شخصانية السلطة في الولايات المتحدة الاميركية

(دراسة دستورية)

الدكتور ألبير رحمة

الدراسات الأمنية – عدد 2004/19

مقدمة

يعتبر الرأي العام الدولي ان النظام السياسي في الولايات المتحدة الأميركية يتّسم بالكثير من الديمقراطية , ويكاد يتقدّم سائر البلدان من هذه الناحية. إن جانباً من هذه المقولة لصحيح ؛ لكن في الواقع تطغى شخصانية السلطة (حكم الشخص الواحد) في هذه الدولة, ما يخالف إحدى أهم مبادئ الديمقراطية ، بصرف النظر عن الضوابط الدستورية والتأثيرات الناتجة عن الجماعات الضاغطة التي تسهم او تدفع هذا الحاكم المطلق (رئيس الولايات المتحدة الاميركية) الى اتخاذ قرارات واجراءات (سياسية ، اقتصادية ، اجتماعية واستراتيجية ...) مهمة من شأنها تغيير جذري لمعالم السياسة الأميركية على الصعيدين الداخلي والخارجي معاً ؛ في حين يحتاج العالم اليوم الى قيادات جماعية عادلة تحكمها مبادىء الانسانية الصريحة والواضحة وليس بموجب منطق القوّة او خدمة لمصالح تتجاهل الانسان كعضو اجتماعي له حريته وكرامته ؛ ما يطرح

مشكلة على الصعيد العالمي كون الولايات المتحدة الاميركية تكاد تكون المؤثّر الوحيد سلباً او ايجاباً على مصير غالبية دول العالم .

سوف نُبيّن شخصانية السلطة هذه من خلال عرض التأثيرات المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الولايات المتحدة الاميركية .

إن دستور الولايات المتحدة الأميركية اعتمد النظام الرئاسي وهذا النظام يطبّق مبدأ الفصل بين السلطات (أي الفصل القاطع) . فكل من السلطات التنفيذية , التشريعية والقضائية تشكّل هيئة مستقلة عن الاخرى . فالسلطة التنفيذية منتخبة انتخاباً وكذلك السلطة التشريعية وحتى القضائية ، وعلى هذا الأساس لا تستطيع أية هيئة من هذه الهيئات أن تمتلك وحدها الإرادة الشعبية ، والفصل بين السلطات هذه هو جامد لأنه يقوم على مبدأ المساواة بين السلطات وهذه الأخيرة مصدرها الانتخاب الشعبي (1)

ما يهمنا في هذا البحث هو دراسة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لبيان مدى تاثير الرئيس الاميركي على مجمل سياسات الولايات المتحدة الاميركية ,داخلياً وخارجياً ، وفي هذا الإطار يقول الدكتور زهير شكر :" فالكونغرس لا يستطيع إكراه الرئيس على الإستقالة . وبالمقابل فإن الرئيس لا يملك حق حل الكونغرس إلا أن الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يصل الى حد القطيعة بينهما . ذلك أن الضرورة العلمية وحسن سير المؤسسات الدستورية تفرض وجود بعض التعاون بين الرئيس والكونغرس " (2). وعلى هذا الأساس سيتم تفصيل العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في قسمين ، يتضمن القسم الأول سلطة الرئيس تجاه الكونغرس كون الرئيس يمثّل السلطة التنفيذية عملياً .

ويتضمن القسم الثاني سلطة الكونغرس تجاه الرئيس . ويجدر القول بأنه لا يمكننا أن نتجاهل " الأحزاب والجماعات الضاغطة في الولايات المتحدة التي تلعب دورها في هذا التوازن بين السلطتين المذكورتين ، وهي تلعب دورها المهم أيضاً في تكوين النظام الأساسي في كل من الكونغرس والسلطة التنفيذية المتمثلة بالرئيس في الولايات المتحدة ، وبهذا يتم توضيح مدى الفصل والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الولايات المتحدة الأميركية .

القسم الأول : سلطة الرئيس تجاه الكونغرس

إن السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأميركية متمثلة بالرئيس ، حيث ينص الدستور الأميركي في مادته الثانية , الفقرة الأُولى " تتحول السلطة التنفيذية لرئيس الولايات المتحدة الأميركية " (3) ويؤكد ذلك عملياً الكلمة الشهيرة التي أطلقها الرئيس الأميركي لنكولن مخالفاً رأي وزرائه السبع "سبعة لا ونعم واحدة . النعم تغلب " (4) وللرئيس حق الفيتو والمشاركة في اقتراح القوانين وتحضير الموازنة الى جانب التأثيرات الأُخرى .

1_ حق الفيتو :

هذا الحق مناط بالرئيس بموجب المادة الأُولى من الدستور في الفقرة السابعة ، ويقول Claude Leclercqما حرفيته : Le Veto presidentiel est le pouvoir reconnu au premier personnage des états –unis de s'opposer aux lois votés par le congrés . وفي بداية القرن التاسع عشر لم يكن للرئيس أن يستعمل حق النقض إلا نادراً، لكن تطور الديماغوجية الناتج عن ضغط اللوبي المتزايد دفع الرؤساء الى استعمال هذا الحق بصورة واسعة . فقد استعمله فرانكلن روزفلت في مدة ولايته (التي دامت أكثر من 12 سنة) 631 مرة لنقض قرارات اتخذها البرلمان ولم يستطع الكونغرس أن يرفع العائق إلا عشرة مرات (6) . ولا يمكن رفع أو تجاوز هذا الفيتو أو الاعتراض عليه سوى بالتصويت بأغلبية الثلثين ، وفي كل مجلس على حدة ؛ ومن الأمثلة الحديثة نسبياً على تجاوز فيتو الرئيس من قبل الكونغرس نذكر تصويت الثامن من تشرين الثاني لعام 1973 فكلا المجلسين وبأغلبية الثلثين وفي كل مجلس على حدة تجاوز اعتراض الرئيس نيكسون وأعاد التأكيد على قانون يضيف صلاحيات الرئيس في حقل ادخال الولايات المتحدة في أي عمل عسكري يتجاوز في مدته الستون يوماً (7).

