسط کل سنا یا مجلس گزارش می‌دهد.

امور اجرایی

امور اجرایی سنا شامل بررسی نامزدها و معاهداتی است که توسط رئیس‌جمهور ایالات متحده برای «مشاوره و رضایت» به سنا ارائه می‌شود. این امور مجلس سنا جدا از امور قانون‌گذاری آن اداره می‌شود. معاهدات به کمیته روابط خارجی ارجاع می‌شود. نامزدها به یکی از کمیته‌های مختلف سنا ارجاع می‌شوند. معمولاً این کمیته‌ای است که قانون ایجاد موقعیت را مدیریت می‌کند. هنگامی که کمیته‌ها معاهدات یا نامزدها را به مجلس سنا گزارش می‌دهند، آنها در تقویم اجرایی متمایز از تقویم کاری، که قانون‌گذاری در آن قرار می‌گیرد، قرار می‌گیرند. این دو تقویم جداگانه چاپ می‌شوند. هنگامی که مجلس سنا نامزدها و معاهدات را بررسی می‌کند، جدا از جلسه قانون‌گذاری، به جلسه اجرایی می‌رود و گزارش جداگانه‌ای از روند رسیدگی به آن تهیه می‌شود.

بررسی نامزدها

دایره صلاحیت کنگره برای بررسی افراد پیشنهاد شده توسط رئیس‌جمهور برای هر پست دولتی، بسیار گسترده است و شامل وزرا، سفرا، فرماندهان نظامی، قضات دیوان عالی، معاونین وزرا، مدیران کل و... می‌شود. نامزدیکه توسط ریاست جمهوری معرفی شده باید با اکثریت آرای سنا تصویب شود. پس از دریافت نامه از طرف رئیس‌جمهور و ارجاع به کمیته مربوط، جلسات استماع ممکن است برگزار شود و پس از رای‌گیری کمیته، مجدداً به سنا گزارش شود. در صورت تایید، یک قطعنامه تایید به کاخ سفید ارسال می‌شود و سپس انتصاب توسط رئیس‌جمهور امضا می‌شود.





اصلاح لوایح در سنا

یک لایحه به محض شروع بررسی سنا قابل اصلاح است. اصلاحات کمیته ابتدا بررسی می‌شود. سپس سناتورها می‌توانند اصلاحاتی را برای هر بخشی از لایحه، به طور کلی، به هر ترتیبی ارائه دهند. سناتورها می‌توانند درباره هر اصلاحیه بدون محدودیت بحث کنند، مگر اینکه سنا (۱) با پیشنهادی برای رد اصلاحیه موافقت کند، (۲) با درخواست رضایت یکپارچه برای محدود کردن بحث در مورد اصلاحیه موافقت کند، یا (۳) با استناد به خاتمه، بحث را در مورد اصلاحیه یا در مورد لایحه و کلیه اصلاحات مربوط به آن محدود کند.

چندین نوع مختلف اصلاح وجود دارد. اصلاحیه درجه اول پیشنهاد می‌کند متن لایحه تغییر کند. اصلاحیه درجه دوم پیشنهاد می‌کند متن اصلاحیه درجه اول که سنا در حال بررسی است تغییر کند. اصلاحات درجه سوم مجاز نیست. به طور کلی، اصلاحیه‌ای که پیشنهاد جایگزینی کل متن یک لایحه را دارد، به عنوان اصلاحیه در ماهیت جایگزین شناخته می‌شود. اصلاحیه‌ای که جایگزین کل متن اصلاحیه درجه یک می‌شود به عنوان اصلاحیه جایگزین شناخته می‌شود. اصلاحیه‌ای به ویژه در درجه دوم که تغییرات کمتری ایجاد می‌کند به عنوان اصلاحیه کامل کننده شناخته می‌شود.

بسته به نوع اصلاحاتی که سناتورها ارائه می‌کنند و ترتیبی که آن‌ها برای ارائه اصلاحیه‌های خود به کار می‌برند، سناتورها می‌توانند قبل از اینکه سنا به هر یک از آنها رای دهد، از ۳ ررتا ۱۱ اصلاحیه ارائه دهند.

سناتورها می‌توانند اصلاحاتی را در مورد هر موضوعی برای هر لایحه‌ای ارائه دهند. همچنین مقررات ویژه‌ای در قوانین سنا برای محدود کردن اصلاحات به لوایح تخصیصی وجود دارد، اگر این اصلاحات تخصیص غیرمجاز یا تغییر در قوانین موجود را پیشنهاد کند.

سناتوری که اصلاحیه‌ای را ارائه کرده است، می‌تواند در هر زمانی آن را پس بگیرد یا اصلاح کند تا زمانی که سنا اقدامی در مورد آن انجام دهد، مانند اصلاح آن یا دستور رای‌گیری درباره آن. سناتورها همچنین ممکن است بخواهند که برخی اصلاحات به دو یا چند قسمت تقسیم شود. به درخواست حداقل ۱۱ سناتور، رأی‌گیری در مورد اصلاحیه صادر می‌شود.

سرویس تحقیقات کنگره

در سال ۱۹۱۴، سناتور «رابرت لافولت» پدر و نماینده «جان ام. نلسون»، هر دو از ایالت ویسکانسین، گنجاندن ماده‌ای را که به ایجاد یک واحد مرجع ویژه در کتابخانه کنگره هدایت می‌کرد، در قانون تخصیصات قانونی، اجرایی و قضایی رهبری کردند. بخش جدید، مسئول پاسخگویی به درخواست‌های کنگره برای اطلاعات بود. این قانون به کتابدار کنگره، «هربرت پاتنام»، اجازه می‌داد تا «افراد شایسته را برای تهیه فهرست‌ها، خلاصه‌ها، و مجموعه‌ای از قوانینی که ممکن است برای کنگره و سایر استفاده‌های رسمی مورد نیاز باشد، استخدام کند.»



