العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

فى النظام الرئاسى

(دراسة للتوازن الدستورى فى الولايات المتحدة الأمريكية)

الدكتور ــ احمد كمال ابو المجد ــ استاذ بقسم القانون العام

تمهيـــد :

١ ــ اهمية الدراسة :

فى هذه الأيام التى تزداد فيها العناية من جديد بقضايا الديمقراطية وسيادة القانون ، يبحث الفقه الدستورى ، كما يتطلع المواطن العـــادى الى صيغة للحياة الدستورية والسياسية تتحقق فيها كفاءة الحكم وقدرته ، دون أن تكون هذه القدرة علىحســـاب الحريات والحقوق الفردية ... أو على حساب مبدأ الشرعية الذى يجعل سلطان القانون فوق سلطان الفرد من الحكام والمحكومين على السواء ..

وفى اطار هذا البحث وذلك التطلع قدرت ان المناقشات الدائرة حول حياتنا السياسية والدستورية لا يمكن أن تظـــل حبيسة النظر المجرد ، او حبيسة تجربتنا المحلية وحدها ، وبدا لى أن مما يثرى تلك المناقشـــة ويغذيها أن توضع بين يدى الفقه الدستورى والباحث السياسى حصيلة تجارب الشـــعوب الأخرى فى كافة مجالات الحكم والأنظمة الدســـتورية ، حتى لا تكون قاعدة « التجربة والخطأ » أساسا وحيدا لحركتنا فى ميدان لابد أن ترشد فيه التجربة وأن نتجنب الخطأ ما استطعنا الى تجنبه سبيلا .

وابدأ حديثى بالاستدراك على عنوان هذا البحث ، لأنه قد صيغ فى اطار الفقه الدستورى النظرى المجرد الذى حبست فيه ــ للأسف الشديد ، اكثر دراسات القانون الدستورى فى مصر ، والذى لا يزال يتحرك فى اطار القوالب التقليدية لتنظيم السلطة وتحديد طبيعة الهيئات القائمة بأمرها . متخذا من القوى الدستورية ــ والقانونية بوجه عام ــ مبداه ومنتهاه .. متجاهلا ــ الى درجة كبيرة ــ الاطار الاجتماعى العام الذى يتحرك من حول المؤسسات الدستورية ، والذى سيتحرك بها الى واقع لا يمكن فهمه من خلال منهج شكلى ، ولا تجدى فى فهمه قوالب الفقه التقليدى ونظرياته .. ولكننى ــ فى الواقع ــ اردت ان ابدأ بالمألوف المعروف لأنتهى ــ بعد الدراسة ــ الى سواه . فليس هذا بحثا لعلاقات بين هيئات الحكم فى ظل كل نظام رئاسى،

اذ لا توجد فى الواقع صيغة واحدة تصور هذه العلاقة تصويرا صادقا من الناحية التطبيقية والنظرية ، فى جميع النظم التى يمكن وصفها بالرياسة .. وانما يقتصر حديثى على تحليل العلاقة بين الرئيس والكونجرس فى الولايات المتحدة الأمريكية . وقد اتخذت من الولايات المتحدة ـ ميدانا للبحث ـ لأربعة أسباب رئيسية :

اولا : أن النظام السياسى والدستورى للولايات المتحدة يعتبر فى نظر الفقه الدستورى النموذج التاريخى الأول للنظام الرئاسى ، فضلا عن أن معالم هذا النظام كما أرى أساسها دستور الولايات المتحدة الصادر عام ١٧٨٧ قد أتيح لهـا من التطبيق المتصل ومن الاستقرار السياسى والدستورى ما يجعل منها مادة خصبة للدراسة والتحليل .

ثانيا : ان نظامنا الدستورى قد بدأ بعد ثورة ١٩٥٢ فى العدول الجزئى عن صيغة النظام البرلمانى التى قام عليها دستور عام ١٩٢٣ متجها ... فى دستور ١٩٥٦ ، ودستور ١٩٥٨ ، ثم دستور ١٩٧١ نحو الأخذ بالعديد من معالم النظام الرئاسى ..

ثالثا : ان الحـاجة الى مزيد من الفهم والدراسة للنظام السـياسى والدسـتورى للولايات المتحـدة تتعاظم ـ منطقيا ـ مع النمو المطرد فى العلاقات المصرية الأمريكية ، ومع تزايد نشاط الدور الأمريكى فى شـئون الشرق الأوسط ... ومن هنا تستطيع الدراسة المقارنة التى تتجه بالتحليل الى النظام الدستورى للولايات المتحدة أن تسهم فى ترشيد التكامل مع الولايات المتحدة وهيئات صنع القرار فى نظامها الدستورى .

* * *

الرابع : ان النظام الدستورى للولايات المتحدة يكشف ـ اكثر من اى نظام دستورى آخر ـ عن المقارنة الهائلة التى يمكن أن تقوم به النصوص الدستورية من ناحية ، وبين مآلها فى التطبيق من ناحية أخرى .. ومن شأن هذا الكشف فى تقديرى أن يرد فقهنا الدستورى عن التزامه القديم بالمنهج الشكلى ، وان يصرفه عن التزمت فى التزام مالا يلزم وعن اقامة سور غير ذى باب بين الدراسات الدستورية،من ناحية والدراسة السياسيةوالاجتماعية من ناحية أخرى ....

٢ ـ الوضع الصحيح لمشكلة العلاقة بين السلطات فى النظام الدستورى :

ان الوضع الصحيح لمشكلة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يكمن فى أى صيغة نظرية قديمة أو حديثة لمـا ينبغى أن تكون عليه هذه العلاقة ، كما تصورها قديما أو يتصورها حديثا فقهاء القانون العام ..

وانما القضية السياسية والدستورية من وجهة نظر المواطن هى أن أجهزة الحكم المختلفة أو « الحكومة » بمعناها الأعم والأشمل تتولى رسم السياسات واصدار القرارات التى تمس حياة المواطنين فى صغائر الأمور وكبائرها ، ابتداء من زيادة سعر الوقود أو طوابع البريد .. الى اعلان الحروب وعقد المعاهدات وتفجير الأسلحة النووية ، وتغيير الأنظمة الأساسية للمجتمع كنظام الملكية ونظام الأسرة .. والذى يعنى المواطن من عملية رسم السياسات أمران :

اولهما : أن تتم بأعلى درجة ممكنة من الكفاءة وحسن الأداء .

والثانى : أن تتم على أساس ديمقراطى يعكس رغباته ويعبر عن مصالحه . وفى النظام الأمريكى ، وفى تقديرنا أن ذلك ينبغى أن يصدق على كل نظام ديمقراطى ، فان أهم ضمانات تحقيق هذين الشرطين أن يتم رسم السياسة بطريق جماعى أو متعدد الأطراف pluralistic

ومن هنا فان قضية العلاقة بين السلطات أو ما يسميه فقهاء القانون الدستورى توازن السلطات ليست قضية تناسق شكلى فى هيكل جهاز الحكم ، وانما هى قضية توفير الادارة اللازمة لتحقيق كفاءة القرار السياسى وديمقراطيته من خلال توفير قدر من الجماعية أو تعدد الأطراف عند اتخاذه .

ولذلك فان قضية « الفصل بين السلطات » وقاعدة وجوبها أن « تحد السلطة » كما قال مونتسيكو ، وضرورة تزويد كل هيئة من هيئات الحكم بما يوازن سلطات الهيئات الأخرى،لايجوز فى نظرنا أن ينظر اليها هذه النظرة السلبية السائدة ، والتى طبعت التصور التقليدى للدساتير بحسبانها وثائق أو مبادىء قانونية تغل يد الدولة وهيئاتها فى مواجهة الأفراد أو فى مواجهة بعضها البعض .. وانما الاطار الصحيح للمسألة فى تقديرنا هو التساؤل عن مقدار ما يسمح به النظام السياسى والدستورى من توفير قدر معقول من اشتراك مؤسسات الحكم المختلفة فى اتخاذ القرار السياسى (بمعناه الأوسع) .

هذه هى القضية .. وهذا هو المتجه .

وغنى عن الذكر بعد ذلك أن فكرة المجتمع الجماعى او متعدد الأطراف pluralistic تتجاوز فى الواقع نطاق المشاركة من جانب هيئات الحكم فى رسم السياسة ، لتشمل مشاركة الهيئات الخاصة ، وجماعات المصالح interest groups ، وجماعات الضغط pressure groups التى تساهم بدرجات متفاوتة من مجتمع الى آخر فى رسم السياسة العامة وتحديد شكلها النهائى . وهذا الجزء يدخل دخولا كاملا — ومع ذلك — فى نطاق العلوم السياسية ، وهو ليس موضوع بحثنا اليوم على أى حال .

بل ان هذا التعدد يتسع فى الواقع ليشمل دور المفكرين والمثقفين بصفة عامة ، فلا شك مثلا تأثير رواية كوخ العم توم Uncle Tom's Cabin قبل الحرب الاهلية التى كتبها Haniet Beecher Stow على وضع الزنوج فى الولايات المتحدة لا يقل عن تأثير قرار تحرير الرقيق Emancipation Proclamation Act الذى أصدره ابراهام لنكولن وهذا التأثير حلقة من حلقات التطور الذى انتهى عام ١٩٥٤ باصدار المحكمة العليا حكمها الشهير فى قضية براون ، والذى قررت فيه عدم دستورية الفصل بين البيض والزنوج فى المدارس العامة .

الفصل الأول

الفكر السياسى الأمريكى والعلاقة بين السلطات

تأثر الفكر السياسى الأمريكى منذ العهد الاستعمارى — أى قبل الثورة الأمريكية — تأثرا ظاهرا بكتابات لوك ومنتسكيو التى تناولت العلاقة بين السلطات .. كما تأثر بكتابات مفكرين سابقين ، وخصوصا أرسطو وبوليبيوس .

وقد كانت هذه الكتابات كلها متداولة ومألوفة لدى معظم الساسة الذين لعبوا أدوارا بارزة فى الثورة الأمريكية واعلان الاستقلال ، ثم فى وضع دساتير الولايات المستقلة ، والدستور الاتحادى بعد ذلك عام ١٧٨٧ .

وقد توقف الفكر الأمريكى عند فكرتين متميزتين :

الأولى : فكرة فصل السلطات بمعنى عدم تركيزها فى يد واحدة .

والثانية : فكرة توازن السلطات ، أو الدستور المتوازن .

أما الفكرة الأولى فقد نبه اليها — تاريخيا ما أدى اليه تركيز السلطات فى يد ملوك انجلترا والقارة الأوروبية من استبداد وظلم .

ولم يحتج الأخذ بها فى الحياة الدستورية الأمريكية الى اية أبحاث نظرية، ذلك أن الواقع التاريخى للمستعمرات الانجليزية فى القارة الأمريكية قد أدى — عمليا — الى توزيع السلطة بين هيئتين رئيسيتين : الحاكم وهو ممثل التاج فى المستعمرة ، وصاحب الاختصاص النقدى العام وحامل امتيازات الملك الى القارة الجديدة prerogatives .

— والمجلس من ناحية أخرى ، وهو ممثل سكان المستعمرة ، وصاحب الاختصاص التشريعى .