وعن كيفية اتخاذ الفيتو من قبل الرئيس يقول الدكتور زهير شكر (نقلاً عن الدكتور ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري) : وذلك في مهلة عشر أيام من تاريخ استلامها . فالقانون لا يصبح نافذاً إلا بعد تصديقه من الرئيس وإذا مارس الرئيس حقه في الفيتو ، أعاد القانون الى الكونغرس مبيناً الأسباب التي دفعته الى إعادته (8). وبعدها يصوّت كل من المجلسين على القانون المعاد الى الكونغرس ، ثم يتابع المرجع: ونادراً ما يهمل الكونغرس عند دراسة القانون مرة ثانية الأسباب الموجبة للرد (9) .

لكن هناك بالإضافة الى (النقض العلني) المشار إليه ، يملك الرئيس نوعاً آخر من النقض المعروف باسم اعتراض الجيب (poket veto) وإجراءات هذا الاعتراض تقضي على الرئيس بالموافقة على القانون أو رفضه خلال عشرة أيام من تاريخ استلامه . إذا احتفظ الرئيس بالصمت اعتبر سكوته قبولاً للقانون . ومن أجل تعطيل القانون قد يلجأ الرئيس الى الاحتفاظ به مع الفيتو في جيبه الى آخر يوم من المهلة المحددة وفي آخر المهل لانعقاد الجلسات ليدلي باعتراضه ، فيحول بعمله هذا الى تأخير صدور القانون لأن الكونغرس يكون في وضع يستحيل معه إعادة التصويت على القانون وذلك لانتهاء الجلسة (10).

وبهذا نكون قد أوضحنا بأن حق النقض الذي يملكه الرئيس في الولايات المتحدة الأميركية هو وسيلة مهمة لكي يؤثر على الكونغرس أو يتجاهل من جهة أخرى بعض الإجراءات التي تصدر عن الكونغرس ، يساعده على ذلك سلطته المستمدة من الشعب مباشرة (لانه يُنتخب من قبل الشعب) فيعتبر نفسه قيّماً على الصالح العام ، وهو يعمل لصالح الشعب الأميركي بكامله ، وإنه من غير المجدي قيام أو وجود سلطة توازي سلطته في هذا الشأن ، أي في شأن الدفاع عن مصالح الشعب ومن جهة أخرى يقوم الدستور الأميركي مبدئياً على مبدأ الفصل بين السلطات , فالكونغرس لا يستطيع اجبار الرئيس على الاستقالة .(11)

هناك سبب آخر يجعل من رئيس الولايات المتحدة الأميركية متفوقاً بصلاحياته ليتمكن من حق النقض ، هو أن الرئاسة في الولايات المتحدة الأميركية ، تتسم بطابعها الفردي . فالحكومة قلّما تكون متضامنة كما هو الحال في الحكومات البرلمانية ، وإن سلطة صنع القرارات تقع على عاتق رجل واحد هو رئيس الدولة . وتقوم قوة الرئيس في الدرجة الأُولى على الدستور

وإقناع الكونغرس والرأي العام ، بالاضافة الى اقناع مساعديه . إذا ما تمتّع الرئيس بتلك القوة لا بد من أن يصبح قائداً كبيراً ، وتاريخ الولايات المتحدة يعرف العديد من الرؤساء العظام . فجورج واشنطن كان (رب الأُمة) واندرو جاكسون(رئيس الشعب) ... حتى أن خصومه السياسيين لقبوه بـ (الملك اندرو) وابراهام لنكولن كان (الأب ابراهام) والمحرر العظيم و "الشهيد المخلص للأُمة" (12) فكيف للكونغرس أن يرفض طلباً لهؤلاء الرؤساء أو ان يصّوت ضد أي مشروع قانون قد أعاده إليه الرئيس .

2 – المشاركة في اقتراح القوانين

في هذا الشأن يكون تدخّل السلطة التنفيذية أي الرئيس إما بصورة غير مباشرة (كأن يطلب الرئيس من أحد أصدقائه في مجلس الشيوخ أن يقدم اقتراح القانون الذي أعد صيغته مكتب الرئيس) وإما بصورة مباشرة حيث يقدم الرئيس مشاريع قوانين ملحقة برسالته السنوية ، وهذه المشاريع تشكّل برنامج عمل تشريعي يمكن أن تتم خلال السنة . والرئيس لا يفرضها على الكونغرس بل يقترحها عليه للعمل بها ، وهذا الإيعاز يستفيد من مساندة الرأي العام الناتج عن الدعاية التي تقترن بها رسالة الرئيس السنوية وغيرها من الردود أو التعليقات المقدمة بمناسبتها (13).

