

تعليق على حكم المحكمة العليا الامريكية

بشأن جنسية اليهودى الامريكى

صادر فى القضية رقم ٤٥٦ لسنة ١٩٦٦ بتاريخ ٢٩ مايو سنة ١٩٦٧

(Afroyim v. Rusk)

دكتور أحمد القشيري

أستاذ مساعد القانون الدولى بكلية حقوق عين شمس

وقائع القضية :

١ — ولد المدعى Beys Afroyim فى بولندا عام ١٨٩٣ ، وهاجر الى الولايات المتحدة الامريكية فى سنة ١٩١٢ حيث حصل على الجنسية الامريكية عن طريق التجنس فى عام ١٩٢٦ . وفى عام ١٩٥٠ سافر الى اسرائيل ، وهناك قام سنة ١٩٥١ بالتصويت فى انتخابات الكنيست ، البرلمان الاسرائيلى . عندما تقدم فى سنة ١٩٦٠ بطلب تجديد جواز سفره الامريكى رفض طلبه استنادا الى الفقرة الخامسة من المادة ٤٠١ من قانون الجنسية الامريكى المعدلة بمقتضى القانون الصادر فى عام ١٩٤٠ ، والتى تنص على أن المواطن الامريكى يفقد جنسيته بالتصويت « فى انتخابات سياسية تجرى فى دولة أجنبية » .

٢ — أقام المدعى دعواه طالبا تقرير أن حكم الفقرة الخامسة من المادة ٤٠١ يخالف الدستور الامريكى وفق التعديل الخامس الذى قرر المبدأ المعروف باسم The Due Process Clause والتعديل الرابع عشر الذى يمنح صفة المواطن لمن كان فى مثل حالة المدعى .

واستند المدعى الى أن التعديل الدستورى الرابع عشر وسائر نصوص الدستور الامريكى لا تخول الكونجرس سلطة تجريد المواطن الامريكى من جنسيته ، والسبيل الوحيد لفقد الجنسية هو تنازله عنها بعمل ارادى من جانبه . ومن ثم ، فلا يجوز للحكومة أن تتمسك بالفقرة الخامسة من المادة ٤٠١ التى تتعارض مع أحكام الدستور .

٣ — قضت محكمة أول درجة ومحكمة الاستئناف برفض الدعوى على أساس أن الكونجرس يملك حق التشريع فى شأن التجريد من الجنسية

عندما يقوم الشخص بالتصويت في انتخابات دولة أجنبية ، وذلك بما له من سلطة في تنظيم الشؤون الخارجية . وبالتالي ، يعتبر المدعى أنه قد فقد جنسيته الأمريكية بغض النظر عن نيته في الاحتفاظ بها . وهذا هو الرأي الذي كانت المحكمة العليا قد أخذت به في حكم سابق صادر في القضية المعروفة باسم *Perez v. Brownell*

٤ - أقام المدعى دعواه أمام المحكمة العليا طالباً إعادة النظر في قضائها السابق الذي كان قد صدر بأغلبية خمس قضاة ضد أربع منذ عشر سنوات مضت . واعتمد في طلب العدول عن وجهة النظر القائلة بمشروعية الفقرة ٥ من المادة ٤٠١ الى ما نشأ عن هذه الفقرة من خلافات وتعقيدات اعترف بها ذات القضاة الذين شاركوا في قضية *Perez* وفضلاً عن ذلك ، فإن المحكمة العليا لم تتردد منذ ذلك الحين في ابطال عدد من النصوص التشريعية الأخرى المتعلقة باسقاط الجنسية في القضايا التي طرحت عليها مثل قضايا *Trops v. Bulles*

Schneider v. Rusk, Kennedy v. Mendoza-Martinez, Nishikawa v. Dulles

وقد ورد في هذه القضايا وفي كتابات الفقهاء الذين علقوا عليها ما لقي شكاً كبيراً حول صحة الحكم الصادر في قضية *Perez*

قضاء المحكمة :