والواقع أن مبدأ توزيع الاختصاصات او الوظائف الرئيسية للدولة بين هيئات ثلاث ، تختص كل منها باحداها أيس وقفا على نظام دستورى دون نظام .. فهو — اليوم — مبدأ مقرر فى النظم البرلمانية والرئاسية على السواء .. ولعل الاستثناء الصارخ الوحيد منه اليوم هو نص المادة الأولى من القانون الأساسى لدولة الفاتيكان والذى ينص على أن :

«The Sovereign Pontiff, sovereign of the City of Vatican, has full legislative, executive and judicial powers».

وفيما عدا هذا الاستثناء فان النظم تتفاوت فى درجة أخذها بهذا الفصل وكما يقول الأستاذ الانجليزى دوجلاس فرنى فى كتاب «السياسة المقارنة»(١)

ان مونتسكيو قد فضل النظام الانجليزى لأنه — فى تقديره — يقوم على أساس الفصل بين السلطات .

وانه اذا لم تكن السلطات منفصلة تماما فى النظام التالى(٢) .

فالواقع — كذلك — انها ليست متداخلة أو مندمجة تماما فى النظام البرلمانى .

اما الفكرة الثانية : وهى فكرة « توازن السلطات » ، فتظهر كذلك فى كتابات ارسطو بوليبوس ، كما تظهر — خلافا لما يظنه كثير من الكتاب — فى بعض كتابات جون لوك — ذلك أنه فى نفس الموضع من مؤلفه الشهير عن الحكومة يدافع عن سيادة المجلس التشريعى وعلو سلطته الى حد أن وصفها بأنها مقدسة وغير قابلة للتعديل Sacred and unalterable فانه يدافع عن امتيازات الملك prerogative وحقه فى استعمال سلطته التقديرية لتحقيق الصالح العام ، خارج حدود القانون .

وحين تصدى جيمس ماديسون للدفاع عن مشروع الدستور الذى تم اقراره فى فيلادلفيا عام ١٧٨٧ كتب يقول فى الفدرالية رقم ٥ : ان أجزاء الحكومة — بما يملكه كل منها من علاقات متبادلة — تستطيع أن تحقق بقاء كل منها داخل حدوده الواجبة .

على أن التجربة السياسية للمستعمرات الأمريكية ثم للولايات الأمريكية بعد استقلالها هى التى ساهمت فى تحديد صورة التوازن الذى أقامه الدستور بين الرئيس والكونجرس .. وذلك من خلال التجارب الآتية :

---

(١) Comparative Politics. London 1963 p. 175 Parliamentary V.S. Presidential systems : الفصل المعنون :

(٢) « يشمل لفظ البرلمان فى انجلترا المجلس والحكومة التى تشارك فى عضويته ، ولذلك لا يستعمل هذا اللفظ أبدا فى النظم الرئاسية » .

اولا : قامت الثورة الأمريكية أساسا تمردا على التاج وخروجا على استبداده .. ولذلك كان طبيعيا أن يستقر فى الحياة السياسية الأمريكية الخوف الشديد من زيادة نفوذ وسلطات الهيئة التنفيذية . وقد كان جورج الثالث رمز هذه المخاوف كلها ، ولذلك تعددت الاشارة اليه خلال المؤتمر الدستورى .. وفى لجانه المختلفة .

وتمثل هذا الخوف فى تيار ظهر داخل المؤتمر الدستورى ينادى باضعاف سلطة الرئيس ..

وحين بدأت الولايات تضع دساتيرها الجديدة بعد الاستقلال اتجه اكثرها الى اضعاف سلطة الحاكم ، خصوصا وقد قامت بوضع عدد من هذه الدساتير المجالس النيابية أو الهيئات الثورية المنتخبة فى الولايات ، فكان طبيعيا أن تضمنها سوء ظنها بالسلطة التنفيذية . ووصل الأمر بهذه الدساتير فى الانتقاص من سلطة الحاكم واختصاصاته أن أصبحت وظيفة رمزية فى بعض الولايات فأصبح يختار بالانتخاب السنوى من جانب المجلس التشريعى ، وحرم من حقه التشريعى الذى كان يتمتع به أسلافه فى العهد الاستعمارى : كحق دعوة المجلس للانعقاد وتأجيل انعقاده ، وحله ، والاعتراض على القوانين الصادرة منه . بل وصل الأمر الى تعيير اختصاصه التنفيذى وصار نفاذ جانب من اختصاصاته متوقفا على موافقة مجلس تنفيذى يختاره المجلس التشريعى .

ثانيا : على أن التجربة داخل الولايات لم تلبث أن اثبتت فساد الاتجاه الى اضعاف سلطة الحاكم .. اذ تعذر أداء العمل التنفيذى بالكفاءة اللازمة .. لذلك اتجه دستور ولاية نيويورك الذى وضع ١٧٧٧ الى تقوية مركز الرئيس .. فلم يجعل انتخابه من اختصاص المجلس التشريعى وانما وكله الى هيئة الناخبين مباشرة ، كما حدد مدة رئاسته بثلاث سنوات مع جواز اعادة انتخابه بغير حد أقصى لمرات التجديد ، كذلك عهد اليه برئاسة القوات المسلحة والقوات البحرية . ونص على أن من واجبه احاطة المجلس علما بحالة الولاية وأن يحيل اليه أمورا للنظر فيها ، وأن يراعى تنفيذ القوانين بالدقة والأمانة الواجبتين ، كما منحه أخيرا سلطة الاعتراض على القوانين . كذلك أضيفت الى هذه التجارب تجربة أخرى على مستوى قومى هى تجربة نصوص الاتحاد التعاهدى التى أضعفت السلطة التنفيذية على نحو عطل سير العمل وأوشك أن ينتهى بالولايات الى كوارث اقتصادية .

ومن هذه السوابق المتعارضة نستطيع أن نقرر أن المؤتمر الدستورى واجه مشكلة التوازن الدستورى ، يتنازعه الخوف من السلطة التنفيذية القوية والشعور بالحاجة اليها .

وتمثل النزاع بين هذين الاعتبارين فى المشروعات المختلفة التى قدمت للمؤتمر والتى يدعو بعضها الى تقوية سلطة الرئيس ، بينما يدعو بعضها الآخر الى اضعافها وتقوية سلطة الكونجرس .

وعبر الكسندر هاملتون عن الحد الأقصى فى الدعوة لتقوية سلطة الرئيس فوصل الى حد المناداة برئيس يختار مدى الحياة ويتحول الى ملك بعد ذلك .. والى جانبه مجلسان .

كذلك دعا جيمس ويلسون ممثل بنسلفانيا الى اقامة رئيس فرد يقوم الشعب مباشرة بانتخابه ، وأن يمنح حق الاعتراض المطلق على القوانين .

ـ وفى الجانب الآخر وقف سترمان ممثل ولاية كنكتكت داعيا الى أن تتكون السلطة التنفيذية من عدد تحدده السلطة التشريعية ولا يلتزم به وأن تقوم هى باختيارهم باعتبارها المعبرة عن الارادة العليا فى المجتمع .

واوشك المؤتمر ـ بعد مناقشات طويلة ـ أن يأخذ بمبدأ اختيار الرئيس من جانب الكونجرس .. لولا أن موريس حاكم نيويورك نبه المؤتمر الى مخاطر « الاستبداد التشريعى » وهو استبداد سوف تعانى منه الطبقات الدنيا من المواطنين بصفة خاصة .

ـ اما بالنسبة لمدة الرئاسة وجواز تجديدها : فقد طرحت على المؤتمر مزايا وعيوب تقصير المدة واطالتها .. ولاحظ الاعضاء أن اطالة المدة من شأنها تقليل تبعية الرئيس للكونجرس وذلك بطبيعة الحال فى اطار الأخذ بمبدأ اختيار الكونجرس للرئيس .. أما اذا تقاربت مواعيد الانتخاب بسبب قصر المدة فلن يكتسب الرئيس القوة اللازمة .. كما أن تقصير المدة سيحول بين الشخصيات الممتدة وبين قبول هذا المنصب . وحين كان الاتجاه السائد فى المؤتمر هو اختيار الكونجرس للرئيس كان الاتجاه السائد معه هو اطالة مدة الرئيس وعدم السماح بتحديدها تجنبا لاسراف الرئيس فى ارضاء الكونجرس ، فلما اتجه المؤتمر الى نظام اختيار الرئيس اختيارا شعبيا عاما أو عن طريق هيئة مندوبين بدأ المؤتمر يميل الى تقصير مدة الرئاسة مع السماح بتجديدها وهو ما انتهى اليه المؤتمر فعلا .

أما بالنسبة لاختصاصات الرئيس فقد دارت حولها مناقشات طويلة ، ولما بدا للجميع أن جورج واشنطن سوف يكون الرئيس الأول للاتحاد بدأ المؤتمر يميل الى توسيع تلك الاختصاصات .. وان كان النقاش قد احتدم مع ذلك حول حق الاعتراض التشريعى .. اذ كان مقترنا فى الاذهان بما جرى على جورج الثالث من رفض الموافقة على التشريعات الصادرة فى الولايات والمحققة لمصالحها الحيوية .. على أن اساءة المجلس التشريعى فى الولايات لسلطاتها منذ قيام الثورة جعلت اعضاء المؤتمر اكثر تقبلا لحق الرئيس فى الاعتراض .

الفصل الثانى

التوازن الدستورى بين الرئيس والكونجرس

بعد هذا العرض العام لنشأة العلاقة بين الكونجرس والرئيس فى الفكر والتطبيق الأمريكى نصل الى جوهر البحث ، وهو يدور حول أمرين أساسيين:

أولهما : صورة التوازن الذى أقامه الدستور (فى نصوصه) بين الكونجرس والرئيس .

والثانى : ماآل اليه أمر هذا التوازن خلال مراحل الممارسة المختلفة .. والعوامل التى وجهت تطور العلاقة بين الكونجرس والرئيس .

المبحث الأول

التوازن فى ظل الدستور

يتمثل التوازن الذى أقامه الدستور فى ثلاثة أمور نجملها فيما يلى :

أولا : اختيار كل من الرئيس والكونجرس اختيارا شعبيا مستقلا .. بحيث لا يكون أحدهما واقعا — بحكم طريقة اختياره — تحت تأثير الآخر .

ثانيا : منح كل منهما سلطات واسعة فى نطاق اختصاصه الوظيفى الأصلى .

ثالثا : تزويد كل منهما بعدد من الأسلحة الدستورية التى تمكنه من المحافظة على دوره المستقل فى رسم السياسة ، وتحافظ بالتالى على مبدأ الاشتراك والتعدد فى النظام الدستورى .