بالاضافة الى الرسالة السنوية يوجه الرئيس لكل من المجلسين إما كتابة أو يلقيها بنفسه أمام الكونغرس دون أن يعقبها نقاش وقد يستغل الرئيس هذه المناسبة ويُضمّن رسائله بعض المشاريع القانونية التي حُرِم بموجب الدستور حق المبادرة فيها ، نظراً لما يرافق تلك الرسائل من الدعاية واطلاع الرأي العام عليها (14).

إلا أن التطور كان باتجاه الحد من حق الرئيس في المبادرة التشريعية بحيث أصبح يكتفي بتقديم اقتراح عام أو التمني على الكونغرس التشريع في موضوع معين ... وهكذا ، بالرغم من مبدأ فصل السلطات لم يستطع النظام الرئاسي الأميركي الاستمرار على الأُسس الجامدة للعلاقة بين السلطتين (حيث أن أغلبية القوانين هي من اقتراح الرئيس مباشرة أو غير مباشرة) (15).

وبهذا يكون الرئيس في الولايات المتحدة الأميركية قد تعدى الصلاحيات التنفيذية وتدخّل في سلطة التشريع ، وصِفة التشريع هذه نراها في الأنظمة البرلمانية (أي اصدار السلطة التنفيذية مراسيم اشتراعية) .

وفي مشاركة الرئيس في اقتراح القوانين يبدو جلياً تفوق الرئيس على الكونغرس من حيث تدخله في صلاحيات الكونغرس دون أن يكون لهذا الأخير أي سلاح ضد تدخل الرئيس في التشريع .

3 – اعداد الموازنة

إن اعداد الموازنة من قبل الرئيس هو خرق واضح للفصل بين السلطات ، هذا ما يُقرب النظام الدستوري الأميركي من الأنظمة البرلمانية حيث , ابتداءً من عام 1921 أصبحت الموازنة الفدرالية تُعد من قبل الرئيس يعاونه في ذلك مكتب الموازنة ثم ترفع الى الكونغرس (16) .

وكما نعلم تاريخياً إنه ، وعملاً بمبادئ الفصل بين السلطات كانت الموازنة تُعد من قبل لجنتين في الكونغرس هما لجنة الطرق والوسائل (الواردات) ولجنة التخصيصات أو الاعتمادات (النفقات) وتجلّت مساوئ هذا النظام خلال الحرب الأُولى 1914-1918 الأمر الذي أدّى الى تعديل التنظيم سنة 1921 .

فهذا التطور في التنظيم الدستوري لناحية الموازنة العامة أعطى الرئيس الأميركي صلاحيات أصبحت تقرّبه من مبدأ الديكتاتور الحاكم .

4 – عادة المكافأة أو الولاء

مفاده اسناد المناصب الإدارية وغيرها أي الأصدقاء من أعضاء الأكثرية البرلمانية مقابل خدماتهم الانتخابية . هذا شكل ملطّف لنظام الأسلوب الساري المفعول بصورة تدريجية وذلك للضغط على البرلمانيين (17) .كل هذه السلطات المختلفة التي يتولاها الرئيس تستند الى دعم

الرأي العام . هذا الدعم الذي يذهب الى رئيس الدولة أكثر من ذهابه الى البرلمانيين، فهؤلاء نظراً لمدة ولايتهم ، ولعدم احتمال التجديد لهم ، على الأقل في ما يتعلق بمجلس النواب، يظلون مجهولين من الشعب، وعلى الأقل يظلون أقل شهرة من رئيس الدولة . من هنا كانت الثقة بهم أقل (18).

5 – في السياسة الخارجية واعلان الحرب

إن عمل المؤسسات الأميركية عُدّل وابتعد كثيراً منذ قرنين عن صورة التوازنات وتحولت فعالية السلطة التنفيذية الى أولوية ، ومن ثم الى السّمو . وإن نص الدستور يسمح بالاستنتاج بأن الكونغرس كان يتمتع باختصاصات لا يمكن التغاضي عنها . فالمادة السادسة من النص تعطي الكونغرس حق مراقبة سير السياسة الخارجية ، بينما تحفظ له المادة التاسعة الحق والسلطة المعززة في تقرير مواضيع الحرب والسلم .

وفي نفس الوقت اعترف الدستور للرئيس الأميركي بقيادة القوات المسلحة والبحرية ، ويشكّل هذا الاعتراف امتيازاً كبيراً حيث أن الرئيس هو الذي يتصرف بالقوات ويحدد طريقة استعمالها ، ويتحكّم بتوزيعها بعد أن يكون قد اقتصر دور الكونغرس على اعلان الحرب .هذا ما بدا واضحاً في الحرب الاميركية على العراق عام 2003 وقبل ذلك بما سمي عاصفة الصحراء .

ويشتد التنافس بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لا سيما وإن الدستور أغفل العناية بكثير من نقاط السياسة الخارجية أو تركها غامضة ومنها الاعتراف بالحكومات الأجنبية ، حق اعلان عدم الاشتراك في الحروب ... وكانت نتيجة الغموض هذا إن جعلت من الدستور , دعوة للتصارع للفوز بامتياز قيادة السياسة الخارجية الأميركية . وهناك عامل آخر يدفع بالرئيس للتفتيش عن الوسائل أينما يجدها حتى في اختصاصات الكونغرس وبدون الاحتراس كثيراً لحدود الصلاحيات التي رسمها الدستور . هذا العامل هو حالة الأزمات ، ففي المواقف الخطرة يحق للحكومة بالتأكيد أن تتخذ الإجراءات الاستثنائية التي يقتضيها الظرف . والعقيدة المهيمنة ترى وجوب تدخل الرئيس ، هذا التدخل يُمكن أن يُستتبع بتصرفات فوق القانون ، أي غير قانونية ، مع تحفظ وحيد في هذا الاطار يتمثّل بتقدير الأزمة ودرجة خطورتها واستعجالها .