رات المحكمة أن النقاط التي أثارها المدعى تتطلب منها إعادة مناقشة موضوع سلطة الكونجرس الأمريكي في اصدار قانون يسلب المواطنين جنسيتهم رغم تمسكهم بها ، ومدى اتساق هذا المسلك التشريعي مع التعديل الرابع عشر للدستور الفدرالى . وانتهى الرأي بأغلبية خمس أصوات ضد أربع الى العدول عن القضاء السابق وتأييد وجهة نظر المدعى القائمة على عدم دستورية تجريده من الجنسية الأمريكية لاشتراكه في الانتخابات النيابية الاسرائيلية . ويمكن تلخيص الحجج التي استندت اليها الاغلبية - كما عبر عنها القاضي *Black* - على النحو التالى :

أولاً - سلطة الكونجرس في تجريد الشخص من جنسيته الأمريكية لا يمكن أن تستمد على نحو ضمنى من طبيعة السيادة بوصفها إحدى الخصائص اللصيقة بها . فالاصل في الولايات المتحدة أن السيادة للشعب ، ولا تستطيع الحكومة أن تسلب أحد المواطنين من جنسيته باعتبار أن سلطات الحكومة يجب أن ترد صراحة في الدستور وأن تستخدم في أضيق نطاق لازم لتحقيق الأغراض التي منحت من أجلها . فليس للكونجرس اختصاص صريح أو ضمنى لسلب الأشخاص من جنسيتهم على أساس سلطته في تنظيم المسائل الخارجية أو تأسيساً على سلطة منحت له

خصيصا . وهذا التفسير كانت المحكمة العليا قد أخذت به حتى قبل صدور التعديل الدستوري الرابع عشر ، مما حدا بالكونجرس في ثلاث مناسبات خلال سنوات ١٧٩٥ و ١٧٩٧ و ١٨١٨ الى رفض اصدار قوانين تحدد حالات اسقاط الجنسية نتيجة مسلك معين من جانب الافراد .

ثانيا - التعديل الرابع عشر للدستور الامريكى اقر صراحة ذلك الاصل العام الذى يجعل الجنسية الامريكية بهنأى عن أى تدخل حكومى يمكن أن يؤدى الى العصف بها . والحق فى الجنسية الثابت بمقتضى هذا النص الدستورى لا تستطيع الحكومة المركزية أو الولايات أو أى هيئة حكومية أخرى أن تنتقص منه أو أن تلغيه أو أن تهدره . وإذا كان التعديل الرابع عشر قد ارتبط من الناحية التاريخية بتأكيد حق الزوج الامريكيين فى الجنسية حتى لا تستطيع الحكومة أن تدعى فيها بعد سلطة اسقاط الجنسية عنهم لآى سبب من الاسباب ، فان الثابت هو حرص واضعيه على تحصين الجنسية ضد أى تدخل من جهة حكومية أيا كان سبب اكتساب هذه الجنسية . وآية ذلك ما حدث فى عام ١٨٦٨ ، أى بعد عامين فقط من نفاذ التعديل الرابع عشر ، عندها رفض الكونجرس عدة مشروعات قدمت اليه بقصد النص على اسقاط الجنسية عن الوطنيين الذين يرتكبون اعمالا معينة واعتبر أن الطريق الوحيد لفقد الجنسية الامريكية هو التنازل عنها بارادة صريحة قاطعة .

ثالثا - الحق فى الجنسية ليس امرا عاديا يستطيع الكونجرس أن ينال منه باسم السلطات الضمنية أو المقومات العامة للسيادة ، ذلك أن صفة المواطن هى أساس الدولة ذاتها ، والدولة ليست الا مجموع المواطنين . وبالتالي فان مفهوم الديموقراطية ومبدأ سيادة القانون يجعلان من الضرورى حماية المواطنين ضد أى جماعة منهم تمتلك السلطة السياسية وتستطيع عن طريق الكونجرس أن تسلبهم جنسيتهم لسبب من الاسباب كالعقيدة أو اللون أو الجنس . وبعبارة أخرى ، فان المحكمة العليا انما تؤكد الحق الدستورى لكل مواطن فى أن يظل متمتعاً بجنسيته ما لم يقر هو بالنزول عنها اراديا وصراحة .