المطلب الأول

اختيار كل من الرئيس والكونجرس :

١ — فى هذا الميدان بالذات تظهر المفارقة واضحة بين نص الدستور أو بين ما آل اليه التطبيق الفعلى .. فوفقا لنص الدستور يقوم باختيار الرئيس هيئة من المندوبين أو الناخبين الرياسيين الذين تم اختيارهم فى الولايات المختلفة .. ومعنى هذا أن الدستور الأمريكى لم يأخذ بنظام الانتخاب المباشر ، غير ان ظهور الأحزاب السياسية أدخل تعديلا فعليا هائلا

على هذا الأسلوب .. بحيث صارت عملية الانتخاب تتم أساسا فى اطار المنافسة الجزئية .. وساعد على ذلك أن القاعدة السارية فى انتخاب المندوبين داخل الولايات تقوم على نظام الأغلبية وأن القائمة الحزبية الفائزة تحصل على كل عدد المندوبين المخصص للولاية (وهو بحكم نص المادة الثانية من الدستور عدد مساو لما لها فى المجالس من شيوخ ونواب) .

ودون دخول فى تفاصيل انتخابات الرئيس نقرر ان هذا الانتخاب يمر بثلاث مراحل رئيسية :

الأولى : مرحلة اختيار المندوبين او ممثلى الحزب فى المؤتمرين الوطنيين للحزبين الديمقراطى والجمهورى (خلال الفترة من مارس الى **يونيو**) .

الثانية: يجتمع المؤتمران الوطنيان للحزب خلال الفترة من منتصف يونيو الى أواخر يوليو لاختيار مرشحى الحزب .. الذين يجرى بينهم بعد ذلك التنافس على الرئاسة .

الثالثة : خلال شهر نوفمبر (أول ثلاثاء تال لأول يوم اثنين) يتوجه الناخبون الى صناديق الانتخاب للادلاء بأصواتهم واختيار الناخبين الرئاسيين الذين يتولون من بعد اختيار الرئيس ونائبه .

وبظهور نتيجة انتخاب الناخبين الرئاسيين أو المندوبين تتحدد — فى الواقع — نتيجة انتخابات الرئاسة .. اذ أن قيام الانتخابات على أساس حزبى قد أدى الى اختفاء كل دور حقيقى لهؤلاء المندوبين وصار اختيارهم يتم على أساس شخص المرشح الذى سوف يختارونه .. ووصل الأمر الى أن القوائم الانتخابية الحزبية التى تطرح فى بعض الولايات لم تعد تتضمن أسماء المندوبين ، بل تتضمن فقط اسم مرشح الرئاسة الذى يؤيده الحزب .

واهم ما يعنينا هنا من هذا النظام هو أن الدستور قد باعد تماما بين انتخابات الكونجرس وانتخابات الرئيس ، بحيث يستند هذا الأخير — عند انتخابه — الى ارادة شعبية قومية — تكفل له الاستقلال عن الكونجرس .

ووفقا لنصوص الدستور يتولى الرئيس منصبه مدة أربع سنوات ، ويمكن تجديد مدة رئاسته بغير حد أقصى لهذا التجديد .. ومع ذلك فقد أرسى توماس جفرسون أول سابقة مؤداها الا يتولى الرئيس منصبه أكثر من مدتين رئاسيتين قائلا انه اذا بقى حق تجديد الرئاسة قائما بغير حدود فان الأمر سيؤول الى أن يشغل مدى الحياة ويتحول المنصب الى نوع من الوراثة .. كما اضاف أن الحقيقة تقتضى أن اضيف بأننى أحس بذلك الهبوط فى القوى الذى يجلبه معه التقدم فى السن ، واذا كنت أحس بمظاهره الجسمانية فلا يجوز أن ارتاب فى آثاره الذهنية » .

وحين فكر الرئيس جرانت بعد ذلك فى الخروج على هذه القاعدة قرر مجلس النواب أن ذلك مسلك غير حكيم ولا وطنى وانه محمل بالمخاطر على النظام الدستورى .

ومع ذلك فقد كسر الرئيس روزفلت هذه القاعدة حين تولى الرئاسة للمرة الثالثة عام ١٩٤٠ ثم للمرة الرابعة عام ١٩٤٤ مما عجل بوضع التعديل الدستورى الثالث والعشرين الذى يقصر حق الرئيس على شغل المنصب مرتين متتابعتين فقط .

٢ ــ أما الكونجرس فيتكون من مجلسين ، يمثل أحدهما الولايات ، ويكون لكل منهما فيه مقعدان ، ويختار أعضاءه لمدة ست سنوات .. بينما يمثل الآخر السكان بحسب عددهم ، ويختار أعضاءه لمدة سنتين .

وحتى سنة ١٩١٣ كانت المجالس التشريعية فى الولايات هى التى تختار ممثلى الولاية فى مجلس الشيوخ . وفى تلك السنة عدل عن هذا النظام الى نظام الانتخاب الشعبى المباشر .

المطلب الثانى

سلطات الرئيس أو الكونجرس :

١ ــ الكونجرس :

نصت المادة الأولى من الدستور على أن جميع السلطات التشريعية المبينة فى هذا الدستور يتولاها الكونجرس .

All legislative **powers herin granted shall be rested in a Congress** of the U.S.A., which shall consist of a Senate and a House of Representation.

ولنا على هذا النص ثلاث ملاحظات :

أولا : انه مع استعماله عبارة « جميع السلطات التشريعية » التى توصى بوجود اختصاص تشريعى عام عاد فنص فى فقرته الثانية على ثمانية عشر اختصاصا للكونجرس هى فى حقيقتها اختصاصات الحكومة المركزية فى مواجهة حكومات الولايات .

ثانيا : ان احدى فقرات هذه المادة تمنح الكونجرس اختصاصا واسعا باصدار كافة التشريعات الضرورية والمناسبة لممارسة الاختصاصات الواردة على سبيل الحصر .

«To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing powers, and all our powers rested by this constitution in the government.»

وقد استعملت المحكمة العليا فى عهد رئيسها حماية مارشال هذا النص لتبتكر نظرية « الاختصاصات الضخمة » Inplus power وذلك ابتداء من حكمها الشهير عام ١٨١٩ فى قضية مك كولوك ضد ماريلاند التى قررت فيها دستورية انشاء بنك للولايات المتحدة استمدادا من الاختصاصات الاخرى الواردة فى النص .

ثالثا : ان الدستور قد نص فى نفس المادة على منع الكونجرس من عدد من الاختصاصات وذلك بقصد حماية الحقوق والحريات الفردية والسياسية .

على أن النظرة الضيقة من شأنها فى الواقع أن تركز الاهتمام على هذه الوظيفة الوحيدة التى يمنحها الدستور للكونجرس ، وهى وظيفة التشريع .. مع أن جانبا كبيرا من علماء السياسة المعاصرين يشيرون — على ما سوف نعنيه تفصيلا فيما يلى — الى تناقص الاختصاصات التشريعية للمجالس النيابية ، ويذهبون الى انها لم تعد — فى ظل التطورات الاقتصادية والاجتماعية الحديثة . وتعدت العملية التشريعية حاجاتها الى الخبرة المحضة .. لم تعد قادرة على ممارسة هذه الوظيفة بالكفاءة المطلوبة .. ولا يرون مع ذلك كله — خيرا كبيرا من انتقال هذه السلطة جزئيا الى الهيئة التنفيذية .

ومن الأمثلة التى يسوقونها عادة مثال مجلس السوفييت الأعلى ، فهو لا يجتمع طول السنة سوى أيام قليلة يجرى خلالها الاستماع لبيانات رسمية ، ويتم التصويت فيه عادة بالموافقة الاجماعية .. ورغم أن الوظيفة التشريعية تتم أساسا — خارجه — فان له فى النظام السياسى ثلاثة أدوار هامة :

١ — انه يزود القيادة بهالة احتفالية وبمظهر تأييد شعبى لسياستها وبرامجها .

٢ — انه باب لمكافأة انصار النظام بمنحهم « مكانة » أو « موقعا » من مواقع السلطة .

٣ — انه يخلق شعورا بأن النظام نيابى تمثيلى وانه يقوم على مشاركة الشعب .

وايا كان الرأى فى هذه الظاهرة فان الكونجرس يمارس بالاضافة الى وظيفة التشريع التى نص عليها الدستور .. عدة وظائف أخرى لا تقل عنها اهمية :

اولا : تمثيل الشعب فى رسم السياسة العامة .. وهذا التمثيل مع ذلك .. يتفاوت تقديره من عضو الى عضو ، والأغلب فى فهم هذه

المهمة أن يعطى المجلس للشعب ما يريده ، أى أن يعكس رغبات الدوائر الانتخابية to mirror the opinion of the constituate بينما يذهب آخرون — ممن أشار اليهم كيرى فى كتابه المشهور Profiles in Courage الى تبنى السياسات التى يرونها هم أصلح للجماهير .

ولكن هل يمثل الكونجرس فعلا اتجاهات الناخبين .. ؟

أما مجلس الشيوخ : فان طول مدة نيابة أعضائه ، وعدم دقة تمثيلهم النسبى للناخبين ، لا تجعل منه معبرا دقيقا عن اتجاهات الناخبين . ويكفى أنه يمنح سكان الاسكا وعددهم نحو ١٢٩ الف ناخب نفس التمثيل الذى يمنحه لسكان نيويورك البالغ عددهم نحو ١٧ مليونا .

أما مجلس النواب : فقد نص الدستور على أن يمثل الناخبون فيه على أساس عددهم according to their respective member على أن يعاد توزيع الدوائر كل عشر سنوات مع ظهور رقم الاحصاء العشرى الدورى .

وقد حدد القانون عدد النواب بـ ٤٣٥ عضوا .

ثانيا : اقتراح التعديلات الدستورية ، وهى فى جوهرها مبادىء تتضمن سياسات رئيسية متعلقة بنظام الحكم .. وبعضها يتعلق بالنظام الاجتماعى والاقتصادى .. كالتعديل الخامس عشر الذى يمنع حرمان الزنوج من حقهم الانسانى والتعديل السادس عشر المتعلق بضريبة الدخل .

ثالثا : يخول الدستور كلا من مجلسى الشيوخ والنواب حق وضع قواعد العمل الداخلى فيه ورغم ما يبدو من ثانوية هذا الاختصاص فان له — كما سنرى — تأثيرا بالغ الأهمية على قرارات السياسة العامة .. بما يأذن به لبعضها بأن تجد سبلها للحياة .. وبما يقضى عليه من بعضها الآخر .. كما سوف نرى ما لهذه القواعد والاجراءات من اثر هام على قدرة الكونجرس وفاعليته .

ب — الرئيس :

على الرغم من ان المادة الثانية التى تناولت اختيار الرئيس وسلطاته بالنيابة قد أشارت هى الأخرى الى اختصاص الرئيس « بالسلطة التنفيذية » .

The Executive Power shall be neated in a President of the U.S. of America.

فان فقـرات تالية من نفس المادة قـد عادت فأوردت عـددا من الاختصاصات التفصيلية للرئيس أهمها :

١ ــ انه يعتبر قائدا أعلى للقوات المسلحة والقوات البحرية وقوات المليشيا الاتحادية .

٢ ــ ان له أن يطلب الرأى كتابة من رؤساء الادارات الفنية ، فى أى موضوع يراه .

٣ ــ ان له حق العفو والعفو الشامل .

٤ ــ ان له حق ابرام المعاهدات .

٥ ــ ان له حق تعيين السفراء والوزراء المفوضين والموظفين .. وقضاة المحكمة العليا (بموافقة مجلس الشيوخ ومشورته) .