ويجدر القول انه لكي ينفَّذ الدستور يمكن للسلطة التنفيذية في النهاية أن تتعدى حدود الدستور ... فأمام الأزمة الاقتصادية الكبرى لعام 1929 اتجه الشعب الأميركي وبكثافة شديدة الى حكومته يطلب منها اتخاذ الإجراءات التي تجترع المصيبة الوشيكة الوقوع . وكانت السلطات اللازمة موزعة بين هيئات مختلفة وكان الفصل بينها يشلّ حركتها فطرحت ضرورة مركزية استعمالها بإلحاح . ولم يكن في المستطاع تنفيذ هذه المركزية إلا لصالح الرئيس بالنظر الى بطء تصرف الكونغرس وثقل مناقشاته ، ما لا يتناسب والوضع _ الأزمة .

فقيادة الرئيس هي الوحيدة القادرة على الشروع في سياسة متماسكة كما أظهرت الأحداث . وفي هذا المعنى يقول الرئيس روزفلت قبيل مغادرته البيت الأبيض : إن المسائل الأكثر أهمية كسلام بورتسموت والحصول على بناما أو ارسال الأسطول حول العالم سويتها دون استشارة أحد . فمن الأفضل عندما تكون القضية ذات أهمية فائقة أن يقودها رجل واحد .

على هذا المستوى فإما أن يكون الخطر تافهاً للغاية وبالتالي لا يستوجب موافقة الكونغرس وإما أن يكون ضاغطاً للغاية بشكل لا يسمح بانتظار مثل هذه الموافقة . وفي الحالتين لم يكن الوضع يجري لصالح الكونغرس (19).

وفي اطار الكلام عن المعاهدات الدولية ، نعلم أنه في جميع الأنظمة البرلمانية لا تسري أية معاهدة إلا بعد تصديقها والتصويت عليها من قبل نواب الشعب ، هذا أمر ضروري حتى في كل الأنظمة الرئاسية منها والبرلمانية ، لكن في النظام الأميركي يحق للرئيس عقد اتفاقات مبسّطة مع الخارج ويسري مفعول هذه الاتفاقات دون موافقة الكونغرس أو التصديق عليها من قبل هذا الأخير . ويقول أحد المراجع:" فهذه الاتفاقات (أي الاتفاقات المبسّطة) أصبحت الوسيلة المفضّلة في اتخاذ القرارات الكبرى في مجال السياسة الخارجية, حيث من بين 1441 اتفاقاً دولياً عقدتها الولايات المتحدة مع الدول الأجنبية في فترة 1899-1939 كان هناك 917 اتفاقاً تنفيذياً أو من طبيعة مبسّطة "(20).

ومن الأسباب الموجبة التي دفعت بالرئيس الأميركي لاتخاذ مثل هذه الاتفاقات هي أنه ، وفي بداية الحرب العالمية الثانية, وعندما طلبت إدارة الرئيس روزفلت رفع الحظر عن تصدير السلاح وأعلمت مجلس الشيوخ باقتراب وقوع الحرب ، فإن ردّ أحد زعماء المجموعات البرلمانية يؤكد بقوله :" أننا لن نعرف الحرب فلي مصادر إعلامية خاصة " لكن حالة الطوارئ المحدودة عام

1941 اتاحت قفزة جديدة للرئاسة . والهجوم الياباني على بيرل هاربور دفع الكونغرس لإعلان الحرب آنذاك . واعتمد الرئيس بالتالي دوره في القيادة العامة، حيث لم يعد الوقت وقت المخادعات الدستورية . كذلك فإن القضية الكورية لعام 1950 شكلت مناسبة لإعادة تأكيد سلطة الرئيس الأميركي وتفوقه (21) وكذلك حرب _ عاصفة الصحراء ضد العراق , وبعدها احتلال هذا البلد عام 2003 من قبل القوات الاميركية بالتحالف مع قوى أخرى قد دعمت موقف الرئيس جورج بوش الابن والاب (الرئيس السابق) معاً , وكأن سلطات الرئيس الاميركي الواسعة أصبحت بالميراث شرعياً (دستورياً) وعائلياً (الابن بعد الأب) .

وكان قد تطور دور الرئيس لناحية صلاحية إعلان الحرب , من خلال قرار الكونغرس المتخذ على عجل في قضية خليج تونكين والذي جاء يؤيد ويدعم عزم الرئيس بوصفه القائد الأعلى ، في اتخاذ كافة الاجراءات المتعلقة بصدّ أي هجوم مسلّح ضد القوات الأميركية وبمنع أي اعتداء في المستقبل (22) .

يرى البروفسور جورج بيردو بنظرته الثاقبة بأنه كان الفصل بين السلطات قد زال عملياً في الولايات المتحدة إلا أن هذه السلطات ما زالت باقية . فعلى الرغم من إعادة انتخاب الرئيس روزفلت استعاد الكونغرس قدراً من مكانته بمعنى أن الرئيس بقي يسيطر عليه ولكنه لم يلغه . فهو بحاجة إليه والى تعاونه (23).