قضاء الاقلية :

وفقا للتقاليد القضائية الانجلوامريكية يستطيع القضاة الذين يعارضون الحكم الصادر من المحكمة بأغلبية الاصوات أن يدونوا وجهة نظرهم والانتقادات التى يوجهونها الى الحجج التى استندت اليها المحكمة . وقد قام بتحرير الرأى المعارض القاضى Harlan الذى انضم اليه كل من Stewart, Clark و White ونستطيع أن نلخص الاسباب التى ساقوها لتأييد معارضتهم على النحو التالى :

أولا - الاستناد الى ادلة ترجع الى فترة سابقة على التعديل الرابع عشر

لا تجدى كثيرا في حل المسألة المطروحة حيث لم يتجاوز الامر مجرد مناقشة مختلف وجهات النظر حول طبيعة رابطة الجنسية وما قد يعترضها من أحداث ، وقد أغفلت المحكمة جانباً كبيراً من العناصر التي طرحت أثناء مناقشات الكونجرس خلال سنوات ١٧٩٤ و ١٧٩٥ و ١٧٩٧ و ١٨١٧ و ١٨١٨ والتي تكشف عن أن الجوانب الدستورية لم تكن محل نظر عدد من الاعضاء .

ثانياً — ليس في عبارات قاضى القضاة Marshall الواردة في قضيه Osborn v. U.S. Bank ما يفيد وجود قيود دستورية على سلطة الكونجرس في التجريد من الجنسية ، إذ أنصبت وجهة نظره على مسألة أخرى مختلفة تماماً وهى عدم امكان الكونجرس التفرقة في الحقوق والزاياء بين الوطنيين الذين اكتسبوا الجنسية عن طريق التجنس وأولئك الذين ولدوا متمتعين بالجنسية الأمريكية .

ثالثاً — أغفلت المحكمة دلالة مشروع التعديل الثالث عشر للدستور الأمريكى الذى كان ينص على أن الأمريكى الذى يقبل لقب من ألقاب النبلاء أو يتلقى راتباً من دولة أجنبية أو يتزوج من سيدة ذات أصل ملكى يفقد جنسيته الأمريكية . فقد سقط مشروع التعديل لمجرد عدم حصوله على موافقة العدد المطلوب من الولايات ، وليس لمخالفة أحكامه للأصول الدستورية ، مما يفيد امكان تجريد الشخص من جنسيته الأمريكية اذا وجد ما يبرر ذلك .

رابعاً — أغفلت المحكمة كذلك دلالة مشروع القانون الذى ناقشه الكونجرس خلال السنتين السابقتين مباشرة للموافقة على التعديل الرابع عشر ، وذلك باعتبار أن مجلسى الكونجرس كانا قد وافقا في عام ١٨٦٤ على اقتراح Wade-Davis الذى أجاز تجريد المشتركين في حرب الانفصال من الجنسية . واذا كان الرئيس لنكون قد رفض التصديق على المشروع ، فلم يكن ذلك راجعاً الى تشككه في مدى دستوريته كما أفصح عن ذلك صراحة . وبالتالي ، فإن نص مشروع القانون يهدم الفكرة القائلة بأن واضعى التعديل الرابع عشر كانوا يعتبرون الجنسية حقاً مطلقاً . وتؤكد هذا الفهم بصدور قانون التجنيد لسنة ١٨٦٥ الذى قرر في المادة ٢١ اعتبار الهاربين من التجنيد قد فقدوا حقوقهم كمواطنين أو في أن يصيروا مواطنين ، إذ يفيد هذا النص أن الكونجرس قد اعتبر في سنة ١٨٦٥ أنه يملك ، على الأقل في بعض الحالات ، أن يجرد الشخص من جنسيته .