٦ ــ ان عليه التثبت من تنفيذ القوانين بأمانة ودقة .

والرئيس الأمريكى ــ رئيس للدولة وللحكومة فى نفس الوقت ، ومهام منصبه لا تعدلها مهام منصب آخر على وجه الأرض ، حتى ان روستير الأستاذ بجامعة تورنيل حين أراد أن يختار عنوانا لمؤلفه عن الرئيس الأمريكى أضاف على غلافه انه دراسة لسلطات واختصاصات أخطر منصب على وجه الأرض .

ويطول الحديث لو حاولت استقصاء المهام التى يباشرها كرئيس للدولة وللجهاز التنفيذى .

وقبل أن نتناول مهام الرئيس غير التنفيذية بالتعليق .. نحب أن نقف وقفة عند طبيعة اختصاصه التنفيذى **أو ما اذا كان اختصاصا محددا ام اختصاصا عاما .**

وقد أثير هذا الموضوع أمام القضاء الأمريكى وكان محل دراسات فقهية مستفيضة ابتداء من عام ١٩٥٢ : ففى ٨ أبريل ١٩٥٢ أصدر الرئيس ترومان أمره الى المستر Sawyer وزير التجارة بالاستيلاء على ثمانين مصنعا من الصلب وادارتها بمعرفة الحكومة ، وذلك بعد أن تفاقم النزاع العمالى بين مصانع الصلب ونقابات العمال V. Sheelworkers of America ووصل الى حد تهديد النقابات العمالية بالاضراب الشامل ابتداء من منتصف ٩ أبريل .. ووقع هذا فى وقت كانت الولايات المتحدة مشتغلة بالحرب فى كوريا ، وكانت صناعة الصلب تشكل شريانا حيويا لادارة هذه الحرب واستمرارها ..

ورغم أن الرئيس ترومان تصرف ــ فيما يرى ــ رعاية للمصلحة العامة فان قراره لم يكن مستندا الى أى تشريع يفوضه باتخاذ مثل هذه الاجراء .

وفور صدور هذا الأمر لجأت شركات الصلب الى القضاء مدعية ضد وزير التجارة طالبة اصدار حكم تقريرى declaration judgment يقرر عدم قانونية قرار الاستيلاء ، واصدار أمر منع injunction يقضى بعدم نقض أمر الرئيس .. وقد دافعت الحكومة عن قرار الرئيس بأنه يملك « سلطة أصلية » inherent power لاتخاذ الاجراء الذى لجأ اليه .

والواقع أن فكرة الاختصاص التقليدى العام للرئيس كانت مثار بحث قديم فى الفقه والممارسة الامريكية .. فقد ذهب الرئيس تودور روزفلت الى أن اختلاف الصياغة بين المادتين الأولى والثانية من الدستور يؤدى الى منح الرئيس اختصاصا تنفيذيا عاما ، لا يحده الا (T. Roosevelt, Antohisgraphy (1927), 57. أشار الدستور ص ١٩١) ما يحظره على الدستور صراحة ، أو يمنع منه نص قانونى متفق مع الدستور .

ووصلت شركات الصلب فى هجومها على هذا التفسير الى حد الزعم بانه نفس التفسير الذى قال به جيمس الأول والذى دفع بسببه شارل الأول حياته ثمنا له ..

وحين وصل الأمر الى المحكمة الاتحادية العليا رفضت منطق الرئيس وتفسيره للدستور .. مؤيدة قرار القاضى الاقليمى Pine الصادر فى ٢٩ أبريل ١٩٥٢ والذى قال فيه عن نص الدستور المشار اليه انه «Neither singly nor in the aggregate do they grant the President, expressly or imphredly, the «residium of power» or inherent power».

ولم يتردد القاضى Pine فى التعقيب على منطق الرئيس ترومان — قائلا :

«With all due deference and respect for the great President of the U.S. I am obliged to say that his statement do not comport with our recognized theory of government, but with a theory with which our government of laws and not of men is constantly at war».

103 F. Supp. 575.

وبأغلبية ٦ أصوت ضد ٣ قالت المحكمة « انه من الواضح أنه اذا كان الرئيس يملك اصدار هذا الأمر ، فان ذلك يجب أن يكون واردا فى نص من

---

(١) ورغم أن الأصل استئناف أحكام المحاكم الاتحادية الاقليمية أمام الـ الا أن المحكمة العليا تملك — فى القضايا الهامة — نظر الاستئناف مباشرة وهذا ما تفعله .

نصوص الدستور أو لم يدع أحد وجود مثل هذا النص(١). وتعقيبا على فكرة الاختصاص التنفيذى الأصيل قال — جاكسون فى رأيه الموافقة
«The example of such unlimited executive power that must hlve most impressed the forefathers, was the prerogative execised by Crenge III, and the description of its evils in the Declaration of Independence leads me to doubt that they were creating their new Executive in his image».

وحاولت الحكومة أن تستند الى اختصاصين واردين فى نص المادة الثالثة وهى :

(أ) سلطة الرئيس كقائد أعلى .

(ب) وواجبه فى السهر على تنفيذ القوانين بدقة وأمانة .

وجوابا عن الادعاء الأول قالت المحكمة :

«The Constition did not contemplate that the title Commander-in-Chief of the Army and Navy will constitute him also commander-in-Chief of the Country, its industries and its inhabitants».

وجواباً عن الادعاء الثانى قـــرر الحكم أن النص يفترض وجـــود تشريع يتصرف الرئيس تنفيذا له ، وهو مالا يتوفر فى الدعوى ، وأشـــار بعض القضاة الموافقين فوق هذا الى نصوص قانون تافت هارتلى سنة ١٩٤٧ Labor Management Relation Act والذى يرسم للرئيس اجراء يتصرف بمقتضاه فى حالات التهديد بالاضراب قائلين : انه حتى لو سلمنا جدلا بوجود اختصاص فى غير النص القانونى .. فانه اذا وجـــد النص جب هذا الاختصاص ، وقال برتون .

In the case before us, Congress authorized a procedure which the President declared to follows».

المطـــلب الثالث

الأسلحة التى نظمهـــا الدستور لتحقيق التوازن وتبـــادل المراقبة بين الرئيس والكونجرس :

(أ) الأسلحة التى يملكها الرئيس :

١ — نص الدستور على أن للرئيس أن يقدم للكونجرس — بين الحين والحين بيانا بحالة الاتحاد Information of the State of the Union

٢ — وأن يوصى الكونجرس بنظـــر الاجـــراءات التى يراها ضرورية ومناسبة .

٣ ــ كما منحه حق دعوة المجلس للانعقاد فى دورات غير عادية .

٤ ــ ومنحه كذلك حق فض اجتماعهما اذا اختلفا حول موعده .

٥ ــ منحه الدستور حق الاعتراض التوقيفى على مشروعات القوانين التى ترفع اليه ، وان يعيدها الى المجلس الذى نشأت فيه مشفوعة باعتراضاته ، ويجوز مع ذلك للكونجرس اعادة اصدارها اذا وافق عليها كل من المجلسين بأغلبية ثلث أعضائه .

(ب) الأسلحة التى يملكها الكونجرس :

١ ــ فى مقدمتها أن كل برامج الرئيس تتوقف على اقرار الكونجرس لها فالرئيس قد يقترح مشروع القانون ، ولكن الكونجرس هو الذى يصدره .

٢ ــ كما أن الكونجرس هو الذى يقرر الاعتمادات اللازمة .

٣ ــ لابد أن يوافق مجلس الشيوخ على قرارات الرئيس بتعيين السفراء والوزراء المفوضين وقضاة المحكمة العليا .

٤ ــ لابد أن يوافق مجلس الشيوخ على المعاهدات ..

٥ ــ يملك الكونجرس أن يحاسب الرئيس عن طريق اجراء الاتهام الذى يبدأ فى مجلس النواب ويتولاه مجلس الشيوخ .

٦ ــ يملك المجلس سلطة محققة واسعة تشكل سلاحا خطيرا من اسلحة الرقابة على الادارة .

٧ ــ يشارك الكونجرس فى اختيار الرئيس حين يعجز الناخبون الرئاسيون عن الوصول الى اختيار (مجلس النواب) والشيوخ بالنسبة لنائب الرئيس .

هذه هى الصورة الشكلية أو النصية التى اقامها الدستور للتوازن بين الكونجرس والرئيس ..

فهل تعادلت ــ على مسار التاريخ الأمريكى ــ كفتا هذا الميزان .. لابد هنا أن نقرر أمرين بالغى الأهمية :

أولهما : أن التاريخ الدستورى الأمريكى سجل فترات رجحت فيها كفة الرئيس ، وفترات أخرى رجحت فيها كفة الكونجرس .. حتى وصفت الحكومة الأمريكية أحيانا بأنها حكومة الكونجرس كما وصفها ويلسون نفسه ..

ووصفت احيانا اخرى بأنها الحكومة الرئاسية ..

ثانيا : انه اذا كان العالم يشهد موجة عامة من ضعف المجالس التشريعية فان الشراح الأمريكيين مختلفون فى تشخيص موقف النظام الأمريكى من هذه الناحية .. ويكفى للتدليل على ذلك أن نشير الى مقالين حديثين كتبهما أستاذان متخصصان : الأول بعنوان : هل الرئاسة اقوى مما ينبغى؟ Is the Presidency too Powerful
كتبه الأستاذ أرثر شلزنجر أستاذ العلوم السياسية بجامعة مدينة نيويورك (مجلة ريدرز فراجست عدد ديسمبر ١٩٧٥) .

أما الآخر فمفصل من كتاب الأستاذ كوينج أحد كبار المتخصصين فى دراسة الرئاسة الأمريكية ، بعنوان : Congress and the President
وعنوان الفصل : « **كيف نقوى الرئاسة** » كأن المشكلة العامة تكمن فى ضعف الرئاسة ..

ولابد أن نتناول هاتين الظاهرتين بشىء من التفصيل ، فهما جوهر هذا الحديث ، وأهم جوانبه على الاطلاق .

المبحث الثانى

المد والجزر فى علاقة الرئيس بالكونجرس :

من المحقق أن المد والجزر اللذين خضعت لهما علاقة الرئيس بالكونجرس قد تحكمت فيهما عناصر بعضها شخصى متعلق بطبيعة الرؤساء وقدراتهم وتصورهم لحقيقة منصب الرئاسة ، ونشاطهم فى ممارستها .. كما تحكمت فيهما — من ناحية أخرى — عناصر موضوعية يسرت تقبل الكونجرس والراى العام لتوسيع اختصاصهم ، أو حالت دون قدرة الكونجرس على منافسة رئيس فى مركزه الممتاز ..

ويطول بنا البحث لو وقفنا عند الخصائص الشخصية للرؤساء وما تركه كل منهم من بصمات على منصب الرئاسة .. ذلك أن الشراح الأمريكيين مجمعون على أن الرئاسة الأمريكية هى مجموعة ممارسات الرؤساء الأمريكيين منذ رئاسة جورج واشنطون الى رئاسة جيرالد فورد ..