وسوف نشرح ذلك من خلال دراستنا في القسم الثاني تأثير الكونغرس على الرئيس ، إنما يبقى أن نُذكّر بالاضافة الى وسائل التأثير الرسمية التي ذكرناها ، هناك وسائل تأثير غير رسمية يتمتع بها الرئيس الأميركي لحكم سيطرته على الكونغرس وهي خاصة عندما تكون الأكثرية في الكونغرس من نفس حزب الرئيس للضغط على النواب والشيوخ معاً. بالرغم من تطور مفهوم الخدمة المدنية ، فما زال للادارة الأميركية طابعاً سياسياً , وبقي تعيين كبار الموظفين من أهم أدوات الضغط التي يستخدمها الرئيس للضغط على الكونغرس وخاصة على أعضاء حزبه من خلال تعيين المقربين منهم ، هذا يعطيه دعماً لا بأس به في عمليات التصويت داخل الكونغرس . كذلك يعتبر تأييد الرأي العام أحد أهم العناصر الأساسية للسلطة الرئاسية . فالرئيس يستطيع مخاطبة الرأي العام مباشرة الذي يضغط بدوره على الكونغرس . ولقد استحدث الرئيس روزفلت

هذه الطريقة عندما وجد معارضة قوية من الكونغرس لسياسته العامة وخاصة الاقتصادية (24).

القسم الثاني : وسائل تأثير الكونغرس على الرئيس في الولايات المتحدة الأميركية

تناول القسم الأول النقاط التي تجعل من الرئيس متفوقاً على الكونغرس ، وفي هذا القسم يتم ابراز أهم العوامل السياسية الضاغطة التي تساعد الكونغرس في الحفاظ على وجوده أولاً وفي ممارسة صلاحياته الأساسية ثانياً وفي إعادة السلطات التي سُلبت منه من قبل الرئيس بطرق وممارسات عديدة منها الملاحقة والتأثير في المجال المالي والقضائي وغيره.

1 – الملاحقة وإجراءات الـ Empechement

إن طريقة الملاحقة تعطي الكونغرس صلاحية مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ، فتجعل هذه الأخيرة أمام مرآة الرقابة على أعمالها من قبل الكونغرس ، وأخذ هذا الإجراء عن العرف

الانكليزي . وكان بامكان أسلوب الملاحقة أن يساعد على تحويل النظام الأميركي الى نظام برلماني لو أن العادة جرت على تطبيقها بوجه الوزراء لا بوجه رئيس الولايات المتحدة، وقد استعمل هذا الإجراء عدة مرات في وجه الرؤساء السابقين , جاكسون سنة 1934 , تايلر سنة 1942_ 1943 , ليندن جونسون 1968 . فإن هذا الإجراء قد سقط بعدم استعماله ، فضلاً عن ذلك فإن بعض الشيوخ بعد غزو كمبوديا مباشرة في أيار 1970 هدد بتحريك الملاحقة ضد الرئيس نيكسون (25) .

ان اجراءات Empechement تشكل العنصر الدستوري الوحيد الذيُ تثار بموجبه مسؤولية رئيس الدولة (26) . ان اجراءات الـ Empechement تعطي مجلس الممثلين (النواب) حق تقرير محاكمة المتهم وتحديد المخالفات الموجهة إليه بينما يتولى مجلس الشيوخ دور المحكمة والمحلفين . يأخذ مجلس النواب قراره بالأكثرية البسيطة إذا قرر ملاحقة المتهم ويصدر مجلس الشيوخ حكمه بأغلبية الثلثين إذا ثبتت التهم الموجهة الى الرئيس . ويرأس مجلس الشيوخ عند قيامه بدور المحكمة القاضي الأعلى للمحكمة العليا . ولا يمكن أن يتجاوز الحكم عقوبة عزل الرئيس وحرمانه من ممارسة أية وظيفة حكومية . وإذا تناولت اجراءات Empechement موظفاً رسمياً غير رئيس الدولة فلا يحق لهذا الأخير أن يمنحه العفو . حتى العام 1974 هناك ثلاثة عشر موظفاً كانوا قد اتهموا بالخيانة ولكن حُكم على أربعة منهم فقط .

أما بالنسبة للرؤساء الذين تناولهم الإجراء فلم يصدر بحقهم أي حكم وذلك لعدم توفر العدد المطلوب لدخول ألـ Empechement حيز التنفيذ ، وفي سنة 1974 برزت ألـ Empechement مجدداً ، إذ كادت تطبّق بحق الرئيس نيكسون على أثر فضيحة وترغيت، فآثر الاستقالة (الرئيس) خشية أن تُطبق الاجراءات بحقه .