خامساً — يبين من متابعة الاعمال التى صاحبت التعديل الرابع عشر أن النص المتعلق بالجنسية إنما اعتبر « مقراً » وليس منشئاً لوضع جديد ، ومن ثم فلا يتصور أن يقصد من ورائه سلب الكونجرس سلطة كان قد مارسها بالفعل خلال العامين السابقين مباشرة . كما أنه بعد نفاذ التعديل الرابع عشر وافق الكونجرس على اعفاء بعض طوائف الاشخاص من فقد حقوق المواطنين المقرر بمقتضى المادة ٢١ من قانون التجنيد الصادر سنة ١٨٦٥ ، ولو كان هذا القانون قد صار غير دستورى لما

فات ذلك أعضاء الكونجرس عند مناقشتهم للاعفاءات التي اقترحت بعد زوال آثار الحرب الاهلية والتي انتهت بصور ما يطلق عليه Relief Act في عام ١٨٦٧ .

سادسا — جرى العمل منذ ذلك الحين على أن سلوك الشخص قد يفيد ضمنا نزوله عن الجنسية الامريكية ، ولا شك في أن هذا التطبيق العملي كان معلوما لأعضاء الكونجرس ، بحيث ما كانوا ليستكثروا لو اعتبروا ذلك بمثابة تجريد لا يقره الدستور ولا يملكه الكونجرس ذاته .

سابعا — التفسير السليم للتعديل الرابع عشر هو تأكيده لمبدأ المساواة في المعاملة بين الامريكيين باليلاد ومن دخلوا الجنسية الامريكية نتيجة تجنس أو بسبب تحرير الزوج ، وذلك في فترة كان من اللازم فيها تدعيم الجنسية الفدرالية وصيانتها من العبث بواسطة الولايات . ولم تكن من أغراض ذلك التعديل ، منع السلطة التشريعية من حق اصدار قوانين تجيز التجريد من الجنسية عندما يثبت أن الشخص غير راغب في البقاء كمواطن أمريكي .

التعليق على كل من قضاء الاغلبية ورأى الاقلية :

يمثل الحكم بشقيه نموذجا لما تتميز به المحكمة العليا الامريكية من قدرة فائقة على تغيير قضائها على ضوء الظروف المصاحبة وعرض الفلسفات المتعارضة التي تتنازع المجتمع الامريكي بأسلوب رصين يكشف عن براعة قانونية فنية لا تسبح بالوصول الى حقيقة البواعث التي تحدث مسلكه الا لمن تمرس على علم النفس القضائي الذي أرست أصوله المدرسة السلوكية الامريكية .

ذلك أن الحكم قد يبدو لأول وهلة نقاشا فقهيًا حول تفسير التعديل الرابع عشر للدستور الامريكي وما أورده من حكم دستوري لحماية الحق في الجنسية . فالاغلبية التي تضم خمس قضاة ضد أربع استندت الى الاعمال التحضيرية التي صاحبت ذلك التعديل لتؤكد أن النية كانت قد اتجهت الى سلب الدولة حق تجريد المواطن من جنسيته ، بينما أجهدت الاقلية نفسها لدفاع عن وجهة النظر العكسية التي كانت تتبناها المحكمة قبل ذلك بعشر سنوات — بأغلبية خمس قضاة ضد أربع كذلك — على أساس أن الاعمال التحضيرية تدل على أن التعديل لم يقصد به تقييد سلطة الدولة في اسقاط الجنسية عندما يوجد ما يبرر ذلك .

على أننا لو دققنا النظر وذهبنا الى أبعد من مجرد الجدل اللفظي حول دلالة النصوص وقواعد التفسير القانوني ، فإننا نجد خلافا فلسفيا محتدما يعكسه كل من الرأيين . فقضاء المحكمة ينبع من جذور بعيدة تمتد الى مفاهيم الليبرالية الامريكية التي تحرص على تقييد سلطة الدولة في أضيق