واذا كان صحيحا ما يقوله القاضى هيوز بالنسبة للمحكمة والدستور فلقد قال القاضى هيوز عبارته المشهورة : اننا نحن القضاة نعيش فى ظل الدستور ، ولكن الدستور هو ما نقرر نحن أنه كذلك :
«We live under a constitution. But the constitution is inherent we say it is».

فهو صحيح ايضا بالنسبة للرؤساء ..

والمؤرخون متفقون على ان رئاسة كل من :

١ ــ واشنطن

٢ ــ ويمفرسون

٣ ــ وجاكسون .

٤ ــ ولنكولن .

٥ ــ وتيودور روزفلت

٦ ــ وويلسون

٧ ــ وفرانكلين روزفلت

كانت أيام تفوق ظاهر للرئاسة حيث استعمل كل منهم سلطاته الدستورية ومارس قيادته الحزبية والشعبية فى توجيه السياسة التشريعية .

فهذا ويليام هوارد تافت الذى تولى بعد ذلك رئاسة المحكمة العليا يكشف عن تصوره لمعنى الرئاسة تصورا يضيق من اختصاصاته ويفسر نصوص الدستور المانحة لهذه الاختصاصات تفسيرا ضيقا فيقول :

The President can excercise no power which cannot be fairly traced to some specific grant of power or justly implied and included within such expert grant as proper and necessary to its exercise. There is no undefined residium of power which he can exercise because it seems to him to he in the public interest (Our Chief ex. and his powes).

بينما نجد تيودور روزفلت يتبنى تصورا مناقضا لهذا التصور فيقرر ان من واجب الرئيس ان يتخذ أى اجراء تحتاج اليه الأمة ما لم يكن ممنوعا منه صراحة بمقتضى الدستور او القانون ، كما يقول : لقد تصرفت من اجل المصلحة العامة ، ومن اجل رخاء كل الشعب ..

كذلك نجد تصورا مشابها لدى جون كيندى الذى قال خلال ترشيحه للرئاسة :

He must he prepared to exercise the fullest powers of his affine, **all that are specified and some that are not».**

وقد تأثر كيندى كثيرا بأراء نيوستاد Newstadt الذى كان يفسر قوة الرئيس تفسيرا **شخصيا أكثر منه** مؤسسا ودعاه للمشاركة فى مرحلة ما بين الانتخاب والتولى كما اعتمد على كثيرا طوال فترة رئاسته **لابقاء** القوات مفتوحة بين عالم الفكر ومستقر السلطة .

وفى الفترات بين رئاسة هؤلاء تأرجح منصب الرئاسة فى علاقته بالكونجرس ..

وسنعرض فيما يلى للاسباب المختلفة التى تحكمت فى هذا التطور وللاسلحة الدستورية والسياسية التى استخدمت لتحقيقه :

١ ــ تفوق الرئيس فى المسائل الخارجية :

استقر منذ وقت مبكر فى التاريخ الأمريكى التمييز بين دور الرئيس فى المسائل الخارجية ودوره فى المسائل الداخلية .. ففى العلاقات الخارجية اعتبر الرئيس المسئول الأول عن ادارة واتخاذ القرارات الرئيسية فى شأنها ورغم ما هو مقرر فى الدستور من اشراك الرئيس مع مجلس الشيوخ فى عقد المعاهدات ، وحق الكونجرس فى اعلان الحرب .

فقد وصف جفرسون ادارة العلاقات الخارجية بأنها مسئولية تنفيذية خالصة .. executive altogether ، ووصل الأمر بهارى ترومان الى أن يقول اننى أصبع السياسة الخارجية I make foreign policy ورغم ادراك الكونجرس لمسئوليته الدستورية المشتركة مع الرئيس .. فقد توصل الرؤساء الى ما يشبه الانفراد بادارة المسائل الخارجية ..

وحتى بالنسبة لما نص عليه الدستور من ضرورة موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين على المعاهدات التى يبرمها الرئيس فان الرؤساء كثيرا ما يتحايلون على هذا النص بافراغ اتفاقياتهم مع الدول الأخرى فى شكل ما يسمى اتفاقيات تنفيذية Executive Agreement... .. وقد التجأ روزفلت الى هذا الأسلوب خلال الحرب العالمية الثانية حين اتفق مع بريطانيا على منحها عددا من المدمرات الأمريكية فى مقابل استخدام عدد من القواعد العسكرية البريطانية .. على أن توسع الرؤساء فى استخدام هذا الأسلوب ادى الى التفكير فى تعديل الدستور . وقدمت لذلك عدة مشروعات أشهرها مشروع بريكر الذى أوشك أن يصدر عام ١٩٥٣ (سناتور جمهورى من اوهايو) : يشترط موافقة الكونجرس لنفاذ تلك الاتفاقات . وهزم الاقتراح سنة ١٩٥٤ بصوت واحد .

ورغم ما ينص عليه الدستور من أن الكونجرس هو الذى يعلن الحرب فقد جرى العرف على اعتبار هذا الاعلان أمرا وثيق الارتباط بالعلاقات الخارجية .. من ذلك ما لجأ اليه جفرسون من ارسال الأسطول لقمع نشاط القراصنة فى مدينة طرابلس ، وفرض جون كيندى عام ١٩٦٢ حصارا بحريا حول كوبا .. على أن انفراد الرئيس بمثل هذه الاجراءات قد تكون له عواقب سياسية وخيمة بالنسبة له .. فحينما تعب الأمريكيون من حرب كوريا انتخبوا عام ١٩٥٢ رئيسا جمهوريا .. هو أيزنهاور .. فلما تولى منصبه حرص على اشراك الكونجرس فى مواجهة الأزمة فى فورموزا

والشرق الأوسط حتى يشترك معه فى تحمل أثارها السياسية ، والواقع أن الرؤساء قد تفاوتوا مع ذلك فى اهتمامهم بالسياسة الخارجية ، وفى استخدامهم لسلطتهم فى شأنها ، ففرانكلين روزفلت على سبيل المثال كان شديد الاهتمام بالسياسة الخارجية وكان يضع قرارته فى شأنها بنفسه .. حتى شكا وزير خارجيته كوردل هل من أن الرئيس لم يكن يطلعه على تفاصيلها فضلا عن أن يطلب نصيحة كما جرى روزفلت على أن يرسل مندوبين شخصيين له . لمقابلة رؤساء الدول والحكومات دون أن يعتمد على الممثلين الرسميين كما كان يعتمد كثيرا على آراء صديقه هارى هوبكنز أكثر من اعتماده على وزير الخارجية ..

أما جون كيندى فلم يكن يعتمد على نفسه فى السياسة الخارجية ولكنه كون فى البيت الأبيض عددا من الخبراء برئاسة مالك جورج بندى ، وأطلق البعض عليه اسم the little State Reporter كما كان أحيانا يخترق حدود الوزارات ويلتقى مع وزير خارجيته ووزير دفاعه والمدعى العام وعدد من كبار المسئولين لنفس الغرض ..

ولكن لا يجوز أن يفهم من هذا أن الكونجرس قد ترك للرؤساء الحبل على الغارب كاملا بالنسبة للسياسة الخارجية .. وتدل الاحصاءات على أن مجلس الشيوخ قد رفض ١٪ من المعاهدات التى تقدم بها الرئيس .

كما عدل أو تحفظ على ١٥٪ منها .

وبعد سابقة رفض مجلس الشيوخ لاتفاق السلام الذى وقعه ويلسون فى مارس ١٩١٩ حرص الرئيس روزفلت أن يشرك **أعضاء بارزين** من لجنة العلاقات الخارجية فى المفاوضات التى تهدف الى ابرام المعاهدات فى أعقاب الحرب العالمية الثانية بما فى ذلك ميثاق الأمم المتحدة .

« بل ان واشنطن نفسه تعرض لأزمة خطيرة ، حين قصر فى اخطار مجلس النواب خلال مدة رئاسته الثانية بالمفاوضات التى ادت الى اتفاقه Jay عام ١٧٩٥ فقرر النواب عدم رصد الاعتمادات اللازمة لوضعها موضع التنفيذ ، فلما رفض واشنطن — مع ذلك — ارسال أية وثائق أو مستندات عن هذه الاتفاقية للمجلس هدد مجلس النواب بمحاكمة Imperialism ولذلك استقر العرف على أن يتشاور الرئيس مع زعماء المجلسين جميعا .

* * *

٢ — الرئيس كقائد أعلى للجيش والقوات البحرية :

رغم النص الدستورى الصريح على اعتبار الرئيس قائدا أعلى للجيش وللقوات البحرية فان الكونجرس يشارك الرئيس هذا الاختصاص بما يملكه من حق فرض الضرائب للدفاع ، وهو وضع قواعد الاستيلاء على الأرض والبحار ، وانتشار الجيش وتدعيمه ودعوة المليشيا وتدريبها ..

ومع ذلك ــ كما قدمنا ــ فقلما استعمل الكونجرس سلطته فى اعلان الحرب بغير الدعوة الملحة من الرئيس ..

والواقع كذلك ان الرئيس بصفته قائدا أعلى للجيش قد يتصرف على نحو لا يترك خيارا للكونجرس .. ويلزمه ــ عمليا ــ باعلان الحرب ..

فالسياسات البحرية لودرو ويلسون ١٩١٥/١٩١٧ ولفرانكلين روزفلت ١٩٣٩/٤١ كان من شأنها حتما أن تزج بالبلاد فى الحرب ..

كما أن الرئيس قد يقر بقيام حالة حرب فعلية دون أن يطلب من الكونجرس اعلانها .

كذلك قد يطلب الرئيس من القوات الأمريكية القيام بعمل معين لحماية الرعايا الأمريكيين أو الملكية الأمريكية فى الخارج أو لحماية المصالح الأمريكية أو الكرامة الوطنية فى اى مكان فى العالم .

فعلى الرغم من الاشتراك الكامل والطويل للقوات الأمريكية فى معارك فيتنام فانه لم يحدث أن أصدر الكونجرس قرارا باعلانها ولذلك جرى الكتاب على وصفها بالحرب غير المعلنة(١) . the undeclared war.

ولو كان هاملتون حيا عام ١٩٥٢ لأقر ترومان بلا تردد على عزله للجنرال ماك ارثر من القيادة لاختلافه العلنى مع الرئيس .

والواقع أن الرئيس كثيرا ما يشارك بنفسه فى الأعمال العسكرية والتخطيط لها ويصدر الأوامر بالتحرك العسكرى فى مواقع معينة .

فجورج واشنطن قاد القوات بنفسه بعض الوقت لاخماد التمرد الذى عرف باسم the whisky Rebellion عام ١٧٩٢ .

ولنكولن كان يتدخل فى قيادة الجيش خلال الحرب الأهلية .

وروزفلت وتشرشل كانا يشاركان فعليا فى اتخاذ القرارات العسكرية .

وترومان قد اتخذ أخطر قرار عسكرى فى التاريخ وهو القاء القنبلة الذرية على هيروشيما ونجازاكى (أغسطس ١٩٥٤) .

---

(١) وقد عللت الفدرالت هذا بقولها (هاملتون) :

of all the.....

cares or concerns of government, the direction of war must peculiarly. demand those qualities which distinguish the exercise of power by a single hand».