إن اللجنة العدلية لمجلس النواب كانت قد أوصت في 1974/7/27 باستعمال اجراءات ألـ Empechement بحق الرئيس نيكسون بـ 27 صوتاً (21 من الديمقراطيين و6 من الجمهوريين) مقابل 11 جمهورياً . وقد كررت التوصية في 7/27 و 7/30 وقبل هذه التواريخ وفي 1974/7/24 حكمت المحكمة العليا بالاجماع بعدم صحة نظرية الرئيس التي أدلى بموجبها (بامتيازات السلطة التنفيذية) لكي يمتنع عن تسليم الوثائق والتسجيلات _ الى العدالة _

وهي وثائق تدين معاونيه الذين تجسسوا لحسابه على مكاتب الحزب الديمقراطي في واشنطن أثناء انتخابات الرئاسة عام 1972 . حُكم المحكمة المتحدة هذا كان حاسماً لأنه أكد حكم اللجنة العدلية لمجلس النواب وعبّر عن (الأحكام المحتملة) لمجلس النواب والشيوخ وبعد أن أقر الرئيس بخطأه وبانكاره للحقيقة في الخامس من آب وفقد كل دعم ، فضّل الاستقالة في الثامن من الشهر ذاته . رغم إن إجراءات أل Empechement لم يُعمل بها من الناحية القانونية _ إلا في بدايتها ومن قبل اللجنة العدلية _ فمجرد التهديد باستعمالها يرافقه دعم حكم المحكمة ، كان حاسماً باجبار الرئيس على الاستقالة لأول مرة في تاريخ الولايات المتحدة ولو كانت المحاولة قد أدّت الى نجاح أل Empechement لكان من الجائز أن يتحول النظام الرئاسي كما قلنا الى نظام برلماني (27).

فالكونغرس يستطيع عن طريق لجان التحقيق أن يراقب عن كثب قيام السلطة التنفيذية بمهامها ضمن نطاق القانون , ويساعده اهتمام وسائل الإعلام بمناقشات لجان التحقيق من أهميتها ودورها الرقابي (28) . وتعطي الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور في الولايات المتحدة الكونغرس حق اشغال مسؤولية الرئيس الجنائية وإقالته إذا ما ثبت إنه ارتكب جريمة الخيانة أو أي جريمة أو جنحة خطيرة (29) .

كل هذه الوسائل التي يمتلكها الكونغرس للتأثير على الرئيس قد أتت من طبيعة الشعب الأميركي المتعطش للحرية والديمقراطية ، فهو يرفض أي شكل من أشكال الديكتاتورية .

2 _ السلطات المالية

أوضحنا في القسم السابق أنه يعود للرئيس في الولايات المتحدة الأميركية حق اعداد الموازنة وعليه أن يحيلها الى الكونغرس للتصويت عليها ، هذا يعني أنه يمكن للكونغرس مبدئياً رفض هذه الموازنة بواسطة عدم التصويت عليها رغم انه في الواقع لا يرفض شيء من هذا القبيل .

ولكن بعض المراجع يؤكد ان الكونغرس يشرف على أمر الانفاق فهو الذي يسمح بالاعتمادات المطلوبة من الحكومة ، مما يشكل وسيلة ضغط على السلطة التنفيذية واجبارها على اتباع سياسة يرسمها لها الكونغرس (30) .

كما وأنه من المفيد أن نذكر المصاعب التي لاقاها الرئيس جونسون في الحصول على زيادة الضرائب 10 في المئة لسد عجز الموازنة (طلبت الزيادة في 3 آب 1967 ولم يصوت عليها إلا في 20 حزيران سنة 1968) (31) .

ويمتلك بالتالي الكونغرس خيوط البورصة وأوتارها (32).

وهذا من الطبيعي أن يمتلك الكونغرس على الأقل حق الرقابة المالية وإلا لما كان هناك من سبب لوجوده لأن المال هو عصب الحياة السياسية والاجتماعية معاً ، والاقتصاد هو من أولويات تحصين الدول وارتقائها . وخلال رئاسة فورد (1974 _1976) رفض الكونغرس التصويت على الاعتمادات التي طلبها الرئيس والضرورية لتحقيق مشاريعه (33).

3_ السلطات القضائية

هناك امتيازات قضائية وشبه قضائيةُ تمنح لمختلف اللجان (دائمة واستقصائية) في الكونغرس . في عدة مناسبات أدّت هذه الأساليب الى وضع سلطات ووسائل ذات أثر على الحكومة بين أيدي الكونغرس أو على الأقل بين يدي اللجان المعنية التي كان رئيسها السناتور فولبرايت للتحقيق في العمليات العسكرية في فيتنام (شباط 1966) (34).

يؤدي حوار هذه الوسائل الضاغطة الموجود في يد الكونغرس انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات والى تعاون السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية . فالوزراء ليس لهم الدخول الى قاعة اجتماعات مجلس الشيوخ ومجلس النواب . لكنهم يستطيعون المناقشة في الكواليس مع البرلمانيين ، والكل يعلم ، إنه في اطار النظام التمثيلي مهما كانت أنماطه تحل مشاكل كثيرة ومهمة خارج الجلسات الرسمية بل وخارج الحرم البرلماني وهذه الطريقة تُدعى برلمانية الكواليس (35) .