نطاق ممكن وتقديس حق الفرد الذى يستقل بارادته فى تحديد أمور حياته بما فى ذلك اختيار المجتمع الذى ينتمى اليه . ومن هنا كان رفض التسليم بوجود مقومات أساسية للسيادة تجعل من حق الدولة تجريد الشخص من جنسيته اذا خلصت من الظروف المحيطة الى وجود حالة تبرر ذلك باعتبار أن ولاءه لها محل شك نتيجة مشاركته فى الحياة السياسية لدولة أخرى . ورأى الاقلية يمثل استجابة لفلسفة أخرى تعلو من شأن سيادة الدولة وسلطتها فى مواجهة الأفراد ، وتنظر بالتالى الى رابطة الجنسية على أساس أنها علاقة قانون عام وليست حقاً فردياً مطلقاً بحيث تستطيع الدولة ، بمقتضى نص قانونى يجيز لها ذلك ، أن تستقل بطرد الأفراد من دائرة الوطنيين فيها وسلمهم جنسيتها متى خلصت الى أنهم لم يعودوا جديرين بالانتماء الى الجماعة الوطنية . والتجاء الدولة الى تنظيم حالات اسقاط الجنسية يعتبر استعمالاً لحق أصيل لصيق بكيانها ولا يحتاج الى نص دستورى يؤكده .

ومن ناحية أخرى ، فان التحول عن المبدأ الذى تقرّر فى قضية Perez الى نقيضه تماماً فى قضية Afroyim رغم مضى ما لا يزيد عن عشر سنوات بين الاثنين قد يعكس اختلافاً فى ظروف كل من المدعين لعبت دوراً فى موقف بعض قضاة المحكمة . فمن المعروف أن Afroyim قد استطاع أن يشترك فى انتخابات الكنيست الاسرائيلى بمقتضى « قانون العودة » الذى يعطى كل شخص يدين بالديانة اليهودية حق التمتع بالجنسية الاسرائيلية بمجرد ذهابه للإقامة هناك دون حاجة الى تقديم طلب للحصول على الجنسية (١) . وبذلك لم يصدر من جانبه تصرف ارادى صريح يفيد رغبته فى اكتساب جنسية أخرى غير الجنسية الامريكية ، بحيث يستطيع الاحتجاج بأنه قد ذهب لجرد الإقامة دون أن تكون لديه نية الحصول على تلك الجنسية التى فرضت عليه . وقد تكون من العناصر الحاسمة التى لعبت دوراً فى موقف المحكمة العليا الامريكية الصلات الخاصة التى تربط بين الولايات المتحدة الامريكية واسرائيل والاحساس بأن هذه الأخيرة ليست « دولة أجنبية » بالمعنى الصحيح (٢) . وأياً ما كان الرأى فى حقيقة النمط السلوكى لقضاة المحكمة الامريكية ومدى تأثرهم بالعوامل النفسية وبالمناخ العام السائد فى مجتمعهم ، فان العدول عن سابقة حديثة نسبياً للعودة الى مفهوم ليبرالى كان القاضى Frank Furter بالذات قد نبذه فى حيثيات حكمه الذى عبر عن رأى المحكمة فى قضية Perez عندما قرر أن حق الدولة فى اسقاط الجنسية فى مثل هذه الحالة يعتبر استعمالاً « لسلطة مقررّة ضمناً لتنظيم

١ - راجع فى ذلك : S. Rosenne, « La loi israélienne sur la nationalité 5712 - 1952 et la loi du Retour 5710 - 1950, » *Journal du Droit International*, 1954, pp. 4 - 63.

(٢) انظر فى هذا الشأن : جمال العطفى ، الاعرام ١٠ أكتوبر ١٩٦٧ .

الشئون الخارجية» (implied power to regulate foreign affairs) (١) وحتى يمكن القطع في شأن الدوافع الحقيقية وراء القضاء الجديد للمحكمة العليا الأمريكية الذي انتهى إلى عدم دستورية الفقرة ٥ من المادة ٤٠١ من قانون الجنسية التي تجيز تجريد الأمريكي من جنسيته إذا اشترك في «انتخابات سياسية تجري في دولة أجنبية» ، يتعين انتظار سابقة قضائية أخرى لا يتعلق فيها الأمر بسلطة تربطها بالولايات المتحدة صلات خاصة كما بالنسبة لإسرائيل .

(١) — راجع :

Perez v. Brownell 356 U. S. 44, American Journal of International Law, 1958, p. 767.