وجونسون كان يتابع بنفسه ويراجع قرارات القصف الجوى فى فيتنام الشمالية .

وكنيدى باشر بنفسه التخطيط والتنفيذ لعملية قرار حصار كوبا (ص١٤٤).

على أن الرؤساء قد توسعوا فى استخدام سلطة الحرب خارج نطاق العمليات العسكرية ، وكان لنكولن أول من يستخدم سلطاته العسكرية لضمان تنفيذ القوانين بدقة وأمانة .

فبصفته قائدا عاما استدعى المليشا للقضاء على التمرد ، وفرض الحصار على الموانى الجنوبية ، وأوقف العمل بنظام أوامر الاحضار ، وأصدر قراره الشهير بتحرير العبيد Em. Pro. وذلك كله بلا اذن من الكونجرس .

واقرت المحكمة العليا دستورية ذلك كله فى القصة المعروفة باسم The Prize Case عام ١٨٦٣ .

ولم تعبر المحكمة عن ثورتها ورفضها لبعض جوانب هذا المنطلق الا بعدنهاية الحروب وفى خصوص ايقاف الضمان الدستورى الهام،ضمان أوامر الاحضار فقررت فى قضية ميليجان الشهيرة : ان الذكاء البشرى لم يتفتق عن مبدأ أوخم عاقبة من الزعم بأن نصوص الدستور يمكن أن توقف خلال فترات الطوارىء الحكومية الكبرى .4 Wallace. 2 (1866).

وخلال الحرب العالمية الأولى استعمل ويلسون هذا المذهب بمزيد من التوسع مع فارق وأحد أساسى . فبينما تصرف لنكولن استنادا الى اختصاصه الدستورى كقائد أعلى للقوات المسلحة .. فان ويلسون حصل مقدما من الكونجرس على تفويض بفعل كل ما من شأنه أن يؤدى الى كسب الحرب ، وتضمن ذلك سلطات استثنائية فى شأن الاقتصاد القومى ، وتكوين الجيش ، ومنع التجارة مع العدو وحلفائه ، وفرض الرقابة على المراسلات الخارجية ، والرقابة على دول العدو للاستيلاء على بعض المرافق ..

وخلال الحرب العالميةالثانية وقبلأنتشاركأمريكا فعليافىالحرب بدأروزفلت يمارس اختصاصاته الحربية فأصدر قبل الحرب بتسعة أشهر قانون الاعارة والتأجير The Land Lease Act فبينما للرئيس أن يبيع او ينقل الملكية أو يقايض أو يعيد أو يؤجر أو يتصرف بأى وجه آخر فى كافة السلع والمواد المتعلقة للدفاع الى أى حكومة أجنبية يرى أن الدفاع عنها حيوى للدفاع عن الولايات المتحدة ... كما سمح الكونجرس للرئيس قبل الحرب بحق الاستيلاء على المصانع الخاصة وتوفير السفن والمواد الحربية وأن يلغى أو يعدل أى تعاقد قائم من شأنه التدخل أو التأثير فى البرامج الدفاعية للحكومة ..

وخلال الحرب مارس روزفلت سلطات هائلة فى ميدان الاقتصاد القومى كتسعير بعض السلع واستخدام نظام البطاقات .. وكلها سلطات فوضها له الكونجرس او استمدها من صفته كقائد اعلى ..

ولعل احدا لم يتوسع فى استخدام سلطاته الحربية استخداما اسخط الكونجرس والراى العام كما فعل جونسون بتعقيده للحرب فى فيتنام .. ولكن المسألة فى الواقع كانت نظرية ، فالجيوش الأمريكية متورطة .. والحرب لا تبدو لها نهاية .. والانسحاب التلقائى منها من شأنه أن يهز الكيان السياسى والمكانة الدولية ولذلك قال السناتور فولبرايت :

The only real sanction the Congress has is impearchment and that is politically impracticle.

٣ ــ السلطات التشريعية للرئيس :

على الرغم من أن الدستور يخول الكونجرس صراحة حق الاتصال بالكونجرس من خلال ارسال وسائل وبيانات اليه جرى العمل على أن اهمها الرسائل الثلاث التى يرسلها فى يناير Date of the Union ورسالة الميزانية، ورسالة عن الوضع الاقتصادى .

ورغم انه يخوله فوق ذلك سلطة تنبيه الكونجرس الى عدد من المسائل التى يرى أن تكون تحت نظره .. وهو ما صار مدخلا لحق الاقتراح وانه يخوله حق الاقتراح التشريعى ..

فلا يزال صحيحا رغم ذلك أن الكونجرس هو صاحب الاختصاص التشريعى الأصيل ، وانه اذا كان الرئيس يقترح القوانين فان الكونجرس هو الذى يوافق عليها ..

ومع ذلك يسجل الفقه الأمريكى ظاهرة تزايد سلطة الرئيس فى المجال التشريعى مما يعطى الانطباع بأن الرئيس تفوق على الكونجرس حتى فى ميدان اختصاصه الأصيل ...

وقبل أن نناقش هذا الذى يسجله الفقه .. نلاحظ أن هذا الميدان وهو التشريع هو أهم ميادين رسم السياسة ، وان فكرة المجتمع الجمعى أو متعدد الأطراف لابد أن تظهر فيه ظهورا كاملا ... والتوازن الدستورى لا يظهر فى ميدان ظهوره فى مجال التشريع .. فبرنامج الرئيس الذى يعلن خطوطه الرئيسية فى المؤتمر الوطنى للحزب .. يظل شعارا نظريا ما لم يتوصل ــ بطريق أو آخر ــ الى اقناع الكونجرس بتبنيه واقراره .. ومن هنا فان التعاون هو الأساس الذى نظم عليه الدستور العملية التشريعية،والواقع ان دور الرئيس فى التشريع يتعاظم فى أحوال ثلاثة :

الأول : مثل العلاقات الخارجية .. وقد عرضنا له من قبل .

الثاني : ظروف الأزمات الدولية أو الداخلية .. ففى وقت الأزمات يتطلب الرأى العام عملا سريعا وحاسما ، ويتطلع الى الرئيس لانجاز هذا العمل وقد كانت ظروف الحربين الأولى والثانية ، وظروف الأزمة الاقتصادية فى الثلاثينات ظروفا مواتية زاد فيها الاختصاص التشريعى للرئيس ومنحه الكونجرس تأييدا كاملا .

الثالث : حالة تمنعه بأغلبية كبيرة فى البرلمان ، وهو ما تمتع به ويلسون وتيودور روزفلت ، وليندون جونسون .. وخصوصا هذا الأخير الذى مارس تأثيرا على الكونجرس توصل به الى اقرار عدد من التشريعات الهامة التى كان المجلس يقف فى وجهها خلال رئاسة كيندى . (وذلك فى المجال الداخلى) وان كان الموقف قد تغير جزئيا بالنسبة لجونسون بعد انتخابات ١٩٦٦ وزيادة قوة الجمهوريين فى المجلس .. (كيندى نجح فى أن يقر الكونجرس ٢٧٪ من مشروعات القوانين التى تقدم بها سنة ١٩٦٣ ، بينما نجح جونسون ١٩٦٥ فى اقرار ٦٨٪] .

كذلك لابد أن نلاحظ التطور العام فى الأنظمة الديمقراطية نحو اضعاف دور المجالس النيابية فى التشريع نتيجة تعاقب الأزمات ، حتى صارت هى الأصل ، ونتيجة تطور وظيفة الدولة .. فالهيئات التشريعية مهيأة فى الواقع لرسم البيانات العامة والخطوط العريضة لبرامج العمل الاجتماعى والاقتصادى ، ولكنها غير معدة للفصل فى المسائل الدقيقة المعقدة التى تحتاج لخبرة فنية خاصة .. وقد سجل جيمس برايس هذه الظاهرة فى كتابه « الديمقراطية الحديثة » الذى كتبه عقب الحرب العالمية الأولى .

وتظهر قيمة هذا التحول فى وظيفة الدولة وطبيعة التشريع اذا لاحظنا أن الكونجرس يعتمد على الادارة اعتمادا كبيرا فى كل ما يصل اليه من المعلومات والبيانات التي يمارس على أساسها عمله التشريعى .. وأن أعضاء الكونجرس الأمريكى لا يستطيعون أن يعتمدوا — كما يفعل نظراؤهم فى البرلمان الانجليزى مثلا على زملائهم الذين يشغلون مناصب تنفيذية للحصول على بيانات تفصيلية يستخدمونها عند تقديم مشروعات القوانين، بسبب ذلك كله زادت نسبة عدد مشروعات القوانين التى تنشأ أساسا داخل السلطة التنفيذية ، حتى صار الكتاب الأمريكيون يقررون أن الرئيس وسلطة التنفيذ يحددان للمجلس جدول أعماله .

على أن هذا الأمر لا يكفى معيارا وحيدا للقول بانتقال مركز الثقل فى العملية التشريع الى الكونجرس اذ فرق بين « سلطة التشريع » وبين « اقتراح القوانين » .. كما أن هذا القول يتجاهل دور القاعدة المعروفة بمبدأ **ردود الفعل المتوقعة** rule of anticipated reactions ، اذ لا تقدم الحكومة عادة مشروع قانون الا بعد دراسة رد الفعل المتوقع من جانب المجلس مما يشكل قيداً هاما على نشاطها فى ذلك .. كذلك يتجاهل الفقه حقيقة أن

الاقتراح قد ينشأ فى المجلس ، تعبيرا عن ارادته ، ولكى تتولى الحكومة صياغة المشروع والتقدم به كاملا بسبب ما يحتاجه ذلك من خبرة فنية تتاح لها اكثر مما تتاح للمجلس .

ونعود فنذكر مرة أخرى بأن قضية التوازن بين الكونجرس والرئيس فى المجال التشريعى ليست قضية تقوية سلطة واضعاف سلطة أخرى .. وانما هى فى جوهرها قضية التعاون الايجابى الكفء ، بين هيئة يحتاج الجمهور الى اشتراكها النشط فى رسم السياسة واصدار التشريعات .. ان ما يحتاجه المجتمع الديمقراطى ، وما حرص عليه واضعو الدستور الأمريكى وما يطالب به الفقه الدستورى والسياسى هناك الان انما هو تقوية الرئاسة وتقوية الكونجرس معا ، أو بعبارة أدق ، تنشيط الكونجرس ليتابع الخطى السريعة للرئاسة فى رسم السياسات العامة والعمل على وضعها موضع التنفيذ .

ذلك أن التحول الحقيقى الذى طرأ لم يطرأ فى الواقع على الكونجرس بقدر ما طرأ على الظروف التى يعمل فيها ، اذ صار مطالبا بنشاط لا يقوى عليه .. فتحول — عمليا — الى قوة سلبية تعوقه تملك الأسلحة الدستورية التى تمكنها من التعويض ، دون أن تملك القوة الذاتية والحيوية وسرعة الحركة اللازمة لمنافسة الرئاسة فى نشاطها التشريعى .