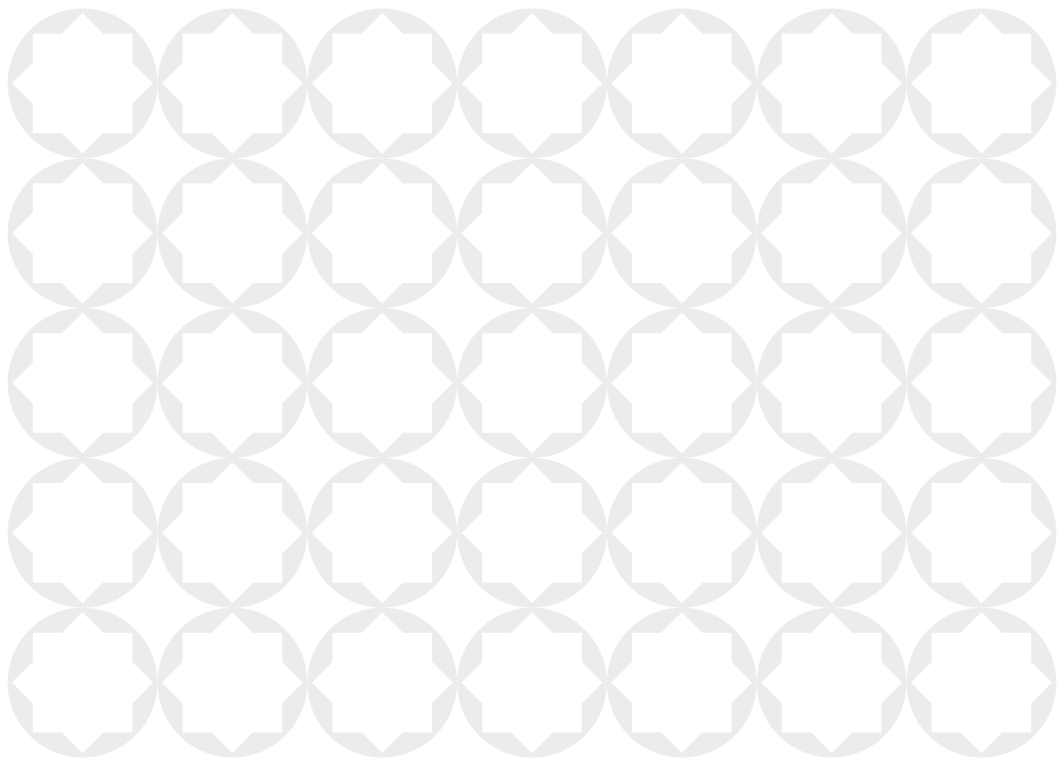
این بخش تحقیقات و تجزیه و تحلیل را در مورد تمام مسائل جاری و نوظهور سیاست ملی به کنگره ارائه می دهد. سرویس تحقیقات کنگره (CRS) هیچ توصیه قانونی یا سیاستی دیگر به کنگره نمی دهد. مسئولیت آن این است که اطمینان حاصل کند که اعضای مجلس و سنا بهترین اطلاعات و تجزیه و تحلیل ممکن را در اختیار دارند که براساس آن تصمیمات سیاستی را که مردم آمریکا آنها را انتخاب کرده اند، بنا کنند. در تمام کارهای خود، تحلیلگران با الزاماتی برای محرمانگی، به موقع بودن، دقت، عینیت، تعادل و غیرحزبی اداره می شوند.

خدمات این بخش محدود به خدماتی نیست که مستقیماً به وضع قوانین جدید مربوط می شود. برای مثال، سرویس تحقیقات کنگره تلاش می کند تا مسائل نوظهور و مشکلات در حال توسعه را ارزیابی کند تا در صورت لزوم، آماده کمک به کنگره باشد. اگرچه به ندرت تحقیقات میدانی انجام می دهد، به کمیته ها در سایر جنبه های مطالعه و مسئولیت های نظارتی کمک می کند. علاوه بر این، دوره های متعددی از جمله سمینارها و موسسات تحقیقاتی حقوقی در مورد روند قانون گذاری، فرآیندهای بودجه، و کار کارکنان منطقه و ایالت ارائه می دهد. در آغاز هر کنگره، این بخش همچنین یک سمینار جهت یابی برای تشریح وضع موجود برای اعضای جدید فراهم می کند.

سرویس تحقیقات کنگره، تحقیقی در مورد اعضای مستقر یا اعضای سابق کنگره در حال حاضر انجام نمی دهد، مگر اینکه مجوز خاصی توسط آن عضو اعطا شود یا اگر آن عضو توسط رئیس جمهور برای مقام دیگری نامزد شده باشد. سرویس تحقیقات کنگره اکنون به شش بخش تحقیقاتی بین رشته ای تقسیم می شود که هر کدام به بخش های تخصصی موضوعی تقسیم می شوند. شش بخش عبارتند از: حقوق آمریکا، سیاست اجتماعی داخلی؛ امور خارجه، دفاع و تجارت؛ دولت و دارایی؛ خدمات دانش؛ و منابع، علم و صنعت.

این شش بخش تحقیقاتی در کار خود توسط پنج دفتر زیرساخت پشتیبانی می شوند:

امور مالی و اداری، مدیریت اطلاعات و فناوری، مشاور مدیر، اطلاعات و انتشارات کنگره، و مدیریت و توسعه نیروی کار



ISA CENTER
International & Strategic
Analysis Center