4_ بعض السلطات الأخرى _ سلطة انتخاب الرئيس

بالرغم من أن الرئيس في الولايات المتحدة هو منتخب من الشعب لكن في بعض الأحيان يمتلك الكونغرس هذه الصفة والسبب يعود الى عدم حصول أكثرية مطلوبة بين الناخبين .
وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور والتي تقول : " إذا كان عدد الأصوات أغلبية لعدد جميع الناخبين المعينين وإذا كان هناك غير واحد ظفروا بأغلبية ولهم عدد متعادل من الأصوات فحنئذٍ يبادر مجلس النواب الى أن يختار بالاقتراع السري واحداً منهم رئيساً . وإذا لم يظفر أحد بالأغلبية يختار مجلس النواب الرئيس بالطريقة عينها من الخمسة الفائزين بأكبر عدد من الأصوات في القائمة . ولكن عند اختيار الرئيس تؤخذ الأصوات بحسب الولاية على أن تكون لممثلي كل ولاية صوت واحد ، ويتألف النصاب القانوني اللازم لهذا الغرض من عضو أو من أعضاء عن ثلثي الولايات وأغلبية جميع الولايات ضرورية للاختيار . وبعد اختيار الرئيس عادة يصبح الشخص الذي يظفر بأكبر عدد من أصوات الناخبين نائباً للرئيس . ولكن إذا أصبح لاثنين أو أكثر عدد متساوٍ من الأصوات ، يعين على مجلس الشيوخ أن يختار منهم نائب الرئيس بالاقتراع السري " . مثلاً : عام 1825 انتخب الرئيس جون أدامس بهذه الطريقة) وللكونغرس أن يقرر موعد اختيار الناخبين ، ويعين اليوم الذي يقترعون فيه وهو يجب أن يكون واحداً في جميع الولايات المتحدة . وفي هذه الحالة يكون النظام قد اتخذ صفة البرلمانية حيث ينتخب الرئيس من قبل أعضاء البرلمان ، هذه ميزة تعاون بين السلطات في النظام الدستوري الأميركي.
إن نوعية العلاقات بين الرئيس والكونغرس تحدد العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية وتتخذ هذه العلاقة بعداً سياسياً
ويقول Hauriou: وبالرغم من البعد السياسي (ويمكن أن يكون سببها) للرئيس كينيدي فإنه قد دخل في متاعب مع الكونغرس . وإن الكثير من المشاريع التي اعتمد عليها لايصال مواطنيه الى (التخوم الجديدة) كانت في حالة توقف أثناء موته . أما الرئيس جونسون البرلماني المجرّب فقد نجح خلال عدة سنوات في الحصول على الكثير من الكونغرس وخاصة في الافراج عن مشاريع إدارة كينيدي . لكن ومع ذلك فإن الوضع قد توتر بين البيت الأبيض والكابيتول . فاقتراحات الرئيس لم تكن مقبولة ، وإن عدة اهانات قد وُجهت له ، كرفض مجلس الشيوخ

التصويت على اختيار السيد فورتاس لمنصب رئيس المحكمة العليا . وتنصيب السيد نيكسون قد أذاب الجليد عن الوضع ، وساعده ذكاؤه الى إعادة الوضع الى طبيعته .

0بالاضافة الى أن الحزب السياسي الذي ينتمي اليه رئيس الجمهورية ، الذي هو في الغالب الحزب الأكثر في الكونغرس ، يشكل بكل بساطة جسراً بين الحكومة والمجلسين .

5_ الصلاحيات على الصعيد الخارجي _ واعلان حالة الحرب

في المجال الدبلوماسي يفاوض الرئيس ويبرم الاتفاقات الدولية إلا أن الكونغرس هو الذي يوافق بأغلبية الثلثين . ومعلوم انه أحياناً لا يحصل إجراء الرئيس على أكثرية الثلثين من الشيوخ (36). والمثال على ذلك : رفض مجلس الشيوخ الأميركي التصويت معاهدة فرساي لعام 1919 والذي حال دون عضوية الولايات المتحدة في عصبة الأمم وهذا ما يظهر أهمية سلطة الكونغرس (37) .

لكن مجلس الشيوخ يحرص على التذكير من وقت الى آخر بأنه وفقاً للتقليد الدستوري الأميركي يجب أن يشارك (خارج تعيين السفراء أو التصديق على المعاهدات) في اطار السياسة الخارجية . لذلك اتخذ مجلس الشيوخ في 1969/6/26 قراراً يطلب فيه من الحكومة بأن لا تتعهد بوضع (الجيوش والموارد) في خدمة بلد أجنبي من دون موافقة الكونغرس (38) .

بالاضافة الى ذلك ففي بداية العام 1969 أنشأ الكونغرس لجنة إضافية للإتفاقات الأمنية وتعهدات الولايات المتحدة في الخارج بعد أن شجبت حالة التعتيم والجهل التي وضع فيها أعضاء الكونغرس من قبل الحكومة . وقد قامت اللجنة المذكورة بتحقيقاتها في البلدان التي تنشط فيها سياسة الولايات المتحدة على الخصوص ، وبالاستناد الى ما قدمته من معلومات؛

اتخذ الكونغرس قرار يقضي بمنع ارسال الوحدات المقاتلة الى لاوس وتايلند . وفي العام 1970 أُدخلت تعديلات كثيرة على مشاريع قوانين تتناول بيع السلاح الى الخارج (39). أما لناحية اعلان الحرب فقد اتفق على أنه اعلان الحرب يتم بواسطة الكونغرس ، أما قيادة الجيوش وتوجيه العمليات العسكرية فتتم من قبل الرئيس . ولكن في العام 1973 صوّت الكونغرس على قانون يمنع على الرئيس اقحام الولايات المتحدة في أعمال حربية تزيد مدتها على الستين يوماً (40) .