والواقع أن عجز الكونجرس من هذه الملاحقة يرجع لأسباب هامة تتصل بنظامه وتكوينه وأسلوب عمله الداخلى ، وقد انتبه الى هذه الحقيقة جون كيندى فى حديث تليفزيونى له حاول فيه تقييم السنتين الأوليين من فترة رئاسته فأرجع متاعبه التشريعية ، لا لمضمون تشريعاته واصطدامها بارادة واضحة فى الكونجرس ، وانما لطريقة تنظيم الكونجرس وأسلوب عمله .. **وهو ما نصل اليه قبل أن نختم هذه الدراسة .**

ان واضعى الدستور الأمريكى فى حرصهم على فكرة « التوازن » وفكرة « تعدد الأطراف » المشاركة فى رسم السياسات واتخاذ القرارات ، قد خالفوا بين نظام مجلس الشيوخ ونظام مجلس النواب بقدر ما خالفوا بين الكونجرس مجتمعا وبين الرئاسة .

فالنظام الأمريكى نظام مجلسين حقيقة وفعلا وليس نصا واسما فقط .

فمجلس النواب أريد له أن يكون المجلس الشعبى .. الذى يعكس اتجاهات الجماهير ويتحقق له ذلك بقصر مدة نيابة أعضائه ، وتمثيلهم للدوائر على أساس عدد السكان .

أما مجلس الشيوخ فقد أريد له أن يكون مجلس حكماء تختاره المجالس التشريعية فى الولايات .. وتمتد مدة نيابته ست سنوات ... ويشترط فى أعضائه بلوغ سن الثلاثين .. وبذلك كله يكون مجلسا محافظا يقيد انطلاق مجلس النواب ... ولكن ذلك لم يتحقق عملا ، لسببين :

١ ــ زيادة الطابع الديمقراطى لمجلس الشيوخ خلال القرن العشرين ، فابتداء من سنة ١٩١٣ تم التحول الى نظام الانتخاب المباشر لأعضاء مجلس الشيوخ وانتقلت المنافسة الحزبية الى جميع الولايات .. كما أن اتساع الدائرة الانتخابية لعضو مجلس الشيوخ يدعو المرشح الى مراعاة مجموعة متنوعة من الاتجاهات والتيارات تصل فى النهاية الى نوع من الليبرالية ، ونوع من « القومية » لا يضطر اليه عضو مجلس النواب الذى تتحكم فيه دائرة انتخابه صيغة لها عادة مصلحة موحدة .

٢ ــ زيادة الطابع الفنى والمهنى لمهمة مجلس النواب Professionalization of the House Career ، فبينما صار مجلس الشيوخ أكثر تحررا وصار أعضاؤه أكثر تعرضا للمنافسة صار مجلس النواب أكثر محافظة وأقل تعرضا للمنافسة فى معظم الدوائر الانتخابية ، (وذلك بسبب تنافس الدوائر الانتخابية ، والميزة الضخمة التى يتمتع بها شاغل المقعد بحيث يكاد يضمن اعادة انتخابه) .

كما أن دقة تمثيل مجلس النواب للناخبين قد صارت محل شك عظيم نتيجة النظام الذى كان معمولا به فى تقسيم وتحديد الدوائر الانتخابية .. فالقاعدة الدستورية أن يكون التمثيل متناسبا مع عدد السكان ، كما يتحدد فى أعقاب الاحصاء السنوى العشرين . (ثبت العدد عن ٤٣٩ لسنة ١٩٢٩) .

وفى تطبيق النص الدستورى اشترط الكونجرس منذ سنة ١٨٤٢ أن تختار الولايات نوابها على أساس عضو واحد عن الدائرة ، ولكنه ابتداء من سنة ١٩٢٩ أسقط الشرط الاضافى الذى ينص على أن تكون الدوائر متساوية بقدر الامكان فى عدد سكانها ، وترتب على ذلك أن أتبعت الولايات أنظمة لتخصيص الدوائر أخلت اخلالا كبيرا بالمساواة .

وعند منتصف القرن كانت الأقلية الزراعية من السكان تحوز مقاعد مجلس النواب ، وكان تمثيلها فى الولايات أكبر من ذلك ورغم تعالى أصوات سكان الحضر بالشكوى من هذا الوضع فان علاجه كان صعبا لأنه كان فى يد المستفيدين منه .

وكان طبيعيا أن ينعكس هذا التكوين على موقف مجلس النواب من التشريعات التى تخدم سكان الحضر .. وزاد من خطورة هذا الوضع تعاظم الاختلال العددى بين الطائفتين نتيجة انتشار الهجرة الى المدن suburbs والضواحى urban centers لذلك وصل الأمر فى النهاية الى المحاكم(١) .

---

(١) وهنا نقرر ــ ونحن بصدد الكلام عن العلاقة بين السلطات ، أن النظام الديمقراطى السليم يجب أن يستجيب ــ بوسائله الفنية ــ لمطالب ومصالح الاغلبية ، فاذا عجزت هيئة أو مؤسسة عن هذه الاستجابة اتجهت هيئة أخرى الى تعويض ذلك .

وفى سلسلة من الأحكام الهامة (ابتداء من سنة ١٩٤٦) قررت المحكمة العليا أن الدستور يضمن لكل مواطن صوتا مكافئا أو مساويا فى وزنه لأصوات الاخرين فى انتخابات مجلس الولاية ، ومجلس النواب الاتحادى .

وكان الحكم الحاسم بالنسبة لمجالس الولايات هو حكم المحكمة العليا فى قضية بيكر ضد كار Baker V. Carr, 369 U.S. 186 (1962). الذى قرر أن هبوط الولاية بتأثير أصوات فريق من المواطنين يعد مخالفة للتعديل الدستورى الرابع عشر . ثم طبقت نفس المبدأ ، مبدأ « لكل واحد صوت واحد » one man, one vote على مجلس النواب عام ١٩٦٤ فى قضية Wesberry V. Sanders 376 U.S. 1 (1964).

وبدلا من أن تستند الى التعديل الرابع عشر استندت الى نص الدستور الذى يجعل من مجلس النواب مجلسا شعبيا للحكومة الاتحادية .

ولم تمض سنتان على الحكم حتى كان قد تم تعديل ٢٥٨ دائرة انتخابية فى ٢٧ ولاية تعديلا يحقق الشرط الذى اكدته المحكمة .

وثار المحافظون فى مجلس النواب واقر المجلس مشروعا يحرم المحاكم الاتحادية من الاختصاص فى المسائل المتعلقة بالتخصيص الانتخابى للدوائر فى الولايات . ولكنه هزم فى مجلس الشيوخ ٥٦ ضد ٢١ مما يكشفه بجلاء عن الفارق بين المجلسين ..

والواقع أن الخلل الذى عالجته أحكام المحكمة لم يكن مقصورا على التفاوت بين تمثيل سكان الحضر وسكان الريف .. وانما شمل صورا أخرى عددية .

ولا شك أن تعديل الدوائر بما ادى اليه من تغيير شكل القوى والمصالح داخل الكونجرس كان من شأنه أن يعطى دفعات هائلة لتشريعات ازالة الأحياء الفقيرة slums أو تجديد المدن Urban renewal واجراء الأحداث .. وغير ذلك .

٤ ــ زيادة اهمية لجنة القواعد والاجراءات The Rules Committee

ان هذه اللجنة التشريعية الرئيسية تعد فى الواقع معبرة التشريعات الأساسية فى مجلس النواب ، وذلك بما تملكه من أن ترفض ببساطة التوجيه بقاعدة تحدد موعداً لمناقشته .. وحين تحدد مثل هذا الموعد فقد تحد بشكل حاسم من فرصة النقاش حول المشروع أو تحدد التعديلات التى يمكن ادخالها عليه ..

على أن مجلس الشيوخ بدوره كثيرا ما يشكل عقبة رئيسية فى وجه التشريعات وذلك من خلال الاجراء المعروف باسم Filibuster وهو اجراء تمتد به المناقشة بغير حدود بقصد قتل مشروع عن طريق منع التصويت عليه.

وفى سنة ١٩٥٩ اقر مجلس الشيوخ قاعدة لقفل باب المناقشة بناء على طلب ثلثى الأعضاء الحاضرين والمصوتين ـ (القاعدة المعمول بها من ١٩٤٩ الى ١٩٥٩ بشرط موافقة ثلثى الجميع) . على أن احترام الأعضاء فى مجلس الشيوخ لبعضهم البعض كبير لدرجة يصعب معها فى كثير من الأحيان قفل باب المناقشـــة .

لكل هذه الأسباب وجدنا عضوا بارزا فى مجلس الشيوخ هو السناتور جوزيف كلارك من بنسلفانيا يقرر صراحة « **أنه لا يتردد فى اعلان اقتناعـــه العميق بأن المجالس التشريعية فى الولايات المتحدة هى الخطر الحقيقى الذى يهدد نجاح النظام الديمقراطى** » .

ويعزو ذلك الى دور لجنة القواعد ، ونظام الاقدمية الذى يضع عددا من المحافظين الجالسين على رأس اللجان ، ونظام اللجان نفسه الذى يجعل منها سيدة للمجلس نفسه وللشعب .

ولذلك قدمت اقتراحات عديدة لاصلاح نظام عمل الكونجرس بما يخلصه من هـــذا الوضـــع ..

الخاتمـــة :

فى ضوء ما تقدم جميعه يثور السؤال الأساسى الذى تطرحه هذه الدراسة ، وهو هل اختل التوازن الذى حرص الدستور الأمريكى على اقامته بين الرئيس والكونجرس .. واذا كان الجواب بالايجاب ففى اى اتجاه وقع هذا الخلل؟ لقد عرفنا كيف اختلف الشراح الأمريكيون أنفسهم فى الاجابة عن هذا السؤال ، ففى الوقت الذى ارتفعت فيه أصوات تحذر من تعاظم سلطة الرئيس ، ارتفعت أصوات أخرى تشكو من زيادة تدخل الكونجرس فى اختصاصات الرئيس ، خصوصا فى مجال السياسة الخارجية ..

ان الشكوى من تعاظم سلطة الرئيس ليست فى حقيقتها الا شكوى من الانحرافات الدستورية التى تورط فيها بعض الرؤساء .. فى المجـــالين الخارجى والداخلى على السواء .. كالزج بالولايات المتحدة فى حرب عقيمة مع اخفاء بعض الوقائع المتصلة بها وبسيرها عن الرأى العام ، أو كالتورط فى انحرافات سياسية ومالية على النحو الذى بلغ ذروته فى فضيحة ووترجيت .

أما الرئيس نفسه ... فلا نظن أن هناك ما يوعو الى محاولة اضعاف منصبه ، بل اننا نجد الفقه الأمريكى يكاد يجمع على نقد التعديل الدستورى الثانى والعشرين الذى منع تجديد الرئاسة أكثر من فترتين .. كما نجد باحثا متخصصا قبل أرثر شلزلنجر يصرح بأنه رغم كل المخاوف من زيادة قوة الرئيس فان الحل الحقيقى يكمن فى أحكام الرقابة عليه وليس فى اضعاف سلطاته ...

لقد خشى الرأى العام الأمريكى على الرئاسة وهيبتها منذ وقعت مأساة ووترجيت . حتى لقد شكل فريق من المواطنين لجنة للدفاع عن الرئاسة أعلن أعضاؤها أنهم لا يهتمون برتشارد نيكسون وانما يهتمون بالرئاسة نفسها .. وحتى لقد أعلن الأستاذ شارل بلاك أستاذ فلسفة القانون فى جامعة ييل أن ريتشارد نيكسون لو سلم أشرطة التسجيل الخاصة بووترجيت للكونجرس أو للمحكمة فان هذا ينطوى على خطر اضعاف هيئة الرئاسة وتدميرها

«danger of degrading as enem destroying the Presidency»

كما يعد خيانة لمن سوف يخلفونه فى منصبه مستقبلا ...

ولما استقال نيكسون توقع الجميع تحولا فى موازين القوى لصالح الكونجرس أو كما يقول شلزنجر :

«Having tested power and recovered a sense of responsibility, Congress would resume the role of partenership in government the Founding Fathers had intended for it».

كذلك توقع الجميع أن تكون الصحافة يقظة لا مثيل لها فى رقابة الرئيس .. وأن يراجع الناخبون أنفسهم فيما درجوا عليه من تصور شاغلى البيت الأبيض عظماء عظمة الحياة نفسها ..

وفعلا بدأ فورد رئاسته فيها لذلك كان معترفا بأنه لم ينتخب للرئاسة ، مزمعا أن يتعاون مع الكونجرس وأن يكون منفتحا على الصحافة والرأى العام :

فما الذى حدث ؟؟

فى أتون الجدل حول أزمة ووترجيت أعلن عديد من أعضاء الكونجرس عزمهم على تحديد عدد معاونى الرئيس أو موظف البيت الأبيض مقررين أن فرانكلين روزفلت قد حمل أعباء هائلة خلال الحرب الثانية ولم يكن له أكثر من أحد عشر معاونا .. بينما كان لنكسون عام ١٩٧٢ (٤٨) معاونا رئيسيا متخصصا .. ولاحظ أعضاء الكونجرس بحق أن نمو المساعدين والمعاونين من هيئة البيت الأبيض يضعف نفوذ الوزارة ومسئوليتها ، كما تسدل ستاراً من السرية على كثير من السياسات بما يضفيه عليها من حصانة الرئاسة ...

وفى يوليو الماضى ١٩٧٥ — قدم فورد مشروع قانون يسمح له بمضاعفة عدد معاونيه فى البيت الأبيض ، بزيادة عدد من يتقاضون منهم ٣٦ الف دولار سنويا من ٥٤ الى ٩٥ . كما سمحت له بأن ينتدب للبيت الأبيض اعدادا هائلة من رجال الجهاز التنفيذى ، وسمحت لنائب الرئيس بأن يكون له معاونون كبار — برغم ضآلة اختصاصه الدستورى — أكثر ممن كانوا مع روزفلت نفسه فاذا بمجلس النواب ينسى كل شىء ويوافقه للرئيس على ما طلبه ...

ولعل مما ساعد على ذلك شعور الكونجرس بأن الولايات المتحدة تعيش جو أزمات ، لا يسأل فيها الرئيس كثيرا .... وحينما استهل الرئيس حربا محدودة ضد كمبوديا بغير تفويض من الكونجرس .. أيده الكونجرس باستثناء معارضة قليلة .. وعاد الأمر سيرته الأولى وبدا الكونجرس مترددا، معوقا ، قليل الفاعلية .. ولهذا تناقص من جديد تقدير الرأى العام له ...

والغريب أن الصحافة نفسها سارت — تقريبا — فى نفس الطريق .. متبعة ما أسماه جون كنيث جالبريث Galbraith « بناء الشخصية » the build up ، وجوهره مع شخص متوسط الكفاءة والمؤهلات الى صورة تاريخية خالدة ونص عبارته :

The essence of the build up is to recast a personage of average attributs into historic, indeed, immortel image».

على أن ما يستوقف النظر انما هو السرعة الكبيرة التى بدت بهـا عليه « الاعلاء » فقد نشرت مجلة Time فى عدد يوليو الماضى مقالا رئيسيا بعنوان : Fail in Command واصفة اياه بأن عنده أفكارا جديدة فى كل موضوع «bringing fresh ideas to almost any subject».

وانه جمع وزارة من أروع الوزارات فى التاريخ
«has assembled one of the most impressime cabinets in recent history».
«The build up has become a part of the presidentiel system».

وبعد هذا فمن يلوم الرئيس اذا توسع فى ممارسة سلطاته ، ان نيكسون قد استعمل حق الفيتو ٤٣ مرة خلال ست سنوات .

أما جونسون فقد استعمله ٣٠ مرة خلال ٥ سنوات .

أما فورد فاستعمله ٤٠ مرة خلال ١٨ شهرا .

والغريب أن معظم اعتراضاته قد انحنى لها المجلس وحين سئل أخيرا عن هذا الأمر قال : ان الفيتو قد وضع فى الدستور ليخبر الكونجرس أن مجرد توافر الأغلبية فى مجلس الشيوخ والنواب لا يعنى بالضرورة أن قرارها يخدم مصلحة البلاد بأسرها ..

وهذه اللغة — وحدها فى تقديرنا دليل على أنه لا خـوف على منصب الرئاسة .. وانما الخوف الحقيقى فى افلاتها من الرقابـة .. وقد لخص شلزنجر ذلك بقوله انه يبدو أنه لافكاك من سيادة الرئاسة فى النظام السياسى الأمريكى .

There seems no escape from executive primacy in the Am. political order».

والمشكلة الحقيقية اذن هى كيفية احكام الرقابة :

وهذه لها طريقان ..

(ا) الانفتاح فى البيت الأبيض ــ لقد حرص فرانكلين روزفلت على تقليل عدد رجال البيت الأبيض حتى يشرف عليهم اشرافا حقيقيا شخصيا .. وحرص على أن ينص فى قرار تعيينهم على أن معاونيه .
«should bone no authority over anyone in any department or agency and should in no enent be interposed betwee the President and the head of any department or agency».

لقد استعمل نيكسون جهازه الكبير فى البيت الأبيض ليحتجب عن الوزارة ثم استعمل عددا محدودا من جهازه ليحتجب عن بقية الجهاز .. وكما لوحظ بحق ، لو أن فورد شغل المناصب الخمسة والتسعين التى يتقاضى كل واحد من شاغليها ٣٦٠٠٠ دولار سنويا ، ولو انه أعطى كل واحد منهم ساعة من وقته كل أسبوع .. لما بقى له وقت لشىء آخر،ان على فورد أن يقوى الصلة مع وزرائه .. ولقد كان روزفلت يجتمع بهم مرتين كل أسبوع ..

أما الجهاز الثانى الذى لابد من ممارسة لدوره أو انفتاح الرئيس عليه فهو الصحافة ــ كان روزفلت يجتمع مرتين أسبوعيامع رجال الصحافة .. فالمؤتمر الصحفى ليس وسيلة لنقل آراء الرئيس للناس فحسب ، وانما هو ضمان متجدد لمعرفة الرئيس لمشاعر الناس الذين قد تحجبه مشاغله ومسئولياته عنهم ولقد أشار ترومان الى هذا قائلا فى مذكراته :

«When I was president, I felt that of always learned more about what was on the minds of the people from the reporters questions than they could possibly learn from me».

وفى النهاية فان الكونجرس مطالب بأداء دوره الدستورى فى الرقابة ذلك أن :

«It has been congressional abdication that :
above all has made presidential usumpation possible».

ولكن هل يستطيع الكونجرس ذلك .. يقرر همفرى صراحة ــ وهو خبير فى هذا أنه يشك كثيرا .. ان الكونجرس محتاج الى مزيد من المعاونين staff ، والخبراء expert ، والمعلومات information والارادة will .

ان الموقف القائم بين الرئيس والكونجرس لا يمكن تفسيره دستوريا وانما يجد تفسيره الحقيقى فى المناخ السائد بين الشعب الأمريكى مناخ الخوف والقلق .. فى عالم .. حاضره معقد ، ومستقبله مجهول ومخيف .. وفى مثل هذا العالم يبحث الانسان الأمريكى عن رمز يحل له مشاكله ... وليس أقدر على الرئيس المنتخب شعبيا من اداء هذا الدور الدستورى والسياسى

والنفسى على السواء ، وبعد ... فان كثيرا من دارسى النظام الدستورى للولايات المتحدة يستهلون دراستهم قائلين ان الدستور الأمريكى قد تبنى مبدأ الفصل الكامل بين السلطات .. ولكن التجربة وليست على استحالة هذا الفصل ، ورفعت كلا من السلطتين التشريعية والتنفيذية الى التعاون الضرورى اللازم لسير العمل الحكومى والحياة السياسية ... وليس الأمر كذلك فى تقديرنا ، وانما الصحيح أن واضعى الدستور الأمريكى قد أقاموا نظامهم ابتداء ومن أول الأمر على أساس فكرة التوازن وتبادل المراقبة Checks and Balances وهى مبدأ أساسى فى الفكر السياسى الأمريكى، كما تعمدوا أن يقوم النظام على التوترات المستمرة continued tensions بين الهيئة التشريعية والتنفيذية على أساس أن هذه التوترات المستمرة هى التى تمنع تركيز السلطة من ناحيةفتضمن تعدد الأطراف المشاركين فى الحياة السياسية وتكفل للنظام صفته الأساسية كنظام متعدد المراكز المؤثرة pluralistic ، وهو التعدد الضامن لحريات الأفراد فى مواجهةالسلطة من ناحية ، والضامن لكفاءة القرارات الصادرة من هيئات الحكم من ناحية أخرى ... وفى ظل هذه التوترات المستمرة ، التى كفل الدستور — وأكدت الممارسة — حدها الأولى وحدها الأقصى ، فان « بندول » التوازن لن يفتأ يتحرك بين الرئيس والكونجرس ، فترجح كفة هذا حينا ، وترجح كفة الآخر تارة أخرى ، وحركته الدائبة شاهد قائم على حيوية النظام واعتدال التوازن وضماناته .. أما اذا استقر البترول طويلا عند أحد الهيئتين .. فان التوازن يكون فى خطر .. والحريات تكون فى خطر .. وسلامة القرارات العامة تكون هى الأخرى فى خطر ...

وليكن الدرس الذى نتعلمه من هذه الدراسة المقارنة .. أن سير الأداة الحكومية ، والنظام الدستورى يحتاج الى قدر ضرورى من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .. ولكن هذا التعاون لا يجوز أن يصل الى درجة اختفاء التوترات الناتجة عن نشاط كل منهما ... فاختفاء هذه التوترات الناتجة عن نشاط كل منهما ... فاختفاء هذه التوترات علامة موت وليس علامة حياة ... وعلينا أن نحافظ — بوعى ودقة — على الخيط الرفيع الذى يفصل بين الوحدة الوطنية التى تقتضى تعاون المؤسسات ، وبين الشلل الدستورى الذى يعطل بعضها وتضعه تحت رحمة البعض الآخر ، ويحرم الحياة السياسة الدستورية — بذلك — من ضمانات الديمقراطية وضمانات الكفاءة على السواء ..