6_ في مجال تعيين الموظفين الكبار

على الرئيس أن يحصل على موافقة مجلس الشيوخ في ما خص تعيين الموظفين الكبار ولا سيما أولئك الذين لم تنظم تعيينهم القوانين المرعية الإجراء . وعملياً يُدعى مجلس الشيوخ الى الموافقة على تعيين أعداد تتراوح بحسب السنوات بين 10 و40 ألف موظف .
وتجدر الإشارة الى أن مجلس الشيوخ سنة 1968 عرقل بشكل حاسم تعيين السيد فورتاس كرئيس للمحكمة العليا . ومن المؤكد أن السيد فورتاس كان قد اقترف عدة عمليات مخالفه لصلاحياته ، وانتهى الى تقديم استقالته من المحكمة كقاضي في 16 أيار 1969 . لكن مجلس الشيوخ أعاد الكرة سنة 1970 في تعيين هانيسورت وكارسويل .

من ناحية ثانية إن الشعب في الولايات المتحدة الذي هو مصدر كل سلطة يكون أحياناً سلطة ضاغطة ضد الكونغرس وهو ذاته يشكل مرة أخرى أداة ضغط على الرئيس بذاته. فالسيادة الشعبية واحترام حق الفرد هو المبدأ السائد في النظام الأميركي نظرياً .

فالدستور بدا يتكيّف مع مصالح الأفراد ومصلحة البلد ككل وليس هو قانون جامد وضع للتطبيق بمعزل عن إرادة الشعب كما هو الحال في بلدان أخرى ، هذا ما ساهم في نجاح النظام الأميركي وجعل الولايات المتحدة تلعب دورها على الصعيد العالمي خلال الحربين العالميتين الأولى والثانية في عامي 1918 و1941 وحتى اليوم لا نزال نرى آثار الأدوار التي تلعبها هذه الدولة هنا وهناك .

خلاصة

إن نظرية الفصل بين السلطات التي أطلقها مونتسكيو هي نظرية تكاد تكون من عداد التاريخ في الولايات المتحدة ، يعود السبب لتأثير السلطة التنفيذية(المتمثّلة بالرئيس) الواسع على السلطة التشريعية من جهة , ما يستتبع شخصانية السلطة.

فالسلطات الواسعة التي أُعطيت للرئيس أعطته القوة على الصعيد الداخلي والخارجي معاً ويمكننا القول في هذه المناسبة بأن الصلاحيات الواسعة التي دعمت دور الرئيس قد جعلت من الولايات المتحدة الاميركية أكبر قوة عالمية .

لكن لا بد من التساؤل هل النظام الدستوري في الولايات المتحدة هو الذي جعلها أقوى دول العالم أم هناك عوامل أخرى أعطتها هذا الدور ؟

هل يعقل ان يحكم العالم اليوم شخص واحد , بصرف النظر عن صوابية او خطأ او خلفية هذا الشخص !

ان ذلك لمعصية عالمية .

المراجع :

1 – د. فؤاد بيطار ،محاضرات في القانون الدستوري ، قسم الدراسات العليا، علوم سياسية وادارية ،1993 .

2 – د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، الجزء الاول ،1987 ص 382 .

3 – دستور الولايات الاميركية المتحدة مع تعديلاته حتى عام 1951.

4 - André Horiou , Droit constitutionnel et institution– politiques 6e édition 1975 . p. 420

5 – Claude Leclerc , Institutrions politiques et droit constitutionnel , Librairie technique , 2édition , p.174 .

6 – Endré Horiou , ibid , p. 421

7 – د. أحمد سرحال ، القانون الدستوري والانظمة السياسية ، السلسلة القانونية، بيروت 1980 ، ص226 .

8 و 9– د. زهير شكر ، المرجع ذاته ، ص 383

10 – د. إسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، ص 360

11 – د. احمد سرحال ، المرجع ذاته ، ص 226

12 – د. اسماعيل الغزال ، المرجع ذاته ، ص 363

13 – André Horiou, ibid , p. 421 .

14 – د. اسماعيل الغزال ، لمرجع ذاته ، ص 360

15 – د. زهير شكر ، المرجع ذاته ، ص 383 و384 .

16 - André. Horiou , ibid , p. 420

17 و 18- André. Horiou , ibid , p. 422, .

19– د. احمد سرحال ، المرجع ذاته ، ص 236 الى 238
20 – د. احمد سرحال ، المرجع ذاته ، ص 239 .
21 و22 – د . احمد سرحال ، المرجع ذاته ، ص 340 .
23 - د . احمد سرحال ، المرجع ذاته ، ص 241
24 – د. زهير شكر ، المرجع ذاته ، ص 384 .
25 – ibid , André. Horiou ، p.422 .
26- د. اسماعيل الغزال ، المرجع ذاته ، ص 360
27 - د. اسماعيل الغزال ، المرجع ذاته ص 361
28 – د . زهير شكر ، المرجع ذاته ، ص 261
29 - د . زهير شكر ، المرجع ذاته ، ص 285
30 - د. اسماعيل الغزال ، المرجع ذاته ، ص 361
31 - ibid , André. Horiou ، p. 422 .
32 - د . احمد سرحال ، المرجع ذاته ، ص 227 .
33 - د . احمد سرحال ، المرجع ذاته ، ص 421 .
34 و 35 - ibid , André. Horiou ، . p. 423 .
36 - ibid , André. Horiou ، . p. 410 .
37 - د . احمد سرحال ، المرجع ذاته ، ص 233 .
38 - ibid , André. Horiou ، . p. 421 .
39 - د . احمد سرحال ، المرجع ذاته ، ص 241 .
40 - د . احمد سرحال ، المرجع ذاته ، ص 241 .